

DOCUMENTO DE TRABAJO N°162  
FEBRERO DE 2018

## ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina?

AXEL RIVAS | DANIELA DBORKIN

## Índice

Resumen ejecutivo.....	5
Agradecimientos .....	7
Introducción.....	8
1. ¿Cómo fue la evolución del financiamiento educativo? .....	9
2. ¿Por qué es tan importante entender la economía para analizar el financiamiento educativo? 15	
3. ¿Cuánto y cómo invierte en educación el Gobierno Nacional? .....	23
4. ¿Cuánto y cómo invierten en educación las provincias? .....	29
5. ¿Cómo distribuye el Gobierno Nacional sus recursos educativos entre las provincias? .....	41
Consideraciones finales .....	47
Anexos.....	49
Bibliografía .....	53
Acerca de los autores .....	54
Notas.....	55

## Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1. Evolución del GPC en Educación y Ciencia y Técnica, en millones de pesos y variación real interanual (1994-2015) .....	10
Gráfico 2. Evolución del GPC en Educación y Ciencia y Técnica, como porcentaje del PIB (1994-2015) .....	11
Recuadro 1. El impacto del cambio de base del PIB en las metas de financiamiento educativo.....	12
Gráfico 3. Gasto en Educación y Ciencia y Técnica por nivel de gobierno, como porcentaje del PIB (2005-2015).....	12
Gráfico 4. Evolución de la inversión educativa como porcentaje del PIB y del gasto por alumno estatal, en pesos (1999-2015) .....	13
Gráfico 5. Evolución del salario docente, en pesos (1996-2016).....	14
Recuadro 2. Síntesis de la evolución del gasto educativo .....	14
Cuadro 1. Principales variables macroeconómicas (2005-2016).....	16
Gráfico 6. Evolución del GPC, como porcentaje del PIB (1995-2015).....	17
Gráfico 7. Evolución del GPC en Educación y Ciencia y Técnica por nivel de gobierno, como porcentaje del gasto total (1995-2015).....	18
Gráfico 8. Composición de la recaudación tributaria (2016).....	19
Gráfico 9. Evolución de los ingresos tributarios y de la seguridad social en Nación y provincias (2005-2016) .....	20
Gráfico 10. Ingresos impositivos y de la seguridad social por nivel de gobierno, como porcentaje del PIB (2005-2016).....	21
Recuadro 3. El financiamiento del gasto público y el federalismo fiscal.....	21
Gráfico 11. Desequilibrio Fiscal Vertical (2005 y 2015).....	22
Gráfico 12. Composición del gasto de la Administración Pública Nacional (2016) .....	23
Gráfico 13. Composición del Gasto Público de la Administración Pública Nacional (1995-2016)	24
Gráfico 14. Variación real interanual del gasto público y del gasto en Educación y Cultura de la Administración Pública Nacional (2006-2016).....	25
Gráfico 15. Evolución del gasto público nacional en Educación, Cultura y Ciencia y Técnica, y el gasto público nacional total como porcentaje del PIB (1995-2016).....	25
Gráfico 16. Gasto nacional en Educación y Cultura por jurisdicción (2016).....	26
Gráfico 17. Composición del gasto nacional en Educación por programa (2016) .....	27
Gráfico 18. Composición del gasto nacional en Educación Básica (2016) .....	27
Cuadro 2. Evolución reciente del gasto nacional en Educación y Cultura (2015-2016).....	28
Gráfico 19. Evolución del gasto educativo provincial como porcentaje del gasto total provincial (1996-2015) .....	29
Gráfico 20. Composición del gasto educativo provincial (2015) .....	29
Gráfico 21. Gasto por alumno estatal, por provincia (2015) .....	30
Cuadro 3. Principales indicadores de gasto educativo provincial (2015) .....	31

Gráfico 22. Gasto educativo provincial como porcentaje del gasto total y gasto por alumno estatal en pesos (2015) .....	32
Cuadro 4. Evolución del salario real docente, por provincia (2003-2016) .....	33
Cuadro 5. Evolución de la brecha entre las seis jurisdicciones con mejor inversión / esfuerzo más alto y las seis jurisdicciones con inversión/ esfuerzo más bajo.....	34
Gráfico 23. Recursos fiscales por habitante y participación de ingresos propios (2015) .....	35
Gráfico 24. Recursos de Origen Nacional por habitante (2015).....	35
Cuadro 6. Participación provincial en Recursos de Origen Nacional y población (diciembre 2016) .....	36
Gráfico 25. Gasto por alumno estatal y recursos fiscales por habitante (2015) .....	37
Cuadro 7. Evolución del Gasto Educativo como porcentaje del total, por provincia (2003-2015) .....	38
Cuadro 8. Evolución de las transferencias a educación privada por provincia como porcentaje del gasto educativo total provincial (2003-2015).....	39
Cuadro 9. Evolución del gasto por alumno del sector privado como porcentaje del gasto por alumno del sector estatal (2003-2015) .....	40
Gráfico 26. Gasto en Educación y Cultura por alumno estatal (2016) .....	41
Gráfico 27. Gasto nacional por alumno estatal, recursos fiscales por habitante y recursos propios por habitante (2016) .....	42
Gráfico 28. Evolución y participación de los fondos salariales, en millones de pesos de 2017 (2009-2017) .....	44
Cuadro 10. Participación del Fondo de Compensaciones Salariales en el salario docente, por provincia (2006-2016) .....	45
Gráfico 29. Gasto educativo como porcentaje del gasto total e ingresos fiscales por habitante por provincia, según condición de recepción del FCS (2015) .....	46
Cuadro A1. Presupuesto de Educación y Cultura según etapas presupuestarias (2016) .....	49
Cuadro A2. Presupuesto de Educación y Cultura por principales programas (2015 y 2016) ....	50
Gráfico A1. Esfuerzo educativo y salario docente (2015).....	51
Cuadro A3. Distribución geográfica del Gasto Nacional del MEN por alumno estatal (2015)	52

## Resumen ejecutivo

El presente informe busca analizar el financiamiento educativo en Argentina desde la década de los noventa hasta la actualidad, con mayor foco en lo ocurrido desde el año 2005, con la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) y de la Ley de Educación Nacional (LEN) un año después. Se analiza tanto el Gasto Público Consolidado (GPC), esto es, el gasto agregado de Nación, Provincias y Municipios, como también la evolución del gasto nacional, por un lado, y del gasto provincial, por el otro, con énfasis en las disparidades existentes entre las 24 jurisdicciones.

La aprobación de la LFE marcó un punto de inflexión en la inversión del sector, al establecer nuevos pisos para el gasto público en Educación y Ciencia y Técnica. El GPC en estos sectores incrementó en más de 50% su participación en el Producto Interno Bruto (PIB), al pasar de 4,2% del PIB en 2005 a 6,6% del PIB en 2015. No obstante, este aumento no fue un hecho aislado, sino que sucedió en un contexto de crecimiento de la economía y de una suba notoria en la presión tributaria y del gasto público. Es decir, se pudieron destinar mayores recursos al sector educativo sin necesidad de priorizar en el agregado este rubro por sobre otros, por lo que su participación en el total se mantuvo constante en aproximadamente 15,5% del GPC.

En cuanto al gasto nacional en Educación, casi 60% se vincula con el financiamiento de la Educación Superior y algo más de 17% se relaciona con los fondos salariales (Fondo Nacional de Incentivo Docente, FONID, y Fondo de Compensaciones Salariales, FCS). Los años 2006, 2007, 2011 y 2015 –estos últimos tres, años de elecciones presidenciales– aparecen como los de mayor incremento real del gasto en Educación y Cultura a nivel nacional. Por el contrario, en 2008, 2012, 2014 y 2016 se registraron caídas reales, siendo el último año el que mayor disminución presenta (8%). Estas caídas, junto con aumentos del gasto total, implicaron que en todos estos años el esfuerzo educativo -es decir, la relación entre el gasto educativo y el gasto total- disminuya. Al analizar las principales líneas programáticas, surge que, si bien en 2016 el total del gasto educativo nacional registró una variación real negativa, los fondos salariales experimentan una suba notable (73%), por lo que en 2016 casi duplicaron su participación dentro del gasto educativo con respecto al año anterior.

Por otra parte, el gasto educativo provincial se corresponde con responsabilidades de gestión y operación de las escuelas. Casi 80% de las erogaciones provinciales en Educación se vinculan a remuneraciones. Si se suman a éstas las transferencias a educación privada -que se destinan a financiar también salarios docentes- se obtiene que más del 90% del gasto educativo provincial se concentra en partidas salariales. En conjunto, entre 2005 y 2015 el gasto educativo provincial incrementó su participación en el PIB en casi 50% y la relación entre el gasto educativo y gasto total provincial aumentó de 28% a 30%. El período de mayor incremento sostenido del gasto educativo provincial es el que sigue la implementación de la LFE entre 2005 y 2010, y si bien luego presenta oscilaciones, se logra mantener en un nivel superior al previo a la sanción de esta ley.

A pesar del incremento agregado en el gasto educativo, las disparidades entre provincias son notorias. Esto se puede ver por medio de tres indicadores clave: participación del gasto educativo en los presupuestos provinciales (esfuerzo educativo), gasto por alumno estatal y salario docente. Así, el promedio de las seis provincias con mayor gasto educativo por alumno estatal es casi tres veces superior al del promedio de las seis provincias con gasto por alumno inferior. En cuanto al esfuerzo educativo, esta disparidad se ubica 1,5 veces entre las que más y menos proporción presentan entre gasto educativo y gasto total. Y, en el caso de los salarios docentes, esta relación se ubica entre 1,7 y 1,8 veces en los años analizados. Por otra parte, es interesante notar que al comparar el ranking de gasto educativo por alumno estatal y esfuerzo educativo, el orden difiere de gran manera. Es decir, no son las provincias que mayor esfuerzo por la educación realizan las que logran tener un gasto por alumno estatal más elevado. Por

ejemplo, Buenos Aires y Formosa presentan un gasto por alumno estatal similar, pero para ello la primera realiza un esfuerzo financiero por la educación más de un 50% superior a la segunda. O, con un esfuerzo educativo inferior al de Buenos Aires, Tierra del Fuego alcanza un gasto por alumno estatal casi tres veces superior.

El origen de las disparidades en el gasto educativo se vincula especialmente con las capacidades fiscales de cada provincia. Es decir, no tiene que ver sólo con la prioridad que cada provincia adjudica a la educación, sino también con condiciones más estructurales y profundas que afectan los ingresos provinciales en relación a su población. La coparticipación federal –el sistema de reparto de recursos fiscales a lo largo del país- tiene un papel central en la definición de la cantidad de recursos fiscales por habitante que tienen las provincias y, por ende, se encuentra en el origen de estas desigualdades, cuya equiparación constituye una asignatura aún pendiente, a pesar del importante incremento en la inversión educativa a nivel agregado.

Frente a la estructura de desigualdades en el financiamiento educativo de las provincias, es clave analizar la distribución del gasto educativo nacional entre las provincias, en particular de los fondos salariales. La distribución igualitaria del FONID no reduce las inmensas desigualdades salariales entre las provincias. Por su parte, si bien el FCS fue creado con este fin, no ha tenido criterios transparentes de distribución. En este sentido, resalta que si bien las provincias receptoras del FCS se encuentran entre las que en 2016 presentan menor salario docente, no necesariamente son las que cuentan con menores recursos fiscales por habitante ni las que realizan mayor esfuerzo educativo. El caso de la provincia de Buenos Aires es paradigmático dado que, si bien es la que menos recursos fiscales por habitante tiene, se encuentra por fuera del FCS.

En particular, el FCS podría tener criterios de distribución transparentes y objetivos, para lograr reducir las desigualdades del financiamiento educativo entre las provincias. Esto implicaría hacer crecer a este fondo (ya sea en términos absolutos y/o en su participación en relación con el FONID). La distribución de este fondo debería estar directamente ligada a las causas de las desigualdades en el salario docente: los recursos fiscales por habitante. Se podría incluir también en una posible fórmula el esfuerzo financiero por la educación (participación del gasto educativo en el gasto total) para incentivar a las provincias que más apuestan a la educación. De esta manera se lograrían dos objetivos: reducir las disparidades en el financiamiento educativo entre las provincias a través de una mayor equidad salarial y aportar una mayor transparencia en la distribución de los recursos nacionales.

## **Agradecimientos**

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Juan José Llach al borrador de este documento. También extienden su agradecimiento al equipo del Programa de Educación de CIPPEC, por su participación en las discusiones que permitieron nutrir las ideas aquí plasmadas.

Este documento forma parte de una línea de trabajo que CIPPEC comparte con las organizaciones miembro del Grupo de Compromiso con el Financiamiento Educativo, a quienes se extiende también un especial agradecimiento. El Grupo de Compromiso con el Financiamiento Educativo es una red de organizaciones de la sociedad civil que aspira a generar consensos para garantizar un mayor y mejor financiamiento educativo. Está integrado por Fundación Lúminis, CIPPEC, Cimientos, Conciencia, Fundación SES, Foro del Sector Social, OMEP, Fundación Voz, Caritas Argentina y CADE.

## Introducción

El presente informe busca analizar el financiamiento educativo en Argentina desde la década de los noventa hasta la actualidad, con mayor foco en lo ocurrido a partir de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo en 2005<sup>1</sup>. El objetivo es informar al conjunto de los actores interesados en la temática sobre el estado de situación de los principales indicadores de financiamiento educativo, con especial énfasis en la comparación interprovincial para favorecer una **más justa y adecuada distribución de los recursos que garantice el derecho igualitario a la educación**.

Este estudio sigue la tradición de varios documentos previos de CIPPEC, en el marco del monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo<sup>2</sup>. Los espacios de discusión, negociación y articulación entre la Nación y las provincias, entre gobiernos y sindicatos, entre sociedad civil y Estado, requieren el uso de datos confiables para analizar problemáticas complejas. Este documento busca aportar información rigurosa en forma clara y didáctica para nutrir los debates educativos y las discusiones en torno a cómo ampliar las dosis de equidad en un país federal extremadamente desigual.

Esta mirada está centrada en una descripción del contexto económico y un análisis del financiamiento educativo. Su foco es comprender las variables en juego y la estructura de las desigualdades entre las provincias. Esto implica la posibilidad de orientar las acciones del gobierno nacional hacia la disminución de esas brechas, tal como se propone al final de este documento. Por fuera de este análisis quedan abiertas numerosas dimensiones de las políticas educativas, que hemos explorado en otros documentos (Rivas, 2010, 2015; Rivas, Mezzadra y Veleda, 2013). No se analiza aquí la eficiencia del gasto ni el impacto de distintos componentes del gasto educativo en los resultados del sistema, dado que esas discusiones requieren mucho más espacio y complejidad que la que aquí se podría ofrecer.

La primera sección presenta un análisis de la situación global del gasto educativo, marcando las principales tendencias del gasto educativo conjunto de Nación y provincias, y resaltando diferentes etapas que pueden distinguirse a lo largo del período analizado. Luego, en la segunda sección, se focaliza en la evolución reciente de la economía, como modo de poner en contexto la evolución de la inversión educativa.

Las dos secciones subsiguientes profundizan en el gasto educativo a cargo de cada nivel de gobierno. Por un lado, en el capítulo 3 se analiza el gasto educativo a cargo del Gobierno Nacional: se examina el gasto del nivel central a la luz de sus responsabilidades y se coloca el foco en los distintos tipos de programas y en su evolución reciente. Por el otro, en el capítulo 4, se estudia el gasto educativo provincial. En este caso resulta de interés mostrar las heterogeneidades existentes a lo largo de las 24 jurisdicciones, y vincular el origen de estas diferencias con las inequidades del esquema de coparticipación federal de impuestos.

Luego, la sección 5 presenta la distribución de los fondos educativos nacionales entre las provincias, con el objetivo de conocer si la inversión educativa del gobierno nacional contribuye a disminuir las desigualdades educativas provinciales.

---

<sup>1</sup> Los datos utilizados en este informe son los disponibles a septiembre de 2017. Para el caso del Gasto Público Consolidado y del Gasto Provincial, el último año disponible es 2015. Para el análisis de Gasto Público de la Administración Nacional el último año disponible de Gasto Devengado es 2016 (Cuenta de Inversión).

<sup>2</sup> Por ejemplo, Bezem, P., Mezzadra, F. y Rivas, A. (2014), Bezem, P., Mezzadra, F. y Rivas, A. (2012); Bezem, P., Vera, A., Fernandez Rost, S. (2011)



## 1. ¿Cómo fue la evolución del financiamiento educativo?

La primera aproximación al análisis del financiamiento educativo se realiza a nivel agregado, mostrando de manera conjunta la inversión del conjunto de Nación y las provincias. En esta sección se presenta la evolución del Gasto Público Consolidado (GPC) en Educación y Ciencia y Técnica (CyT), así como también se muestran indicadores clave, como la evolución del gasto público por alumno y del salario docente<sup>3</sup>.

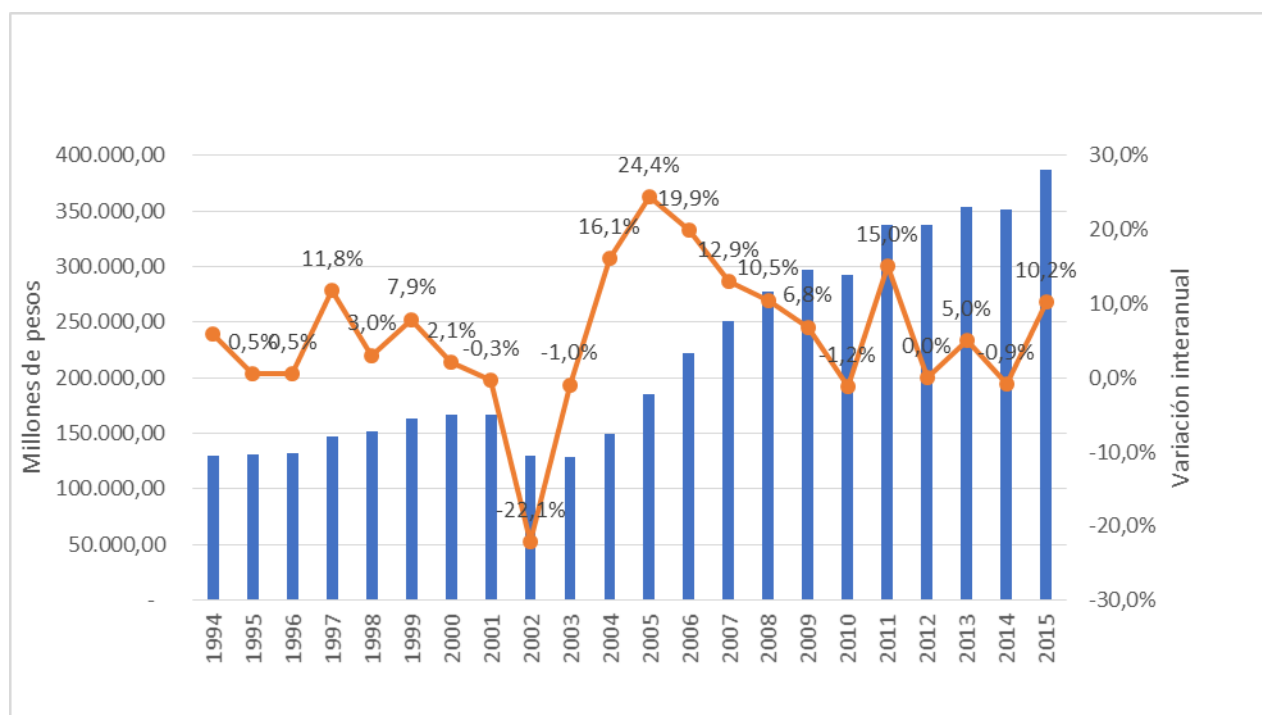
En primer lugar, se analiza la evolución del GPC en Educación y CyT desde 1994 en términos reales, es decir, descontando la inflación de modo de hacer las magnitudes comparables en términos de poder adquisitivo (**Gráfico 1**). Se pueden distinguir aquí cuatro grandes períodos de tiempo. Un primer momento se vincula con la década de los 90, en donde el GPC destinado a Educación y CyT se mantuvo relativamente constante, con variaciones ligadas con el ciclo económico, con mayores incrementos en los años 1994 y 1997 y menores durante la crisis del año 1995 (conocida como Efecto Tequila) y la iniciada en el año 1998. En el año 1999 se observa un crecimiento mayor en un contexto aún recesivo, lo cual puede vincularse a la implementación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) producto del reclamo salarial docente, plasmado en ese momento con la carpa blanca ante el Congreso Nacional.

Un segundo momento en la historia de las últimas dos décadas del financiamiento educativo se observa con la crisis de los años 2001 y 2002, en donde – al igual que el gasto público total – el gasto real educativo tuvo su mayor contracción. Con la posterior recuperación, recién en el año 2005 se encuentran niveles de gasto público real algo superiores a los previos a la crisis, marcando el inicio del tercer período con la sanción de las leyes de Financiamiento Educativo N° 26.075 (LFE) y de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) que se mencionarán más adelante. Se presentan así entre los años 2005 y 2010 tasas de crecimiento reales más elevadas y sostenidas, en lo que marca el tercer período de esta serie como el de mayor crecimiento del gasto en Educación y CyT. Finalmente, un cuarto momento puede marcarse de 2010 en adelante, cuando – si bien el gasto en el sector sigue en aumento – las tasas de crecimiento son menores y presentan una mayor oscilación.

---

<sup>3</sup> Por cuestiones de disponibilidad de información, el último año estudiado en esta sección es 2015. La sección 3 incluye el análisis del año 2016 con respecto al gasto educativo nacional.

**Gráfico 1. Evolución del GPC en Educación y Ciencia y Técnica, en millones de pesos y variación real interanual (1994-2015)**

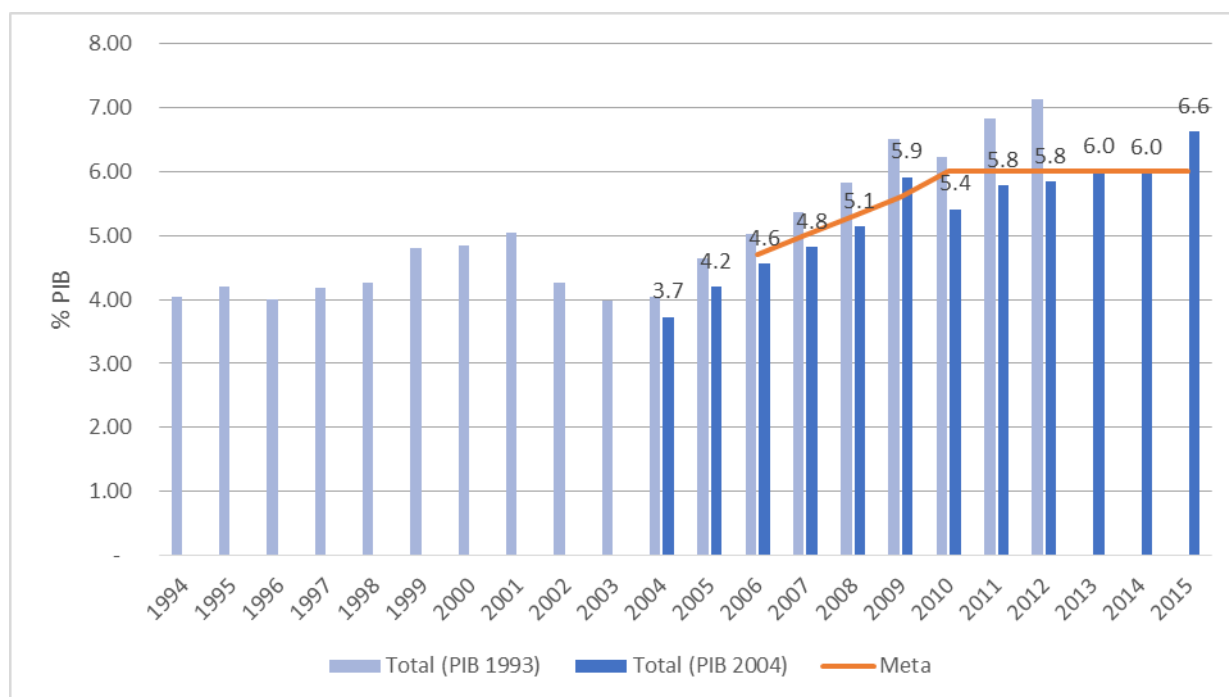


Nota: deflactado por variación de precios al consumidor elaborada en base a estimaciones privadas e INDEC  
 Fuente: CIPPEC sobre la base de datos de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda e INDEC.

Un indicador que suele utilizarse para analizar la evolución de la inversión educativa -y que es, de hecho, el que emplean la LFE y la LEN- es el cociente entre el gasto educativo nominal y el Producto Interno Bruto (PIB), que permite evaluar el peso que estas erogaciones tienen en el conjunto de la economía. Esta evolución se muestra en el **Gráfico 2**. Del mismo modo que el gráfico anterior, resalta un primer incremento de los recursos destinados a este sector entre los años 1999 y 2001, con una caída importante con la posterior crisis económica, política y social de los años 2001 y 2002 que llevó a que, en 2004, el gasto en el sector representara -en términos del PIB-, un nivel similar al nivel que mostraba 10 años atrás. **Con el ciclo de crecimiento económico que inició luego de la recuperación de la crisis y en un contexto de tasas de crecimiento del PIB históricamente altas<sup>4</sup>, entre los años 2005 y 2010 se observa un nuevo impulso a la inversión educativa, que luego se mantiene relativamente estable (Gráfico 2).**

<sup>4</sup> En tiempos de crecimiento económico, para que este indicador crezca se requiere que los recursos destinados a este sector se incrementen, por un lado, para mantener la inversión inicial en relación con el PIB y, por el otro, con recursos adicionales para incrementar su participación, como exigen las metas de la LFE.

**Gráfico 2. Evolución del GPC en Educación y Ciencia y Técnica, como porcentaje del PIB (1994-2015)**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda

Como se mencionó anteriormente, **la LFE marcó un punto de inflexión en la inversión del sector, al establecer nuevos pisos para el gasto público para Educación y CyT y tuvo como impacto un incremento de más de 2 puntos del PIB entre 2005 y 2010**. A través de metas anuales, esta ley fijó el mínimo de recursos financieros a ser dirigidos a ambos sectores en 6% del PIB para el año 2010. Luego, con la sanción de la LEN a fines de 2006 se estipuló que una vez alcanzada la meta de la LFE, el presupuesto conjunto de Nación y Provincias destinado de forma exclusiva al gasto educativo (es decir, sin incluir CyT) no podría ser inferior a 6% del PIB. Este es el piso vigente hasta el momento.

Las sanciones de la LFE primero y de la LEN después tuvieron como correlato un incremento sostenido de la inversión en Educación y CyT entre los años 2006 y 2010 como porcentaje del PIB. Las metas globales anuales de la LFE fueron superadas en todos los años, por lo que Argentina pasó de invertir el 4% del PIB en 2004 al 6,2% en 2010. A partir de ese momento, el gasto en Educación y CyT se mantuvo en niveles superiores al 6% del PIB base 1993 y algo inferior según el PIB base 2004<sup>5</sup>. **Sin embargo, dado que la LEN establece que a partir de 2010 el piso del 6% del PIB debe ser solo para el área de Educación (es decir, sin incluir CyT), esta meta se cumple solo a partir del año 2015 (Gráfico 2).**

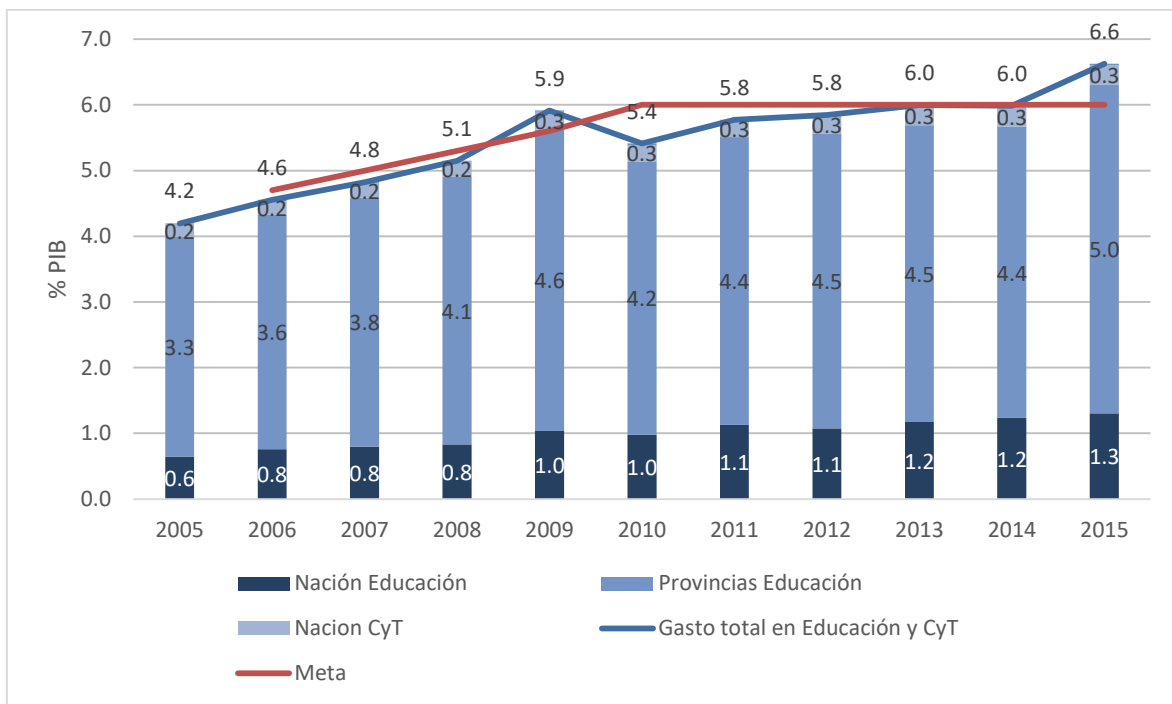
<sup>5</sup> Ver Recuadro 1 para un mayor detalle del impacto del cambio de la base del PIB en las metas de financiamiento educativo.

### Recuadro 1. El impacto del cambio de base del PIB en las metas de financiamiento educativo<sup>6</sup>

La Ley de Financiamiento Educativo se sancionó sobre la base del PIB vigente<sup>7</sup> en ese momento (año 1993). Sin embargo, en el año 2014, una actualización metodológica modificó esta base para reflejar los cambios en la estructura productiva de la economía, llevándola al año 2004. Estas series luego se revisaron en 2016 y arrojaron a su vez nuevos valores de las series del PIB. Las consecuencias de estos cambios fueron un menor crecimiento real y valores del PIB más elevados en términos nominales.

Con valores nominales más altos, cualquier magnitud comparada con este nuevo PIB, -como, en este caso, el gasto público en Educación-, resulta más pequeña que si la comparación se realiza con el PIB base 1993. Por lo tanto, en términos del nuevo PIB vigente en la actualidad, la LFE habría partido de una relación de 4,2% entre gasto en Educación y Ciencia y Técnica en 2005 (en lugar de 4,6%) y habría llegado en 2010 a 5,4% (en lugar de a 6,2%). En términos de la evolución porcentuales, la variación con respecto a la serie corregida del PIB 2004 ha sido del (28%), cercana a la establecida por la ley (31%).

**Gráfico 3. Gasto en Educación y Ciencia y Técnica por nivel de gobierno, como porcentaje del PIB (2005-2015)**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda.

Al mismo tiempo que la LFE estableció metas conjuntas para el gasto de Nación y de las provincias, también se estipularon metas para el esfuerzo que debía realizar la Nación, por un lado, y las provincias, por el otro, para cumplir esta meta. Así, la LFE estableció que el aumento para llegar al 6% del PIB debía ser financiado en un 60% por las provincias y en un 40% por la Nación, llevando a un incremento en la participación de la Nación al 31% (al sancionarse la LFE en el año 2005 tenía una participación del 27% en el conjunto de Educación y CyT). Si bien este

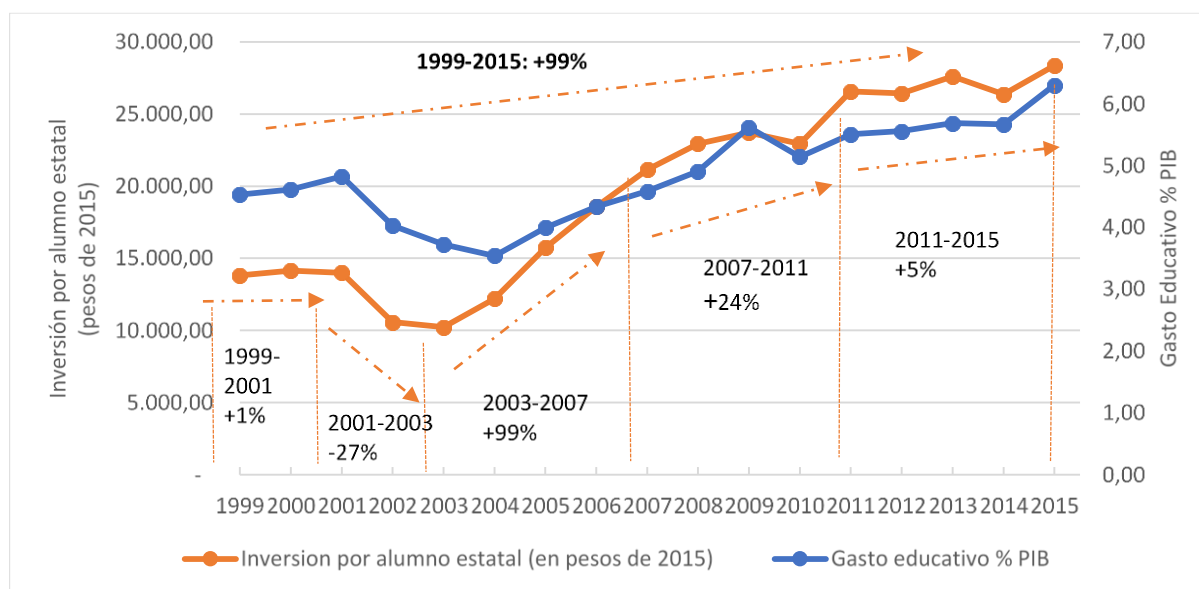
<sup>6</sup> Para mayor detalle ver también Bezem, P., Mezzadra, F. y Rivas, A. (junio de 2014). ¿Se cumplió la Ley de Financiamiento Educativo? DPP 135, Buenos Aires: CIPPEC.

<sup>7</sup> El año base es el período cuya estructura productiva y de precios se toma como referencia para analizar la evolución del crecimiento económico.

aumento en la participación de Nación se logró parcialmente hasta 2014 -en parte gracias al incremento en CyT- esto se revierte en parte en 2015.

El análisis del comportamiento de la inversión educativa no se encuentra completo si no se agregan otros dos indicadores clave: el gasto por alumno y la evolución del salario real docente. Con respecto al primer punto, el aumento del gasto educativo se vio expresado en un incremento en la inversión por alumno estatal, que entre 1999 y 2015 aumentó 91% en términos reales (Gráfico 4). En este período, la matrícula estatal se incrementó en un 12%. Si la comparación se hace desde el año 2003 el aumento del gasto por alumno estatal hasta 2015 resulta mayor (158%) debido a la fuerte contracción del gasto por alumno estatal con la crisis económica, que lleva a que en el año 2003 se registre el mínimo de este indicador. Luego de la recuperación económica y con la sanción de la LFE, entre los años 2003 y 2007 la inversión por alumno y por alumno estatal prácticamente se duplicó (nuevamente, partiendo de un nivel muy bajo). El ritmo de aumento fue luego disminuyendo y, entre 2007 y 2011, la variación de ambos indicadores se ubicó en torno al 25%, mientras que entre 2011 y 2015 la inversión por alumno se incrementó en un 5%.

**Gráfico 4. Evolución de la inversión educativa como porcentaje del PIB y del gasto por alumno estatal, en pesos (1999-2015)**



Nota: deflactado por variación de precios al consumidor elaborada en base a estimaciones privadas e INDEC (hasta 2007 y desde abril de 2016). Incluye Gasto Educativo Nacional y Provincial, excluye CyT.

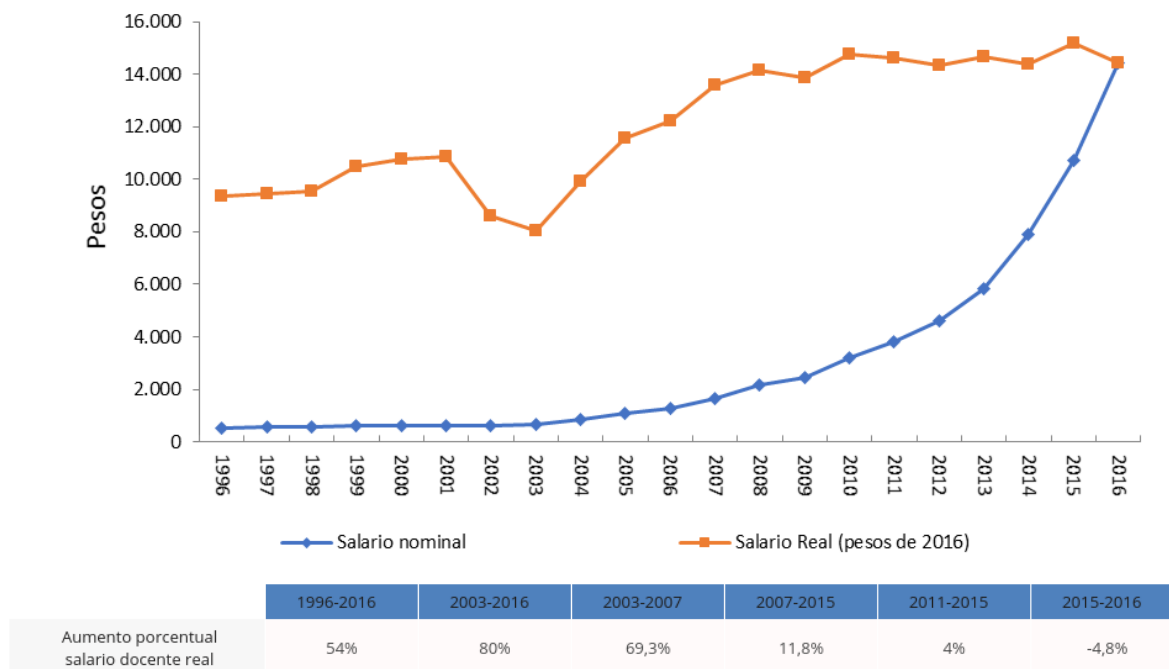
Fuente: CGECSE/DNPE/SlyCE/MEN, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda e INDEC.

Con respecto al salario docente, también pueden distinguirse distintos períodos (Gráfico 5). La variación total entre 1999 y 2016 asciende a 38% en términos reales para el salario testigo<sup>8</sup>, siendo la más elevada la correspondiente al período 2003-2007 (con un aumento de 69%) y con tasas de crecimiento inferiores en los sucesivos períodos de gobierno (7% 2007-2011 y 4% 2011-2015). Nuevamente, el crecimiento entre 2003 y 2007 aparece sesgado por la fuerte contracción que se produce con la crisis de comienzos del nuevo siglo (reducción de 20% en 2002 y 7% en 2003). En 2016, primer año del actual gobierno, se registró una caída del salario real del 4,8%. Si

<sup>8</sup> Salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad, promedio simple entre las 24 jurisdicciones.

bien en otros años posteriores a la recuperación económica se han registrado también pérdidas del poder adquisitivo del salario docente (2009, 2011, 2012 y 2014), la del último año ha sido la mayor caída interanual desde 2003. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que estas variaciones corresponden al salario promedio, y esconden diferencias notorias entre provincias<sup>9</sup>.

**Gráfico 5. Evolución del salario docente, en pesos (1996-2016)**



Nota: Salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad, promedio simple entre las 24 jurisdicciones. En pesos de 2016. Deflactado por variación de precios al consumidor elaborada en base a estimaciones privadas e INDEC (hasta 2007 y desde abril de 2016). Fuente: CGECSE/DNPE/SlyCE/MEN e INDEC.

**Recuadro 2. Síntesis de la evolución del gasto educativo**

El análisis del gasto público educativo consolidado para el año 2015 (último dato disponible para el agregado de Nación y Provincias), arroja los siguientes valores:

- Gasto en Educación año 2015: \$368.345 millones de pesos<sup>10</sup>
- Variación real 1999-2015: +136%
- Gasto en Educación año 2015 % PIB: 6,3
- Variación Gasto en Educación 1999-2015 como % PIB: +1,7 puntos porcentuales
- Gasto por alumno estatal 2015: \$28.360
- Variación real gasto por alumno estatal 1999-2015: +91%
- Salario docente 2016<sup>11</sup>: \$14.446
- Variación real salario docente 1999-2016: +38%

<sup>9</sup> En la sección 4 se profundizará en este tema, al analizar el gasto educativo subnacional y las disparidades interprovinciales.

<sup>10</sup> Fuente: Gasto Público Consolidado, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda. Los datos corresponden al gasto educativo excluyendo el gasto en Cultura y Ciencia y Técnica.

<sup>11</sup> Ver Nota 7.

## 2. ¿Por qué es tan importante entender la economía para analizar el financiamiento educativo?

El incremento del gasto educativo en la última década no fue un hecho aislado, sino que sucedió en un contexto de crecimiento de la economía. El Cuadro 1 muestra las principales variables macroeconómicas del período, en donde se observa que las tasas de crecimiento del PIB entre 2005 y 2010 (período de implementación de la LFE) fueron -con la excepción de 2009, año de la crisis internacional-, históricamente elevadas para el país. Este crecimiento económico estuvo acompañado de un proceso inflacionario, con variaciones de precios superiores al 20% en 8 de los 12 años analizados (y con dos años, 2014 y 2016 en torno al 40%)<sup>12</sup>.

Ambos factores, junto con la estatización del régimen previsional en 2007/08, incidieron en un incremento considerable de los recursos públicos (la presión tributaria se incrementó en más de 7 puntos del PIB entre 2005 y 2016). Las elevadas y sostenidas tasas de crecimiento económico se tradujeron en mayores niveles de empleo formal, que con la introducción del modelo de paritarias permitió aumentar significativamente la masa salarial. De esta manera, aumentó también la recaudación de aportes y contribuciones a la seguridad social, e incluso -con la no actualización automática por inflación del mínimo no imponible- los ingresos provenientes del impuesto a las ganancias de personas físicas por la cuarta categoría. A su vez, luego de la devaluación de 2002 y en el marco de elevados precios de los *commodities* internacionales, el gobierno nacional introdujo retenciones a las exportaciones principalmente agrícolas, las cuales con el impuesto al cheque ya habían incrementado la presión tributaria de impuestos “no tradicionales” con anterioridad al 2005. En cuanto a las provincias, éstas incrementaron significativamente la carga tributaria del impuesto a los ingresos brutos con la eliminación de exenciones (otorgadas en el marco de los Pactos Fiscales de la década de 1990) al sector industrial y primario, el aumento generalizado de alícuotas y la introducción de una alícuota diferenciada a industrias de extraña jurisdicción.

Por otro lado, la vigencia de un modelo de crecimiento económico que convivía con altos niveles de inflación le permitió al gobierno nacional recaudar, por año, entre 2 y 3 puntos del PIB en concepto de impuesto inflacionario. Según Llach et al. (2017), el Estado recaudó por impuesto inflacionario 2,3% del PIB en 2015. A la mayor presión tributaria (nacional y provincial) se sumaron como recursos adicionales (no tributarios) las transferencias del Banco Central y ANSES en concepto de utilidades contables (por el efecto devaluatorio de la moneda) y de rentas por las inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), respectivamente. Estas alcanzaron aproximadamente 2% del PIB en 2015.

**El correlato del crecimiento de los recursos del Estado ha sido un aumento generalizado del gasto** (más de 15 puntos del PIB entre 2005 y 2016). De este modo, y como se verá más adelante, **se pudieron destinar mayores recursos al sector educativo sin necesidad de priorizar en el agregado este rubro del gasto por sobre otros**, lo que permite afirmar que el aumento del gasto educativo se produjo en el marco de un aumento generalizado del gasto público que significó una redefinición del rol del Estado en la economía.

---

<sup>12</sup> Variación de precios al consumidor elaborada en base a estimaciones privadas e INDEC (hasta 2007 y desde abril de 2016).

**Cuadro 1. Principales variables macroeconómicas (2005-2016)**

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015	2016	
PIB nominal (mill. \$ corrientes)	582.538	715.904	896.980	1.149.646	1.247.929	1.661.721	2.179.024	2.637.914	3.348.308	4.579.086	5.854.014	8.055.988
Tasa de crecimiento (variación real interanual, en %)	8,9	8,0	9,0	4,1	-5,9	10,1	6,0	-1,0	2,4	-2,5	2,6	-2,3
Presión tributaria consolidada (Nación y provincias) % PIB	24,4	25,0	26,2	27,6	28,9	29,1	29,3	30,6	31,2	31,1	32,0	32,0
Gasto Público Consolidado (Nación y provincias) % PIB	25,4	26,1	28,7	30,2	34,6	33,6	35,5	36,2	37,2	39,1	41,0	42,5
Tasa de inflación (variación promedio anual, en %)	9,6	10,9	17,3	25,0	15,9	22,2	21,7	22,5	24,0	37,6	28,1	41,9

Nota: El Gasto Público no incluye municipios, cajas previsionales no transferidas ni obras sociales.

Fuente: CIPPEC sobre la base de INDEC y Ministerio de Economía

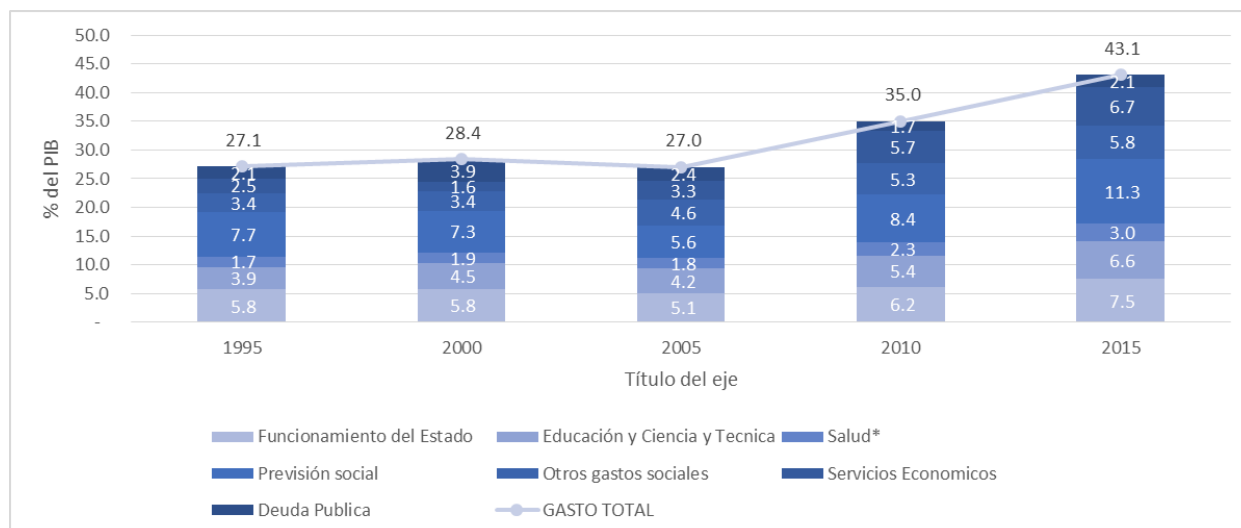
Fuente: Variación de precios al consumidor elaborada en base a estimaciones privadas e INDEC (hasta 2007 y desde abril de 2016).

El **Gráfico 6** pone en perspectiva el aumento del gasto en Educación y CyT, en donde se observa que, **si bien entre 2005 y 2015 el gasto educativo se incrementa en 2,4 puntos del PIB, su participación en el total se mantiene estable en alrededor de 15,5% del GPC<sup>13</sup>**. Los mayores aumentos del GPC entre 2005 y 2015 se produjeron en la Previsión Social (+5,7 pp. del PIB) y en Servicios Económicos (+3,4 pp. del PIB), en tanto ambos pasaron de representar 20,8% y 12% del gasto total en 2005 al 26,4% y 15,5% en 2015. El aumento del gasto en Previsión Social respondió, en primer lugar, a la estatización del régimen previsional y, en segundo lugar, a la introducción de la moratoria previsional que sumó 3 millones de nuevos jubilados, la movilidad en jubilaciones y pensiones por la ley 26.413 con ajustes semestrales en los haberes, la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el aumento en la cobertura de beneficiarios de pensiones no contributivas.

<sup>13</sup> La fuente del GPC por finalidad y función proviene de la Secretaría de Política Económica. Incluyen gasto municipal y las prestaciones de las cajas previsionales no transferidas (se han excluido el gasto en obras sociales provinciales). Por otra parte, las series que se presentan en el Cuadro 1 corresponden al Esquema Ahorro Inversión Financiamiento del Sector Público Argentino, y no incluyen municipios ni las prestaciones previsionales de las provincias que no transfirieron sus cajas. Estos datos sí incluyen las transferencias tanto a municipios como para para financiar el déficit de las cajas. Por tal motivo, existe una diferencia de 2 puntos porcentuales entre el gasto que muestra el Cuadro 2 (41% del PIB en 2015) y el que se observa en el Gráfico 3 (43%).



**Gráfico 6. Evolución del GPC, como porcentaje del PIB (1995-2015)**



Notas: Se utiliza PIB base 2004. Para los años 1995 y 2000 se reestimó el PIB sobre la base de las variaciones interanuales del PIB 1993.

\*No incluye al INSSJyP (PAMI) y Obras Sociales Provinciales; incluye cajas previsionales provinciales no transferidas.

Fuente: CIPPEC sobre la base de datos de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda.

En cuanto a los Servicios Económicos<sup>14</sup>, el crecimiento se explica por los subsidios económicos, al consumo de energía eléctrica y gas de los hogares y al transporte público en colectivos y ferrocarriles, otorgados a la población que reside en la Ciudad de Buenos Aires y los partidos del Conurbano Bonaerense. Los subsidios energéticos y al transporte pasaron de 0,4% del PIB en 2005 a 4,1% del PIB en 2015 (ASAP y IAE, 2015)<sup>15</sup>.

El gasto en Salud, al igual que en Educación y CyT, si bien se incrementó en 1,2 puntos porcentuales (pp.) del PIB entre 2005 y 2015, mantuvo estable su relación en el total en el orden de 7%. Por su parte, los otros gastos sociales (promoción y asistencia social, agua y saneamiento, vivienda y urbanismo y trabajo) aumentaron 1,2 pp. del PIB, aunque su participación en el total se contrajo 3,5 pp.

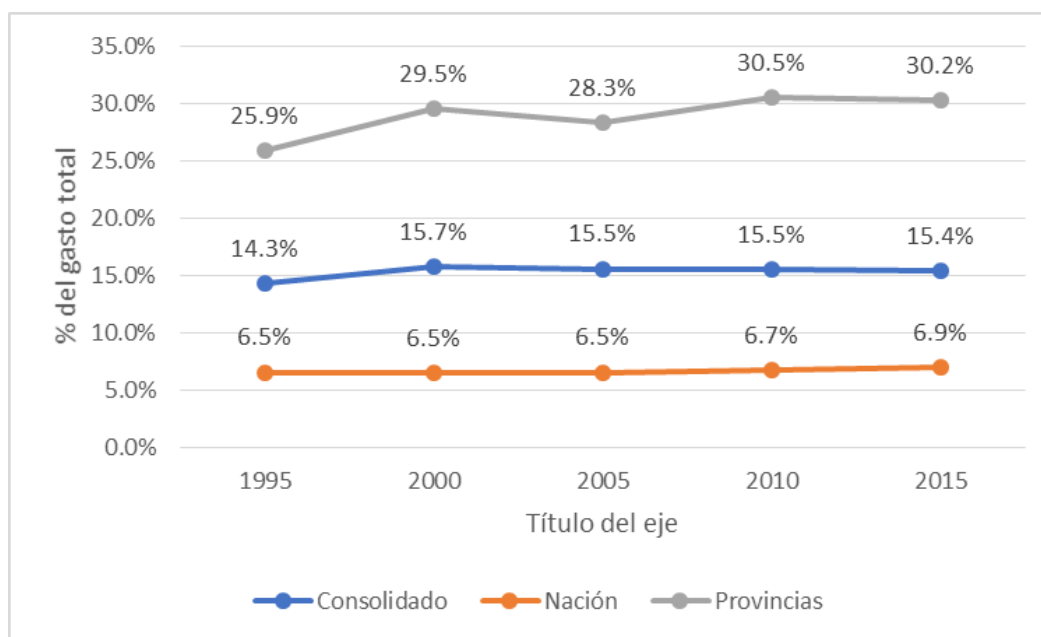
En cambio, el gasto en Funcionamiento del Estado aumentó 2,4 pp. del PIB en el período bajo análisis, aunque su participación en el total cayó 1,6 pp., mientras que el gasto en Servicios de la Deuda Pública se redujo 0,3 p.p. del PIB y su participación cayó de 8,9% a 5% del total.

En este marco, **el esfuerzo educativo consolidado, esto es, la relación entre el gasto en Educación y el gasto total, se ha mantenido prácticamente constante, en alrededor de 15% del GPC (Gráfico 7). El mayor gasto educativo, por lo tanto, se generó en el marco de un proceso en donde el Estado asumió un rol más participativo en la economía, priorizando la protección social y el acceso a derechos en el largo plazo por parte de los sectores más vulnerables de la población, es decir gastos progresivos que mejoran la distribución del ingreso. A su vez, el Estado destinó una gran masa de recursos a los subsidios económicos otorgados de manera generalizada a la población del Área Metropolitana de Buenos Aires, independientemente de su nivel de ingreso.**

<sup>14</sup> La finalidad Servicios Económicos se vincula a las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye los sectores de energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo.

<sup>15</sup> ASAP y IAE (2015), "Los subsidios energéticos en Argentina".

**Gráfico 7. Evolución del GPC en Educación y Ciencia y Técnica por nivel de gobierno, como porcentaje del gasto total (1995-2015)**

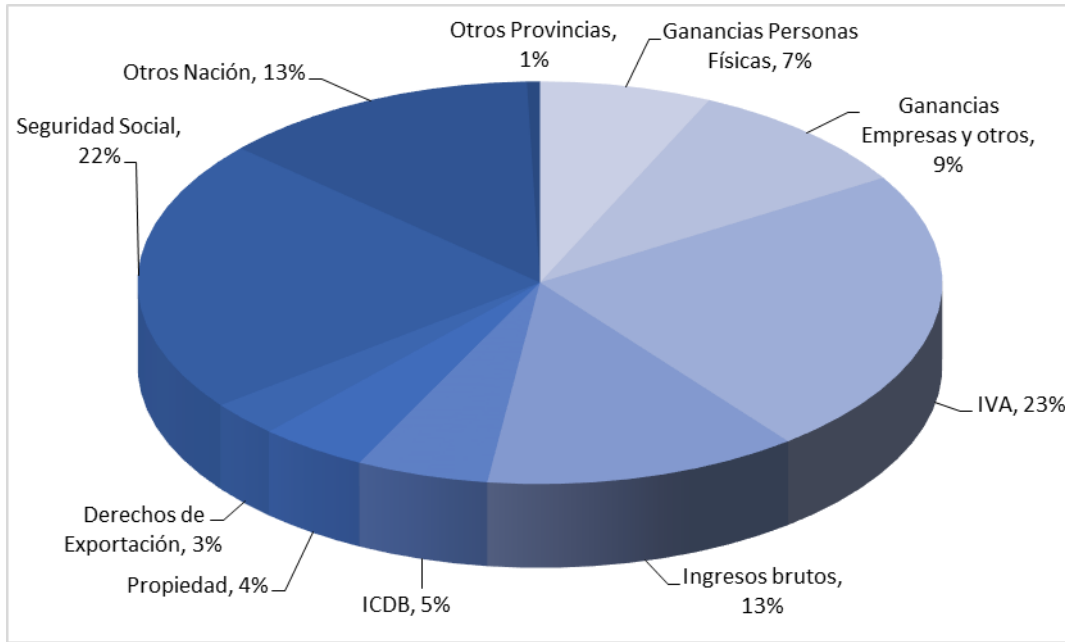


Nota: Gasto en Educación y CyT en relación con el gasto total de cada nivel de gobierno y el gasto total consolidado. La metodología de consolidación de las series utilizadas imputa el Gasto Público en el nivel de gobierno ejecutor, no en el financiador. No incluye al INSSJyP (PAMI) y Obras Sociales Provinciales. Incluye cajas previsionales provinciales no transferidas.  
Fuente: CIPPEC sobre la base de datos de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda.

Como se explicó anteriormente, la expansión del gasto público fue posible en parte<sup>16</sup> gracias al incremento de recursos tributarios y de la seguridad social que trajo aparejado el crecimiento económico, lo cual llevó a que **la presión impositiva (esto es, la relación entre la recaudación de impuestos y de la seguridad social y el PIB) alcance valores máximos**. Tal como muestra el **Gráfico 8**, los principales ingresos provienen de impuestos sobre bienes y servicios, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a nivel nacional (23% de la recaudación total) e Ingresos Brutos a nivel provincial (13% de la recaudación total). Se trata de impuestos que, si bien tienen la ventaja de ser sencillos de recaudar, son regresivos, dado que para quienes se encuentran en los deciles inferiores de la distribución del ingreso los impuestos al consumo representan una carga mayor.

<sup>16</sup> Si bien entre los años 2003 y 2008 se registraron resultados fiscales superavitarios o equilibrados, el aumento más acelerado de los gastos con respecto a los recursos hizo que desde el año 2009 se registre nuevamente déficit fiscal creciente, con las consecuentes necesidades de financiamiento.

**Gráfico 8. Composición de la recaudación tributaria (2016)**



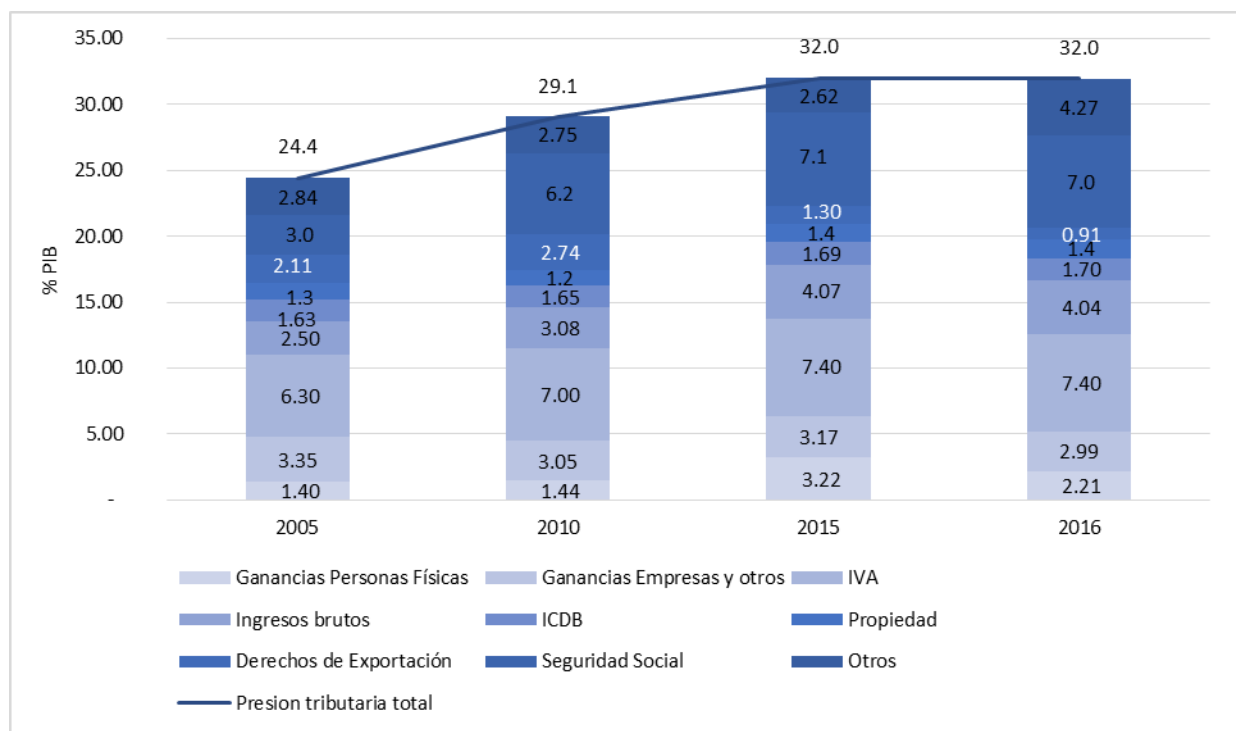
Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

En segundo lugar, en orden de importancia se ubican los recursos de la seguridad social, esto es, los aportes personales y las contribuciones patronales, destinados a financiar las jubilaciones y pensiones, con el 22% de los recursos totales. En tercer orden se encuentran los impuestos sobre los ingresos, con 16% de la recaudación, de los cuales 9 p.p. provienen de las ganancias de las empresas, y 7 p.p. de ganancias de personas físicas. En conjunto, IVA, Ingresos Brutos, Seguridad Social y Ganancias representaron en 2016 casi 75% de la recaudación. Entre los restantes tributos se destacan el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (ICDB), con 5% de la recaudación, impuestos a la propiedad (Bienes Personales e impuestos provinciales), con 4% del total de ingresos, y las retenciones a la exportación, con 3% (disminuyeron su participación en 2016 debido a la eliminación aplicada a productos agropecuarios).

El incremento en los recursos estuvo traccionado por distintos elementos (**Gráfico 9**). Por un lado, la disminución de la informalidad luego de la crisis económica y la posterior reestatización del sistema previsional en 2008 implicaron que los ingresos de la seguridad social pasen de 2,8% del PIB en 2004 a 7% en 2016. Por otra parte, el incremento de la actividad y del nivel de precios también tuvo implicancias en la expansión de los impuestos al consumo (IVA e Ingresos Brutos), que, como recién se mencionó, representan en conjunto más del 35% de la recaudación. A su vez, el proceso inflacionario en conjunto con la falta de un ajuste automático para los impuestos sobre los ingresos, tuvieron un impacto también en esta fuente de ingresos, sobre todo en las ganancias de las personas físicas, cuya participación se había más que duplicado hacia 2015, aunque luego disminuye con la reforma del último año. Además, luego de la crisis de 2001 se introdujeron nuevos impuestos, como las retenciones a las exportaciones y el ICDB.

### Gráfico 9. Evolución de los ingresos tributarios y de la seguridad social en Nación y provincias (2005-2016)

Como porcentaje del PIB



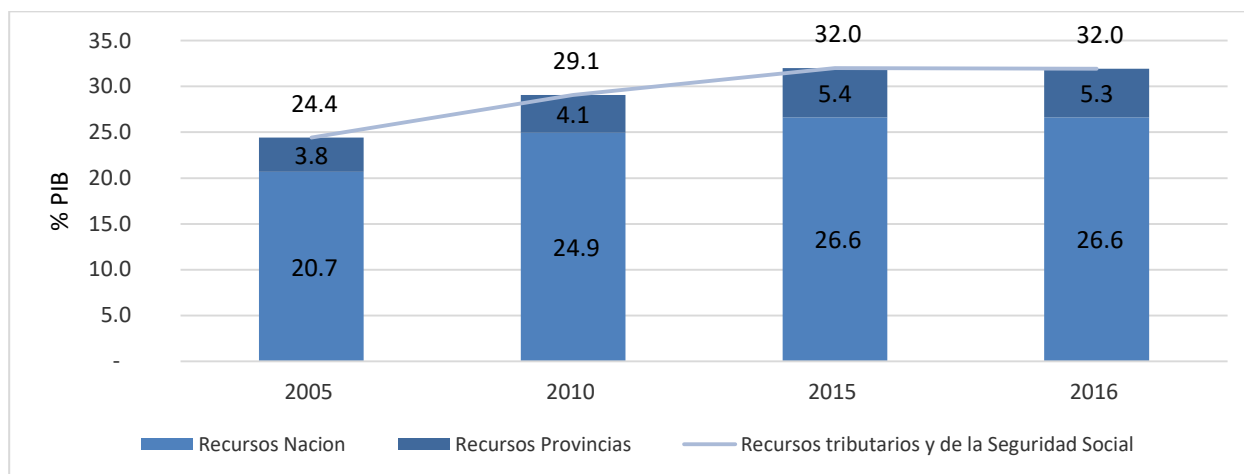
Como porcentaje de los ingresos totales



Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

En lo que respecta a la distribución de la presión impositiva entre Nación y provincias, ambos niveles aumentaron su recaudación en términos del PIB, aunque en términos proporcionales los gobiernos subnacionales tuvieron un mayor incremento, por el incremento en la recaudación de Ingresos Brutos producto de aumentos de alícuotas y eliminación de exenciones en muchas provincias (Gráfico 9).

**Gráfico 10. Ingresos impositivos y de la seguridad social por nivel de gobierno, como porcentaje del PIB (2005-2016)**



Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

### Recuadro 3. El financiamiento del gasto público y el federalismo fiscal

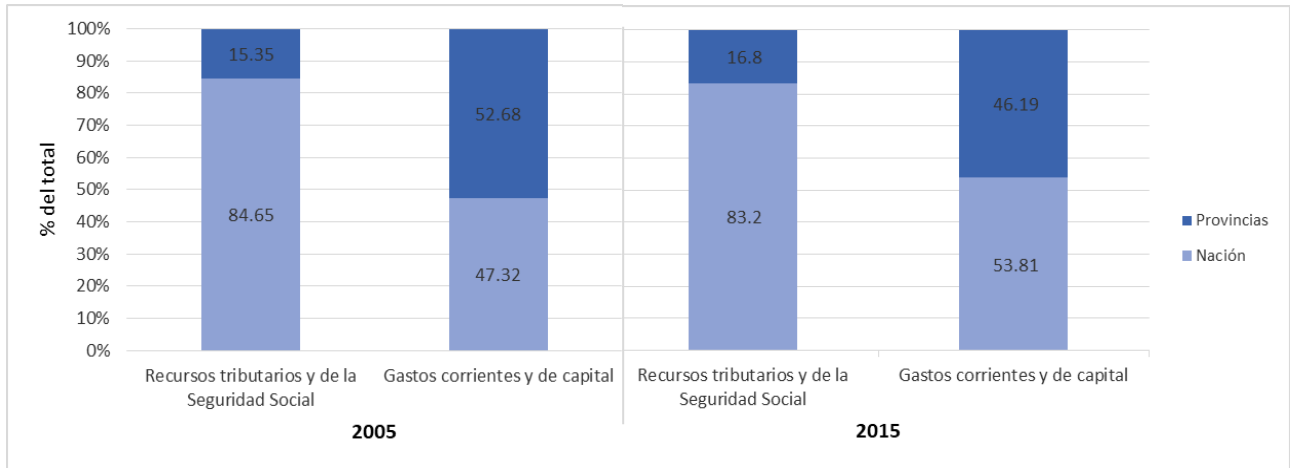
Dada la estructura federal de la Argentina, tanto la Nación como provincias tienen facultades de gasto y recaudación impositiva. La delegación del cobro de ciertos impuestos en Nación sumado a la descentralización de los servicios públicos ha originado el fenómeno conocido como desequilibrio fiscal vertical. Con datos a 2015, Nación recaudó 83% de los ingresos y estuvo a cargo del 54% del gasto público, mientras que los gobiernos subnacionales recaudaron 17% de los ingresos y debieron hacer frente al 46% del gasto total.

Este desbalance hace crucial el sistema de transferencias intergubernamentales, para que los gobiernos subnacionales puedan afrontar sus erogaciones. Entre 2005 y 2015 este desbalance vertical disminuyó levemente por el incremento de la presión tributaria provincial y una mayor concentración del gasto en el nivel nacional (principalmente por ciertos gastos sociales como la moratoria previsional o la Asignación Universal por Hijo y por los subsidios económicos).

A su vez, las necesidades de financiamiento de cada provincia varían de acuerdo con sus capacidades de generación de recursos como del tamaño de su población<sup>17</sup>. A estas heterogeneidades entre provincias se las conoce como desequilibrio horizontal, y hace que el esquema de coparticipación federal de impuestos (del cual se encuentra pendiente su reforma desde la sanción de la Constitución de 1994) resulte un componente clave del financiamiento del gasto provincial, del cual el sistema educativo es uno de sus principales componentes.

<sup>17</sup> Este tema será trabajado en mayor profundidad en la sección 4.

**Gráfico 11. Desequilibrio Fiscal Vertical (2005 y 2015)**



Fuente: Secretaría de Política Económica y Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

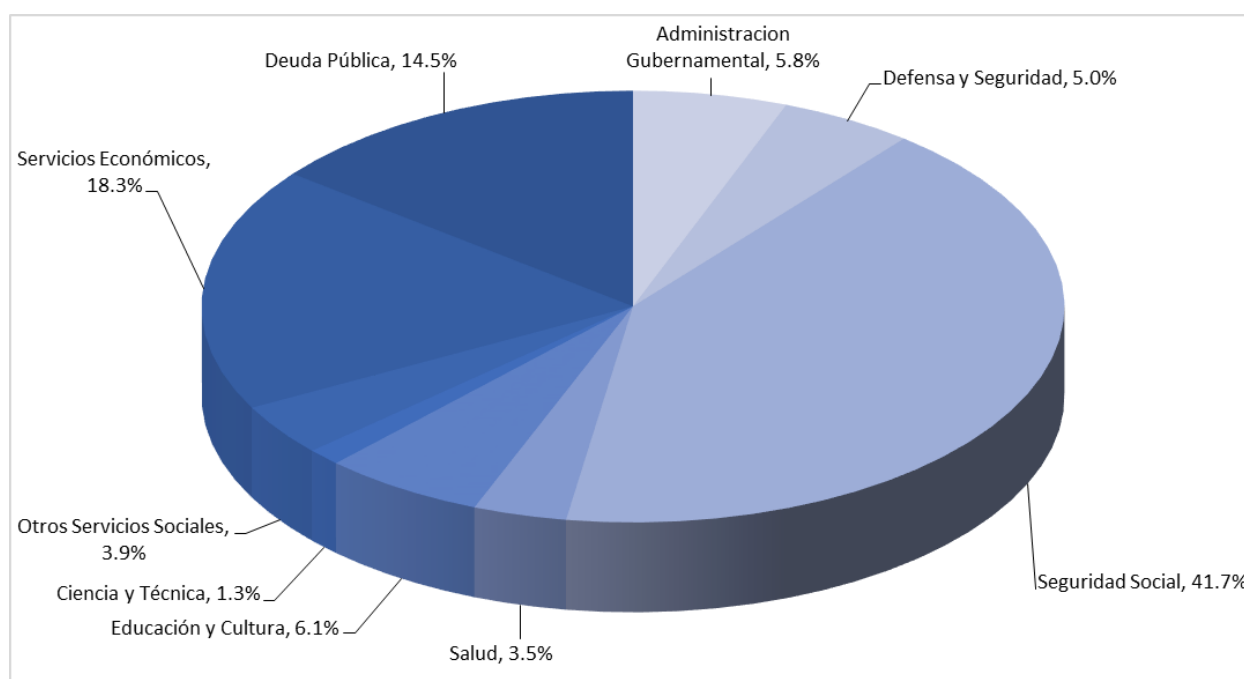
### 3. ¿Cuánto y cómo invierte en educación el Gobierno Nacional?

La estructura federal argentina implica, como se mencionó anteriormente, diferentes responsabilidades para cada uno de los niveles de gobierno. Esta “división de tareas” entre Nación y gobiernos subnacionales implica, para el sector educativo, que sean las provincias las encargadas de la provisión de los servicios de educación básica. El nivel nacional tiene a su cargo el financiamiento y gestión de ciertas áreas, como la educación superior, la infraestructura, los programas compensatorios y, desde 1999, los fondos salariales. La gobernanza del sistema se realiza a través del Consejo Federal de Educación, presidido por el Ministro de Educación Nacional y en el que se encuentran representadas todas las provincias, con el objeto de unificar las políticas educativas y tener un diseño curricular homogéneo a lo largo del país.

#### Esfuerzo financiero nacional por la educación

Acorde con sus responsabilidades, más del 40% del gasto público de la Administración Nacional<sup>18</sup> se vincula con el sistema previsional. El gasto educativo representó en 2016 el 6,1% del Gasto Público Nacional (GPN), que totaliza 7,4% si se le adiciona el gasto en Ciencia y Técnica (Gráfico 12).

Gráfico 12. Composición del gasto de la Administración Pública Nacional (2016)



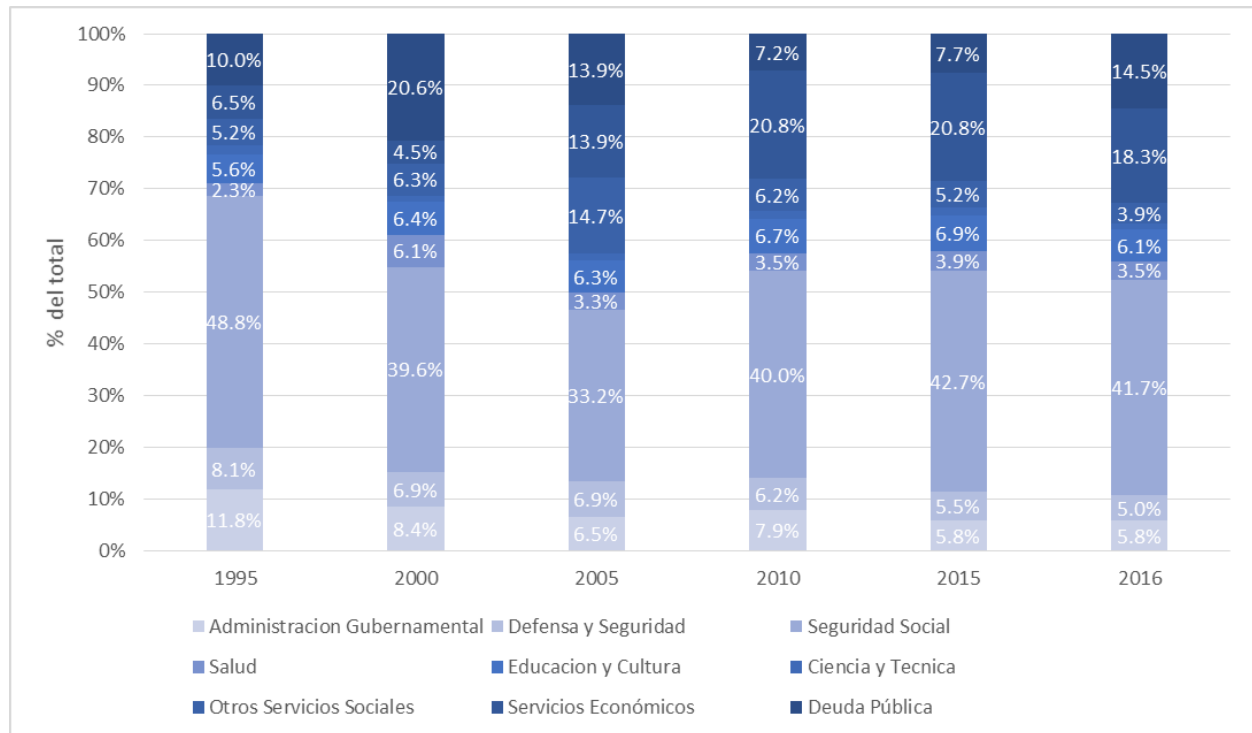
Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

La evolución del gasto por finalidad y función muestra, desde 2005, un incremento marcado de la participación de la finalidad de Servicios Económicos, debido a que aquí se registran, entre otros gastos, los subsidios al transporte y energía, que como se mencionó en la sección anterior tuvieron un incremento notorio. Por otra parte, se presenta (hasta 2015) una

<sup>18</sup> La Administración Pública Nacional comprende a la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social. No incluye empresas públicas y fondos fiduciarios.

reducción del peso de los intereses de la deuda y de otros gastos sociales distintos de Educación, Salud y Previsión Social, principalmente programas de empleo y de asistencia social (**Gráfico 13**).

**Gráfico 13. Composición del Gasto Público de la Administración Pública Nacional (1995-2016)**



Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

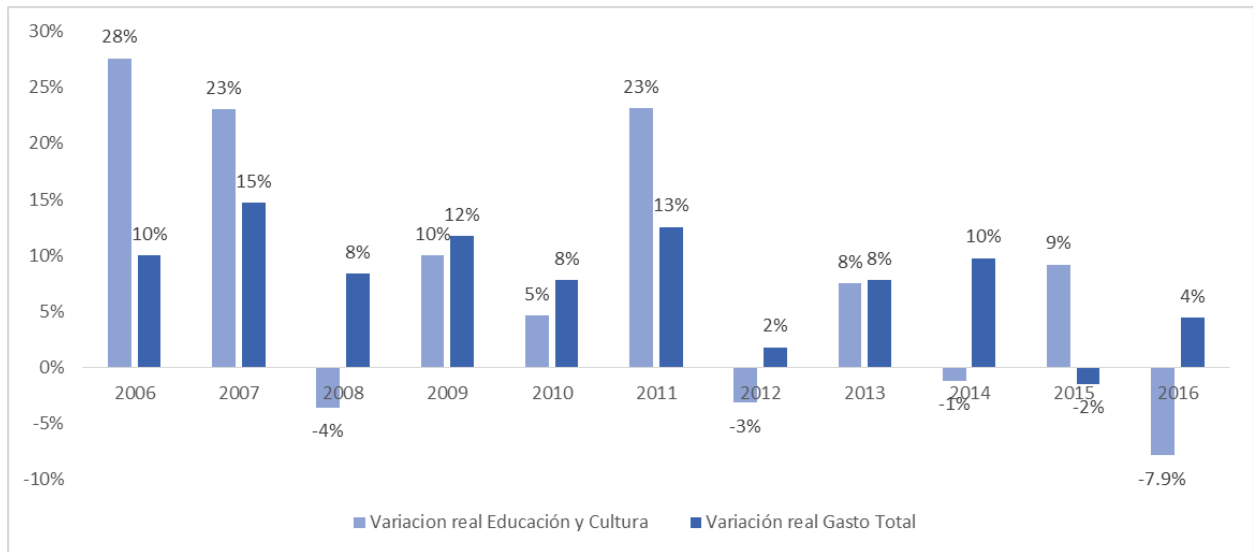
**El esfuerzo por la educación<sup>19</sup> del gobierno nacional aumenta hacia el año 2000, con el FONID, y en 2006 y 2007, los primeros años de implementación de la LFE.** Luego se mantiene en torno al 7% del gasto total, con las excepciones de 2014 y de 2016. En 2014 se evidencia un pico en la participación de los Servicios Económicos, mientras que, en 2016, producto de la devaluación, el peso de los intereses de la deuda es el que más aumenta.

Otra manera de analizar la evolución del gasto educativo es a través de su variación real interanual, esto es, de la evolución de los recursos descontando el impacto de la inflación, a fin de hacer los recursos comparables en términos de poder adquisitivo (**Gráfico 14**). **Los años 2006, 2007, 2011 y 2015, estos últimos tres, años de elecciones presidenciales, aparecen como los de mayor incremento real del gasto en Educación y Cultura. Por el contrario, en 2008, 2012, 2014 y 2016 se registraron caídas reales, siendo el último año el que mayor disminución presenta. Estas caídas, junto con aumentos del gasto total, implicaron que en todos estos años el esfuerzo educativo haya disminuido, como se mostró anteriormente.**

<sup>19</sup> El esfuerzo financiero por la educación mide el gasto en Educación con relación al gasto total. Por lo tanto, que ese indicador disminuya no implica que disminuyan los recursos destinados a la educación, sino que estos crecen menos que el gasto total, por lo cual disminuye su participación. Es decir, se trata de una medida que permite visualizar la importancia relativa del sector educativo respecto de otras partidas del gasto público.



**Gráfico 14. Variación real interanual del gasto público y del gasto en Educación y Cultura de la Administración Pública Nacional (2006-2016)**



Nota: deflactado por variación de precios al consumidor elaborada en base a estimaciones privadas e INDEC (hasta 2007 y desde abril de 2016).

Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

Otro indicador que permite vislumbrar el comportamiento del gasto educativo es su evolución en términos del PIB (**Gráfico 15**). El peso del gasto educativo nacional se duplicó entre 1995 y 2015, lo cual sucedió, como se explicó en la sección anterior al analizar el gasto consolidado, en un contexto de crecimiento general del gasto público. En este caso, las erogaciones de la Administración Nacional se incrementaron en más de 9 puntos porcentuales (de 15,2% a 24,5% del PIB). En el año 2016, un año de contracción económica, el gasto real en Educación y Cultura se redujo un 8%, pero mantuvo su participación en el PIB en niveles superiores a 2014.

**Gráfico 15. Evolución del gasto público nacional en Educación, Cultura y Ciencia y Técnica, y el gasto público nacional total como porcentaje del PIB (1995-2016)**

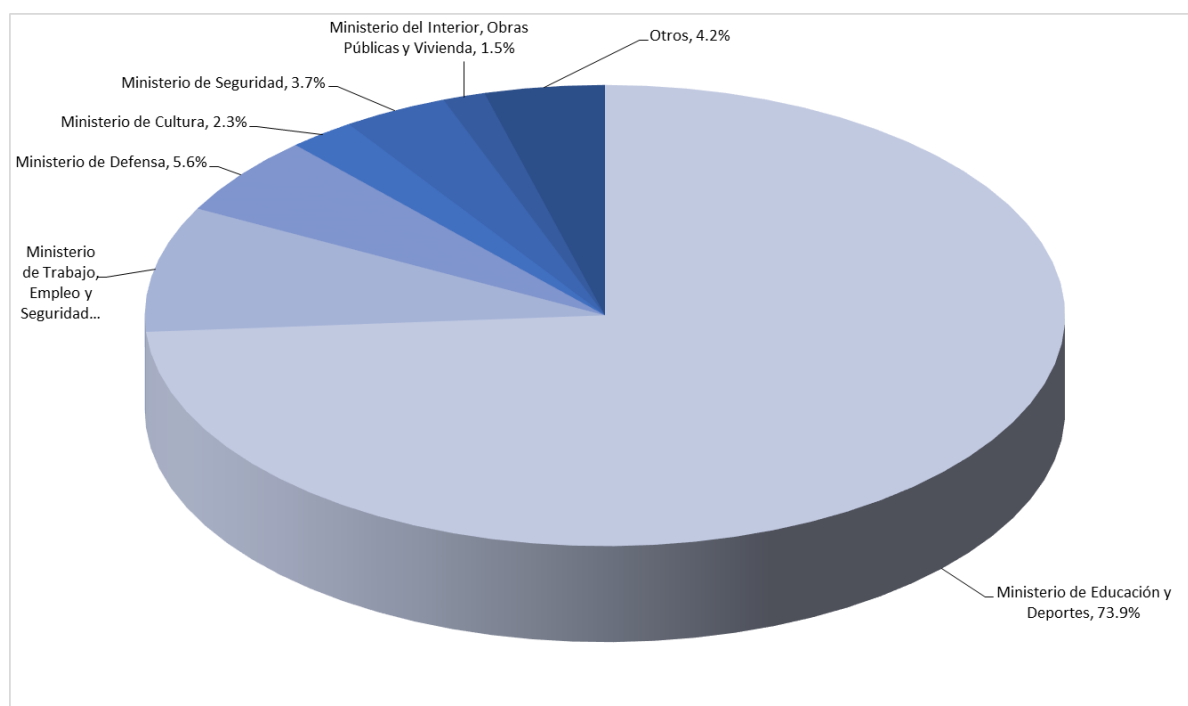


Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

## Composición del gasto educativo nacional

El gasto de la función Educación y Cultura del Gobierno Nacional se ejecuta a través de distintas jurisdicciones<sup>20</sup>. El Ministerio de Educación Nacional (MEN)<sup>21</sup> se encuentra a cargo de casi tres cuartas partes de estas erogaciones, pero también intervienen otros organismos. En particular, desde la implementación de los programas Conectar Igualdad y Progresar, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) – en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social- ha cobrado mayor importancia. Por su parte, dentro del gasto de esta función también se registra el ejecutado por las fuerzas de seguridad para capacitación de su personal, así como también los gastos en infraestructura a cargo del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Finalmente, se registran las erogaciones vinculadas con el Ministerio de Cultura y organismos relacionados (**Gráfico 16**). Más del 80% de este gasto en Educación y Cultura se relaciona con transferencias, principalmente a Universidades Nacionales pero también a provincias y municipios para financiar gastos corrientes y a individuos.

**Gráfico 16. Gasto nacional en Educación y Cultura por jurisdicción (2016)**



Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

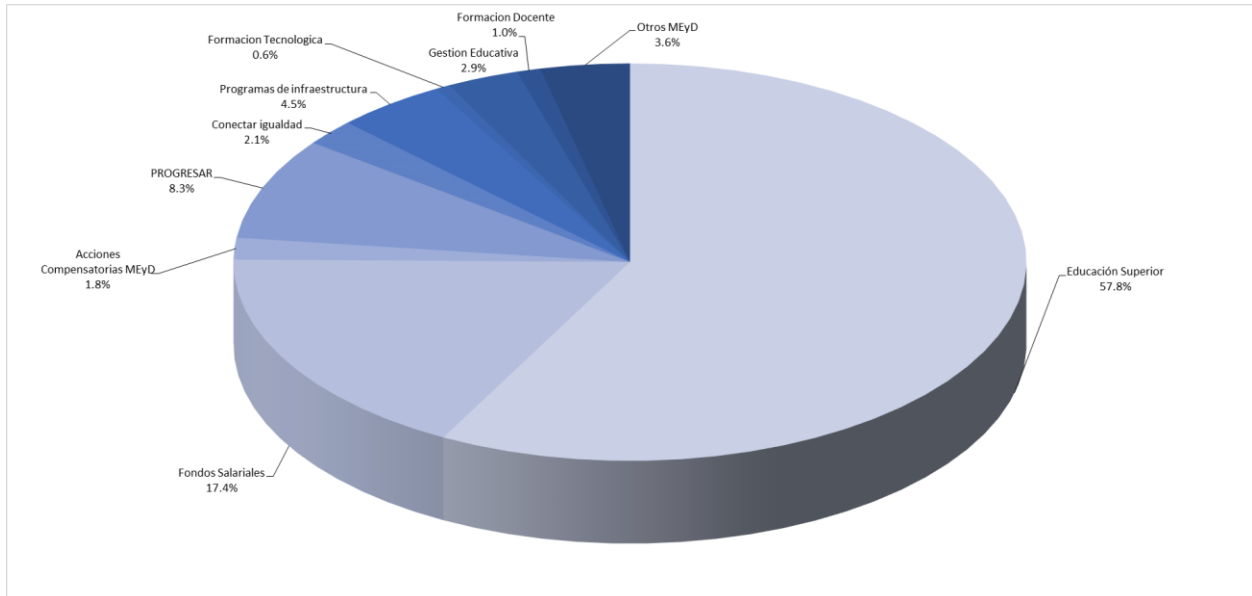
Si sólo se contemplan los gastos del MEN y se le agregan los programas Progresar y Conectar Igualdad y la inversión en infraestructura del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, se obtiene que, para el año 2016, **casi 60% del gasto educativo nacional se vincula con el financiamiento de la Educación Superior y algo más de 17% se relaciona con los fondos salariales: FONID y Fondo de Compensaciones Salariales (FCS)** (**Gráfico 17**). El Progresar, que otorga transferencias monetarias a jóvenes estudiantes de bajos ingresos para que completen sus estudios secundarios y superiores, tuvo en 2016 una magnitud considerable, con más de 8% de este gasto. Luego se ubicaron los programas de infraestructura, el programa Conectar Igualdad, programas de formación docente y otros programas compensatorios. Si se deja de lado el

<sup>20</sup> Se denomina “jurisdicciones” a las organizaciones públicas que integran la Administración Central.

<sup>21</sup> Hasta julio de 2017 este ministerio se denominaba “Ministerio de Educación y Deporte (MEN)”.

financiamiento de la educación superior y se focaliza en educación básica (**Gráfico 18**), se obtiene que en 2016 40% de este gasto nacional se destinó a fondos salariales, 20% al programa Progresar y 11% a inversión en infraestructura educativa.

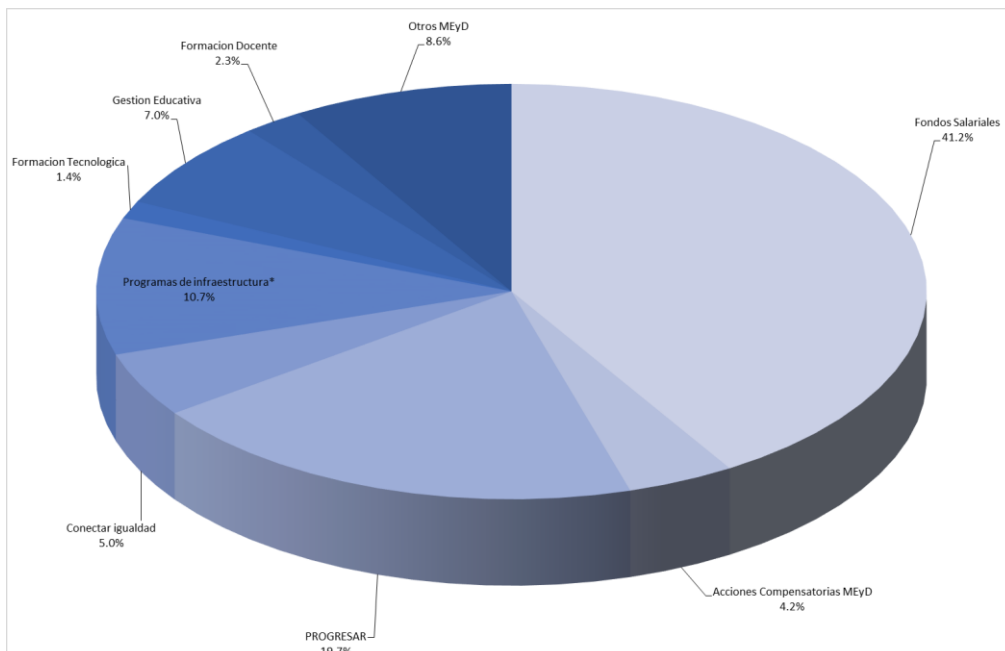
**Gráfico 17. Composición del gasto nacional en Educación por programa (2016)**



Nota: El gasto nacional en Educación Incluye solo programas del Ministerio de Educación y Deportes, del Ministerio de Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y ANSES (Conectar Igualdad y Progresar). Los programas de infraestructura incluyen los ejecutados por el MEN y por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda

Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 18. Composición del gasto nacional en Educación Básica (2016)**



Nota: El gasto nacional en educación básica incluye solo programas del Ministerio de Educación y Deportes, del Ministerio de Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y ANSES (Conectar Igualdad y Progresar). No incluye el programa Desarrollo de la Educación Superior. Los programas de infraestructura incluyen los ejecutados por el MEN y por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

Finalmente, se muestra la evolución reciente de las principales líneas programáticas. Al analizar el gasto del año 2016 con respecto a 2015, surge que, si bien en el total se registró una disminución de 7,9% en términos reales, el comportamiento al interior de la función fue dispar. En el Cuadro 2 surge una disminución real de la mayoría de los programas, con la excepción del importante aumento de los fondos salariales, que, con un incremento real de 73%, casi duplican en 2016 su participación dentro del gasto educativo. Este programa es el único que contribuye al crecimiento del gasto educativo en términos positivos, dado que en casi todo el resto de los programas del sector se registraron caídas en términos reales<sup>22</sup>.

**Cuadro 2. Evolución reciente del gasto nacional en Educación y Cultura (2015-2016)**

Programas de Educación y Cultura	En pesos de 2016		Variación real 2015/2016	% Total	
	2015	2016		2015	2016
Desarrollo de la Educación Superior	68.638,45	63.030,00	-8,2%	49,0%	48,8%
FONID	10.944,62	18.963,19	73,3%	7,8%	14,7%
Otros programas ME	19.007,76	13.348,96	-29,8%	13,6%	10,3%
Gasto educativo otros ministerios	41.617,15	33.808,07	-18,8%	29,7%	26,2%
Total	140.207,98	129.150,22	-7,9%	100,0%	100,0%

Deflactado por variación IPC INDEC año 2016: 41,9%.

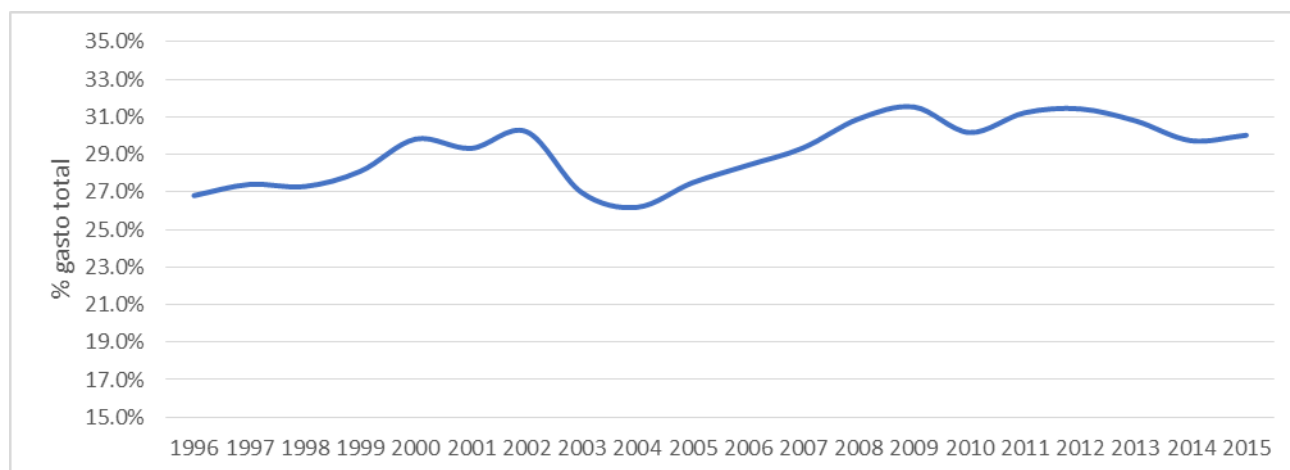
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda, e INDEC.

<sup>22</sup> En el Cuadro A2 del anexo se puede encontrar mayor detalle de la incidencia de cada programa y su contribución al crecimiento.

#### 4. ¿Cuánto y cómo invierten en educación las provincias?

Esta sección se propone analizar el gasto educativo provincial. En conjunto, las 24 jurisdicciones han incrementado el esfuerzo financiero por la educación (esto es, el gasto educativo frente al gasto total) pasando de 27% en 1996 a 30% en 2015, con años con esfuerzos mayores como 2009 y 2012, cuando este indicador alcanza el 31,5% (Gráfico 19). Como es de esperar, el período de mayor incremento sostenido ocurre con la implementación de la LFE entre 2005 y 2009, y si bien luego presenta oscilaciones, se logra mantener en un nivel superior al previo a la sanción de esta ley.

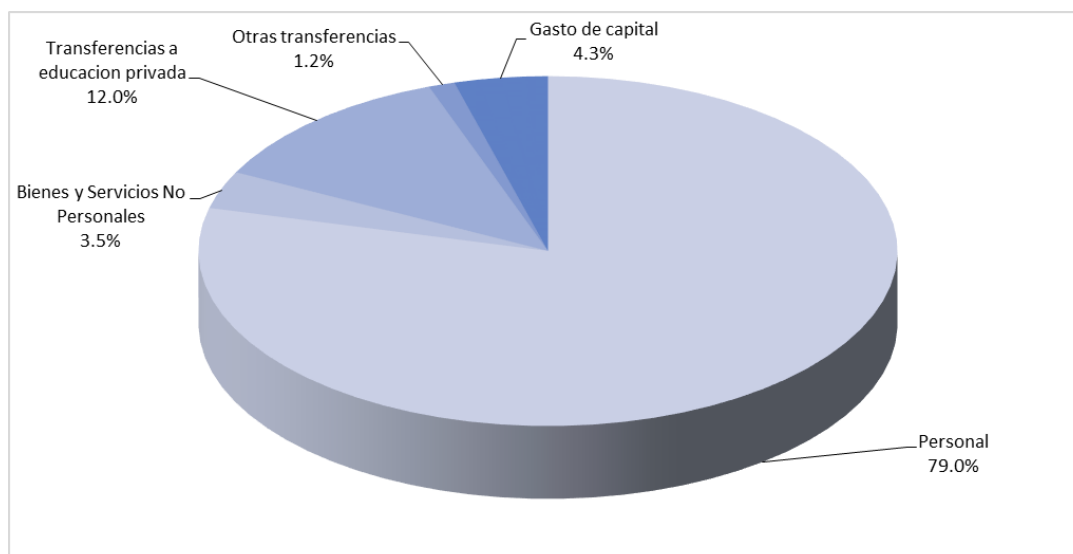
**Gráfico 19. Evolución del gasto educativo provincial como porcentaje del gasto total provincial (1996-2015)**



Fuente: CGECSE/DNPE/SlyCE/MEN.

Acorde a sus responsabilidades en cuanto a la gestión y operación de las escuelas, **el gasto provincial en educación se concentra principalmente en remuneraciones (Gráfico 20)**. Casi 80% del gasto se vincula a personal, y, si se suman las transferencias a educación privada -que son para financiar también salarios docentes- se obtiene que más del 90% del gasto educativo provincial se concentra en partidas salariales.

**Gráfico 20. Composición del gasto educativo provincial (2015)**

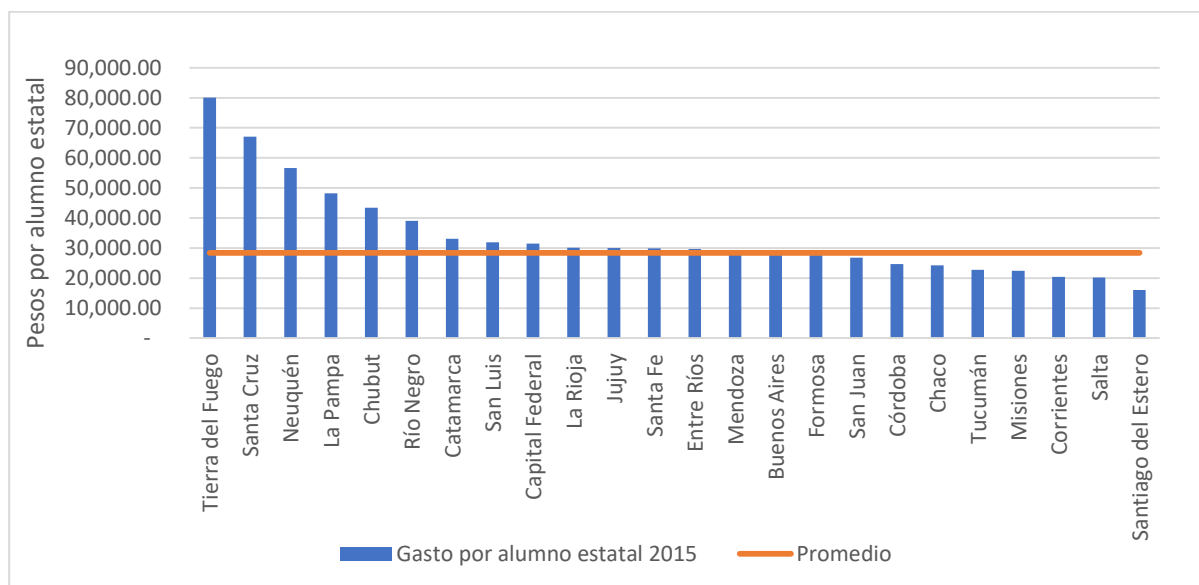


Fuente: CGECSE/DNPE/SlyCE/MEN.

Mas allá de la evolución agregada del gasto educativo provincial, es importante profundizar en las diferencias entre las distintas provincias, dada la heterogeneidad que se presentan entre ellas. Los dos indicadores clave que se analizan en esta sección son el esfuerzo financiero por la educación -esto es, la relación entre el gasto educativo y el gasto total de cada provincia- y el gasto por alumno de gestión estatal (esto es el gasto educativo neto de transferencias al sector privado en relación con la matrícula estatal). Es importante entender ambos indicadores como complementarios al momento de realizar comparaciones provinciales, dado que, mientras que el primero representa una dimensión del esfuerzo fiscal de la provincia para el sector educativo, el segundo se vincula también a las capacidades fiscales y a la escala de cada una. Es decir, provincias con similar esfuerzo educativo pueden presentar, debido a sus diferentes características económicas y demográficas, magnitudes muy dispares en cuanto a gasto educativo por alumno.

El **Gráfico 21** ilustra la heterogeneidad interprovincial en materia de gasto por alumno estatal. Con datos para el año 2015, en el extremo superior se ubican Tierra del Fuego, Santa Cruz y Neuquén, con niveles que superan los \$75.000 por alumno en la primera, los \$65.000 en la segunda y los \$56.000 en la tercera. En el extremo inferior se encuentran Santiago del Estero, Salta y Corrientes, con \$16.000 en la primera y apenas superando los \$20.000 en las otras dos. El esfuerzo educativo también varía entre las provincias, con Buenos Aires como la que mayor proporción de su presupuesto destina a este sector (36%) y Santiago del Estero ubicado en el último lugar (20%).

**Gráfico 21. Gasto por alumno estatal, por provincia (2015)**



Fuente: CGECSE/DNPE/SlyCE/MEN.

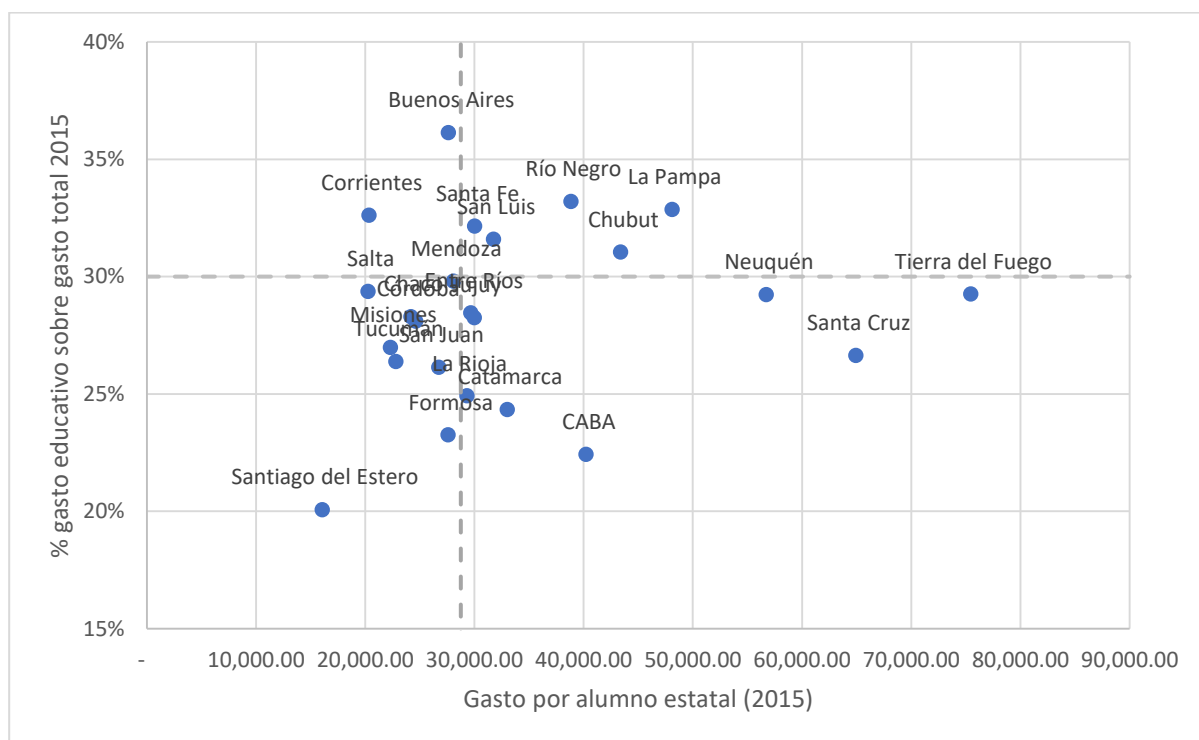
Es importante notar que, al comparar el ranking de ambos indicadores (gasto educativo por alumno estatal y esfuerzo educativo), el orden difiere de gran manera. Es decir, **no son las provincias que mayor esfuerzo por la educación realizan las que logran tener un gasto por alumno estatal más elevado (Cuadro 3 y Gráfico 22)**. Por ejemplo, Buenos Aires y Formosa presentan un gasto por alumno estatal similar, pero para ello la primera realiza un esfuerzo financiero por la educación más de un 50% superior a la segunda. O, con un esfuerzo educativo inferior al de Buenos Aires, Tierra del Fuego alcanza un gasto por alumno estatal casi 3 veces superior.

**Cuadro 3. Principales indicadores de gasto educativo provincial (2015)**

Jurisdicción	Esfuerzo educativo 2015	Jurisdicción	Inversión por alumno estatal 2015
Buenos Aires	36,1%	Tierra del Fuego	75.459,44
Río Negro	33,2%	Santa Cruz	64.948,49
La Pampa	32,9%	Neuquén	56.726,04
Corrientes	32,6%	La Pampa	48.101,29
Santa Fe	32,2%	Chubut	43.379,26
San Luis	31,6%	CABA	40.228,11
Chubut	31,1%	Río Negro	38.837,73
Mendoza	29,8%	Catamarca	33.017,21
Salta	29,4%	San Luis	31.747,05
Tierra del Fuego	29,3%	Santa Fe	30.023,72
Neuquén	29,2%	Jujuy	29.984,89
Entre Ríos	28,5%	Entre Ríos	29.684,89
Chaco	28,3%	La Rioja	29.328,56
Jujuy	28,3%	Mendoza	28.082,57
Córdoba	28,1%	Buenos Aires	27.627,99
Misiones	27,0%	Formosa	27.598,79
Santa Cruz	26,7%	San Juan	26.726,23
Tucumán	26,4%	Córdoba	24.634,35
San Juan	26,1%	Chaco	24.189,45
La Rioja	24,9%	Tucumán	22.821,36
Catamarca	24,3%	Misiones	22.321,47
Formosa	23,3%	Corrientes	20.361,49
CABA	22,4%	Salta	20.275,60
Santiago del Estero	20,1%	Santiago del Estero	16.070,07
Promedio	28,4%	Promedio	33.840,67

Fuente: CGECSE/DNPE/SlyCE/MEN.

**Gráfico 22. Gasto educativo provincial como porcentaje del gasto total y gasto por alumno estatal en pesos (2015)**



Fuente: CIPPEC sobre datos de CGECSE/DNPE/SlyCE/MEN.

Las provincias con mayor relación entre el gasto educativo y su presupuesto total tampoco son las que necesariamente logran alcanzar salarios docentes más elevados, donde pueden observarse provincias con esfuerzo educativo mayores al promedio, pero con salarios docentes inferiores o entre los más bajos del país. Buenos Aires y Corrientes son dos ejemplos claros en este sentido (ver Gráfico A1 en el Anexo). Lo anterior indica la presencia de otros elementos, como la disponibilidad de recursos fiscales y la escala del sistema de cada provincia, que resultan cruciales al momento de explicar las disparidades inter-provinciales.

La evolución salarial docente también ha sido dispar. Como se muestra en el Cuadro 4, el promedio de variación entre los extremos de este periodo es de 78%. Al analizar la evolución en el conjunto del periodo 2003/2016 y por periodos de gobierno, surgen provincias con incrementos reales muy superiores al promedio como Salta, Chaco y Río Negro, con incrementos de 137%, 127% y 119% respectivamente (en términos reales, esto es, llevando todas las cifras a valores de 2016 para eliminar el efecto de la inflación). Por su parte, Santiago del Estero (con un incremento de tan solo 3% en términos reales), Catamarca (37%) o La Rioja (42%) se encuentran en el extremo inferior. Al evaluar los periodos de gobierno, surge aquí también que el mayor incremento se dio entre los años 2003 y 2007, debido a la recuperación luego de la severa caída que habían sufrido los salarios reales con la crisis económica.



**Cuadro 4. Evolución del salario real docente y variación, por provincia (2003-2016)**

	2003	2007	2011	2015	2016	Variación 2003/2016	Variación 2011/2015	Variación 2015/2016
Buenos Aires	6.603	11.836	12.662	14.122	13.258	101%	12%	-6%
Catamarca	7.823	12.918	11.657	11.036	10.747	37%	-5%	-3%
Chaco	6.762	12.098	15.138	13.991	15.365	127%	-8%	10%
Chubut	10.228	15.262	14.655	17.682	16.992	66%	21%	-4%
Ciudad de Buenos Aires	7.701	12.279	13.346	14.261	13.553	76%	7%	-5%
Córdoba	10.045	15.836	17.218	17.957	16.943	69%	4%	-6%
Corrientes	6.432	10.213	12.323	12.398	11.337	76%	1%	-9%
Entre Ríos	6.383	12.295	12.776	13.697	13.150	106%	7%	-4%
Formosa	5.932	10.025	11.205	11.154	10.398	75%	0%	-7%
Jujuy	6.249	12.295	13.186	12.780	12.120	94%	-3%	-5%
La Pampa	8.324	15.713	18.633	18.029	17.283	108%	-3%	-4%
La Rioja	7.787	10.557	13.567	11.791	11.021	42%	-13%	-7%
Mendoza	7.335	11.738	12.277	13.858	12.906	76%	13%	-7%
Misiones	5.736	10.295	11.224	13.361	12.090	111%	19%	-10%
Neuquén	10.582	16.213	15.484	17.781	16.789	59%	15%	-6%
Río Negro	6.737	11.320	13.080	15.576	14.743	119%	19%	-5%
Salta	6.762	10.377	12.958	15.686	16.043	137%	21%	2%
San Juan	7.640	13.016	12.521	13.255	12.618	65%	6%	-5%
San Luis	9.154	13.557	14.879	14.483	14.771	61%	-3%	2%
Santa Cruz	12.364	26.836	24.874	25.262	23.350	89%	2%	-8%
Santa Fe	7.933	13.312	19.755	16.959	16.049	102%	-14%	-5%
Santiago del Estero	9.178	11.713	11.060	9.322	9.471	3%	-16%	2%
Tierra del Fuego	14.011	24.205	19.375	25.398	21.772	55%	31%	-14%
Tucumán	6.652	11.148	14.411	14.470	13.946	110%	0%	-4%
Promedio	8.098	13.544	14.511	15.180	14.446	78%	5%	-5%

Nota: Salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad. En pesos de 2016. Deflactado por variación de precios al consumidor elaborada en base a estimaciones privadas e INDEC (hasta 2007 y desde abril de 2016).

Fuente: CGECSE/DNPE/SlyCE/MEN e INDEC.

Otra manera de mostrar esta disparidad entre las provincias es a través de la brecha del promedio de las 6 jurisdicciones que mayores y menores indicadores presentan (¡Error! La autoreferencia al marcador no es válida.). Para el caso del gasto por alumno estatal, este indicador se ubicaba en 2,6 para el año 2015, sin mostrar cambios significativos con respecto años previos. Es decir, en promedio, las 6 provincias con mayor gasto educativo por alumno presentan un gasto superior en casi 3 veces al del promedio de las 6 provincias con gasto por alumno inferior. En el caso del esfuerzo educativo, esta disparidad se ubica también estable en alrededor de 1,5 veces la diferencia entre las que más y menos proporción presentan entre gasto educativo y gasto total. Y, en el caso de los salarios docentes, esta relación se ubica entre 1,7 y 1,8 veces en los años analizados. **La equiparación de las desigualdades provinciales constituye de este modo una asignatura aún pendiente, a pesar del importante incremento en la inversión educativa a nivel agregado.**

**Cuadro 5. Evolución de la brecha entre las seis jurisdicciones con mejor inversión y esfuerzo más alto, y las seis jurisdicciones con inversión y esfuerzo más bajo (2005-2016)**

Indicador	2005	2010	2015	2016
Inversión por alumno estatal	2,5	2,7	2,6	S/D
Esfuerzo educativo	1,5	1,5	1,4	S/D
Salario	1,8	1,7	1,8	1,7

Nota: Salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad. Promedio simple entre las 24 jurisdicciones. En pesos de 2016. Deflactado por variación de precios al consumidor elaborada en base a estimaciones privadas e INDEC (hasta 2007 y desde abril de 2016).

Fuente: CIPPEC sobre datos de CGECSE/DNPE/SlyCE/MEN.

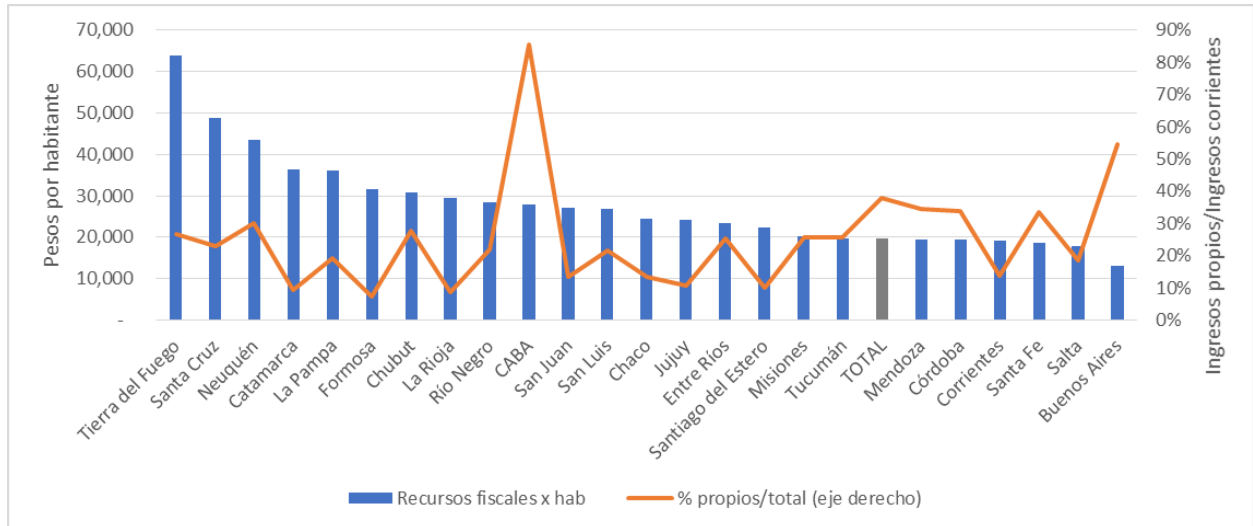
Las diferencias en los indicadores de gasto tienen su origen más profundo en las desigualdades en el desarrollo inter provincial y en las inequidades que presenta el sistema de reparto de recursos fiscales a lo largo del país, la coparticipación federal. Dada la estructura federal del país y la distribución de las responsabilidades de recaudación y de gasto público, las erogaciones se encuentran descentralizadas en las provincias, mientras que la recaudación se centraliza más en el nivel central de gobierno. Este desequilibrio vertical (mencionado en la primera sección) da origen a la necesidad de un sistema de transferencias de recursos. A grandes rasgos, el sistema de coparticipación federal realiza una primera división de recursos entre la Nación y el conjunto de las provincias (coparticipación primaria). Esta masa de recursos coparticipables se divide luego entre las 24 jurisdicciones de acuerdo con coeficientes de reparto establecidos en 1988 sin criterios objetivos (coparticipación secundaria), dando origen a una gran disparidad de recursos fiscales por habitante entre las distintas provincias.

Los gráficos que siguen ilustran esta situación. En primer lugar, se muestra que las provincias patagónicas son las que tienen mayores recursos fiscales por habitante. Tierra del Fuego y Santa Cruz presentan 4,8 y 3,7 veces más ingresos por habitante que Buenos Aires, respectivamente.<sup>23</sup> El origen de estas diferencias viene dado tanto por la diferencia en los recursos de origen nacional (Gráfico 23 y Gráfico 24) como también por las desigualdades en los recursos propios de las provincias y por las diferentes estructuras poblacionales. Así, la existencia en estas provincias de ingresos por regalías y de mayores bases imponibles producto de una población de mayores ingresos, las ponen en una situación más aventajada que otras provincias como las del Norte, que no tienen esta fuente adicional de ingreso como las regalías y cuya población presenta ingresos menores. En el caso de la provincia de Buenos Aires resalta además la discrepancia entre la concentración de la población (39%) y en la participación en los recursos de origen nacional (18%) (Cuadro 6)<sup>24</sup>. La Ciudad de Buenos Aires (CABA) constituye una excepción en cuanto a que se trata de la que mayor participación de recursos propios presenta en relación con sus ingresos totales.

<sup>23</sup> En noviembre de 2017 el Gobierno Nacional y los gobernadores de 23 provincias (excepto San Luis) firmaron un pacto fiscal que establece una serie de modificaciones al sistema de distribución de recursos fiscales. La Provincia de Buenos Aires es la principal beneficiada, dado que el reconocimiento de su reclamo por el congelamiento del Fondo Conurbano Bonaerense implicará que reciba \$21.000 millones adicionales en 2018 y \$44.000 millones en 2019. Al mismo tiempo, se eliminan las asignaciones específicas del Impuesto a las Ganancias -con lo que se vuelve a coparticipar la totalidad de este impuesto, y se modifica la distribución del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, que se destinará al financiamiento de la ANSES. Además de la compensación a la Provincia de Buenos Aires, se establecen compensaciones adicionales a las provincias que sufran pérdidas por el cambio de esquema (Fuente: Cetrángolo O. y Folgar, J. "Apuntes sobre el impacto fiscal del pacto entre Nación y las provincias, y otras reformas asociadas", Nuevos Papeles, 13 de diciembre de 2017).

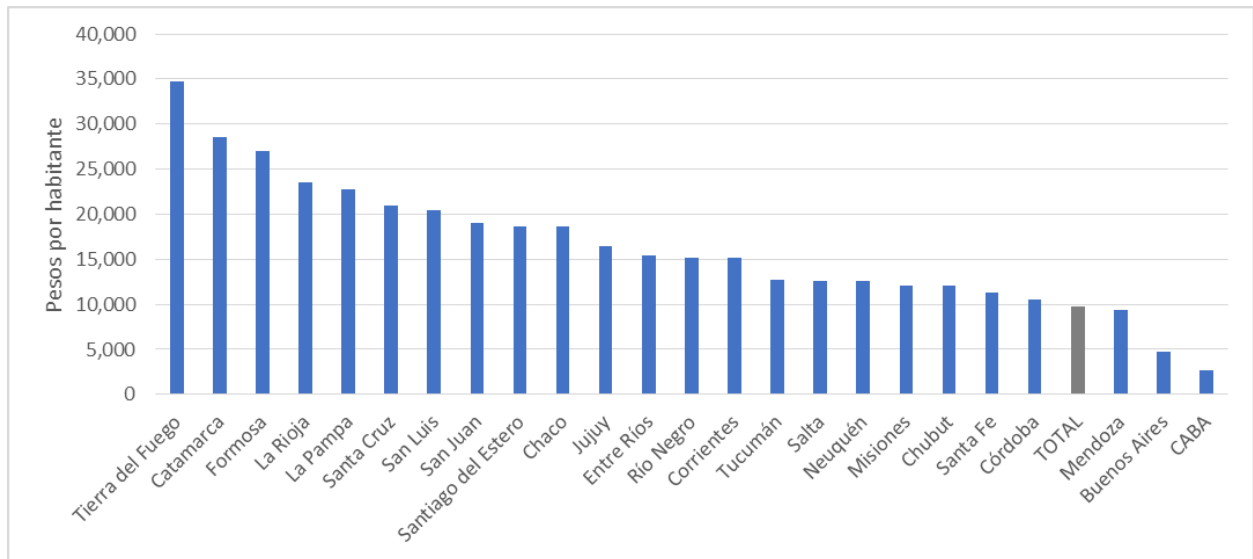
<sup>24</sup> Los datos de participación en los Recursos de Origen Nacional se refieren a diciembre de 2016 (al momento de la elaboración de este informe no se encuentra disponible el total de 2016).

**Gráfico 23. Recursos fiscales por habitante y participación de ingresos propios (2015)**



Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 24. Recursos de Origen Nacional por habitante (2015)**



Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

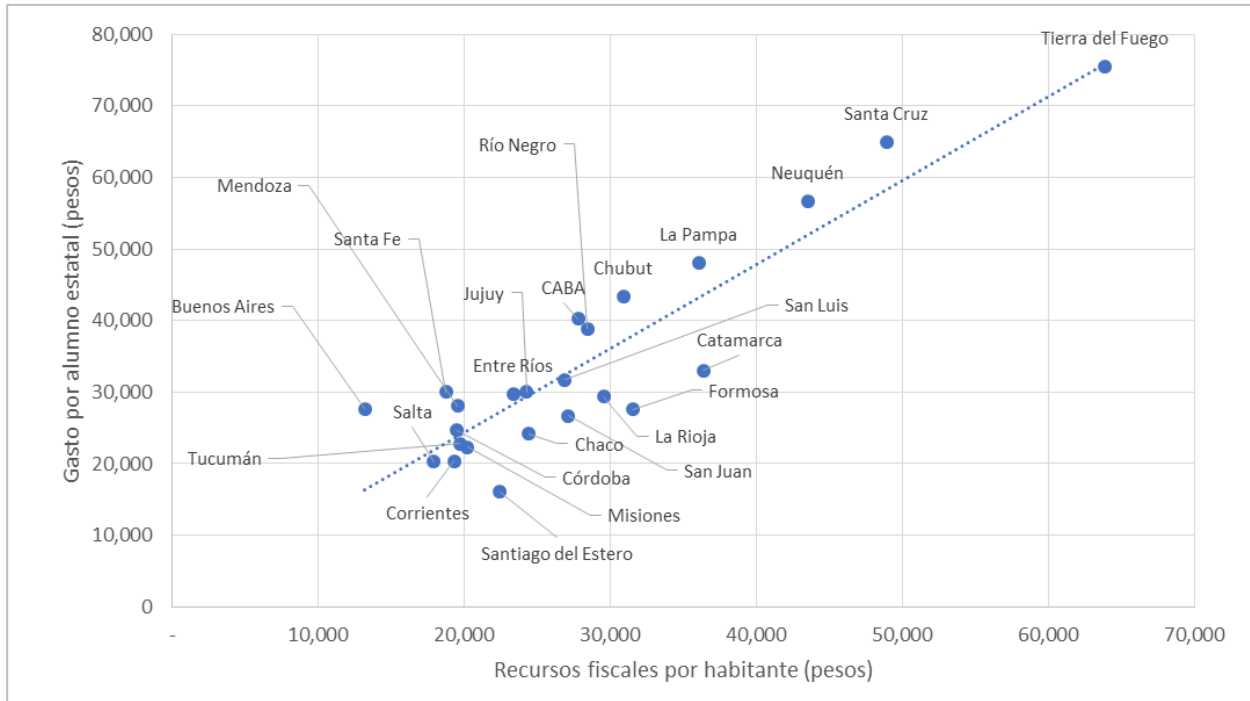
**Cuadro 6. Participación provincial en Recursos de Origen Nacional y población (diciembre 2016)**

Provincia	% en Recursos de Origen nacional	% Población	Diferencia
Buenos Aires	18%	18%	-21%
CABA	5%	5%	-2%
Mendoza	4%	4%	0%
Chubut	2%	2%	0%
Neuquén	2%	2%	0%
Misiones	3%	3%	0%
Salta	4%	4%	1%
Córdoba	9%	9%	1%
Santa Cruz	2%	2%	1%
Río Negro	2%	2%	1%
Tierra del Fuego	1%	1%	1%
Tucumán	5%	5%	1%
La Pampa	2%	2%	1%
Jujuy	3%	3%	1%
La Rioja	2%	2%	1%
Corrientes	4%	4%	1%
San Luis	2%	2%	1%
San Juan	3%	3%	1%
Entre Ríos	5%	5%	2%
Santa Fe	9%	9%	2%
Catamarca	3%	3%	2%
Santiago del Estero	4%	4%	2%
Formosa	3%	3%	2%
Chaco	5%	5%	2%

Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda e Indec.

Es decir, el origen de las disparidades en el gasto educativo se vinculan con el esfuerzo educativo de cada provincia pero especialmente con las capacidades fiscales de cada provincia, como muestra el **Gráfico 25**, en donde el coeficiente de correlación entre el gasto por alumno estatal y los recursos fiscales por habitante alcanza 0,91. Es decir, no tiene que ver sólo con la prioridad que cada provincia adjudique a la educación, sino también con condiciones más estructurales y profundas que afectan los ingresos provinciales en relación a su población.

**Gráfico 25. Gasto por alumno estatal y recursos fiscales por habitante (2015)**



Fuente: CGECSE/DNPE/SlyCE/MEN y Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

Frente a estas fotos de las desigualdades, es importante analizar cómo ha evolucionado el esfuerzo educativo en cada provincia<sup>25</sup>. Casi todas las provincias han incrementado la proporción de recursos destinados a la educación entre 2003 y 2015. Por ejemplo, Santa Cruz más que duplicó la relación entre el gasto educativo y el gasto total (13% y 26,7% en 2003 y 2015 respectivamente). Por su parte, Tierra del Fuego tuvo un incremento de más de 70%, al pasar de 17% a 29%. Las únicas jurisdicciones que presentan descensos son CABA, Jujuy, San Juan y Santiago del Estero. **En la mayor parte de las provincias se encuentran variaciones positivas entre 2003 y 2007, y en casi todas ellas entre 2007 y 2011. Sin embargo, en el período posterior (2011-2015) se evidencian una mayor cantidad de provincias con descenso en su esfuerzo por la educación (Cuadro 7).**

<sup>25</sup> Desde ya que una comparación más profunda de las diferencias inter-provinciales requiere de otros análisis complementarios que no se realizan en este trabajo, como por ejemplo el porcentaje de la población en edad escolar, la ruralidad de cada provincia, la distancia a las escuelas, el costo de vida o la proporción de escuelas privadas, entre otras dimensiones.

**Cuadro 7. Evolución del Gasto Educativo como porcentaje del total, por provincia (2003-2015)**

Provincia	Gasto educativo como % gasto total				Variación (pp.)	
	2003	2007	2011	2015	2003-2015	2011-2015
Buenos Aires	32%	37%	38%	36%	4%	-2%
CABA	26%	26%	26%	22%	-4%	-4%
Catamarca	24%	22%	26%	24%	0%	-1%
Chaco	27%	33%	32%	28%	1%	-4%
Chubut	24%	27%	29%	31%	7%	2%
Córdoba	27%	27%	28%	28%	1%	1%
Corrientes	32%	31%	34%	33%	1%	-2%
Entre Ríos	24%	27%	28%	29%	5%	0%
Formosa	22%	28%	24%	23%	1%	-1%
Jujuy	29%	34%	32%	28%	-1%	-4%
La Pampa	20%	26%	29%	33%	13%	4%
La Rioja	23%	23%	25%	25%	2%	0%
Mendoza	27%	29%	32%	30%	3%	-2%
Misiones	24%	28%	32%	27%	3%	-5%
Neuquén	22%	25%	29%	29%	7%	1%
Río Negro	26%	30%	33%	33%	7%	0%
Salta	24%	23%	27%	29%	5%	3%
San Juan	27%	25%	31%	26%	-1%	-4%
San Luis	22%	19%	19%	32%	10%	13%
Santa Cruz	13%	14%	21%	27%	14%	6%
Santa Fe	29%	34%	36%	32%	3%	-4%
Santiago del Estero	30%	23%	24%	20%	-10%	-4%
Tierra del Fuego	17%	27%	28%	29%	12%	1%
Tucumán	25%	25%	27%	26%	1%	-1%
TOTAL	27%	29%	31%	30%	3%	-1%

Fuente: CGECSE/DNPE/SlyCE/MEN.

Finalmente, se incluye el detalle de las transferencias a educación privada por provincia, dado que es el componente más importante que varía en el presupuesto educativo de las jurisdicciones (**Cuadro 8**). En el total de las provincias, aproximadamente 13% del gasto se destina a transferencias a escuelas del sector privado, que se destinan al financiamiento de salarios docentes. Aquí también se encuentran disparidades entre las jurisdicciones, con algunas como Córdoba, Santa Fe o CABA que destinan más del 20% y otras por debajo del 5%, como Chubut, Formosa, Neuquén y La Rioja. Si bien en el total esta proporción se ha mantenido estable, en algunas provincias hubo mayores variaciones, como en el caso de la CABA, en donde se incrementó de 15% a 21% entre 2000 y 2015.

La variación del gasto en educación privada como porcentaje del presupuesto educativo no es la única forma de analizar esta cuestión. También es importante introducir la variación en la cantidad de alumnos que asisten a ambos sectores, dado que ha variado en los años recientes, mayormente con un pasaje de alumnos de escuelas públicas a privadas. El **Cuadro 9** permite analizar la proporción de recursos públicos destinados por alumno del sector privado frente a los recursos destinados por alumno del sector público. De esta manera se puede advertir cómo respondió el Estado con su inversión pública a los posibles cambios en el comportamiento de la demanda.

Aunque en casi todas las provincias (con la excepción de CABA) esta relación disminuyó a lo largo del período analizado, las diferencias entre provincias persisten. Así, por ejemplo, mientras que en Formosa, Tierra del Fuego, Neuquén, Jujuy, Buenos Aires, Chubut, CABA y Salta el gasto por alumno del sector privado representa menos del 30% del gasto por alumno del sector estatal, en Misiones supera el 75%, en Santiago del Estero asciende a 65% y Córdoba, Santa Fe y Corrientes esta relación se ubica en torno a 60%.

**Cuadro 8. Evolución de las transferencias a educación privada por provincia como porcentaje del gasto educativo total provincial (2003-2015)**

Provincia	2003	2007	2011	2015	Variación (pp.)	
					2003-2015	2011-2015
Buenos Aires	14,8	13,8	12,8	11,9	-3,0	-1,0
CABA	16,8	15,8	17,3	21,2	4,3	3,9
Catamarca	7,4	8,1	8,1	9,0	1,7	1,0
Chaco	4,5	3,8	4,8	6,8	2,3	2,0
Chubut	3,8	2,3	3,2	4,3	0,5	1,1
Córdoba	22,7	22,8	22,1	21,7	-1,0	-0,4
Corrientes	11,8	10,3	9,2	9,7	-2,1	0,5
Entre Ríos	15,3	15,0	14,5	14,5	-0,9	-0,1
Formosa	3,1	2,2	2,8	2,6	-0,6	-0,2
Jujuy	6,1	6,3	7,7	6,0	-0,1	-1,7
La Pampa	11,8	10,6	9,3	9,1	-2,7	-0,2
La Rioja	3,1	3,8	3,5	4,1	1,0	0,6
Mendoza	11,0	9,1	9,2	9,5	-1,5	0,3
Misiones	16,2	14,0	13,7	16,5	0,3	2,7
Neuquén	5,2	4,9	4,9	4,5	-0,8	-0,4
Río Negro	6,8	7,1	5,6	6,4	-0,4	0,8
Salta	7,1	6,8	8,7	5,8	-1,3	-2,9
San Juan	11,8	12,4	12,9	13,2	1,3	0,3
San Luis	11,4	11,6	13,2	9,7	-1,8	-3,5
Santa Cruz	10,7	9,6	10,5	9,5	-1,3	-1,0
Santa Fe	19,3	19,8	19,8	19,1	-0,2	-0,7
Santiago del Estero	10,4	9,5	10,5	12,0	1,6	1,4
Tierra del Fuego	10,3	8,6	6,6	6,3	-4,0	-0,3
Tucumán	12,5	9,3	9,6	8,8	-3,7	-0,7
TOTAL	13,6	12,6	12,6	12,2	-1,4	-0,4

Fuente: CGECSE/DNPE/SlyCE/MEN.

**Cuadro 9. Evolución del gasto por alumno del sector privado como porcentaje del gasto por alumno del sector estatal (2003-2015)**

Provincia	2003	2007	2011	2015	Variación (pp.)	
					2003-2015	2011-2015
Buenos Aires	43,8	35,0	30,2	25,9	-18,0	-4,4
Capital Federal	25,2	21,1	22,0	28,2	3,0	6,2
Catamarca	58,0	48,4	45,3	49,4	-8,6	4,1
Chaco	59,4	41,0	49,4	51,0	-8,3	1,6
Chubut	30,7	16,3	23,3	27,7	-3,0	4,4
Córdoba	69,0	62,9	61,9	59,1	-9,9	-2,8
Corrientes	90,9	71,4	61,2	61,6	-29,3	0,4
Entre Ríos	59,9	55,9	52,8	52,4	-7,5	-0,5
Formosa	33,4	22,3	26,2	21,1	-12,3	-5,0
Jujuy	51,7	47,5	42,0	25,6	-26,1	-16,4
La Pampa	83,0	67,6	49,1	45,0	-38,1	-4,1
La Rioja	35,0	37,1	30,9	33,1	-1,9	2,3
Mendoza	62,7	43,8	43,0	37,4	-25,3	-5,7
Misiones	89,0	69,1	67,8	72,5	-16,5	4,7
Neuquén	52,4	33,8	33,0	25,4	-27,0	-7,6
Río Negro	37,8	36,4	28,5	30,3	-7,5	1,8
Salta	47,9	36,1	47,7	29,5	-18,4	-18,2
San Juan	60,1	57,7	56,3	52,1	-8,0	-4,1
San Luis	97,5	84,2	75,3	52,0	-45,5	-23,4
Santa Cruz	77,3	64,1	64,3	58,4	-18,9	-5,9
Santa Fe	66,0	62,6	61,7	59,9	-6,1	-1,8
Santiago del Estero	76,7	66,4	67,5	65,3	-11,4	-2,2
Tierra del Fuego	60,5	42,9	26,4	25,2	-35,3	-1,2
Tucumán	46,9	34,0	37,7	33,1	-13,8	-4,6
TOTAL	50,2	41,4	39,4	35,9	-14,3	-3,5

Fuente: CGECSE/DNPE/SlyCE/MEN.

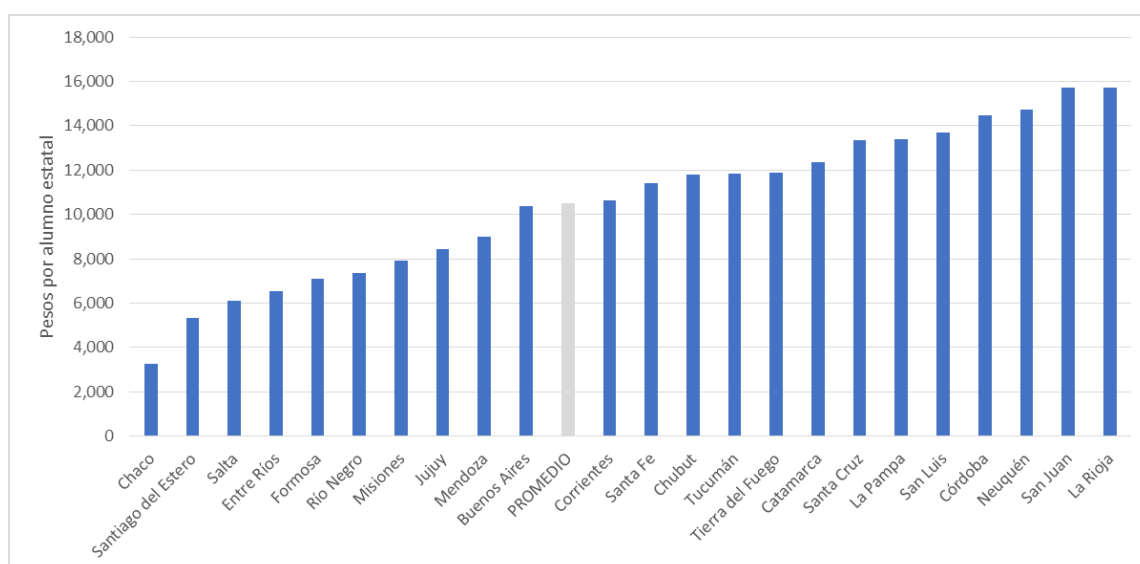


## 5. ¿Cómo distribuye el Gobierno Nacional sus recursos educativos entre las provincias?

Frente a la estructura de desigualdades en el financiamiento educativo de las provincias, es clave analizar la distribución del gasto educativo nacional entre las provincias. Por razones de disponibilidad de la información, este análisis solo puede realizarse para el año 2016. Se excluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) debido a que la información para este distrito se encuentra sesgada, tanto por el gasto administrativo que allí se imputa como por ciertos programas que, al hacer compras centralizadas, adjudican estos gastos en esta jurisdicción<sup>26</sup>. Esto implica que en esta sección se deje por fuera algo más de un tercio del gasto nacional en Educación y Cultura.

Tal como se aprecia en el **Gráfico 26**, existe una gran disparidad en la distribución de estos programas en términos de alumnos estatales, con Chaco, Santiago del Estero y Salta en el extremo inferior y La Rioja y San Juan en el superior. Resulta interesante vincular esta variable a indicadores que podrían incidir en su distribución, como la cantidad de recursos fiscales por habitante y un indicador de vulnerabilidad social, como el componente de inclusión social del Índice de Desarrollo Sostenible Provincial elaborado por PNUD<sup>27</sup>.

**Gráfico 26. Gasto en Educación y Cultura por alumno estatal (2016)**



Nota: no incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fuente: CIPPEC sobre la base de Sitio de Consulta al Ciudadano, Ministerio de Hacienda y DINIECE, Ministerio de Educación.

El **Gráfico 27** ilustra estas relaciones, con correlaciones leves pero positivas con ambas variables. Esto quiere decir que aquellas provincias con más recursos por habitante y con mejores indicadores sociales estarían recibiendo un mayor gasto educativo nacional. Si bien se trata de un análisis preliminar, esto puede resultar contrario a lo que indicaría la intuición, donde se esperaría encontrar un mayor gasto nacional en las provincias con menores recursos fiscales o con peores condiciones sociales que genere de algún modo un efecto compensador. En el Cuadro A3 del Anexo se incluye un análisis más detallado en este sentido pero por tipo de programa, con

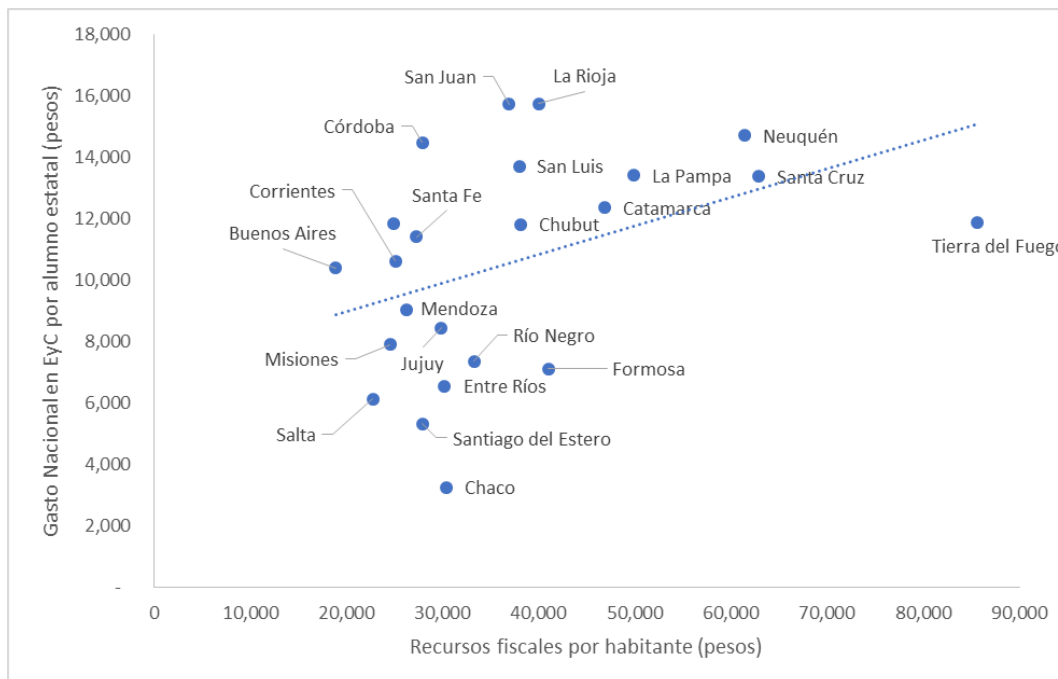
<sup>26</sup> Por ejemplo, el programa Conectar Igualdad imputa el 100% de su gasto en CABA, por lo que no se incluye en el análisis realizado en esta sección.

<sup>27</sup> "Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030", Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Mayo 2017.

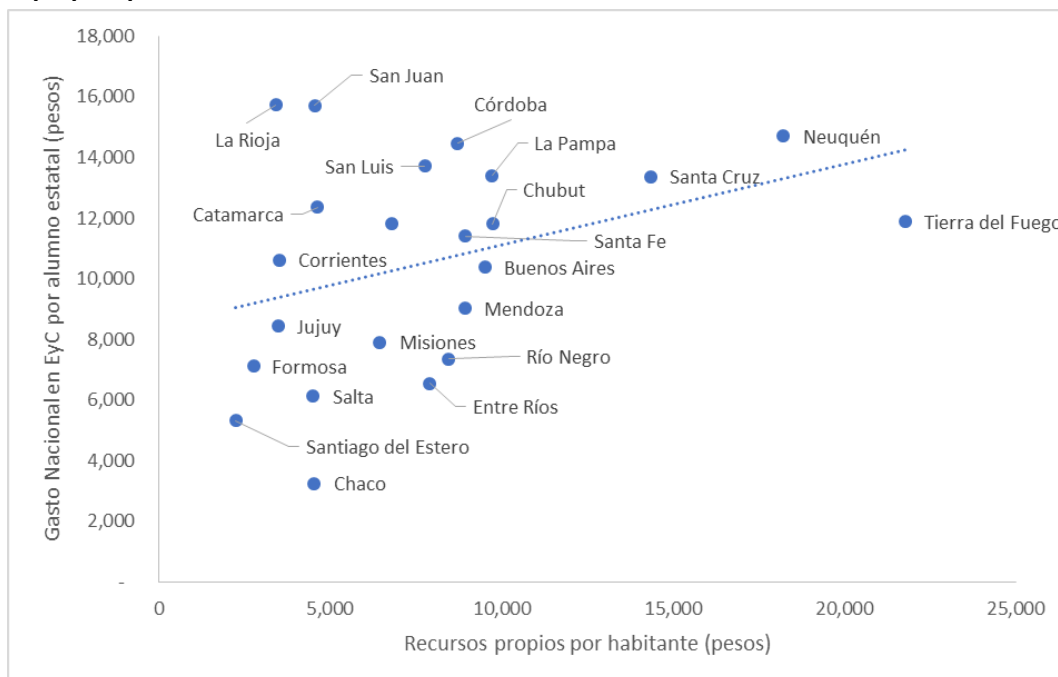
correlaciones más elevadas entre los programas de infraestructura y los fondos salariales con ambos indicadores. De todos, debe aclararse también que este análisis de correlación no implica en ningún modo causalidad y presenta las limitaciones mencionadas anteriormente con respecto a la clasificación por ubicación geográfica del gasto, que no permite incluir a todos los programas nacionales y excluye una fracción importante del gasto educativo nacional.

**Gráfico 27. Gasto nacional por alumno estatal, recursos fiscales por habitante y recursos propios por habitante (2016)**

**Recursos fiscales por habitante**



**Recursos propios por habitante**



Nota: no incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ni programas no clasificados, por lo que se excluye el 35% del gasto nacional en Educación y Cultura.

Fuente: CIPPEC sobre la base de Sitio de Consulta al Ciudadano, Ministerio de Hacienda y DINIECE, Ministerio de Educación.

Un análisis particular lo requiere la distribución de los fondos salariales: el Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley 25.053) y el Fondo de Compensaciones Salariales (FCS) instituido con la Ley de Financiamiento Educativo en 2005. El primero de ellos es un complemento para el salario docente financiado por el gobierno nacional y tuvo su origen, como antes se mencionó, en 1999. El FONID proporciona la misma suma para cada cargo docente, con un máximo de dos cargos por docente. Los docentes del sector privado que reciben subvención estatal están incluidos en los fondos, en la misma proporción que la subvención. Al distribuir el mismo monto por cargo docente, carece de un componente compensador que permita reducir las desigualdades salariales entre provincias.

Este fondo ha representado para el salario testigo entre el 3 y el 10%, dependiendo tanto de los ajustes a la cuota de este fondo como de la evolución del salario promedio. En 2016 se observa un aumento en esta proporción, vinculado con el impulso que se le dio a este fondo como forma de fortalecer los salarios docentes.

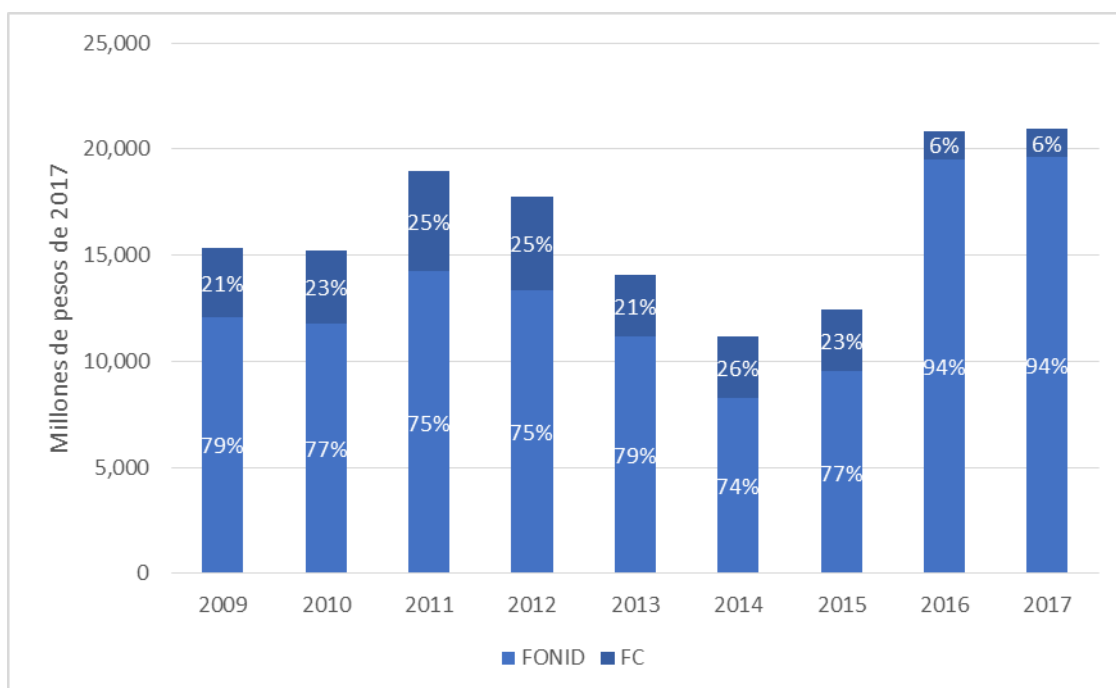
Por su parte, el FCS ha sido concebido, como su nombre lo indica, con la finalidad de compensar desigualdades salariales en las provincias que presentan salarios inferiores al mínimo establecido en la paritaria nacional. Se trata de un fondo cuya intención era disminuir las diferencias inter-provinciales, pero no tanto las disparidades al interior de cada provincia, ya que todos los docentes de las provincias beneficiadas cobraban (hasta 2016) este fondo en un mismo monto (independientemente del salario puntual de cada docente). En 2016, sin embargo, se ha realizado una modificación por lo cual desde 2017 se estaría abonando el FCS sólo a los docentes de las provincias incluidas que no alcancen el ingreso mínimo docente. Es decir, hasta 2016 este fondo lo percibían todos los docentes de las provincias que se encontraban incluidas, mientras que, con la modificación, solo lo reciben los docentes de las provincias seleccionadas cuyo salario no supere el mínimo de referencia.<sup>28</sup>

El **Gráfico 28** muestra la evolución en términos reales del conjunto de estos dos fondos, así como también la participación de cada uno de ellos en el total. Entre 2009 y 2015 el FCS ha representado entre 21% y 26% de estas partidas. En 2016, si bien en su conjunto los fondos salariales se incrementan notablemente (como se mencionó en la sección 4), la composición de estas partidas se modifica, tanto por incremento del FONID como por la disminución en términos reales del FC. De este modo, este último disminuye su participación de manera drástica (al 6%), proporción que se mantendría en 2017.

---

<sup>28</sup> Resolución N° 79 del Ministerio de Educación y Deportes (16-03-2016).

**Gráfico 28. Evolución y participación de los fondos salariales, en millones de pesos de 2017 (2009-2017)**



Fuente: CGECSE/DNPE/SlyCE/MEN e INDEC.

En cuanto a las provincias que han recibido este fondo, Jujuy, Corrientes, La Rioja, Misiones, Formosa, Salta y San Juan lo han recibido siempre, mientras que Catamarca lo recibió solo en dos años (2007 y 2008) y Tucumán, Chaco y Santiago del Estero lo dejaron de recibir en 2013 (aunque esta última lo vuelve a recibir en 2016). Por su parte, Entre Ríos fue excluida en 2015. En el **Cuadro 10** se observa las provincias que lo han recibido y la relación entre la cuota del FC y el salario testigo provincial<sup>29</sup>. Tal como allí se observa, para las provincias que lo han recibido, este fondo ha representado entre 8% y 16% de este salario.

<sup>29</sup> Como se ha mencionado anteriormente, el salario testigo corresponde a un docente de nivel primario de jornada simple con 10 años de antigüedad.

**Cuadro 10. Participación del Fondo de Compensaciones Salariales en el salario docente, por provincia (2006-2016)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Buenos Aires	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Catamarca	-	13%	12%	-	-	-	-	-	-	-	-
Chaco	9%	14%	11%	8%	10%	10%	10%	-	-	-	-
Chubut	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ciudad de Buenos Aires	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Córdoba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Corrientes	10%	16%	16%	11%	12%	13%	11%	12%	14%	11%	10%
Entre Ríos	9%	13%	13%	9%	11%	12%	11%	12%	14%	-	-
Formosa	10%	16%	17%	11%	13%	14%	13%	14%	16%	12%	9%
Jujuy	8%	13%	13%	8%	11%	12%	11%	12%	14%	10%	8%
La Pampa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
La Rioja	11%	16%	15%	9%	11%	11%	11%	12%	15%	11%	9%
Mendoza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Misiones	10%	16%	16%	9%	13%	14%	12%	13%	14%	10%	8%
Neuquén	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Río Negro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Salta	10%	16%	14%	10%	12%	12%	11%	11%	13%	9%	6%
San Juan	8%	13%	12%	9%	11%	12%	11%	12%	14%	10%	7%
San Luis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Cruz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Fe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santiago del Estero	8%	14%	16%	10%	12%	14%	13%	-	-	-	10%
Tierra del Fuego	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tucumán	10%	15%	14%	9%	10%	11%	10%	-	-	-	-

Nota: Corresponde al valor de la cuota en relación con el salario testigo provincial (docente de jornada simple nivel primario con 10 años de antigüedad) a diciembre de cada año.

Fuente: CIPPEC sobre la base de datos del MEN.

**Si bien las provincias receptoras del FCS se encuentran entre las que en 2016 presentan menor salario docente, no necesariamente son las que tienen menores recursos fiscales por habitante ni las que realizan mayor esfuerzo educativo** (entendido como la proporción del gasto provincial total que se destina a educación). Es más, Formosa, La Rioja y San Juan aparecen dentro del grupo de provincias más beneficiadas por la coparticipación y con menor esfuerzo educativo presentan (**Gráfico 29**). Debe destacarse que en toda la historia del FCS no ha quedado claro el criterio de entrada y salida de las provincias de este fondo, ya que no ha sido reglamentado su criterio de distribución, dando lugar a una importante discrecionalidad.

**Gráfico 29. Gasto educativo como porcentaje del gasto total e ingresos fiscales por habitante por provincia, según condición de recepción del FCS (2015)**



Fuente: CIPPEC sobre la base de datos del MEN y Ministerio de Hacienda.

La distribución de los recursos nacionales está concentrada en el complemento del salario docente que se distribuye a las provincias. La distribución igualitaria del FONID no reduce las inmensas desigualdades salariales entre las provincias. En cambio, el FCS fue creado con este fin y no ha tenido criterios transparentes de distribución. Incluso, como se observa en el Gráfico 29, no tiene una correlación clara con los recursos fiscales por habitante, que son el verdadero origen de las desigualdades en el financiamiento educativo de las provincias. Las provincias más pobladas son las que explican esta situación: son provincias con Estados muy pobres que no reciben el Fondo Compensatorio. El caso de la provincia de Buenos Aires es paradigmático, dado que es por lejos la que menos recursos fiscales por habitante tiene.

El Fondo Compensatorio juega un rol importante para redistribuir recursos en favor de varias provincias pobres en su población y en sus recursos estatales. Podría ser mucho más transparente en su distribución y considerar criterios objetivos. En ese caso podría funcionar de manera más coherente para garantizar una mayor equidad entre las provincias. De cualquier forma, la disminución de la participación del Fondo Compensatorio es un riesgo para lograr el objetivo de reducir las desigualdades de financiamiento educativo entre las provincias. Concentrar los recursos en el FONID es una alternativa que impide tener criterios redistributivos y reproduce las desigualdades existentes. En las consideraciones finales se sugieren caminos alternativos frente a estos escenarios.

## Consideraciones finales

A lo largo de este trabajo se analizó la evolución reciente del financiamiento educativo, tanto a nivel agregado como en el nivel nacional, por un lado, y en las provincias, por el otro. En primer lugar, se ha resaltado el **incremento notorio de los recursos destinados a este sector**, aumento que **si bien ha estado motorizado por la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional, se ha dado en el contexto de un aumento generalizado de los recursos fiscales y del total del gasto público**. Es decir, el gasto educativo se incrementó en sintonía con el incremento de la participación del sector público en la economía, por lo cual en relación con el gasto total no ha habido un cambio considerable.

Un segundo aspecto estudiado han sido las particularidades del gasto educativo a nivel nacional y a nivel provincial. Con respecto al gasto nacional, se ha observado la importante participación de las transferencias a las universidades nacionales y a las provincias a través de los fondos para el salario docente. **Con el cambio de gobierno en el año 2016 se observa una reducción en términos reales del gasto en Educación y Cultura a nivel nacional. Sin embargo, las partidas salariales han ido en la dirección contraria en ese primer año, incrementando el esfuerzo nacional por el Fondo de Incentivo Docente (FONID) aún a costa de disminuir drásticamente las partidas destinadas a otros fondos educativos. Esta situación es coyuntural y requiere análisis posteriores de la evolución del presupuesto educativo, dado que se trata de un solo año de referencia y no alcanza para comprender una tendencia.**

Con respecto al **gasto educativo provincial, la composición es claramente diferente a la del gasto educativo nacional, con un 91% del total vinculado a salarios**, sumando las transferencias a las escuelas de gestión privada, que se utilizan para salarios docentes. Además de la alta participación de las remuneraciones, resalta -en el caso del gasto educativo provincial- **la heterogeneidad en las provincias con respecto a tres indicadores clave: participación del gasto educativo en los presupuestos provinciales (esfuerzo educativo), gasto por alumno estatal y salario docente.**

Los recursos fiscales de las provincias así como la magnitud de sus sistemas constituyen elementos clave para los resultados que pueden alcanzarse en materia de financiamiento educativo. Así, **provincias con muy alto esfuerzo financiero por la educación presentan gastos por alumno y salarios docentes iguales o inferiores a otras provincias con menor relación entre gasto educativo y gasto total**. El caso que más se destaca es el de la Provincia de Buenos Aires, que a pesar de ubicarse primera en esfuerzo educativo, está lejos de ser la provincia que más gasta por alumno y que mejores salarios abona a sus docentes.

Las disparidades interprovinciales en materia de gasto educativo resultan entonces un subproducto de las desigualdades fiscales imperantes a lo largo del país, tanto por las diferentes estructuras productivas y escalas poblacionales como por el sistema de coparticipación federal vigente, que no distribuye los recursos fiscales mediante criterios objetivos de reparto. Algunas provincias son especialmente perjudicadas por la distribución de los recursos fiscales (en particular la provincia de Buenos Aires).

Por su parte, la distribución de recursos vía Presupuesto Nacional tampoco parece contemplar mecanismos claros de compensación para las provincias desaventajadas (tanto en términos sociales como fiscales). Si bien una reforma del sistema de coparticipación federal no aparece como una alternativa viable en el corto plazo, sí podrían plantearse reformas marginales a través de los fondos presupuestarios, con una redefinición de la distribución de los fondos salariales que al menos ayude a revertir de forma parcial las heterogeneidades en materia de financiamiento educativo provincial.

En particular, **el Fondo Compensatorio salarial podría tener criterios de distribución transparente y objetivos, para lograr reducir las desigualdades del financiamiento educativo entre las provincias**. Esto implicaría hacer crecer a este fondo (ya sea en términos absolutos y/o

en su participación en relación con el FONID). **La distribución de este Fondo debería estar directamente ligado con las causas de las desigualdades en el salario docente: los recursos fiscales por habitante.** Se podría incluir también en una posible fórmula el esfuerzo financiero por la educación (participación del gasto educativo en el gasto total) para incentivar a las provincias que más apuestan a la educación. **De esta manera se lograrían dos objetivos: reducir las disparidades en el financiamiento educativo entre las provincias a través de una mayor equidad salarial y una mayor transparencia para objetivar la distribución de los recursos nacionales.**

Para reducir las profundas desigualdades en el financiamiento educativo de las provincias existen distintas vías más estructurales que escapan al rol específico de la política educativa. Estas vías son claramente las prioritarias: un esquema de coparticipación más justo y basado en parámetros objetivos, un modelo de desarrollo que genere mejores condiciones económicas en las provincias más pobres, entre otras cuestiones centrales.

Cuando la mirada se enfoca en el rol del Ministerio de Educación de la Nación, su capacidad de paliar las desigualdades es limitada pero debe ser explorada al máximo. CIPPEC recomienda que el Estado nacional tenga un rol activo en la disminución de las desigualdades educativas de las provincias. En el financiamiento educativo el mayor impacto lo podría producir el reparto de los fondos salariales. La recomendación de este documento se concentra exclusivamente en el criterio distributivo de estos fondos: deberían aumentar los recursos salariales destinados a las provincias con menos recursos fiscales en reemplazo de los recursos destinados al conjunto de las provincias por igual (el FONID). Es mucho más justo dar más a los que menos tienen que lo mismo a todas las provincias.

En este esquema hay que realizar una advertencia: no es conveniente atar el salario docente nacional al salario docente provincial (a más bajo salario docente más aporte nacional). Esto podría incentivar a las provincias a disminuir el salario docente a la espera de una compensación nacional. En cambio, aquí se recomienda elaborar una fórmula objetiva para repartir el FCS (que debería aumentar mientras el FONID baja, si es que ambos se mantienen en conjunto de manera constante).

Esa fórmula debería estar basada en dos componentes, además del más obvio que es la cantidad de docentes de cada provincia: los recursos fiscales por habitante y el esfuerzo financiero por la educación. A menos recursos por habitante y a mayor gasto en educación frente al gasto total de cada provincia, el gobierno nacional debería incrementar su transferencia de salarios docentes. Así se lograría un esquema que reduce la raíz de las desigualdades en el financiamiento educativo. El primer componente debería tener mucho más peso que el segundo, dado que los recursos fiscales son la causa central de la desigualdad en el salario docente. El mayor esfuerzo financiero por la educación podría ser tomado como un criterio que premia e incentiva a las provincias que más invierten en educación.

Esta propuesta no está exenta de otras discusiones más profundas sobre una posible carrera docente nacional que utilice los recursos de los fondos salariales para mejorar la calidad profesional de los docentes. Aquí sólo se postula un argumento centrado en la equidad fiscal y en el objetivo de disminuir la brecha entre los salarios docentes que tienen las provincias.



## Anexos

**Cuadro A1. Presupuesto de Educación y Cultura según etapas presupuestarias (2016)**

Educación y Cultura. Ejecución 2016	Inicial	Vigente	Devengado	Variación inicial/vigente	% Ejecución
Ministerio de Educación y Deportes	83.134,24	96.315,42	95.342,15	16%	99%
Desarrollo de la Educación Superior	54.339,60	63.037,00	63.030,00	16,00%	100,00%
Fondo Nacional de Incentivo Docente y Compensaciones Salariales	10.136,30	18.971,30	18.963,20	87,20%	100,00%
Gestion Educativa	6.234,10	3.238,40	3.209,00	-48,10%	99,10%
Infraestructura y Equipamiento	3.351,50	2.565,30	2.559,30	-23,50%	99,80%
Acciones Compensatorias en Educacion	2.862,40	1.967,00	1.925,70	-31,30%	97,90%
Acciones de Formacion Docente	1.345,30	1.078,90	1.054,90	-19,80%	97,80%
Otros Ministerio Educacion	4.865,10	5.457,60	4.600,10	12,20%	84,30%
Programas otras jurisdicciones	39.684,40	37.474,90	33.808,10	-5,60%	90,20%
Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina - PROGRESAR	8.946,70	9.180,90	9.045,30	2,60%	98,50%
Asistencia Financiera al Programa Conectar Igualdad	3.141,30	2.571,80	2.316,10	-18,10%	90,10%
Programas de capacitación fuerzas de seguridad	10.688,50	12.250,10	11.979,20	14,60%	97,80%
Programas de infraestructura Ministerio del Interior, Obras Publicas y Vivienda	1.961,50	2.250,50	1.925,20	14,70%	85,50%
Programas Ministerio de Cultura	3.072,30	3.536,40	3.029,60	15,10%	85,70%
Otros	11.874,00	7.685,10	5.512,70	-35,30%	71,70%
<b>TOTAL EDUCACIÓN Y CULTURA</b>	<b>122.818,60</b>	<b>133.790,30</b>	<b>129.150,20</b>	<b>8,90%</b>	<b>96,50%</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1.570.127,60</b>	<b>2.215.682,90</b>	<b>2.121.031,00</b>	<b>41,10%</b>	<b>95,70%</b>

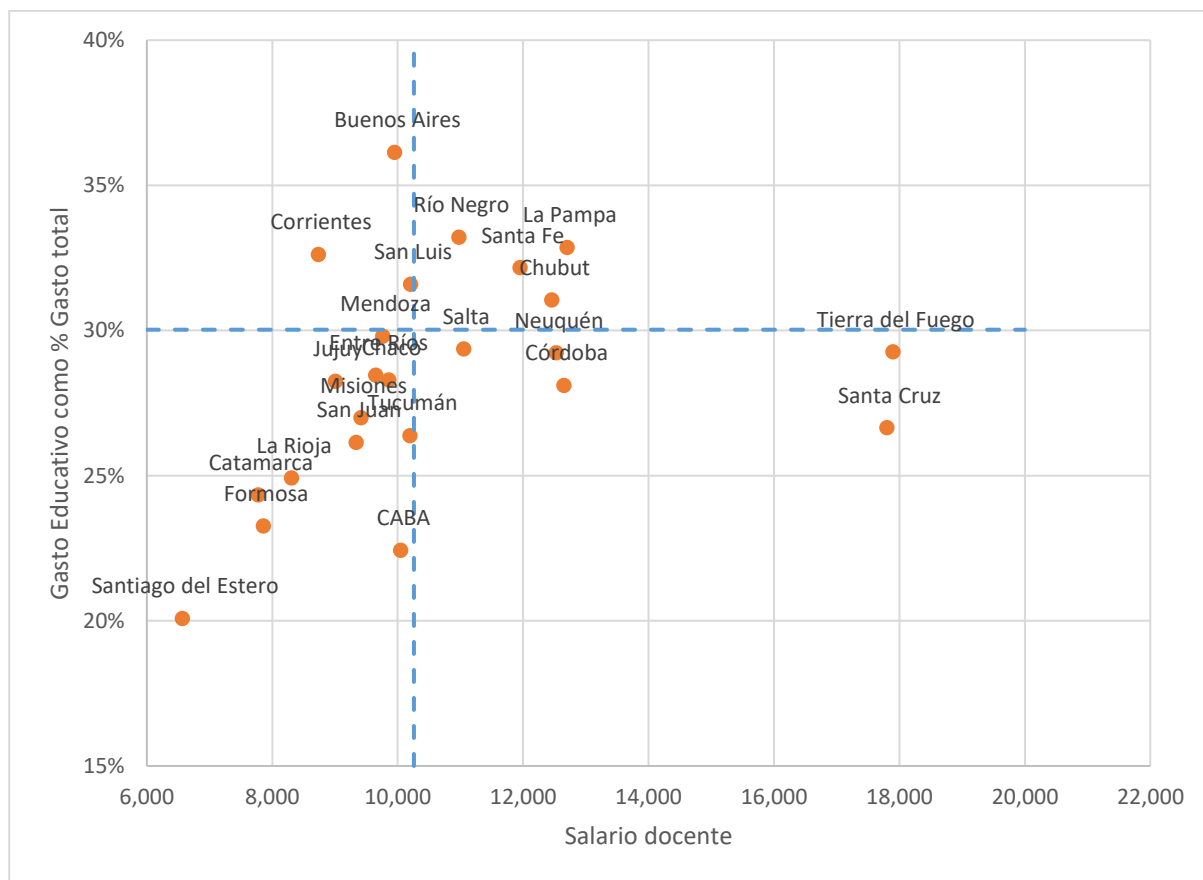
Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

**Cuadro A2. Presupuesto de Educación y Cultura por principales programas (2015 y 2016)**

Principales programas	Inciden- cias 2015	2016	Variación real	Contribución a la variación real (incidencia 2015 x variación real 2015-2016)
Ministerio de Educación y Deportes	70,30%	73,90%	-3,30%	-2,30%
Desarrollo de la Educación Superior	49,00%	48,80%	-8,20%	-4,00%
Fondo Nacional de Incentivo Docente y Compensaciones Salariales	7,80%	14,70%	73,30%	5,70%
Acciones Compensatorias en Educación	3,00%	1,50%	-54,80%	-1,70%
Infraestructura y Equipamiento	2,90%	2,30%	-25,80%	-0,70%
Formación Tecnológica	2,60%	0,50%	-82,20%	-2,10%
Gestión Educativa	3,00%	2,50%	-24,40%	-0,70%
Acciones de Formación Docente	1,00%	0,80%	-24,50%	-0,20%
Otros Ministerio Educación	1,10%	2,80%	138,70%	1,50%
Programas otras jurisdicciones	29,70%	26,10%	-18,90%	-5,60%
PROGRESAR	7,00%	7,00%	-7,20%	-0,50%
Conectar igualdad	2,40%	1,80%	-30,60%	-0,70%
Programas de capacitación fuerzas de seguridad	9,80%	9,50%	-10,70%	-1,00%
Programas de infraestructura Ministerio del Interior, Obras Publicas y Vivienda	3,60%	1,50%	-61,60%	-2,20%
Programas Ministerio de Cultura	2,80%	2,30%	-21,50%	-0,60%
Otros	4,20%	4,00%	-18,00%	-0,50%
Total Educación y Cultura	100%	100%	-7,90%	-7,90%

Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

**Gráfico A1. Esfuerzo educativo y salario docente (2015)**



Nota: Salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad. Promedio simple entre las 24 jurisdicciones. En pesos de 2016. Deflactado por variación de precios al consumidor elaborada en base a estimaciones privadas e INDEC (hasta 2007 y desde abril de 2016).

Fuente: CIPPEC sobre datos de CGECSE/DNPE/SlyCE/MEN.

**Cuadro A3. Distribución geográfica del Gasto Nacional del MEN por alumno estatal (2015)**

	Acciones Compensatorias en Educación	Programas de Infraestructura	Fondos Salariales	Gestión Educativa	Formación Docente	Otros MEyD	Total fondos nacionales educación básica	Total Educación y Cultura
Buenos Aires	131	693	1.924	405	157	259	3.569	10.384
Catamarca	298	895	2.403	251	162	261	4.271	12.355
Chaco	147	444	1.646	167	103	94	2.600	3.255
Chubut	191	292	1.917	241	55	411	3.107	11.803
Córdoba	219	148	1.858	125	124	248	2.721	14.472
Corrientes	227	453	2.514	196	98	150	3.638	10.622
Entre Ríos	115	557	2.437	93	47	193	3.442	6.554
Formosa	127	434	2.732	169	161	170	3.792	7.112
Jujuy	186	448	2.955	104	224	106	4.023	8.446
La Pampa	474	268	2.432	241	151	321	3.886	13.399
La Rioja	231	311	3.496	322	150	353	4.864	15.734
Mendoza	117	154	2.267	141	35	103	2.815	9.015
Misiones	163	280	3.146	117	113	243	4.062	7.901
Neuquén	155	1.288	2.428	175	99	536	4.680	14.710
Río Negro	256	590	2.230	134	56	143	3.409	7.357
Salta	190	308	2.209	88	118	105	3.017	6.121
San Juan	171	144	2.712	151	163	294	3.635	15.713
San Luis	232	240	1.500	478	100	185	2.734	13.710
Santa Cruz	250	484	4.218	133	55	334	5.473	13.361
Santa Fe	123	524	1.990	77	77	135	2.926	11.401
Santiago del Estero	116	418	1.708	70	77	188	2.577	5.316
Tierra del Fuego	112	1.273	3.374	143	109	410	5.420	11.876
Tucumán	239	447	1.350	256	81	189	2.562	11.823
PROMEDIO	194	482	2.411	186	109	236	3.618	10.541
Correlación recursos por habitante 2016	0,15	0,62	0,55	0,01	0,01	0,7	0,76	0,41
Correlación IDSP (Inclusión Social)	0,1	0,42	0,37	0,08	0,33	0,63	0,52	0,38

Nota: no incluye CABA.

Fuente: CIPPEC sobre la base de Sitio de Consulta al Ciudadano, Ministerio de Hacienda y DINIECE, Ministerio de Educación.

## Bibliografía

- ASAP y IAE (2015). Los subsidios energéticos en Argentina. Diciembre de 2015
- 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.
- Bezem, P., Mezzadra, F. y Rivas, A. (noviembre de 2012). Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe Final. *Informe de Monitoreo y Evaluación*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Bezem, P., Vera, A. y Fernandez Rost, S. (2011). *¿Cuál es el costo de una educación de calidad en Argentina?* Un aporte del Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo a las políticas públicas. Buenos Aires, mayo de 2011.
- Llach, J.J., Harriague, M.M. y Melamud A. (septiembre de 2017). *Una reforma impositiva para el desarrollo sustentable y la inclusión social*. Fundación Producir Conservando.
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA. Lecciones de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: CIPPEC, Natura e Instituto Natura.
- Rivas, A., Veleda, C. y Mezzadra, F. (2013). *Caminos para la educación. Bases, esencias e ideas de política educativa*. Buenos Aires: CIPPEC, Granica.
- Rivas, A., Vera, A. y Bezem, P. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

## Acerca de los autores

**Axel Rivas** | Investigador principal del Programa de Educación de CIPPEC. Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Realizó estudios doctorales en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Magíster en Ciencias Sociales y Educación (FLACSO). Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA). Profesor y Director de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés y de la Universidad Pedagógica de Buenos Aires (UNIPE) y la Universidad Torcuato Di Tella.

**Daniela Dborkin** | Consultora del Programa de Educación de CIPPEC. Magíster (MSc) en Economía de University College London (Reino Unido). Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Fue coordinadora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC, asesora en el Ministerio de Economía y consultora de UNICEF, BID y Banco Mundial.

**Para citar este documento:** Rivas, A. y Dborkin, D. (febrero de 2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? *Documento de Trabajo N° 162*. Buenos Aires: CIPPEC.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org)

*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.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina  
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213  
info@cippec.org www.cippec.org