

INFORME DE MONITOREO Y EVALUACIÓN
NOVIEMBRE DE 2012

Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo

INFORME FINAL

PABLO BEZEM | FLORENCIA MEZZADRA | AXEL RIVAS

Índice

Resumen ejecutivo	5
Introducción	6
1. Contexto económico	7
2. Metas financieras de la LFE	9
2.1 Cumplimiento global.....	9
2.2 Cumplimiento del gobierno nacional.....	11
2.3 Cumplimiento provincial.....	14
3. Estructura del financiamiento educativo	18
3.1 Financiamiento educativo del gobierno nacional.....	18
3.2 Financiamiento educativo de los gobiernos provinciales	20
3.3 Dimensiones de las desigualdades del financiamiento provincial: disponibilidad de recursos, inversión por alumno y esfuerzo financiero	22
4. Las metas educativas de la LFE	28
4.1 Inclusión y equidad educativa	31
4.2 Calidad educativa	35
4.3 Políticas para el sector docente	36
4.4 Incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y fortalecimiento de la educación técnico-profesional	38
5. Balance y perspectivas del financiamiento educativo en la Argentina	40
5.1 Principales logros educativos.....	42
5.2 Dificultades de implementación y limitaciones en el diseño de la LFE.....	43
5.3 Aprendizajes del proceso de implementación de la LFE	45
5.4 Perspectivas del financiamiento educativo en la Argentina.....	47
Anexo 1. Cálculo del gasto en educación consolidado del gobierno nacional. Metas LFE, año 2010.	50
Anexo 2. Cálculo del gasto en educación consolidado de los gobiernos provinciales. Metas LFE	51
Acerca de los autores	52
Notas	53

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Variables macroeconómicas nacionales. Años 2005 a 2010	8
Cuadro 2. Cumplimiento provincial de las metas de financiamiento educativo. Año 2010.....	15
Cuadro 3. Cumplimiento provincial de las metas de financiamiento educativo. Años 2006 a 2010 .	16
Cuadro 4. Gasto público por finalidad y función del gobierno nacional. Años 2005 y 2010 (en millones de pesos corrientes)	19
Cuadro 5. Distribución de recursos fiscales por habitante. Año 2010 (en pesos corrientes).....	23
Cuadro 6. Causas de las desigualdades en el financiamiento educativo. Año 2010 (en pesos corrientes).....	25
Cuadro 7. Variación del esfuerzo financiero por la educación: inversión en Educación, Ciencia y Tecnología como porcentaje del gasto total. Año 2010 (en pesos corrientes).....	26
Cuadro 8. Evolución de indicadores educativos relacionados a la LFE. Educación básica	30
Gráfico 1. Evolución de la inversión consolidada en Educación, Ciencia y Tecnología como porcentaje del PBI. Años 2001 a 2010	10
Gráfico 2. Participación de la inversión pública en Educación, Ciencia y Tecnología. Años 2005-2010	11
Gráfico 3. Cumplimiento de las metas de financiamiento educativo del gobierno nacional. Años 2006 a 2010 (en millones de pesos corrientes).....	12
Gráfico 4. Distribución de la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología del gobierno nacional. Años 2005-2010.....	14
Gráfico 5. Principales programas presupuestarios del gobierno nacional con finalidad educación. Año 2010.....	20
Gráfico 6. Gasto público por finalidad y función de los gobiernos provinciales y la CABA. Año 2009 (en porcentaje)	21
Gráfico 7. Gasto educativo provincial desagregado por objeto. Año 2009	22
Gráfico 8. Recursos por habitante e inversión por alumno estatal. Año 2010 (en pesos corrientes) .	27
Gráfico 9. Evolución del salario docente. Promedio provincial. Años 1996-2012.....	37
Gráfico 10. Comparación de los salarios provinciales. Años seleccionados (pesos corrientes)	38
Gráfico 11. Inversión como porcentaje del PBI. Años 2004 y 2009. Países seleccionados	41

Resumen ejecutivo

Este informe evalúa el cumplimiento de la Ley 26075 de Financiamiento Educativo (LFE) en el nivel nacional y subnacional durante el último de sus cinco años de vigencia. También incluye un balance general sobre su diseño, implementación y continuidad.

La norma marcó un hito en la educación argentina al favorecer el aumento de la inversión en el sector. Sus logros son notables: la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología creció del 4 % al 6,2 % del Producto Bruto Interno (PBI). De este modo, **la Argentina pasó del puesto 81 al 19 en el ranking mundial de inversión educativa con relación a su riqueza.**

El gran aumento de la inversión educativa se vio favorecido por tres factores: un vigoroso crecimiento económico, un fuerte aumento en la presión impositiva y un aumento del esfuerzo financiero por la educación, especialmente en las provincias, gracias a la decisión política de los gobernantes y a la presión de actores centrales como los sindicatos docentes.

En este contexto, tanto el gobierno nacional como la mayoría de las provincias cumplieron con su parte; solo cuatro de ellas no alcanzaron los objetivos de inversión en 2010: Salta, San Luis, Santiago del Estero y Corrientes.

Con respecto a la participación en la inversión por nivel jurisdiccional, en 2010, el conjunto de las provincias financiaba 71 % del gasto en Educación, Ciencia y Tecnología, mientras que la Nación invertía el 29 % restante. La LFE buscó aumentar la participación relativa de la Nación, lo cual se logró en los primeros dos años de vigencia: se pasó del 27 % en 2005 al 30 % en 2007, pero desde entonces no se pasó ese umbral.

Esta evolución se explica, en parte, por el sobrecumplimiento de las metas educativas del conjunto de las provincias durante los últimos tres años. Este aumento se debió, en gran medida, a un mayor esfuerzo financiero por la educación. La Nación, por su parte, alcanzó y superó las metas de financiamiento todos los años, pero el margen de sobrecumplimiento de los últimos años fue menor: 2 % en 2008, 11 % en 2009, y 0,2 % en 2010.

El aumento de la inversión educativa favoreció también el incremento de la inclusión en el nivel inicial y secundario, y del salario y los cargos docentes que se vio reforzado por el lanzamiento del programa Conectar Igualdad, la implementación del Fondo Nacional para la Educación Técnico-Profesional y la extensión del ciclo de formación inicial docente.

Lo que la LFE no logró resolver es la brecha en la inversión educativa entre las provincias, producto de la desigual disponibilidad de recursos fiscales: en 2010, por ejemplo, la inversión por alumno de Tierra del Fuego quintuplicó a la de Salta.

Tras el fin del período de implementación, entró en vigencia la norma de la Ley de Educación Nacional, que fija un piso de inversión consolidada en educación equivalente en 6% del PBI, pero no establece cuánto debe invertir cada nivel de gobierno y cada jurisdicción.

Por último, el informe plantea una serie de interrogantes sobre la futura institucionalidad del financiamiento educativo en la Argentina: ¿Es suficiente el 6 % del PBI? ¿Deberían utilizarse otros indicadores para orientar la inversión? ¿Qué objetivos educativos deberían ser priorizados y financiados en los próximos años? ¿Cuál será el rol de cada nivel de gobierno en el financiamiento de la educación? ¿Cómo se reducirán las brechas en la inversión educativa de las provincias? Para responder a estas preguntas es preciso abrir un amplio debate en el que participen todos los sectores sociales y políticos.

Introducción

En el año 2005 se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075, que estipuló una pauta de incremento en la inversión educativa hasta alcanzar 6% del Producto Bruto Interno (PBI) en 2010, especificando la participación del gobierno nacional y de cada una de las jurisdicciones en el aumento de este esfuerzo. Asimismo, la ley estableció una serie de metas educativas que los recursos adicionales contribuirían a alcanzar.

Desde su sanción, el Programa de Educación de CIPPEC, a través de su proyecto Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo (LFE), realizó un seguimiento de su implementación¹. Durante ese tiempo se publicaron informes anuales y se llevaron a cabo un conjunto de actividades con el objetivo de ampliar el conocimiento público de los aspectos financieros de la educación. Estas actividades se articularon con el trabajo del Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo, integrado por organizaciones de la sociedad civil, que busca fortalecer la participación ciudadana en la política educativa².

A continuación se presenta el quinto y último informe anual de monitoreo de la LFE, que incorpora los datos del año 2010 y retoma el recorrido inter-temporal de los indicadores utilizados para analizar su cumplimiento durante los cinco años de vigencia. Además, incorpora un balance sobre el proceso de implementación y abre el debate sobre el futuro esquema institucional del financiamiento educativo en la Argentina.

El informe se divide en cinco capítulos. El primero analiza el contexto económico, necesario para entender la evolución de la inversión pública en Educación, Ciencia y Tecnología durante los años considerados. El segundo analiza el cumplimiento de las metas financieras de la Ley, a nivel consolidado, nacional y provincial. El tercer capítulo describe la estructura del financiamiento educativo en la Argentina e incorpora un análisis más detallado sobre una serie de problemas de base que imponen un fuerte condicionamiento. El capítulo cuarto describe las metas propiamente educativas y analiza su cumplimiento. Finalmente, en el quinto capítulo se realiza un balance sobre el proceso de implementación de la ley, destacando los principales logros, dificultades y aprendizajes, y planteando interrogantes sobre cómo continuará organizándose el financiamiento educativo en el país.

¹ Los informes previos pueden encontrarse en la página Web del Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo de CIPPEC: <http://www.cippec.org/mlfe/>

²El **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. El Grupo está integrado por CIPPEC, Cáritas, Conciencia, Foro del Sector Social, Fundación Arcor, Fundación Lúminis, Fundación SES y Fundación Ethos. Para mayor información diríjase al sitio web del Grupo: <http://www.fundacionluminis.org.ar/index.php?page=Programas.Barometro>.

1. Contexto económico

La inversión educativa, al igual que el resto de los componentes del gasto público, se encuentra estrechamente relacionada con el devenir de la economía. El crecimiento económico, la evolución de las finanzas públicas y el nivel general de precios conforman algunos de sus principales condicionantes.

Dentro de las variables macroeconómicas, dos resultaron cruciales en el período de implementación de la ley: el vigoroso crecimiento económico y el aumento de la presión impositiva y la recaudación.

1. Crecimiento económico

La historia económica argentina de las últimas décadas ha estado signada por fuertes vaivenes. Con la caída del modelo de convertibilidad de los 90, luego de diez años de crecimiento variable y gran aumento de la desocupación, la pobreza y las desigualdades, se desató una de las peores crisis económicas y sociales que el país haya tenido. Recién en el año 2003 se tomó un rumbo de crecimiento económico sostenido que ya se ha extendido por casi una década.

La implementación de la LFE tiene lugar en este período de auge económico. Así, entre los años de vigencia de la ley la tasa de crecimiento ubicaba a la Argentina entre el 20% de los países de mejor desempeño en el mundo: el PBI real aumentó en promedio 6,8% anual y sólo en 2009 se estancó el nivel de actividad en el contexto de la crisis en el mercado financiero internacional (**cuadro 1**)³.

El principal indicador de financiamiento que se toma como referencia en la LFE es la inversión educativa con relación al PBI, por tanto, el aumento de la actividad económica genera doble presión para el incremento de la inversión educativa: por un lado los recursos necesarios para mantener el porcentaje de inversión inicial ante los incrementos del PBI, y por otro el porcentaje de aumento en relación al PBI previsto para cada año por la ley.

2. Presión impositiva y aumento de la recaudación

Durante el período analizado la recaudación impositiva aumentó fuertemente como producto de dos factores: el crecimiento económico, por un lado, y una gran alza en la presión tributaria consolidada, por el otro. En efecto, la presión tributaria desde comienzos de los 90 hasta el año 2002 se había mantenido en torno al 20% del producto, y a partir del año siguiente comenzó a transitar un sendero de alza hasta alcanzar el 27% en 2005 y un pico de 33% en 2010. Estos niveles de presión tributaria ubicaron a la Argentina como el segundo país con mayor presión fiscal de América Latina, aunque aún se mantiene por debajo de los países de mayor desarrollo.

El aumento en la recaudación dio el sustento para sostener un fuerte incremento del gasto público consolidado, lo cual implicó una mayor participación del Estado en diversas dimensiones. En efecto, se trató de un aumento generalizado del gasto estatal que permitió cumplir con las ambiciosas metas financieras de la LFE sin necesidad de priorizar la inversión educativa por sobre otros rubros del gasto social, especialmente en el caso del gobierno nacional.

³ Los datos de crecimiento en relación al resto de los países surgen de la base del World Data Bank del Banco Mundial.

Cuadro 1. Variables macroeconómicas nacionales. Años 2005 a 2010

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PBI nominal (Mill. de \$ corrientes)	531.939	654.439	812.456	1.032.758	1.145.458	1.442.655
Tasa de crecimiento (PBI real)	9,2%	8,5%	8,6%	6,8%	0,8%	9,2%
Presión tribut. consolidada -Nación y provincas (% del PBI)	26,9%	27,4%	29,1%	30,7%	31,5%	33,5%
Gasto público consolidado -Nación y provincas (% del PBI)	32,0%	32,6%	36,0%	38,3%	43,2%	s/d
Tasa de inflación oficial ⁽¹⁾	12,3%	9,8%	8,5%	7,2%	7,7%	10,9%
Tasa de inflación alternativa ⁽²⁾		9,9%	25,7%	22,0%	15,3%	26,1%

(1) Inflación calculada a partir del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC

(2) En el año 2007 el INDEC cambió la metodología de medición de la inflación. Diversos analistas económicos cuestionan la validez de este indicador y afirman que se está subestimando la inflación sistemáticamente desde ese año. Como medición alternativa desde ese año se hizo uso de un índice compuesto calculado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) que incluye los índices oficiales de 7 provincias que no han introducido cambios metodológicos en sus mediciones: Jujuy, Neuquén, Entre Ríos, Chubut, Salta, La Pampa y Río Negro, construidos por las Direcciones Provinciales de Estadística correspondientes.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida de la Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, INDEC, y CENDA (Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino).

Por último, la variación en el nivel de precios ha impactado significativamente en la inversión educativa durante la implementación de la LFE. Desde el año 2005 la economía argentina experimenta tensiones en los precios que han provocado un proceso de inflación creciente: en 2005 y 2006 la inflación registraba valores cercanos al 10% y desde el año 2007 se alcanzó una inflación anual promedio superior al 20%⁴.

La inflación afecta, en primer término, al valor real de las variables monetarias. Es decir, aun cuando los valores nominales (expresados en pesos) de estas variables se incrementan, la presencia de la inflación obliga a analizar su poder de compra. Esto significa que las variables monetarias (la inversión o los salarios) van a requerir un primer aumento solo para sostener su poder adquisitivo. Los incrementos reales serán aquellos que superen el aumento de los precios.

En segundo término, dado que el contexto inflacionario demanda un aumento de las asignaciones monetarias para mantener el nivel adquisitivo, afecta las relaciones entre los gobiernos (nacional y provinciales) y los sindicatos docentes, que deben acordar nuevos valores salariales aún cuando no hay incrementos reales. Esta variable es clave para un sector trabajo-intensivo como el educativo, donde el componente salarial es el que mayor peso tiene en los presupuestos.

En síntesis, la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo se dio en el marco de un claro crecimiento económico, con un aumento considerable de la recaudación impositiva y el gasto público con relación al PBI, y en un contexto inflacionario que tiñó el escenario político-sindical de la educación.

⁴ Según mediciones alternativas al indicador oficial del INDEC, según consta en las notas del Cuadro 1.

2. Metas financieras de la LFE

La Ley de Financiamiento Educativo establece como uno de sus principales objetivos elevar la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología de la Argentina hasta alcanzar un equivalente a 6% del PBI en el año 2010.

Un aspecto central de la política para poder alcanzar este objetivo fue el establecimiento de metas financieras anuales para el gobierno nacional y para las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este apartado se analizará el cumplimiento las metas financieras de la Ley a nivel global, a nivel nacional, y en cada una de las jurisdicciones provinciales.

2.1 Cumplimiento global

En forma consolidada, es decir, teniendo en cuenta las metas de inversión correspondientes al gobierno nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en conjunto, las metas presupuestarias de la Ley de Financiamiento Educativo se alcanzaron durante todos los años de su implementación.

El **gráfico 1** muestra la inversión educativa consolidada en relación al PBI y las metas de financiamiento en el período de implementación de la LFE. La tendencia de sobre-cumplimiento se mantuvo estable durante todo el período, con un pico en 2009 explicado fundamentalmente por la desaceleración del crecimiento económico (el PBI se mantuvo estable en términos reales) que no se tradujo en una desaceleración del crecimiento del gasto público en general ni tampoco del gasto educativo.

Gráfico 1. Evolución de la inversión consolidada en Educación, Ciencia y Tecnología como porcentaje del PBI. Años 2001 a 2010



Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), Ministerio de Educación y metas de la Ley de Financiamiento Educativo.

Para el año 2010, último año de vigencia de la ley, la meta consolidada para la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología se cifró en 86.559 millones de pesos, tomando como referencia el valor del PBI observado para ese año. El valor surge de aplicar el objetivo de inversión correspondiente a 2010 según la LFE, es decir el 6% al valor del Producto Bruto Interno. La meta fue superada con una inversión consolidada de 89.858 millones de pesos que permitió un sobre-cumplimiento equivalente al 0,2% del PBI.

Uno de los objetivos que se propuso la LFE con su pauta de inversión educativa por nivel jurisdiccional fue aumentar la participación del gobierno nacional en relación al conjunto de las provincias en el financiamiento de la educación. Para eso, en los artículos 4 y 5 estipula una pauta de inversión que incluye un componente que consiste en aumentar el porcentaje de inversión en el PBI hasta alcanzar el 6% en 2010; este componente debía ser financiado en un 60% por las provincias y en un 40% por la Nación. De cumplirse efectivamente esta pauta de inversión, debería aumentar la participación del gobierno nacional, ya que al sancionarse la Ley en el año 2005, la participación respectiva era de 73% y 27%.

Tanto el gobierno nacional como las jurisdicciones tomadas en su conjunto cumplieron con el aumento que estipula la LFE. No obstante, como la ley marca un piso de inversión pero no determina cuánto debe invertirse efectivamente, el cambio en la participación relativa de la Nación y las provincias en la inversión consolidada resultó leve y no se sostuvo en el tiempo.

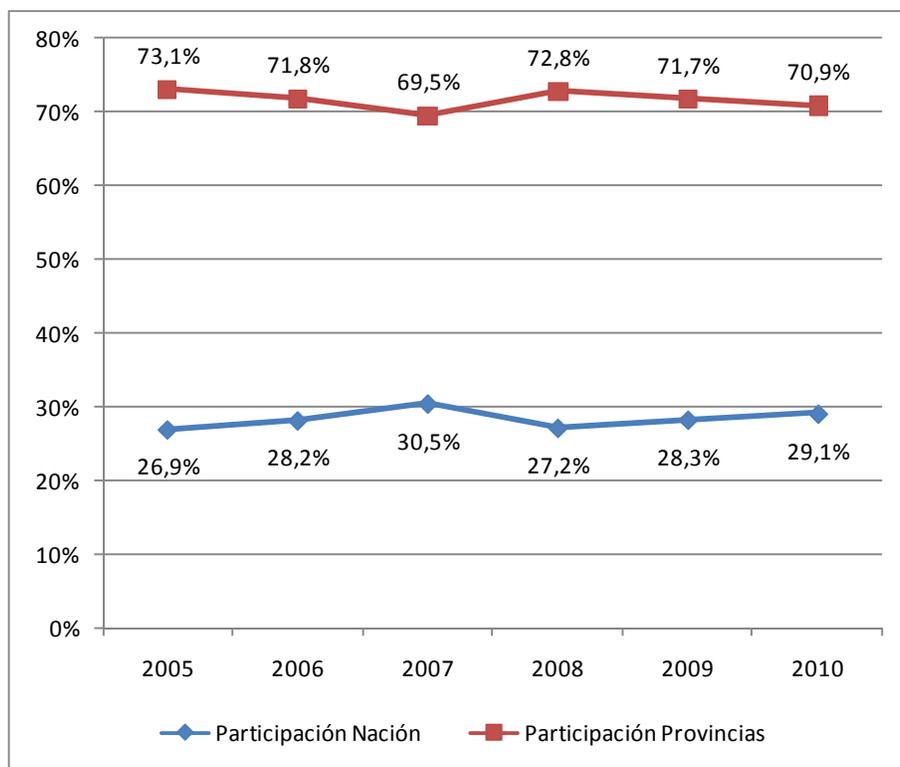
Desde 2005 hasta 2007 la participación del gobierno nacional creció, tal como se pretendía, pasando de 26,9% a 30,5%. No obstante, a partir de 2008 este aumento en la participación se retrajo, en parte debido a la fuerte inversión del conjunto de las provincias que sobre-cumplieron

holgadamente las metas. De este modo, los años siguientes la participación del gobierno nacional en la inversión educativa consolidada se mantuvo levemente por debajo del 30% (**gráfico 2**).

Estas variaciones en la participación relativa se debieron a que el gasto que efectivamente se realizó en las jurisdicciones no resultó exactamente igual al que fijan las metas de la LFE, sino que lo superó. De este modo, todos los años se logró sobre-cumplir con las metas financieras, pero el margen fue variando tanto para el gobierno nacional como para el resto de las jurisdicciones.

Es preciso hacer una advertencia con respecto a la lectura de los datos de inversión educativa por nivel de gobierno. La LFE resultó ser un instrumento eficaz para asegurar un elevado piso de inversión tanto del gobierno nacional como de las provincias; no obstante, para mantener la prioridad por la inversión educativa y evitar injusticias distributivas, es preciso tener una mirada amplia que no se limite al cumplimiento de la norma y contemplar la evolución de otras variables clave de las finanzas públicas. Más específicamente, es preciso tomar en cuenta la estructura fiscal, cuánto recauda la Nación y las provincias, y también cuánto gastan. Se trata de un esquema móvil que cambia el balance de poder y que debe ser revisado para definir las metas de financiamiento para cada nivel de gobierno.

Gráfico 2. Participación de la inversión pública en Educación, Ciencia y Tecnología. Años 2005-2010



Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida de la Ley de Financiamiento Educativo, la CGECSE, el Ministerio de Educación y el INDEC.

2.2 Cumplimiento del gobierno nacional

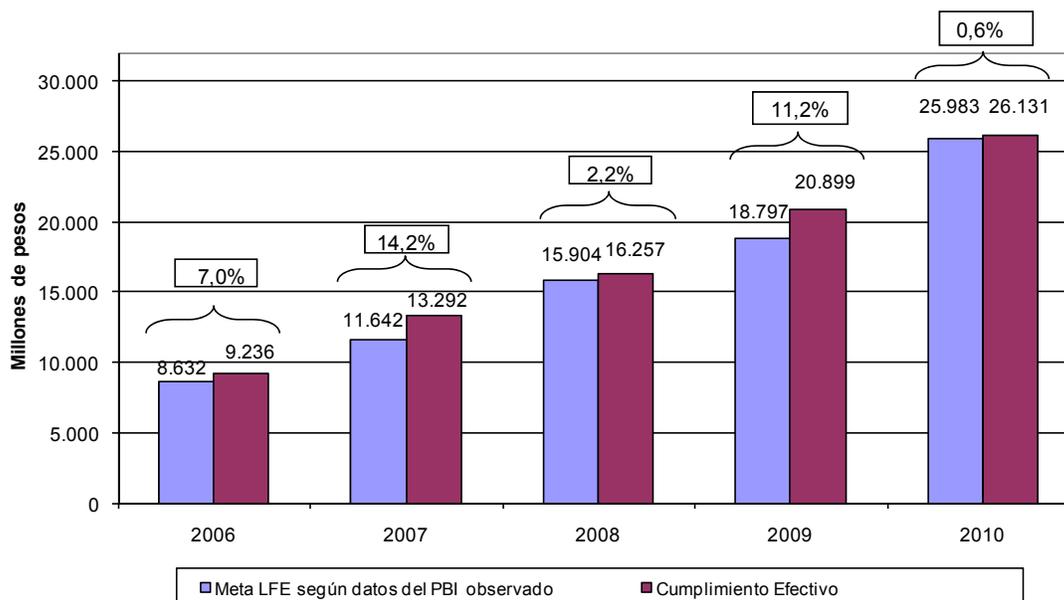
El aumento del gasto que le corresponde al gobierno nacional para cumplir con su participación en la meta de inversión anual fijada por la LFE se calcula a través de una fórmula que consta de dos componentes vinculados con los puntos de partida del año 2005:

- a) El primer componente establece el monto adicional de dinero para mantener la participación del gasto educativo nacional respecto del PBI.
- b) El segundo componente consiste en el gasto necesario para llevar la inversión a la meta anual fijada en términos del PBI.

En 2010 se invirtieron \$26.131 millones, que permitieron alcanzar la meta establecida por la LFE con un margen positivo de 0,6%. Esta inversión se compone por 81% en educación y 19% en ciencia y tecnología, y en total representa 1,8% del PBI.

Desde la puesta en marcha de la LFE, todos los años se han sobre-cumplido las metas establecidas, en 2010 con el menor margen. En 2006 se invirtió 7% más de lo pautado, en 2007 14% - el máximo margen el todo el período de implementación-, en 2008, 2% y en 2009, 11% (gráfico 3).

Gráfico 3. Cumplimiento de las metas de financiamiento educativo del gobierno nacional. Años 2006 a 2010 (en millones de pesos corrientes)



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

Desde la sanción de la LFE se han producido cambios en la estructura del gasto educativo con relación a los tres principales fines: Educación Superior, Educación Básica y Ciencia y Técnica, dando mayor prioridad a la educación universitaria por sobre la educación básica. Con esta evolución del gasto relativo, se incumple con el artículo 4 de la LFE que estipula que “la distribución de los recursos incrementales de jurisdicción nacional destinados a la educación no universitaria, universitaria y el sistema científico-tecnológico deberá realizarse conforme a las participaciones actuales del Gasto Educativo Consolidado del año 2005”.

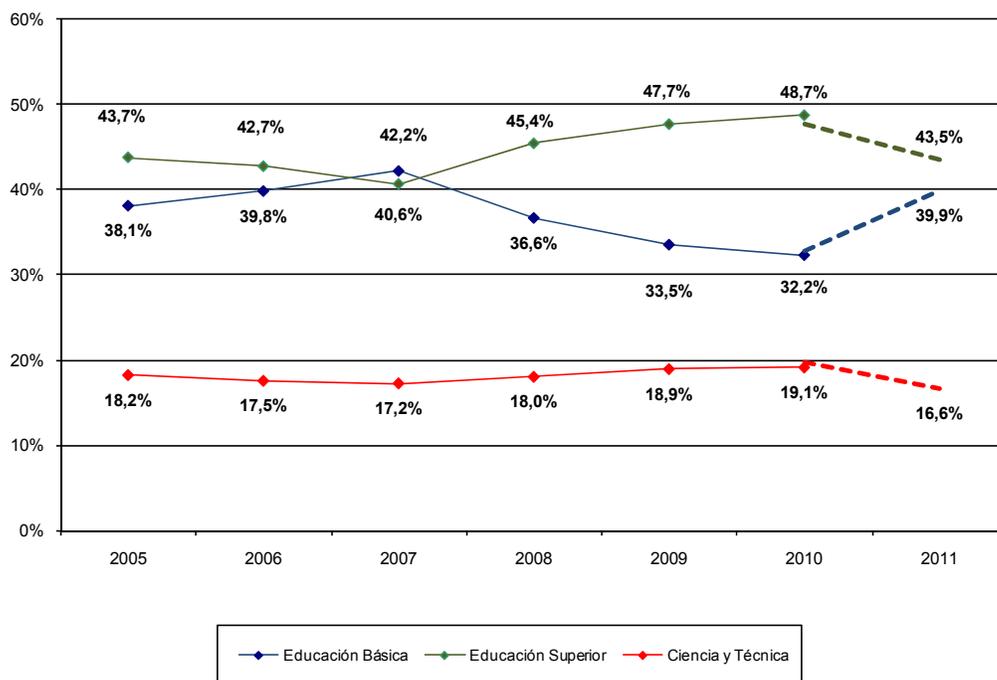
El gráfico 4 muestra la participación relativa de cada uno de los componentes. En 2005, la educación básica representaba 38% de la inversión, y durante los primeros dos años de la Ley

aumentó hasta representar 42%. No obstante, desde el año 2008 fue reduciendo constantemente su participación hasta alcanzar 32% en el 2010 (**gráfico 4**). La contracara de esta disminución de la participación presupuestaria en educación básica es un aumento en la inversión en educación superior, que pasó de 44% a 49%, y en menor medida Ciencia y Técnica que aumentó de 18% a 19%.

La tendencia a la disminución de la participación de educación básica se mantiene en 2010, en parte por la discontinuación de programas de becas debido a implementación de la Asignación Universal por Hijo (que en el presupuesto no se considera como una finalidad educativa). En el año 2010 comenzó a implementarse el programa Conectar Igualdad, pero sólo en los últimos meses del año.

En el año 2011, finalizado el período de implementación de la LFE, vuelve a cambiar la participación relativa de los componentes. El mayor aumento se produjo en el nivel de educación básica, principalmente por la implementación del plan Conectar Igualdad, que en 2011 demandó una inversión de \$3.600 millones. De este modo, la participación de la educación básica aumenta 8 puntos porcentuales hasta ocupar 40% del total, la educación universitaria desciende su participación al 43,5% y ciencia y técnica a 16,6%. De este modo, este último año el gobierno nacional priorizó la inversión en educación básica por sobre la universitaria.

Gráfico 4. Distribución de la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología del gobierno nacional. Años 2005-2010



Nota 1: Para el período comprendido entre los años 2005 y 2010 se utilizaron datos de la CGECSE, y para el año 2011 de la Ejecución Presupuestaria Nacional (Ministerio de Economía y Finanzas). Existe una diferencia en la participación relativa de cada componente según la fuente de información, pero resulta marginal. Esta diferencia puede verse en el año 2010: según la Ejecución Presupuestaria Nacional la participación relativa de 32,2% para educación básica, 47,6% para educación superior y 19,7 para educación básica.

Nota 2: Se excluye del cuadro el gasto en Formación y capacitación de fuerzas armadas y de seguridad, Desarrollo, promoción y fomento de la cultura y el deporte, Servicios de bibliotecas públicas, Asistencias financieras, y Capacitación de los RRHH del sector público.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida de la CGECSE, Ministerio de Educación, y la Ejecución Presupuestaria Nacional, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

2.3 Cumplimiento provincial

La LFE fijó una pauta de aumento de la inversión educativa para cada una de las jurisdicciones. En 2010, la suma de las metas financieras que la ley exigía a todos los gobiernos subnacionales se cifró en \$60.577 millones. Luego, la inversión que efectivamente realizó el conjunto de las provincias alcanzó \$63.727 millones. Por lo tanto, se logró cumplir con la meta de financiamiento educativo globalmente para el conjunto de las provincias con un margen positivo de 5,2% (**cuadro 2**).

Sin embargo, no todas las provincias alcanzaron la meta de ese año y la consumación de la meta global fue posible gracias al sobre-cumplimiento de la mayoría de las jurisdicciones. En 2010, cuatro jurisdicciones no cumplieron con la meta de financiamiento: Corrientes, Salta, Santiago del Estero y San Luis. Se destaca especialmente San Luis, con una inversión educativa casi 30% inferior

a la meta estipulada⁵. Por su parte, las provincias que cumplieron más holgadamente con las metas de 2010 fueron Santa Cruz (76% por encima de la meta), Formosa (25%), y Santa Fe (21%).

Cuadro 2. Cumplimiento provincial de las metas de financiamiento educativo. Año 2010

Provincia	Meta LFE (Millones de \$ corrientes)	Cumplimiento Efectivo (Millones de \$ corrientes)	CUMPLIMIENTO Diferencias ejecutado/metras (%)
Buenos Aires	20,919	21,504	2.8%
Catamarca	891	897	0.7%
Chaco	1,864	2,177	16.8%
Chubut	1,379	1,451	5.2%
C.A.B.A.	4,700	4,931	4.9%
Córdoba	4,431	4,644	4.8%
Corrientes	1,546	1,459	-5.6%
Entre Ríos	1,978	2,113	6.8%
Formosa	941	1,175	24.9%
Jujuy	1,235	1,275	3.2%
La Pampa	758	872	15.0%
La Rioja	696	697	0.1%
Mendoza	2,484	2,527	1.7%
Misiones	1,374	1,523	10.8%
Neuquén	1,797	1,845	2.7%
Río Negro	1,329	1,325	-0.3%
Salta	1,454	1,242	-14.6%
San Juan	1,020	1,028	0.8%
San Luis	907	638	-29.7%
Santa Cruz	674	1,187	76.2%
Santa Fe	4,401	5,341	21.4%
Santiago del Estero	1,376	1,292	-6.1%
Tierra del Fuego	584	667	14.2%
Tucumán	1,839	1,917	4.2%
TOTAL	60,577	63,727	5.2%

* Cálculos según datos de PBI del INDEC: 531.939,0 millones en 2005 y 1.442.655,4 millones en 2010.

** Cierres provisorios informados por las provincias de Catamarca, San Luis, y Santiago del Estero.

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo sobre la base de información suministrada por el Ministerio de Educación de la Nación y el Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2008, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas e INDEC.

Durante los cinco años de implementación de la LFE se alcanzó la meta global del conjunto de las provincias, aunque en 2010 el margen se redujo a 5%, retomando la tendencia de principios del período considerado (**cuadro 3**). En este tiempo, se ha identificado un grupo de seis provincias

⁵ En San Luis se mantiene una organización del sistema educativo y una estructura de gasto que difiere del resto de las jurisdicciones. Es probable que la información que la provincia envía oficialmente al Ministerio de Educación nacional también difiera de la de otras jurisdicciones, lo cual cuestionaría su comparabilidad.

que han mostrado problemas para el cumplimiento de las metas financieras en al menos un año. En un extremo, Salta nunca logró cumplir con los objetivos financieros de la Ley, y en 2010 el margen se amplió hasta alcanzar los 14 puntos porcentuales. San Luis, por su parte, incumplió todos los años, con excepción de 2008. Luego, Santiago del Estero incumplió entre 2007 y 2009, y La Rioja lo hizo durante los primeros tres años. Corrientes tuvo dificultades al comenzar y finalizar el período, y la Provincia de Buenos Aires solamente en 2007.

Cuadro 3. Cumplimiento provincial de las metas de financiamiento educativo. Años 2006 a 2010

Jurisdicción	Diferencia del gasto ejecutado en educación, ciencia y tecnología y las metas de la LFE				
	2006	2007	2008	2009	2010
Buenos Aires	4%	-4%	9%	17%	3%
Catamarca	13%	13%	29%	16%	1%
Chaco	5%	15%	32%	34%	17%
Chubut	0%	0%	2%	2%	5%
CABA	13%	8%	10%	18%	5%
Córdoba	0%	2%	14%	15%	5%
Corrientes	-3%	-3%	5%	2%	-6%
Entre Ríos	1%	5%	13%	16%	7%
Formosa	23%	39%	38%	42%	25%
Jujuy	4%	7%	11%	13%	3%
La Pampa	2%	7%	14%	19%	15%
La Rioja	-4%	-6%	-2%	11%	0%
Mendoza	3%	7%	7%	13%	2%
Misiones	5%	16%	9%	11%	11%
Neuquén	0%	4%	13%	17%	3%
Río Negro	7%	1%	3%	6%	0%
Salta	-4%	-7%	-5%	-2%	-15%
San Juan	5%	7%	9%	14%	1%
San Luis	-20%	-16%	0%	-1%	-30%
Santa Cruz	7%	46%	89%	84%	76%
Santa Fe	11%	17%	24%	33%	21%
Santiago del Estero	4%	-8%	-5%	-1%	-6%
Tierra del Fuego	11%	35%	29%	31%	14%
Tucumán	5%	5%	10%	14%	4%
Total	4%	3%	12%	17%	5%

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida de la Ley de Financiamiento Educativo, la CGECSE, el Ministerio de Educación de la Nación y el INDEC.

Es preciso hacer una diferenciación dentro del conjunto de provincias que no han alcanzado la meta. Así, podrían identificarse dos grupos. Por un lado, aquellas que, aún realizando un esfuerzo financiero por la educación mayor al promedio de todas las provincias, encuentran dificultades en cumplir con la Ley. En un extremo se encuentra Jujuy, que con 44% de su presupuesto destinado a educación en 2010, ese año no alcanzó la meta presupuestaria.

Por otro lado, están aquellas jurisdicciones que incluso con altos recursos fiscales en términos comparados, no alcanzaron los objetivos propuestos. El caso paradigmático de este grupo es San Luis, que mantiene 21 puntos porcentuales de participación del gasto educativo en el total del gasto público que la convierten en la provincia con menor esfuerzo presupuestario, lo que explica el no cumplimiento de la Ley durante casi todos los años de su implementación.

Esto muestra que, tal como se describirá en mayor detalle a continuación, la Ley de Financiamiento Educativo no fue suficiente para revertir las enormes desigualdades entre las provincias. En el próximo capítulo se analizará la estructura del financiamiento educativo en Argentina, y se enunciará lo que consideramos un problema nodal del financiamiento que es producto de la desigual distribución de recursos públicos y genera grandes injusticias educativas.

3. Estructura del financiamiento educativo

La inversión educativa conforma uno de los principales componentes del presupuesto público y, por la organización federal de nuestro sistema, el esquema de financiamiento descansa principalmente en los presupuestos provinciales: cerca del 70% de la inversión consolidada en Educación, Ciencia y Tecnología es financiado por las provincias, para lo cual consagran una cuarta parte de su presupuesto.

Por su parte, el gobierno nacional financia el 30% restante, que representa 8% de su presupuesto, y dentro esta finalidad presupuestaria, solo una tercera parte se destina a educación no universitaria⁶. De este modo, las provincias están a cargo de financiar 88 % de la educación no universitaria, al tiempo que participan en el financiamiento del 25% de la inversión del nivel universitario y 5% de ciencia y técnica⁷.

En este capítulo se analizará la estructura del financiamiento nacional y provincial, contemplando cómo se conforman sus presupuestos y qué componentes han sido priorizados en los últimos años. Asimismo, se planteará un problema estructural del financiamiento educativo argentino que es producto de una desigual distribución de recursos entre las provincias y es fuente de grandes inequidades internas.

3.1 Financiamiento educativo del gobierno nacional

El gobierno nacional concentra más de la mitad del gasto público total que se realiza en el país, mientras que las provincias ejecutan cerca de 40% y los municipios menos del 10%. En el área educativa, en cambio, desde la descentralización definitiva de los establecimientos educativos en 1992, se da la situación opuesta: la inversión está concentrada mayormente en las provincias. Así, el gobierno nacional financia cerca del 30% de la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología.

En 2010 el gasto total del gobierno nacional alcanzó \$330 mil millones. La Seguridad Social conformó el principal rubro del presupuesto (40%), seguido por Energía, Combustible y Minería (9%), mientras que la inversión en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica ocupó el tercer lugar con un monto de \$27 mil millones, que representa el 8% del presupuesto (**cuadro 4**). Por su parte, los rubros de Transporte y Administración Gubernamental recibieron una asignación similar. Luego sigue la Deuda Pública, a la que se destinan cerca de \$24 mil millones, Defensa y Seguridad (20 mil millones), y Salud (11 millones).

El **cuadro 4** muestra la evolución del gasto público desde el año 2005, tomando la sanción de la LFE como base para la comparación. El gasto público nacional ha mantenido un fuerte incremento en términos absolutos, pero también como porcentaje del PBI: en 2005 el representaba 18% del producto y en el año 2010 superó el 23%.

En este período las prioridades de inversión han cambiado. Los rubros que más aumentaron su participación en el presupuesto son la Seguridad Social, con un incremento de 6 puntos porcentuales desde 2005, Energía, Combustible y Minería (5 puntos porcentuales) y Transporte (3

⁶ Estos datos surgen de gasto ejecutado del año 2010 (Ministerio de Educación y Finanzas).

⁷ Estos datos surgen de la serie de Gasto Consolidado, Ministerio de Educación y Finanzas, año 2009. El gasto provincial consolidado de ese año alcanzó \$189.207 millones.

puntos porcentuales), mientras que el pago de la Deuda Pública fue el que más se redujo (6 puntos porcentuales).

Por su parte, respecto de la inversión en **Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología**, la LFE favoreció que se priorizara la inversión nacional en educación, pero esto no se observa claramente cuando se compara con el crecimiento de otros rubros del gasto social. Esto muestra que la inversión no aumentó tanto en términos relativos, no obstante, la pauta de aumento de la LFE permitió un incremento de 68% en términos reales, que resulta superior al incremento del conjunto del gasto público de 52%.

De este modo, la LFE favoreció que se priorizara la inversión nacional en educación, aunque el aumento relativo dentro del presupuesto resulta leve. Esto se explica porque el gran incremento de la recaudación también se destinó a financiar fuertemente otros componentes del gasto social, como las jubilaciones y otros rubros como los subsidios estatales. De este modo, la inversión educativa aumentó efectivamente su participación en el presupuesto nacional, aunque hubo otros componentes lo hicieron en mayor medida⁸.

Cuadro 4. Gasto público por finalidad y función del gobierno nacional. Años 2005 y 2010 (en millones de pesos corrientes)

CONCEPTO	2010		2005		Variación 2005-2010
	Ejecución	%	Ejecución	%	
Seguridad social	132.620	40,2%	30.499	34,5%	6%
Energía, combustible y minería	30.784	9,3%	3.484	3,9%	5%
Educación, cultura, ciencia y técnica	27.040	8,2%	6.573	7,4%	1%
Transporte	26.825	8,1%	4.101	4,6%	3%
Administración gubernamental	25.889	7,8%	5.639	6,4%	1%
Deuda pública	23.769	7,2%	12.050	13,6%	-6%
Servicios de defensa y seguridad	20.112	6,1%	5.958	6,7%	-1%
Salud	11.477	3,5%	2.831	3,2%	0%
Otros servicios sociales	10.973	3,3%	7.127	8,1%	-5%
Otros servicios económicos	10.941	3,3%	4.528	5,1%	-2%
Promoción y asistencia social	9.382	2,8%	5.680	6,4%	-4%
Total	329.812	100%	88.471	100%	

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida de la Ejecución Presupuestaria Nacional, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

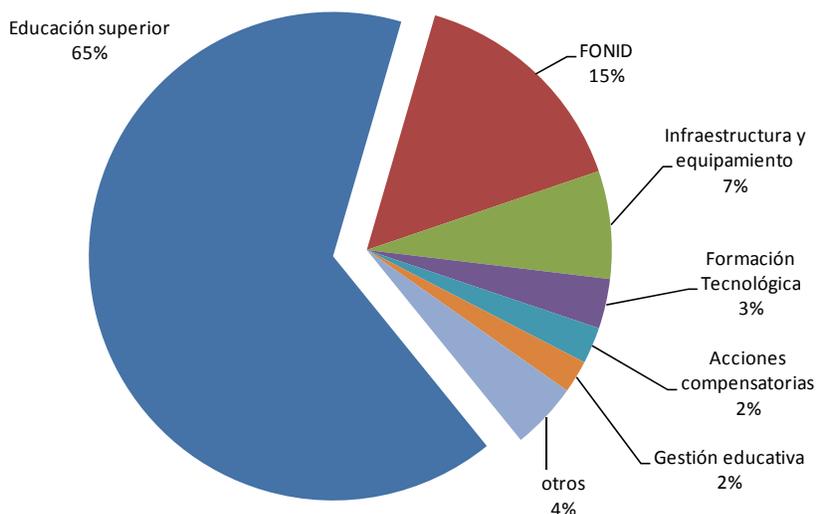
La política educativa nacional se despliega principalmente mediante la implementación de los programas educativos del Ministerio de Educación. El **gráfico 4** presenta la participación de los grandes programas presupuestarios nacionales con finalidad educación en el año 2010.

El programa de “Desarrollo de la Educación Superior” ocupa dos tercios del presupuesto educativo del Gobierno Nacional y el resto del presupuesto se destina mayormente a financiar la educación básica, que absorbe menos de 35% de la inversión. Luego, el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) es el principal programa: recibe 15% de los recursos totales y -excluyendo la educación superior- representa casi la mitad del presupuesto restante. Sigue en

⁸ Se recomienda la lectura del documento “Efectos distributivos de las metas educativas 2011-2016” (Rivas, Rossignolo y Filc, en prensa) para analizar el presupuesto considerando su efecto en la justicia distributiva, es decir, evaluando que sectores sociales resultan favorecidos con cada componente del gasto público.

importancia la inversión en “Infraestructura y equipamiento” que recibe el 7%, mientras que el resto de las partidas reciben un porcentaje menor al 5%.

Gráfico 5. Principales programas presupuestarios del gobierno nacional con finalidad educación. Año 2010



Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida de la Ejecución Presupuestaria Nacional, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

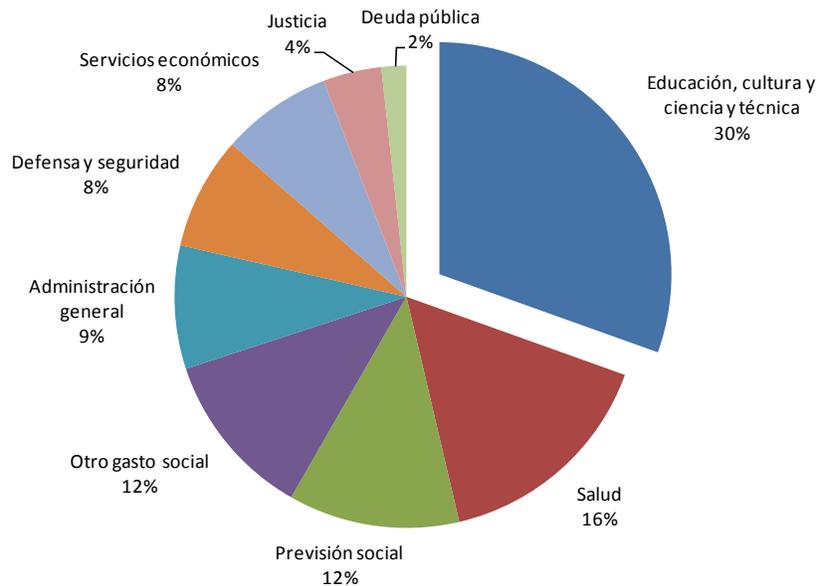
Nota 1: El programa Conectar Igualdad se incluye en la categoría de “otros”. Comenzó a ejecutarse en los últimos meses de 2010 y representó menos de 2% del presupuesto educativo. En el año 2011 este programa pasará a representar más del 10% del presupuesto.

Nota 2: Se excluye del cuadro el gasto en Formación y capacitación de fuerzas armadas y de seguridad, Desarrollo, promoción y fomento de la cultura y el deporte, Servicios de bibliotecas públicas, Asistencias financieras, y Capacitación de los RRHH del sector público.

3.2 Financiamiento educativo de los gobiernos provinciales

De todas las finalidades del gasto público, educación mantiene la mayor participación de los gobiernos provinciales. Así mismo, el concepto de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología es la principal finalidad presupuestaria provincial, que equivale a 30% del gasto total. Luego sigue en importancia la inversión en Salud, que representa 16%, Previsión social y otros gastos sociales (cada uno 12%). Ninguno de los otros rubros supera 10% del gasto total (**gráfico 6**).

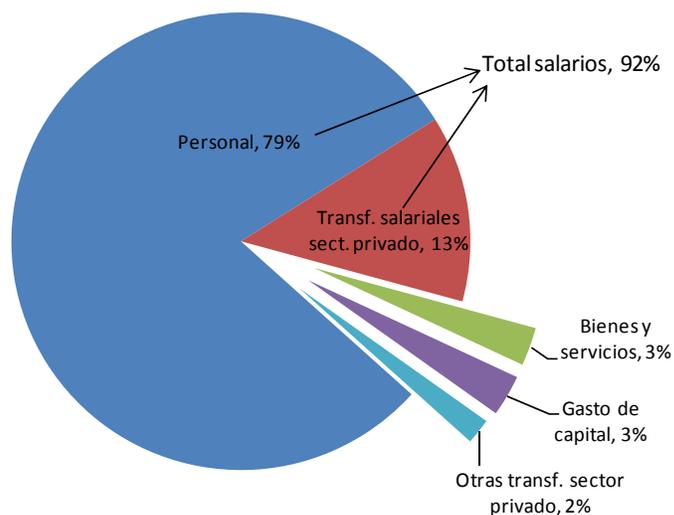
Gráfico 6. Gasto público por finalidad y función de los gobiernos provinciales y la CABA. Año 2009 (en porcentaje)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida de la Dirección Nacional de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas.

Por tratarse de una actividad trabajo-intensiva, la inversión educativa provincial se destina en un 92% al pago de personal salarios, principalmente de docentes (**gráfico 7**). Esto surge de sumar el gasto estatal de personal (79%) y los subsidios al sector de gestión privada que están destinados al pago de salarios (13%). A la vez, una importante proporción de la inversión en bienes de capital es aportada por el gobierno nacional, como es el caso de la inversión en infraestructura escolar y computadoras portátiles, dos de los principales programas presupuestarios nacionales. Esta participación relativa de los componentes del gasto se ha mantenido relativamente estable en el promedio de las provincias.

Gráfico 7. Gasto educativo provincial desagregado por objeto. Año 2009



Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida de la CGECSE, Ministerio de Educación de la Nación.

3.3 Dimensiones de las desigualdades del financiamiento provincial: disponibilidad de recursos, inversión por alumno y esfuerzo financiero

La estructura del financiamiento educativo en la Argentina se asienta sobre la base de la descentralización de la oferta y la distribución federal de recursos fiscales, y por sus características, ha dado lugar a la consolidación de fuertes desigualdades entre las provincias. Estas provienen principalmente de la inequitativa distribución de recursos fiscales y se cristaliza en una inversión educativa muy dispar. En efecto, la disponibilidad de recursos por provincia resulta muy desigual. En el extremo, en 2010 Tierra del Fuego contaba con recursos fiscales equivalentes a \$22.000 por habitante, mientras que la provincia de Buenos Aires alcanzaba apenas \$4.300, es decir, menos de una quinta parte (**cuadro 5**).

Las provincias financian cerca de la mitad de sus gastos con recursos coparticipados por el gobierno nacional y el resto con recursos propios, y ambas fuentes presentan grandes disparidades. Por un lado, la distribución de la coparticipación perjudica a las jurisdicciones de mayor tamaño, mientras que las patagónicas perciben los mayores ingresos. En los extremos hay una diferencia de ocho a uno entre la provincia que más recibe por habitante (Tierra del Fuego) y la que menos (Buenos Aires).

En el caso de la recaudación propia, la situación también favorece a las provincias patagónicas gracias a la alta percepción de ingresos en concepto de regalías y a las provincias que albergan a una población de mayores ingresos, que constituye una mayor base imponible; por su parte, las provincias del norte argentino presentan la situación más crítica, sin esta fuente extraordinaria de ingresos de regalías y con una base imponible que se nutre de una población más pobre. Así, en el caso extremo, Tierra del Fuego recauda siete veces más que Chaco.

No obstante, también se encuentran disparidades entre provincias con similares características. En el noroeste, Catamarca y La Rioja contaban en 2010 con recursos totales por habitante equivalentes a \$10.500 y \$9.300 respectivamente, mientras que Salta sólo alcanzaba

\$4.800; en el noreste, Formosa superaba los \$9.300 mientras que Misiones no alcanzaba los \$5.500; en la Patagonia, Río Negro era en 2010 la segunda provincia más pobre en términos fiscales, vecina de Neuquén, la tercera más rica; y en el centro del país, Córdoba contaba con \$6.800 por habitante y la Provincia de Buenos Aires no alcanzaba los \$4.300.

Cuadro 5. Distribución de recursos fiscales por habitante. Año 2010 (en pesos corrientes)

Jurisdicción	Recursos de coparticipación por habitante	Recursos nacionales totales por habitante	Recursos provinciales por habitante	Recursos fiscales totales por habitante
Tierra del Fuego	7.516	9.954	3.131	21.964
Santa Cruz	4.457	6.037	2.524	20.609
Neuquén	2.431	3.310	2.516	14.136
Chubut	2.399	3.296	1.729	11.815
La Pampa	4.546	5.878	1.737	11.373
Catamarca	5.782	7.289	879	10.483
Formosa	5.302	6.809	442	9.262
La Rioja	4.792	6.143	485	8.143
Chaco	3.650	4.719	674	7.412
Entre Ríos	3.050	3.937	1.119	7.186
Río Negro	3.051	3.972	1.330	7.151
San Luis	4.077	5.261	1.495	7.090
San Juan	3.832	4.868	909	7.001
Córdoba	2.072	2.666	1.573	6.791
Capital Federal	670	679	5.661	6.679
Jujuy	3.258	4.262	539	6.441
Corrientes	2.892	3.850	536	5.861
S. del Estero	3.650	4.729	519	5.649
Santa Fe	2.160	2.807	1.561	5.632
Misiones	2.315	3.115	827	5.488
Tucumán	2.537	3.286	1.169	5.323
Mendoza	1.852	2.404	1.132	4.880
Salta	2.437	3.237	817	4.808
Buenos Aires	1.085	1.277	1.690	4.290
Total	1.994	2.528	1.713	5.894

Fuente: CIPPEC, sobre la base Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas, y Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2010.

Esta distribución desigual de recursos tiene un impacto directo en el sistema educativo, ya que las provincias realizan cerca del 90% de la inversión en educación no universitaria y un cuarto de sus gastos públicos se destina a esta finalidad. El **cuadro 6** muestra las principales variables que exponen esta inequidad estructural. Así, pueden verse las grandes diferencias en la inversión por alumno del sector estatal entre las provincias: en el extremo, la inversión que mantiene Tierra del Fuego (\$17.213) quintuplica la de Salta (\$3.276).

La mayor inversión por alumno se alcanza en cinco provincias patagónicas y en la CABA, mientras que cinco provincias del norte y San Luis están en el extremo opuesto. A pesar de que en el territorio argentino el costo de vida difiere a nivel regional, la diferencia en la inversión por alumnos resulta muy superior, lo cual evidencia un problema estructural del financiamiento educativo.

Por otro lado, la baja disponibilidad de recursos fiscales obliga a algunas jurisdicciones a hacer un alto esfuerzo financiero por la educación, es decir, a destinar un gran porcentaje de su presupuesto a la inversión educativa. Esto resulta positivo siempre y cuando no se pasen ciertos límites que pongan en riesgo el normal funcionamiento del aparato de gestión provincial.

De este modo, se ven grandes disparidades en este indicador y conviven situaciones como la de la provincia de Buenos Aires, que es la que cuenta con menos recursos fiscales por habitante pero se encuentra en el grupo de las tres provincias que hace mayor esfuerzo, lo que le permite mantener una inversión mayor a la mediana.

Luego, las provincias patagónicas pueden permitirse, por la gran disponibilidad de recursos, mantener un esfuerzo financiero menor al promedio (con excepción de Río Negro que es la que menos recursos fiscales por habitante tiene en la región) y aun así mantener los mayores niveles de inversión por alumno. Por último, se encuentran casos de provincias que por contar con recursos cercanos a la media se ven obligadas a realizar un gran esfuerzo financiero por la educación (Río Negro, Chaco y La Rioja) y otras que con bajos recursos por habitante realizan un bajo esfuerzo financiero (San Luis y Salta).

Cuadro 6. Causas de las desigualdades en el financiamiento educativo. Año 2010 (en pesos corrientes)

JURISDICCIÓN	Inversión por alumno estatal (pesos corrientes)	Recursos fiscales totales por habitante (pesos corrientes)	Gasto educativo como porcentaje del gasto total
Tierra del Fuego	17.213	21.964	25,6%
Santa Cruz	14.624	20.609	23,2%
Neuquén	11.700	14.136	27,1%
La Pampa	11.461	11.373	26,4%
Capital Federal	10.682	6.679	27,0%
Chubut	10.247	11.815	25,6%
Río Negro	7.795	7.151	37,8%
Catamarca	7.652	10.483	28,6%
Santa Fe	7.243	5.632	31,4%
La Rioja	7.055	8.143	32,3%
Buenos Aires	6.520	4.290	36,0%
Jujuy	6.384	6.441	43,8%
Formosa	6.190	9.262	27,2%
Chaco	5.897	7.412	35,2%
Entre Ríos	5.859	7.186	28,1%
Mendoza	5.786	4.880	32,8%
San Juan	5.752	7.001	31,4%
Córdoba	5.641	6.791	26,1%
Santiago del Estero	4.927	5.649	30,4%
Tucumán	4.908	5.323	32,0%
Corrientes	4.825	5.861	35,0%
San Luis	4.489	7.090	20,9%
Misiones	4.342	5.488	33,6%
Salta	3.276	4.808	26,7%
Promedio	7.520	8.561	30,2%

Fuente: CIPPEC, sobre la base de CGECSE y DiNIECE, Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas, y Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2010.

A pesar de que la LFE posibilitó un gran aumento en el financiamiento del sector, no logró disminuir las desigualdades en la inversión, ya que los mecanismos previstos no resultaron suficientes para compensar la inequitativa distribución de recursos fiscales. Las metas provinciales se fijaron en base a la inversión inicial del año 2005, de modo que se mantuvieron las inequidades de partida.

Uno de los mecanismos que la LFE contempló para aumentar la inversión educativa provincial consistió en establecer el aumento del esfuerzo financiero por la educación. En efecto, en su artículo 12 la exige un compromiso de las provincias de mantener “una participación del gasto en educación en el gasto público total no inferior a la verificada en el año 2005”. En promedio, este esfuerzo pasó del 26% al 30% entre los años 2005 y 2010, y también el de la mayoría de las provincias (**cuadro 7**). Solo cinco jurisdicciones mantuvieron un esfuerzo menor, incumpliendo con este requerimiento de la LFE.

Cuadro 7. Variación del esfuerzo financiero por la educación: inversión en Educación, Ciencia y Tecnología como porcentaje del gasto total. Año 2010 (en pesos corrientes)

JURISDICCIÓN	2005	2010	Variación 2005-2010
Misiones	23%	34%	10%
Tucumán	23%	32%	10%
Santa Cruz	14%	23%	9%
Jujuy	35%	44%	9%
La Rioja	24%	32%	8%
Río Negro	30%	38%	8%
Corrientes	28%	35%	7%
San Juan	25%	31%	7%
Formosa	21%	27%	6%
Santiago del Estero	25%	30%	5%
Chaco	30%	35%	5%
Mendoza	28%	33%	5%
Salta	23%	27%	4%
Neuquén	24%	27%	4%
Catamarca	25%	29%	3%
Tierra del Fuego	23%	26%	3%
Santa Fe	31%	31%	1%
Entre Ríos	28%	28%	0%
Buenos Aires	36%	36%	0%
Capital Federal	28%	27%	-1%
Chubut	27%	26%	-1%
La Pampa	28%	26%	-2%
Córdoba	29%	26%	-3%
San Luis	27%	21%	-6%
Promedio	26%	30%	4%
Coefficiente de variabilidad	0,18	0,17	

Fuente: CIPPEC, sobre la base de CGECSE, Ministerio de Educación.

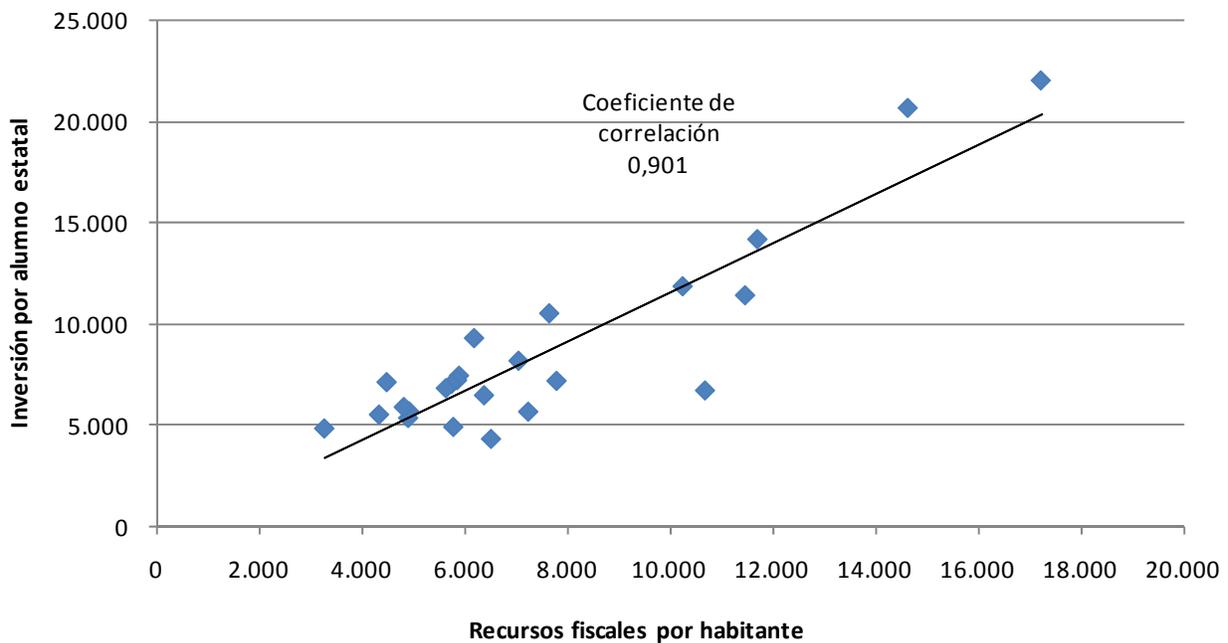
Estos resultados dan cuenta de que el aumento de la inversión educativa en el conjunto del país no sólo fue producto del aumento general del gasto, sino que la LFE logró que los Estados provinciales priorizaran el sector educativo mediante un esfuerzo financiero. Este aumento del porcentaje del presupuesto educativo sobre el total del 26% al 30% en el promedio de las provincias tiene un fuerte impacto en el financiamiento de la educación básica, habida cuenta de que las jurisdicciones financian cerca del 90% de este nivel educativo.

De este modo, disminuyó levemente la variabilidad en el esfuerzo financiero entre las provincias (ver el coeficiente de variabilidad del **cuadro 7**), pero esto se logró al precio de nuevas injusticias federales: por un lado, aumentando el esfuerzo de provincias en las que ya era muy elevado al momento de sancionarse la LFE; por otro lado, con el mayor esfuerzo de las provincias con más recursos fiscales, que resultó proporcionalmente mayor, se alcanzó un mayor financiamiento global al costo de un ensanchamiento de las brechas provinciales de inversión por alumno.

El **gráfico 8** muestra cómo la disponibilidad de recursos fiscales por habitante mantiene una fuerte relación estadística con la inversión por alumno del sector estatal. Esto da indicios de que, en definitiva, la inversión educativa está principalmente condicionada por la disponibilidad provincial de recursos fiscales que provienen de la coparticipación, las regalías petroleras y los impuestos que imponen a su población.

De este modo, se hace evidente que con el reparto actual de recursos fiscales, el aumento de esfuerzo financiero de las provincias con menos recursos no resulta suficiente para disminuir las brechas de inversión educativa. Con este diagnóstico, es necesario analizar las opciones de redistribución de los recursos entre las propias jurisdicciones para generar mayor justicia educativa. La respuesta de fondo para este problema radica en redefinir la recaudación y distribución de los recursos federales. No obstante, dada la dificultad política para avanzar en este sentido, existe la alternativa de que un esquema de centralismo fiscal pueda compensar las inequidades fiscales que generan desigualdades de inversión y en última instancia injusticia educativa. Esto debería ser analizado en base a normas ampliamente discutidas que tengan indicadores objetivos de distribución de los recursos, capaces de beneficiar a las provincias más vulnerables.

Gráfico 8. Recursos por habitante e inversión por alumno estatal. Año 2010 (en pesos corrientes)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de CGECSE y DiNIECE, Ministerio de Educación; Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas; y Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2010.

4. Las metas educativas de la LFE

Los recursos financieros y las metas educativas son dos dimensiones que deben analizarse en conjunto. De este modo, es posible definir un esquema de financiamiento que contemple el destino de la inversión y los objetivos ulteriores en términos de equidad y calidad educativa. Uno de los aspectos destacados de la LFE fue la inclusión de un conjunto de metas estrictamente educativas, que dan finalidades concretas al aumento de la inversión programada.

Estas metas están plasmadas en el artículo 2 de la LFE. Abarcan una gran diversidad de temas, entre los que destacan los relativos al aumento de la cobertura o acceso a la escolarización, las desigualdades educativas, la condición salarial docente y la incorporación de las nuevas tecnologías al sistema educativo. Su función fue orientar la inversión hacia las políticas prioritarias y su seguimiento da la pauta sobre su cumplimiento efectivo.

No obstante, existen algunas limitaciones para su monitoreo, ya que en muchos casos se trata de metas tendenciales que no refieren a indicadores concretos que permitan una evaluación directa. En otros casos se carece de información relevante para medir el avance de las metas establecidas.

Por eso, es conveniente hacer una diferenciación entre metas “objetivas”, englobando a todas aquellas que son pasibles de ser medidas en su cumplimiento, y metas “tendenciales”, que son las que no establecen objetivos concretos sino un esfuerzo de mejoramiento. Por ejemplo, la inclusión del 100% de la población de cinco años es una meta objetiva, mientras que “fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional” es una meta tendencial.

En conjunto, resultaron escasos los objetivos educativos en los cuales se definió una meta precisa y cuantificable en el tiempo. En la mayor parte de los casos la enunciación es general, estableciendo orientaciones para la política educativa más que metas concretas a ser alcanzadas en un plazo de tiempo.

De todos modos, es necesario aclarar que esta falencia en la definición de objetivos educativos fue en parte saldada con la elaboración de los convenios bilaterales entre el Ministerio de Educación de la Nación y cada uno de los gobiernos jurisdiccionales. En ellos, cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establecen objetivos educativos anuales y comprometen, junto al gobierno nacional, un determinado nivel de inversión para alcanzar estos objetivos. Los convenios fueron instituidos por la propia LFE y la calidad y oportunidad de su elaboración han mejorado durante los años de implementación⁹.

El análisis de las metas educativas de la LFE debe realizarse en el contexto institucional que permitió avanzar en su consecución. Principalmente, debe mencionarse la sanción de un conjunto de leyes clave, en especial la Ley de Educación Nacional N°26.206 de 2006, que estableció el nuevo marco legal que regula y orienta la política educativa e incluyó un conjunto de metas educativas aún más ambiciosas que las de la LFE. También debe mencionarse la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, del Instituto Nacional de Formación Docente y del Canal Encuentro, la implementación de la paritaria docente nacional y el lanzamiento de grandes programas sociales y

⁹ Puede accederse a los convenios bilaterales y las actas anuales en la página Web del Ministerio de Educación: <http://cenie09.me.gov.ar/reddeplaneamiento/index.php/files/seccion/3>

educativos, como el Plan Conectar Igualdad, los planes de mejora de la escuela media y la Asignación Universal por Hijo¹⁰.

A continuación se presenta un análisis del nivel de logro de alcance de las metas a partir de un conjunto de indicadores considerados pertinentes. Cabe aclarar, empero, que la generalidad de enunciación en la norma hace que necesariamente los indicadores presentados constituyan una interpretación de esos objetivos, un recorte en base a la información disponible que no pretende ser una evaluación acabada del impacto de la Ley, sino una primera aproximación a su dimensión educativa.

¹⁰ Es preciso referirse también al contexto institucional a nivel internacional en el cual la Argentina participa. En 2008 los países de Iberoamérica acordaron avanzar con las “Metas 2021”, de la Organización de Estados Iberoamericanos, que plantearon un conjunto de ambiciosos objetivos educativos para mejorar el acceso, la equidad y la calidad de la educación de los países Iberoamericanos para el año 2021. El documento final está disponible en: <http://www.oei.es/metas2021.pdf>

Cuadro 8. Evolución de indicadores educativos relacionados a la LFE. Educación básica

Objetivo	Indicador	Fuen-te	Línea de Base (2005)	Ultima actualización
Inclusión del 100% de la población de 5 años e incorporación creciente de los niños de 3 y 4 años en el nivel inicial	Tasa de asistencia de la población de 3 a 5 años	1	64,5%	72,9% (2010)
10 años de escolaridad obligatoria para los niños y jóvenes y universalización del nivel medio	Tasa de asist. de la población de 6 a 12 años	1	98,9%	99,3% (2010)
	Tasa de asistencia de la población de 13 a 17 años	1	91,3%	92,6% (2010)
30% de alumnos de educación básica (primaria en la ley de educación nacional) con acceso a escuelas de jornada extendida o completa	Porcentaje de alumnos en oferta de jornada extendida o completa (educación común, sector estatal y privado)	2	5,5% (jornada completa) No hay datos de jornada extendida	5,4% (jornada completa) 2,9% (jornada extendida) (2010)
Inclusión de niños y jóvenes por debajo de la línea de pobreza	Tasa neta de escolarización (primaria y secundaria) del primer quintil de ingresos	1	98,5% (primaria) 67,4% (secundaria)	99,1% (prim. 2010) 78,4% (sec. 2010)
Erradicación del analfabetismo	Tasa de analfabetismo en la población adulta (mayor 15 años)	3	1,5%	1,0% (2010)
Mejora de la calidad y equidad del sistema educativo nacional	Evolución de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad (% de alumnos con resultados ubicados en las categorías alta y media)	2	70,3% (lengua 6° prim.) 59,6% (mate. 6° prim.) 61,6% (lengua 5° sec.) 48,3% (mate. 5° sec.)	72,3% (2010) 64,3% (") 73,7% (") 70,1% (")
	Evaluaciones PISA: puntaje promedio	9	(2006) 374 Comp. Lectora 381 Matemática 391 Ciencias	(2009) 398 Comp. Lectora 388 Matemática 401 Ciencias
Incorporación de tecnologías de la información y comunicación en los establecimientos	Alumnos por computadora para fines pedagógicos en el sector de gestión estatal (educación formal)	2	93 al./com.	63 al./com. (2009)
Extensión de la enseñanza de una segunda lengua	Porcent. de cargos docentes de enseñanza de lengua extranjera en el nivel primario del sector de gestión estatal (sobre cargos docentes frente a alumnos)	2	1,3% (corresponde al 2006)	1,7% (2008)
Fortalecimiento de la educación técnica y formación profesional	Escuelas beneficiadas con financiamiento de proyectos de mejora	4	En 2005 no existía el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional	1.715 (2009) Acumulado 2006/2009: 7.177 proyectos en 2.412 instituciones
Mejoramiento de las condiciones laborales y salariales de los docentes	Evolución del salario docente real (maestro de educ. primaria con 10 años de antig. y jornada simple, prom. provincias. Salario Bruto. Promedio provincial. Pesos de 2010)	5	\$ 2.585	\$ 3.188
Mejoramiento de la calidad de la formación docente inicial y continua	Incremento en los años de estudio de la formación docente inicial	6	3 años	4 años

Fuente: CIPPEC, sobre la base de: 1) Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, sobre la base de la EPH (ámbito urbano); 2) Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa; 3) Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), sobre la base de la EPH (ámbito urbano); 4) Instituto Nacional de Educación Técnica; 5) Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo; 6) Ley de Educación Nacional y normativa provincial; 7) *Program for International Student Assessment (PISA)* OCDE.

El aumento de los recursos financieros ha permitido avanzar en un conjunto de políticas, entre las que vale la pena destacar el mayor acceso a la educación inicial de sectores excluidos, una mejora sustancial en los salarios docentes luego de décadas de depreciación sistemática, y el mejoramiento en algunas modalidades del sistema, como educación técnica. No obstante, algunas de las metas propuestas presentaron avances modestos, dejando pendiente un desafío para el futuro próximo.

En el resto del apartado se analizará con mayor detenimiento el cumplimiento de las metas educativas cuando sea posible y se describirán los avances en caso de que se trate de metas

tendenciales. Con fines expositivos, se agruparán las metas en las siguientes categorías: “inclusión y equidad educativa”, “calidad educativa”, “políticas para el sector docente”, “incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación” y “fortalecimiento de la educación técnico profesional”. Se excluirá del análisis el monitoreo de las metas relativas a la educación universitaria y al sector científico tecnológico, por no tratarse de un área de especialización del Programa de Educación de CIPPEC y por constituir un campo con especificidades que merecen estudios más profundos.

4.1 Inclusión y equidad educativa

La inclusión educativa es una de las dimensiones para las que la LFE plantea objetivos concretos, sobre la que se han logrado importantes avances. Para explicar esta evolución es preciso considerar una serie de factores exógenos y endógenos al sistema educativo que resultaron clave en este proceso.

Con relación a los factores extraescolares, las condiciones socioeconómicas y de empleo de la población resultan elementos claves para avanzar en la escolarización de toda la sociedad. La implementación de la LFE comenzó en un contexto de fuerte crecimiento económico, reducción de la pobreza y del desempleo. Estos indicadores están asociados a mejores condiciones materiales y mayor poder adquisitivo, lo cual resulta clave para que los sectores más vulnerables de la sociedad puedan alcanzar condiciones básicas en sus hogares que faciliten su incorporación al sistema educativo.

Al interior del sistema educativo, la Ley de Educación Nacional creó el marco legal que hizo obligatoria la educación preescolar y la totalidad de la secundaria. En esta instancia, el financiamiento educativo ha jugado un rol importante, ya que fue una condición necesaria para la ampliación de la infraestructura, de materiales escolares y de recursos humanos. Por otro lado, se alentó la incorporación de los niños a la escuela mediante la Asignación Universal por Hijo, un programa nacional de transferencia de recursos condicionados, entre otras cosas, a la asistencia escolar.

En este contexto, fue posible alcanzar una mayor inclusión en los niveles donde se presentaba la mayor vacancia: el nivel inicial y, en menor medida, en el segundo ciclo de la educación secundaria, que aún se encuentra lejos de ser universal.

A continuación se describirán las metas relativas al aumento de inclusión y la cobertura del sistema educativo y se analizará su cumplimiento. En el nivel de educación inicial se planteó la siguiente meta:

- *“Incluir en el nivel inicial al CIEN POR CIENTO (100%) de la población de CINCO (5) años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de TRES (3) y CUATRO (4) años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos”.*

La educación inicial ha sido el nivel más dinámico con respecto al aumento de la cobertura en este periodo: la tasa de escolarización para los niños entre 3 y 5 años, es decir, el porcentaje de niños de esa edad que se encuentran dentro del sistema educativo, pasó de 65% en 2005 a 73% en 2010.

Pero para analizar el cumplimiento estricto de la meta es preciso distinguir dos objetivos. En primer lugar, busca alcanzar al 100% de la población de 5 años, que forma parte de la educación obligatoria. En el ámbito urbano, se partió en 2005 con una cobertura de 87% y se alcanzó una

cobertura casi completa (de 98%) en el lapso de implementación de la ley¹¹. Esto marca una diferencia con respecto a la mayoría de los países de la región, que en promedio mantienen una cobertura cercana al 75%^{12 13}.

Por otro lado, se establece la meta tendencial de asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de 3 y 4 años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos. Al respecto, la Ley de Educación Nacional va más allá y estipula la obligación de universalizar los servicios educativos para los niños de 4 años (artículo 19), aunque no establece un plazo. Esto significa que el Estado debe asegurar la oferta para todo aquel que quiera asistir y no representa ninguna obligatoriedad para que los padres envíen a sus hijos de 4 años a la escuela.

Al respecto, se observó un gran crecimiento en la matrícula de la sala de cuatro años: pasó de 415 mil alumnos en 2005 a 512 mil en 2010, que representa un crecimiento de 25%. Es preciso tener en cuenta que el crecimiento poblacional tendió a estancarse, de hecho entre los censos 2001 y 2010 la población de niños de 4 años se redujo 3%. Los datos censales permiten mostrar la evolución de la tasa de asistencia entre los años 2001 y 2010, y se comprueba un gran aumento en la cobertura que pasó del 29% al 55%.

El mayor aumento de la escolarización en el nivel inicial se alcanzó en los sectores sociales más desfavorecidos, tal como estipula la LFE. Así, en el ámbito urbano, la tasa de asistencia de niños de 3 a 5 años del quintil de menores ingresos pasó del 53% al 65% entre los años 2005 y 2010, mientras que el quintil de mayores ingresos ya partió de una amplia cobertura de 80% y en cinco años alcanzó 84%.

Luego, en relación con la inclusión en todo el tramo de educación obligatoria, se plantearon las siguientes metas:

- *Garantizar un mínimo de DIEZ (10) años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes. Asegurar la inclusión de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales. Lograr que, como mínimo, el TREINTA POR CIENTO (30%) de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas.*
- *Promover estrategias y mecanismos de asignación de recursos destinados a garantizar la inclusión y permanencia escolar en niños, niñas y jóvenes que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza mediante sistemas de compensación que permitan favorecer la igualdad de oportunidades en el sistema educativo nacional.*

¹¹ Estos datos surgen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que se aplica sólo en ámbito urbano. No obstante, el Censo 2010 reveló que la tasa de asistencia de niños y niñas de 5 años alcanzó 91,4%, mientras que en el Censo inmediato anterior del año 2001 se cifraba en 78,8%. Esta diferencia entre la EPH y el Censo posiblemente sea producto, en parte, de la menor escolarización de nivel inicial en el ámbito rural.

¹² Según datos de SITEAL, tomando el promedio de todos los países con información disponible para el año 2009.

¹³ Existe, no obstante, una gran disparidad regional en el grado de cobertura. Así, según datos del Censo Nacional de 2010, Tierra del Fuego, ciudad de Buenos Aires y Santa Cruz mantienen una cobertura escolar para niños y niñas de 5 años mayor a 95%, en Chaco y Misiones es menor al 85%.

- *Avanzar en la universalización del nivel medio/polimodal logrando que los jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían estar incorporados a este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios.*

La inclusión educativa se planteó con tres objetivos diferentes: el primero relacionado con los años de escolaridad obligatoria, el segundo con los niños con necesidades especiales, y el tercero con la ampliación de la oferta de escuelas de jornada extendida.

Con respecto a los años de escolaridad obligatoria, la Ley de Educación Nacional fue incluso más lejos y estableció la obligatoriedad desde los 5 años hasta la finalización del secundario, pasando de los 10 años de escolarización obligatoria a los 13.

Es en los extremos etarios de la escolarización obligatoria en donde se encuentran las mayores dificultades. Como se mencionó, se alcanzó una cobertura casi completa de niños de 5 años, y la tasa de asistencia de los alumnos de primaria ya era completa desde el año 2005.

De este modo, el gran desafío se encontraba en el nivel secundario, ya que se partió con una tasa neta de escolarización de 81%, es decir que una quinta parte de los jóvenes en edad de asistir al nivel, no lo hacían¹⁴¹⁵. En el año 2010 se alcanzó una cobertura de 86%, y el mayor salto se dio en los sectores más desfavorecidos: el quintil de menores ingresos logró un aumento en la escolarización del 67% al 78%, mientras que en los dos quintiles de mayores ingresos la variación fue marginal.

Uno de los factores que ayudó a acelerar la incorporación de los sectores más desfavorecidos al sistema educativo fue la Asignación Universal por Hijo, un programa de transferencia condicionada por la asistencia de los niños y jóvenes al sistema educativa que se implementó en el año 2009. En efecto, fue este año cuando se produjo el mayor salto en la escolarización del quintil de menores ingresos (del 72% al 78%).

Asimismo, en el período de implementación se lanzaron un conjunto de programas socioeducativos dirigidos a la población de menos recursos, como el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), el Programa Nacional para la Inclusión Educativa (PNIE), la distribución de libros de textos y los fondos del Programa Nacional de Becas experimentaron un aumento considerable hasta el año 2010¹⁶.

Por último, la LFE se propuso expandir al 30% la oferta de jornada extendida o completa de los alumnos de educación básica. Luego, la Ley de Educación Nacional fue más lejos estipulando que, gradualmente, todas las escuelas primarias deberán ser de jornada extendida o completa (artículo 28).

Esta es tal vez la meta objetiva en la que menores avances se han alcanzado. Existe una limitación en los indicadores para determinar el punto de partida, ya que el relevamiento anual no identificó a las escuelas de jornada extendida sino solamente a las de jornada completa. Esto

¹⁴ Estos datos surgen de la Encuesta Permanente de Hogares. Se utilizó esta fuente, ya que los datos censales, de los años 2001 a 2010, no permiten ver la evolución desde el año 2005. No obstante, los datos censales muestran que la tasa de asistencia de jóvenes entre 12 y 17 años pasó de 87% a 89%.

¹⁵ Existe también una gran disparidad provincial en términos de cobertura escolar en el extremo de la educación secundaria. Según datos del Censo Nacional 2010, la tasa de asistencia de jóvenes de 15 a 17 años en Tierra del Fuego y la ciudad de Buenos Aires era superior a 90%, mientras que en Santiago del Estero, Misiones y Chaco era inferior a 75%.

¹⁶ A partir de ese año, el presupuesto de Programas Compensatorios se redujo considerablemente a partir de la decisión de discontinuar algunos programas de becas por la implementación de la Asignación Universal por Hijo.

dificulta la medición de los avances, pero puedo comprobarse que en 2010 se estaba aún muy lejos de la meta establecida.

En el año 2005, la cobertura de jornada completa para el nivel primario era de 5,5% y, como se mencionó, no había registro sobre el porcentaje de matrícula que asistía a escuelas de jornada extendida. En el año 2010, se mantuvo el mismo porcentaje de matrícula que asiste a jornada completa y se comprobó que 2,9% de la matrícula asiste a escuelas de jornada extendida. En conjunto, 8,3% de la matrícula asiste a alguna de estas modalidades, lo cual se encuentra lejos de la meta del 30% de la LFE.

La norma no hace referencia al sector de gestión, por tanto tomamos la participación de las escuelas de jornada extendida y completa de todo el sistema (público y privado). De todos modos, debe tenerse en cuenta que hay una mayor proporción de escuelas de gestión privada con jornada extendida o completa: en 2010 el 7% de las primarias de gestión pública eran de jornada extendida o completa, mientras que en el sector de gestión privada 12%¹⁷. Con estos números, el sector privado estaría cubriendo al 75% de los alumnos que asisten a alguna de estas modalidades.

Con respecto al avance de la política en las provincias, sólo algunas alcanzaron una mayor cobertura en el nivel primario, principalmente la Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego, que superan la meta del 30%, seguida por Córdoba, Río Negro, La Pampa, Catamarca y Mendoza, con valores cercanos al 15%, y por último Tucumán y La Rioja con el 11%. En el resto de las jurisdicciones esta oferta no cubre en ningún caso más de 10% de la matrícula.

- *Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.*

Argentina tiene tasas de analfabetismos marginales, lo que marca una diferencia con respecto al resto de América Latina en donde, en promedio, cerca del 9% de la población adulta es analfabeta. Según los datos censales, entre los años 2001 y 2010 el analfabetismo se redujo del 2,6% a 1,9%. La única fuente para analizar la evolución de esta variable en el período de implementación de la LFE es la Encuesta Permanente de Hogares en ámbito urbano, que muestra que la tasa de analfabetismo pasó de 1,5% a 1%.

Con respecto a la educación de jóvenes y adultos se han logrado grandes avances en los últimos años, al punto de ser el nivel que más aumentó su cobertura: entre 2005 y 2010 la matrícula pasó de 979 mil a 1,2 millones, que representa un aumento de 23%. No obstante, estos datos deberían ser tomados con cautela, ya que parte de este aumento en la matrícula debe adjudicarse a la reincorporación a esta modalidad de jóvenes en edad escolar que eligen la educación para adultos para finalizar el nivel medio en un tiempo menor: en 2010, en promedio, 16% de la matrícula de esta modalidad eran menores de 17 años (aunque resultó 3 puntos porcentuales menor que en 2006, cuando esta proporción ascendía a 19,4%).

¹⁷ Dado que el Relevamiento Anual del año 2005 no relevó datos sobre jornada extendida, sólo es posible analizar la evolución por sector de alumnos que asistían a jornada completa. Se comprueba que entre 2005 y 2010 la cobertura de oferta de jornada completa en ambos sectores tuvo un cambio marginal: se mantuvo cerca del 5% en el sector estatal y 6% en el privado.

4.2 Calidad educativa

- *Producir las transformaciones pedagógicas y organizacionales que posibiliten mejorar la calidad y equidad del sistema educativo nacional en todos los niveles y modalidades, garantizando la apropiación de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios por la totalidad de los alumnos de los niveles de educación inicial, básica/primaria y media/polimodal.*

La calidad de la educación es una dimensión que requiere un análisis complejo que supera los alcances del presente informe. Resulta sumamente difícil reducir a pocos indicadores por la multiplicidad de factores que intervienen e impactan en el aprendizaje.

La expansión en la escolarización, cuyo primordial desafío es incorporar a los sectores excluidos, que son los que padecen peores condiciones sociales, viene acompañada del desafío de mantener y mejorar la calidad en los aprendizajes.

En función del objetivo planteado en el texto de la LFE, la “mejora de la calidad”, se ha optado por evaluar la evolución de esta meta haciendo uso de los resultados de evaluaciones estandarizadas nacionales e internacionales. Concretamente utilizamos los resultados del Operativo Nacional de Evaluación (ONE), que aplica pruebas en las áreas básicas y en cada uno de los años de finalización de nivel, y de las evaluaciones internacionales PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos), implementada por la OCDE en escuelas secundarias a alumnos de 15 años.

Es preciso advertir que estos operativos evalúan recortes específicos del desempeño de los alumnos, que no pueden reflejar la complejidad y diversidad del proceso de enseñanza y aprendizaje. Además siempre habrá otros propósitos educativos que no serán apprehendidos por las evaluaciones estandarizadas. No obstante, tampoco puede ignorarse el valor de estos indicadores de calidad técnica y metodológica para evaluar esos aprendizajes.

Hechas estas aclaraciones, analizamos la evolución en los resultados de las evaluaciones de calidad de los ONE 2005 y 2010. Concretamente, nos enfocamos en las áreas de Matemática y Lengua para la finalización del primario y secundario, y teniendo en cuenta el porcentaje de alumnos que en cada evaluación obtuvieron rendimientos altos y medios. Los datos muestran mejores resultados en ambos niveles tanto en matemática como en lengua. En el nivel primario, el porcentaje de evaluaciones con resultados medios y altos de lengua pasó de 70% a 72% y en matemática de 60% a 64%. Por su parte, en la secundaria se pasó del 62% al 74% en lengua y de 48% a 70% en matemática.

Estos últimos resultados van en el sentido de los del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), que evalúa una muestra nacional de adolescentes de 15 años en las áreas de lectura, matemática y ciencias, aunque en esta evaluación los avances parecen más modestos. En la última prueba, realizada en 2009, la Argentina ha mostrado una leve mejoría en las tres áreas respecto de la prueba aplicada en 2006: el puntaje en la evaluación de comprensión lectora pasó de 374 a 398, en matemática de 381 a 388 y en ciencias de 391 a 401.

A pesar de esta mejora, esta performance es inferior a la de PISA 2000, y el diagnóstico estructural sigue siendo que los resultados obtenidos por los alumnos argentinos se encuentran lejos de los obtenidos en países de la OCDE y por debajo de los de otros países de la región con contextos socioeconómicos y culturales similares, como Chile y Uruguay.

4.3 Políticas para el sector docente

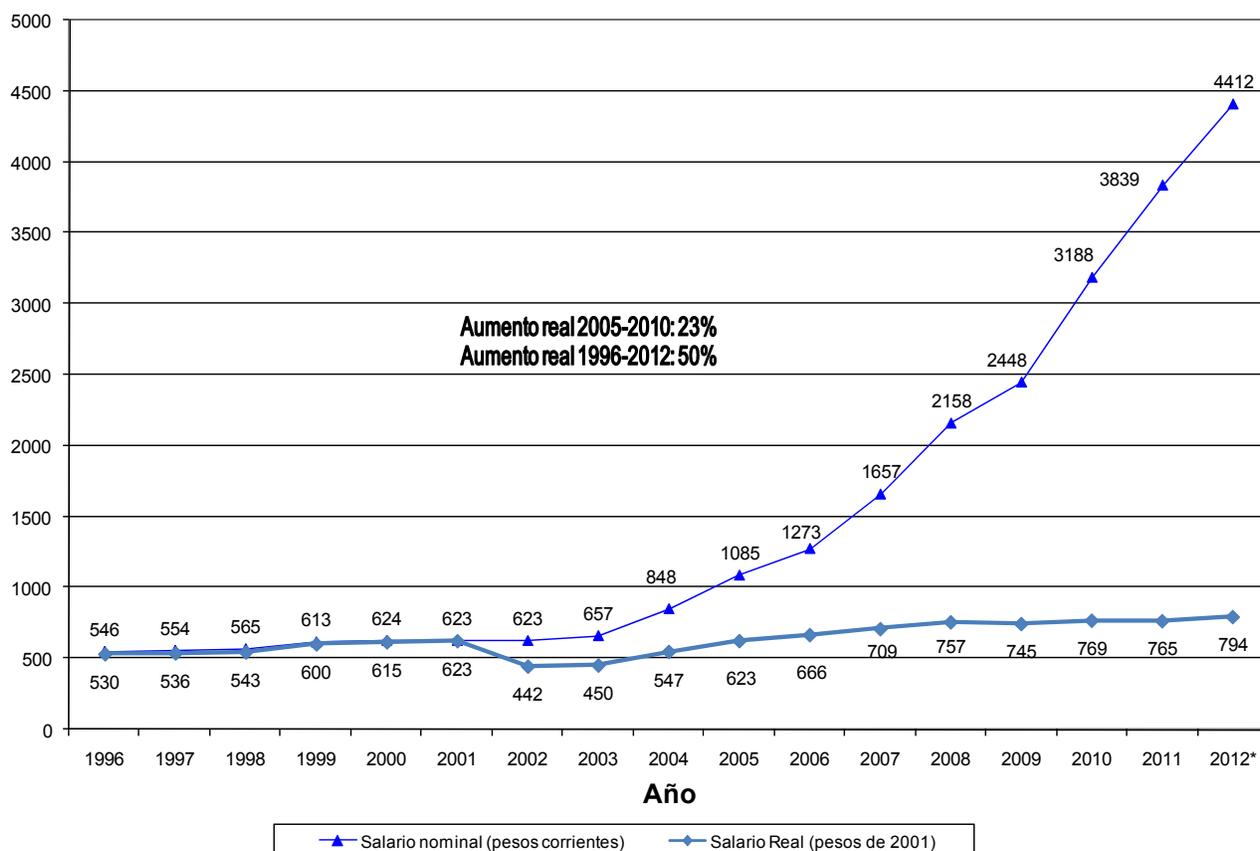
- *Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo, la jerarquización de la carrera docente y el mejoramiento de la calidad en la formación docente inicial y continua.*

La LFE se expresó sobre dos dimensiones de las políticas destinadas al sector docente: por una parte, la mejora de las condiciones laborales y salariales, y por otra, el fortalecimiento de la formación docente inicial y continua. Nuevamente, analizar de manera completa ambas dimensiones, a partir de esta enunciación general, es una tarea compleja. Sin embargo, hay dos importantes avances realizados desde la sanción de la LFE que merecen ser destacados.

Por un lado, el salario docente creció significativamente durante este período, luego de más de dos décadas de depreciación. En rigor, el mejoramiento del salario docente real había comenzado antes de la sanción de la LFE, pero hasta 2005 se recuperó el valor real pre-devaluación. Fue a partir de 2006 que el salario real de los docentes comenzó su recuperación histórica. En efecto, se observa que el salario del promedio de las provincias de un docente de primaria en 2012 es 50% superior en términos reales que hace 15 años (**gráfico 9**).

Durante el período de implementación de la LFE el salario contabilizó un aumento de 23%. Creció casi todos los años, con excepción del 2009, año de la crisis internacional, en que se produjo el menor incremento del presupuesto educativo consolidado. Para que el lector tome mayor dimensión del aumento, es posible analizar esta evolución a valores de la moneda de 2010; así, a fines de 2005 el salario promedio de un docente de primaria por una jornada simple alcanzaba \$2.585, mientras que a fines de 2010 alcanzó \$3.190 (**cuadro 8**).

Gráfico 9. Evolución del salario docente. Promedio provincial. Años 1996-2012



Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida de la Coordinación General de estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, INDEC, CENDA y Dirección Provincial de Estadísticas de la provincia de Santa Fe.

Nota 1: Corresponde al salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad, financiamiento provincial y nacional (incluye FONID y Programa Nacional de Compensación Salarial Docente).

Nota 2: Datos de inflación de 1996 a 2006 del INDEC, de 2006 a 2010 del CENDA y de 2011 a 2012 de la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Santa Fe.

Debe tenerse en cuenta que la evolución salarial fue muy dispar entre las provincias. En efecto, entre los años 2005 y 2010 hubo grandes variaciones en el posicionamiento salarial de las provincias: las que más aumentaron fueron La Pampa, Formosa, San Juan, Chaco, Santa Cruz, Tucumán y La Rioja, mientras que Catamarca, Rio Negro, Mendoza y Corrientes sufrieron la mayor bajar relativa (**gráfico 10**).

Luego, entre 2010 y 2012 también se produjeron fuertes variaciones salariales que volvieron a cambiar el posicionamiento de las provincias. Con todo, desde la sanción de la LFE en el año 2005 hasta mediados de 2012 se comprueba que una evolución muy dispar en el poder adquisitivo de los docentes de las distintas provincias: en promedio, el salario real aumentó 23%, sin embargo, mientras que en Santa Fe, La Pampa, Tucumán, Chaco y La Rioja hubo un aumento de más de 50% del salario real, en Catamarca, Chubut y Tierra del Fuego disminuyó.

Gráfico 10. Comparación de los salarios provinciales. Años seleccionados (pesos corrientes)

Nro.	PROVINCIA	Dic. 2005
1	T. del Fuego	1.876
2	Chubut	1.495
3	Santa Cruz	1.463
4	Catamarca	1.397
5	Córdoba	1.370
6	Neuquén	1.217
7	San Luis	1.129
8	La Pampa	1.127
9	Río Negro	1.060
10	Santa Fe	1.024
11	CABA	1.003
12	Corrientes	974
13	Jujuy	969
14	San Juan	964
15	Mendoza	960
16	Entre Ríos	960
17	Buenos Aires	940
18	S. del Estero	937
19	Salta	880
20	Misiones	878
21	Formosa	864
22	Chaco	862
23	La Rioja	848
24	Tucumán	846
PROMEDIO		1.085

Nro.	PROVINCIA	Dic. 2010
1	Santa Cruz	5.193
2	La Pampa	4.735
3	Chubut	4.111
4	T. del Fuego	4.069
5	Córdoba	3.892
6	San Luis	3.583
7	San Juan	3.558
8	Santa Fe	3.272
9	Formosa	3.251
10	Chaco	3.183
11	Neuquén	3.126
12	Jujuy	3.008
13	Tucumán	2.931
14	S. del Estero	2.859
15	La Rioja	2.769
16	CABA	2.737
17	Salta	2.721
18	Entre Ríos	2.683
19	Buenos Aires	2.639
20	Catamarca	2.580
21	Misiones	2.566
22	Corrientes	2.420
23	Río Negro	2.321
24	Mendoza	2.302
PROMEDIO		3.188

Nro.	PROVINCIA	Jun. 2012
1	Santa Cruz	6.540
2	La Pampa	5.843
3	T. del Fuego	5.800
4	Santa Fe	5.466
5	Córdoba	5.124
6	Neuquén	4.987
7	San Luis	4.458
8	Chaco	4.346
9	Chubut	4.336
10	Tucumán	4.318
11	San Juan	4.210
12	Río Negro	4.194
13	La Rioja	4.176
14	Mendoza	4.123
15	Buenos Aires	4.093
16	Salta	4.041
17	CABA	3.983
18	Jujuy	3.912
19	Entre Ríos	3.868
20	Corrientes	3.820
21	S. del Estero	3.674
22	Catamarca	3.543
23	Formosa	3.534
24	Misiones	3.505
PROMEDIO		4.412

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida de la Coordinación General de estudios de Costos del Sistema Educativo.

Nota: Corresponde al salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad, financiamiento provincial y nacional (incluye FONID y Programa Nacional de Compensación Salarial Docente).

Otra dimensión de las políticas para el sector docente está relacionada con la formación inicial, ya que a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006 se estableció un incremento de la duración de la formación de los docentes de los niveles inicial y primario, de dos años y medio a cuatro, se elaboraron nuevos lineamientos curriculares para el nivel y se establecieron los criterios que guiarán las políticas de formación y desarrollo profesional docente. También debe mencionarse en este ámbito la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, órgano de coordinación nacional de las políticas de formación para ese sector.

4.4 Incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y fortalecimiento de la educación técnico-profesional

- *Expandir la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación en los establecimientos educativos.*

La política destinada a equipar las instituciones educativas para fortalecer el uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el proceso de enseñanza no se reduce a la distribución de computadoras. Dado que la indagación profunda sobre esta política supera el alcance de este informe, nos limitamos a analizar la evolución de los indicadores ligados a la disponibilidad de computadoras en las escuelas para evaluar el nivel de penetración de las TIC en el sector educativo.

La dotación de equipos informáticos a las escuelas ha estado liderada por el gobierno nacional, salvo algunas excepciones, como provincias como San Luis, Río Negro, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o La Rioja, que han implementado políticas propias en la materia¹⁸. En las acciones del gobierno nacional han existido dos periodos claramente diferenciados.

En los primeros años de implementación de la LFE, la estrategia de dotación de equipos fue la instalación de gabinetes informáticos en las escuelas. La adquisición y distribución de equipos permitió disminuir la cantidad de alumnos por computadora en el período de implementación de la LFE. Entre 2005 y 2009 la cantidad de alumnos por computadoras en todo el país pasó de 93 a 63.

En el año 2009 se dio un gran paso en la política de TIC con el lanzamiento del programa Conectar Igualdad, que se propuso el objetivo de distribuir una computadora portátil a cada alumno y docente de educación secundaria de escuelas de gestión estatal, de la educación especial y de los Institutos de Formación Docente. En julio de 2012 ya se habían entregado dos millones de computadoras portátiles.

- *Fortalecer la educación técnica y la formación profesional impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo. Incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional.*

La educación técnico-profesional (ETP) es un capítulo destacado de la política educativa reciente, y como tal, ha sido relevante en la implementación de la LFE. Esta modalidad educativa experimentó un fuerte impulso con la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional en 2005 (Ley N° 26.058), meses antes de la sanción de la LFE. La norma para la ETP estableció profundos cambios en la organización de la modalidad y particularmente en el aspecto financiero.

Con el objetivo de asegurar el financiamiento de la educación técnico-profesional se creó un fondo específico, que se incluye anualmente en el presupuesto de la Administración Pública Nacional y no puede ser inferior al 0,2% de este presupuesto.

La implementación de ambas leyes, la destinada a la ETP y la LFE, permitieron llevar adelante un conjunto de políticas y programas en las instituciones educativas de esta modalidad, entre ellas se financiaron obras de infraestructura, equipamiento, becas y computadoras para los alumnos y formación docente continua. Entre los indicadores que pudieran haberse utilizado para reflejar este conjunto de actividades, se ha incluido en el **cuadro 8** la cantidad de proyectos de mejora financiados entre 2006 y 2009, que fueron 7.177 en 2.412 instituciones educativas.

¹⁸ Para analizar algunas de las experiencias con mayor profundidad se sugiere la lectura del documento de Bilbao y Rivas, "Las provincias y las TIC: avances y dilemas de política educativa", Documento de Trabajo N°76, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2011.

5. Balance y perspectivas del financiamiento educativo en la Argentina

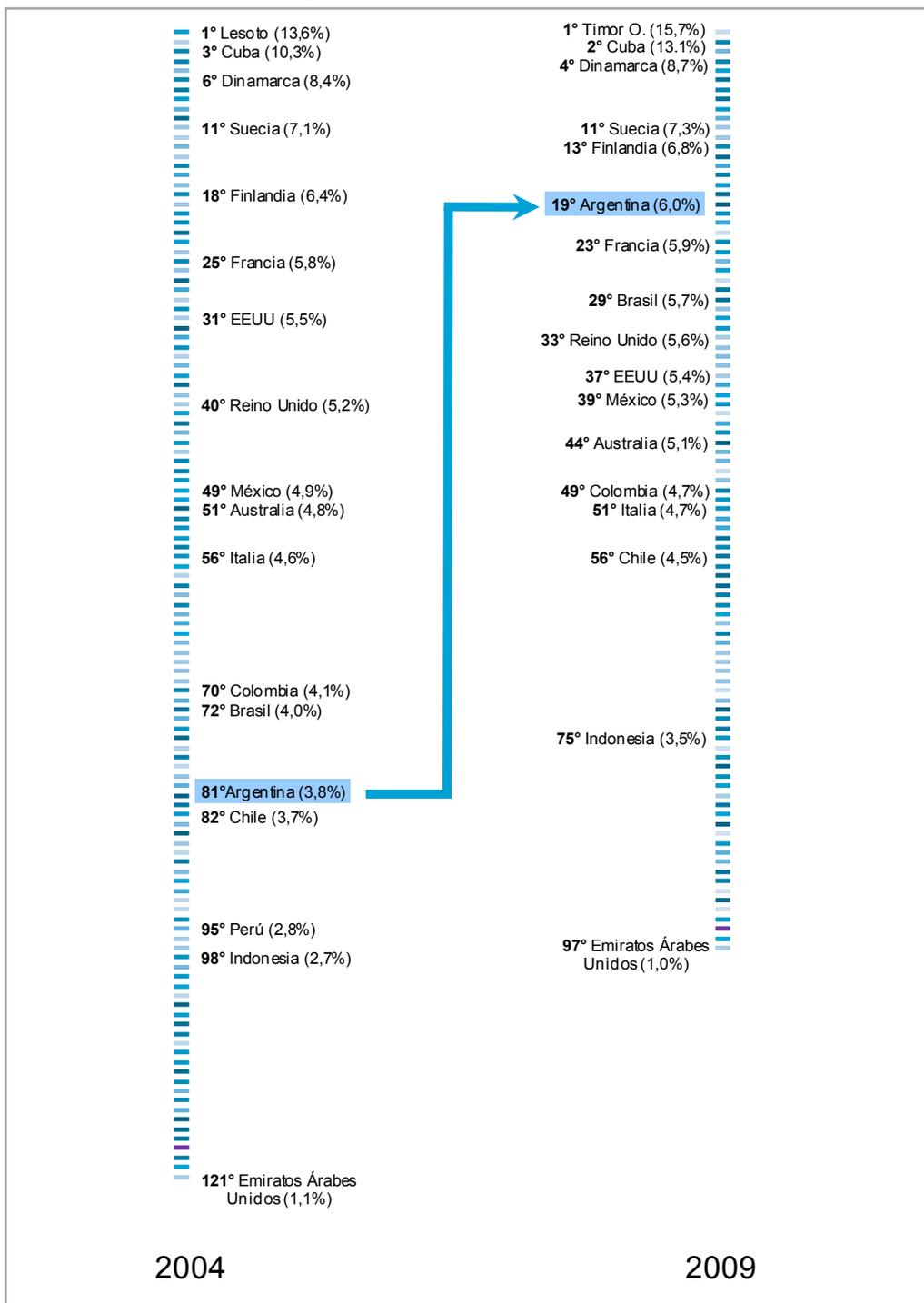
La Ley de Financiamiento Educativo representa un hito en la educación nacional, dado que favoreció un incremento histórico en la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología, hasta alcanzar 6% del Producto Bruto Interno. De este modo, la ley ha logrado su cometido en lo referido a sus objetivos presupuestarios, con un aumento de casi dos puntos porcentuales del PBI con respecto a 2005 (**gráfico 1**).

Esta inversión educativa posiciona muy bien a la Argentina en comparación al resto de los países del mundo, ubicándola dentro del 20% con mayor inversión educativa en relación al producto, el quinto en América Latina y el primero en América del Sur, ligeramente por encima de Brasil y superando por mayor margen a Chile (**gráfico 11**).

Esta evolución marca un gran avance con respecto a los cinco años previos. En el año 2004 la Argentina mantenía una inversión educativa equivalente a 3,7% del producto: de un total de 121 países, se ubicaba en la posición 81, dentro del 40% con menor inversión educativa¹⁹. En el año 2009, con una inversión del 6%, la Argentina se posiciona 19 en de un total de 97 países, en el 20% con mayor inversión en el sector. Con todo, en este período la Argentina se encontraba entre los cinco países que más aumentaron su inversión educativa en relación al producto.

¹⁹ La base de datos de la UNESCO no cuenta con la información del año 2005, que es el inmediato anterior de la LFE.

Gráfico 11. Inversión como porcentaje del PBI. Años 2004 y 2009. Países seleccionados



Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida del Instituto Internacional de Estadísticas de la UNESCO.

Nota: Este indicador refiere a la inversión en educación exclusivamente (sin ciencia y tecnología). Fue calculado por la UNESCO con una metodología uniforme con el resto de los países.

Este indicador resulta auspicioso y da cuenta de una mejora sustancial en la inversión educativa y que el país se posiciona muy bien, no sólo con relación a países con similares características, sino también a otros países de ingresos altos, medios y bajos. La inversión educativa

como porcentaje del PBI es uno de los principales indicadores para evaluar el financiamiento del sector, y el 6% es un umbral que suele tomarse a como referencia en la educación comparada internacional como un ideal al que debería aspirarse.

No obstante, para captar la complejidad de la inversión educativa, la lectura de este dato debe ser acompañado con la de otros indicadores complementarios de gasto, tales como la inversión por alumno y el gasto educativo en relación al gasto total. Asimismo, ninguno de estos indicadores da cuenta de la eficiencia en el gasto, que un aspecto difícil de aprehender en la comparación internacional pero que en definitiva determina el impacto real de la inversión educativa.

Por otro lado, es preciso tener en claro que el financiamiento educativo no es la única ni la principal variable a considerar para mejorar los sistemas educativos. Sin embargo, es una condición necesaria para financiar el funcionamiento y la expansión del sistema, y para implementar otras políticas educativas con impacto en la calidad, tales como la capacitación docente o la incorporación de nuevas tecnologías.

A continuación se presenta un balance sobre la LFE. Tras la finalización del período de implementación de la LFE se procura sintetizar los principales logros, las dificultades en la implementación, las limitaciones en el diseño de la ley y algunos aprendizajes. Por último, se comparten algunas reflexiones sobre la futura institucionalidad del financiamiento educativo en Argentina.

5.1 Principales logros educativos

Resulta difícil resumir los principales logros educativos en el período sin omisiones, y necesariamente debe hacerse un recorte. Con esta idea, decidimos enumerar algunos de los principales logros tomando como referencia las metas que se propuso la LFE que demandaron fondos adicionales y se implementaron con una lógica incremental.

Uno de los aspectos más salientes en el período en términos de financiamiento fue el incremento de los salarios docentes. El año 2003 comenzó un proceso de recomposición salarial docente que se sigue sosteniendo actualmente. Así, entre mediados de los 90 y el 2012 los salarios aumentaron 50% en términos reales (**gráfico 9**). El período de implementación de la LFE (2005-2010) fue clave para avanzar en esta política, ya que permitió financiar un incremento salarial de 23% en un período de fuerte expansión de cargos docentes. Es preciso notar que este aumento salarial fue muy desigual entre las provincias, de modo que hubo un fuerte reacomodamiento los salarios provinciales y persisten aún fuertes desigualdades^{20 21}.

Otro de los principales logros fue el avance en materia de inclusión, principalmente en el nivel inicial. Entre los años 2005 y 2010 el aumento de la tasa de asistencia del 65% al 73%, y el

²⁰ Los salarios reales fueron calculados tomando índices de inflación alternativos a los del INDEC. Se utilizó el índice compuesto calculado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) que incluye los índice oficiales de 7 provincias que no han introducido cambios metodológicos en sus mediciones: Jujuy, Neuquén, Entre Ríos, Chubut, Salta, La Pampa y Río Negro, contruidos por las Direcciones Provinciales de Estadística correspondientes.

²¹ Entre fines de 2005 y de 2010, las provincias que más aumentaron los salarios fueron Chaco, Formosa, Tucumán y La Rioja, en parte, gracias al aporte nacional del Fondo de Compensación Salarial. Por su parte, las provincias que más bajaron sus salarios fueron Catamarca, Río Negro, Corrientes, Mendoza, Neuquén y la ciudad de Buenos Aires.

mayor progreso se alcanzó en los sectores de menores recursos. Por su parte, en el nivel secundario también se lograron avances en la escolarización concentrados en los sectores más vulnerables: así, la tasa de asistencia pasó del 81% al 86% y el quintil de menores ingresos logró un aumento del 67% al 78%.

La construcción de escuelas y creación de nuevos cargos docentes fueron dos factores claves para aumentar y mejorar la oferta. Por un lado, hubo una fuerte inversión en infraestructura, principalmente mediante la implementación del programa *Más y mejores escuelas*. Así, entre 2005 y 2010 la cantidad de establecimientos educativos de gestión estatal pasó de 32 mil a 38 mil, que representa un aumento del 18%.

Por otro lado, se avanzó fuertemente en la creación de cargos docentes. Esta fue una de las políticas más sustantivas en términos de inversión y encierra un gran potencial para mejorar los resultados educativos. Así, la educación pública incorporó más de 71 mil cargos –y su equivalentes en horas cátedra– en el nivel medio, que representa un incremento del 30%, cerca de 41 mil en primaria (17% de aumento) y 16 mil en nivel inicial (30% de aumento)²². Esta política no sólo permitió ampliar la oferta para recibir nuevos alumnos, sino también mejorar las condiciones para el aprendizaje al incorporar más maestros recuperadores, personal para gabinetes y docentes de materias especiales. Así mismo, se logró reducir la cantidad de alumnos por sección de 27 a 23 en la primaria y de 17 a 16 en la secundaria.

Otra de las grandes políticas en el período fue el lanzamiento del programa Conectar Igualdad en 2010, que implementó el modelo de una computadora por alumno en el nivel secundario. Al momento de publicación de este informe ya se han repartido dos millones de computadoras portátiles. Esta política, además de jugar un importante rol social en la reducción de la brecha digital, abre enormes posibilidades en el campo de la enseñanza y el aprendizaje con un gran potencial para impactar en la calidad educativa.

Luego, parte del financiamiento se destinó a la revalorización de la educación técnica mediante una fuerte inversión. Con la creación del Fondo Nacional para la Educación Técnico-Profesional fue posible iniciar más de 7 mil proyectos en casi 2.500 instituciones educativas y financiar la incorporación de maquinaria y materiales para las escuelas técnicas e incorporar nuevos recursos humanos.

Por último, otra de las grandes transformaciones fue la extensión del ciclo de formación inicial docente que pasó de tres a cuatro años. Este cambio en el plan de estudios implicó un esfuerzo financiero en recursos materiales y humanos.

5.2 Dificultades de implementación y limitaciones en el diseño de la LFE

Se encontraron diversas dificultades en el proceso de implementación de la LFE. Muchas de ellas probablemente se desprendan de las propias limitaciones lógicas en su diseño. Una de las dificultades más destacables es que muchas de las metas propiamente educativas no pudieron ser alcanzadas, como es el caso de la universalización del nivel secundario o la extensión de la jornada

²² Estos datos surgen de los Relevamientos Anuales. Se tomó la cantidad de cargos y el equivalente de 20 horas cátedra por cargo y 13,3 módulos por cargo.

para el 30% de los alumnos. Por su parte, la evolución en el cumplimiento de las metas que sólo pueden monitorearse tendencialmente es materia de discusión.

Con respecto a los objetivos financieros, si bien se pudo cumplir a nivel consolidado, seis provincias no han alcanzado los objetivos de inversión: Salta durante todo el período de implementación, San Luis, Santiago del Estero, La Rioja y Corrientes la mayoría de los años, y la provincia de Buenos Aires solamente un año. No obstante, la inversión insuficiente de esas provincias ha sido más que compensada con el esfuerzo de otras, logrando así en el agregado el cumplimiento del nivel provincial. Desde ya, esto es positivo para el cumplimiento de la norma, pero tal comportamiento de las provincias pone en evidencia las desigualdades de inversión entre ellas.

En efecto, si bien la LFE logró mayor institucionalidad del financiamiento y ha permitido un crecimiento sostenido de la inversión, las brechas de inversión entre las jurisdicciones se mantienen estables, lo cual desnuda uno de los principales problemas del financiamiento educativo en Argentina que es producto de la desigual distribución de los recursos fiscales entre las provincias (**capítulo 3**). La LFE no logró mejorar este problema, y la amplia brecha en la inversión por alumno entre las provincias se mantuvo a lo largo de todo el período de implementación de la ley y en algunos años incluso aumentó.

A la vez, las metas financieras de la Ley obligaron a algunas jurisdicciones que destinaban un alto porcentaje de sus presupuestos a educación a realizar un esfuerzo aún mayor: durante el período de implementación de la LFE. El esfuerzo educativo promedio pasó de 26% a 30 (**cuadro 8**), lo cual resulta muy auspicioso, pero dado el desigual punto de partida, muchas jurisdicciones que hacían un alto esfuerzo en términos relativos, lo aumentaron aún más, mientras que otras han cumplido con los objetivos de la Ley con un bajo esfuerzo financiero por la educación, lo cual muestra otra cara de las desigualdades que podría afectar a otros sectores de la gestión provincial.

En un escenario en el que se mantenga la inequidad provincial en la distribución de los recursos fiscales, una de las alternativas para disminuir la desigualdad en la inversión por alumno y aliviar la presión fiscal de algunas provincias, consiste en aumentar la participación relativa del gobierno nacional en el financiamiento de la educación de modo de compensar las desigualdades.

En este sentido, la LFE se había propuesto aumentar la participación del gobierno nacional en el gasto consolidado, pero el instrumento de la ley demostró no ser suficiente. El gobierno nacional cumplió con los objetivos de la ley, pero el conjunto de las provincias sobre cumplió con un margen mayor, por lo que no logró cambiarse significativamente la participación relativa en la inversión.

Por último, los mecanismos para definir la participación de la inversión en educación básica y universitaria es otro aspecto que debería ser revisado. La LFE buscó mantener el reparto relativo de recursos incrementales de la nación destinados a educación no universitaria, a educación universitaria y al sistema científico tecnológico, conforme a las participaciones del año 2005. Esto no logró cumplirse y se privilegió fuertemente la inversión en educación universitaria, con la contracara de una disminución relativa en la inversión en educación básica. Esto muestra en parte una falencia en el diseño de la ley que no contempló mecanismos distributivos para asegurar el reparto deseado entre ambos niveles educativos que tienen distintos intereses, otra estructura de gasto y cuentan con una dispar capacidad de lobby. Recién en 2011 logró cambiarse esta tendencia, en gran medida, gracias a la implementación del plan Conectar Igualdad, que aumentó considerablemente la inversión educativa en educación básica.

5.3 Aprendizajes del proceso de implementación de la LFE

La implementación de la LFE requirió de la creación de instituciones, programas y nuevos instrumentos para su efectivo cumplimiento. En este proceso hubo un aprendizaje que sin dudas puede ser aprovechado para la construcción de una nueva arquitectura institucional destinada a sostener el financiamiento de la educación en la Argentina. El propósito de este sub-apartado es rescatar los aspectos que consideramos más positivos del proceso de implementación y realizar también un análisis crítico sobre cuestiones que podrían ser mejorados en un futuro y demandan un debate más profundo.

A continuación, describimos de modo sucinto algunos de los que consideramos los **aspectos más positivos** en el proceso de implementación de la LFE:

- Debate y consenso en el proceso de sanción de la LFE

La LFE fue sancionada en el marco de un amplio debate y un fuerte consenso de los distintos actores políticos, incluyendo un fuerte apoyo de los gobiernos provinciales y de partidos de la oposición, que le dio legitimidad y aceptación. Los principales actores que participaron de este consenso fueron el gobierno nacional, gobiernos provinciales, sindicatos de docentes, especialistas en educación, organizaciones de la sociedad civil.

- Metas financieras anuales para cada nivel jurisdiccional

Este es un aspecto clave del éxito del cumplimiento de las metas financieras de la LFE. La ley establece responsabilidades concretas para el gobierno nacional y para todos los gobiernos subnacionales, quienes ejecutan el gasto educativo. En este sentido, la Ley Federal de Educación (N° 24.195) de 1993 marca un antecedente claro sobre la importancia de contar con estos mecanismos: allí se establecieron metas globales de financiamiento que no fueron alcanzadas, entre otros factores, porque no se asignaban responsabilidades para cada gobierno nacional y para cada gobierno provincial.

- Metas educativas con un horizonte temporal

Los recursos financieros y las metas educativas son dos dimensiones que deben ser planificadas en conjunto. El establecimiento de metas educativas en el marco de una LFE favoreció la planificación educativa, brindando mayor previsibilidad y marcando el horizonte de la política sectorial.

- Convenios bilaterales como instrumentos de planificación de la inversión

La LFE estableció la creación de los Convenios Bilaterales entre la Nación y cada jurisdicción, con el objetivo de establecer la inversión que realizará cada una de las partes para cumplir con las metas educativas de la ley. La elaboración de los convenios ha sido un instrumento fundamental para apoyar el cumplimiento de las metas y representa un paso importante para el planeamiento estratégico del uso de los recursos y para unificar criterios de intervención entre la Nación y las provincias, haciendo convergente su inversión educativa.

- Asignaciones específicas

La ley estableció una asignación específica de recursos coparticipables a los gobiernos subnacionales con el fin de ayudar al cumplimiento de las metas financieras. Este recurso permite a las carteras educativas asegurarse un piso de financiamiento para cumplir con las metas, lo cual

puede ser decisivo en algunas provincias que soportan altos déficit y deben lidiar con una constante puja distributiva sectorial al interior de sus gobiernos.

- Rol de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo

Esta dependencia del Ministerio de Educación Nacional se creó durante el primer año de implementación de la Ley. Las características de la ley y la amplitud de sus objetivos, que involucran acciones de todas las dependencias del Ministerio, hacían necesario definir un rol de coordinación que le permitiera al gobierno nacional estructurar las acciones, articular la implementación con las provincias, dar seguimiento a las políticas educativas consensuadas y verificar el cumplimiento de los objetivos. De este modo, se ha convertido en el referente institucional para la implementación, seguimiento y control de la LFE.

- Creación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente

El Programa Nacional de Compensación Salarial Docente fue concebido por la LFE (artículo 9) con el propósito de contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales se evaluara que, a pesar del esfuerzo financiero y la eficiencia en la asignación del gasto, no resulte posible superar dichas desigualdades. Estas inequidades salariales son en gran medida producto de la desigual disponibilidad de recursos fiscales.

Este programa tiene un carácter más equitativo que el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), que reparte una suma igual a todos los docentes del país, sin importar cuál sea su nivel salarial, de modo que su aporte para reducir las inequidades salariales es mínimo.

Es preciso aclarar, no obstante, que en la implementación del programa de compensación no se cumplió con la reglamentación que estipulaba la LFE. Allí se establece la obligación reglamentar el programa mediante la implementación de una fórmula objetiva para la distribución, que considere los recursos fiscales de las provincias y el esfuerzo financiero por la educación. Por otro lado, el FONID sigue siendo el principal aporte nacional al salario docente, mientras que los fondos compensatorios representan una cuarta parte²³.

A continuación, se analizan algunas lecciones en el proceso de implementación de la ley sobre **aspectos a mejorar**:

- Metas educativas más precisas con indicadores objetivos y metas intermedias por provincia

Como se mencionó anteriormente, muchas de las metas establecidas por la LFE eran de carácter tendencial. Así, varias se limitan a referencias sobre “mejoramiento”, “promoción de estrategias”, “expansión” y “fortalecimiento”, y no cuentan con ningún indicador objetivo que permita evaluar la evolución en el cumplimiento de las metas. En este sentido, las Metas 2021 brindan un buen ejemplo sobre el establecimiento de metas e indicadores: allí se establecen metas generales, cada

²³ Según la Ejecución Presupuestaria Nacional, en el año 2011 se ejecutaron \$3.200 millones del Fondo Nacional de Incentivo Docente y \$1.100 millones Programa Nacional de Compensación Salarial Docente.

una de estas tienen metas específicas que a su vez tienen indicadores objetivos. Asimismo, sería conveniente establecer metas intermedias para cada una de las provincias y para el total del país.

- Costeo para metas educativas y estimación de recursos disponibles

Algunas de las metas propiamente educativas que contaban con indicadores objetivos que se plantearon en la LFE no lograron cumplirse, como por ejemplo la extensión de la jornada escolar. Surge el interrogante de si esto se debió en parte a la falta de previsión sobre los costos de la política y el cálculo de los recursos disponibles. En este sentido, sería deseable incluir un estudio de costo que evalúe cuántos recursos requiere cada una de las políticas en un horizonte temporal dado y que se incluya una simulación de política contemplando distintos escenarios macroeconómicos. Sería aconsejable que este tipo de análisis se incluya en cualquier propuesta formal, de modo que pueda ser monitoreado el cumplimiento y, ante una variación en los costos relativos del sistema o un cambio en el escenario macroeconómico, se cuente con elementos que permitan redefinir el camino para cumplir con las metas.

- Fórmulas para la distribución de recursos nacionales a las provincias

Existe un problema estructural en el financiamiento educativo en la Argentina que es producto de la desigual distribución de recursos a las provincias. En este escenario, el gobierno nacional juega un importante rol redistribuyendo recursos educativos, tales como aportes salariales e inversión en infraestructura. Es preciso que estos aportes se repartan sobre la base de fórmulas objetivas con criterios de equidad, eliminando toda posible discrecionalidad. Esto supone evaluar variables como la disponibilidad de recursos fiscales por habitante, el esfuerzo financiero por la educación, el nivel de pobreza y desarrollo humano y la cantidad de niños y niñas excluidos del sistema educativo.

- Mecanismos para aumentar la participación del gobierno nacional de acuerdo con el peso del centralismo fiscal

En línea con el punto anterior, una alternativa para achicar las desigualdades provinciales en la inversión educativa es por medio de un mayor centralismo fiscal, es decir, que el gobierno nacional reparta una mayor masa de recursos a las provincias en base a fórmulas objetivas para reducir las brechas. Esto es posible en un contexto económico como el de la última década, con superávit sostenido en las cuentas públicas nacionales y déficit en una gran cantidad de provincias a causa del ahogo fiscal. Para avanzar en este sentido, es preciso implementar mecanismos que lleven al gobierno nacional a financiar efectivamente una proporción de la inversión educativa aún mayor que lo que estipulaba la LFE.

- Convenios bilaterales en término: "criterio de oportunidad"

Los convenios bilaterales mostraron una gran utilidad como herramienta de planeamiento. No obstante, en los años 2006, 2007 y 2010 los convenios fueron realizados fuera de término, incluso algún año se elaboraron convenios una vez finalizado el año de ejecución presupuestaria. En este sentido, para que cumplan su función estratégica en el planeamiento, es preciso que los convenios sean elaborados en término, cumpliendo con el criterio contable de "oportunidad".

5.4 Perspectivas del financiamiento educativo en la Argentina

El fin del período de implementación de la LFE renueva el debate sobre la futura institucionalidad del financiamiento educativo en la Argentina. Surgen entonces diversos interrogantes sobre la

necesidad de un nuevo marco normativo y sobre una serie de definiciones relativas al financiamiento:

- ¿Cuál es el monto que debería invertirse en educación? ¿Es suficiente el 6% del PBI? ¿Deberían utilizarse otros indicadores financieros para orientar la inversión, como el gasto sobre gasto total o la inversión por alumno real?
- ¿Es suficiente aumentar la inversión educativa o sostenerla en niveles altos, o es necesario además plantearse preguntas respecto de la eficiencia del gasto? ¿Existen márgenes para mejorar esta eficiencia sin recortar derechos laborales de los docentes ni afectar el derecho a la educación? ¿Qué rol podría jugar el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la gestión educativa?
- ¿Cuánto debería aportar cada jurisdicción? ¿Se buscarán fórmulas alternativas que contemplen la capacidad de inversión de las provincias?
- ¿Qué objetivos educativos van a ser priorizados y financiados en los próximos años? ¿Qué lugar se le va a dar en este esquema al aumento del salario docente y cómo se lo va a equilibrar con las otras metas educativas?

En 2011 cobró vigencia el artículo 9 de la Ley de Educación Nacional que fija un piso de inversión consolidada en educación (excluyendo ciencia y tecnología) equivalente a 6% del PBI. Este piso supera ligeramente la meta final de la LFE que establecía este porcentaje de inversión en Educación, Ciencia y Tecnología, que en el año 2010 representaba 0,4% del producto. A diferencia de la LFE, la nueva meta de financiamiento no tiene una fecha de vencimiento, es decir, que fija un piso de inversión para el futuro.

No obstante, aún queda un vacío en la legislación ya que deja de tener vigencia la norma que establece las responsabilidades financieras por nivel jurisdiccional para asegurar que se cumpla ese nivel de inversión consolidada. Esto implica que no se estipula cuánto debería invertir el gobierno nacional ni los gobiernos subnacionales y, por lo tanto, es más difícil garantizar el cumplimiento de la meta global ni asegurarse de que las provincias y la nación alcancen un piso de inversión.

Por otro lado, un conjunto de dimensiones relacionadas a la estructura de financiamiento de la educación argentina que también requieren definiciones. La primera es cuál será el rol de cada nivel de gobierno en el financiamiento de la educación. Luego, es necesario establecer nuevamente las responsabilidades de cada jurisdicción provincial en la inversión total para ese nivel, ya sea para los recursos adicionales o para mantener la inversión actual. Además, se deben dar precisiones sobre los instrumentos que creó la LFE, como la afectación específica de la coparticipación, los convenios bilaterales, la paritaria docente o el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente.

Por tanto, para sostener los grandes logros en materia de inversión educativa y seguir avanzando en esta dirección, se hace necesario un debate profundo para pensar en un nuevo marco normativo. Asimismo, debe discutirse si es preciso sancionar una nueva Ley de Financiamiento Educativo o si van a desarrollarse otro tipo de instrumentos para asegurar el financiamiento del sector. En este sentido, el proceso de implementación de la LFE dio como fruto un aprendizaje institucional que debería ser aprovechado a la hora de pensar en el futuro de la arquitectura financiera de la educación.

Los lineamientos de la Ley de Educación Nacional marcan el horizonte de la política educativa. La sanción y cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo acompañaron ese proceso. Pero quedan deudas pendientes y grandes lecciones. Sobre la base de lo sembrado, que ha significado un gran avance para la educación argentina, es clave garantizar la continuidad en el largo plazo, una vez terminada la LFE en 2010. Para ello sería central una planificación de las metas y prioridades de política de los próximos años, tanto a nivel nacional como provincial, con un adecuado ejercicio de costeo. Esto debería aportar a la construcción de un nuevo marco legal para el financiamiento educativo, con la participación de todos los sectores sociales y políticos.

Anexo 1. Cálculo del gasto en educación consolidado del gobierno nacional. Metas LFE, año 2010.

1) Mantenimiento del gasto en % del PIB

$$\begin{aligned} &= \text{GEN 2005} \times (\text{PIB 2010} / \text{PIB 2005} - 1) \\ &= 6.574 \times (1.442.655 / 531.939 - 1) \\ &= 6.574 \times (1,712) \\ &= \mathbf{11.254} \end{aligned}$$

2) Esfuerzo adicional para llegar a la meta

$$\begin{aligned} &= 40\% \times (6\% - \text{GEC 2005} / \text{PIB 2005} \times 100) \times \text{PIB 2010} \\ &= 40\% \times (6\% - 24.399 / 531.939 \times 100) \times 1.442.655 \\ &= 40\% \times (6\% - 4,59\%) \times 1.442.655 \\ &= 40\% \times (1,41\%) \times 1.442.655 \\ &= 40\% \times 20.387 \\ &= \mathbf{8.155} \end{aligned}$$

3) Determinación del gasto en Educación año 2010

- Gasto 2005: 6.574
- Variación del gasto para cumplir LFE
 - Componente 1: +11.254
 - Componente 2: +8.155
 - Variación total: +19.408
- **Gasto Nacional 2010: 25.983**

4) Información necesaria para el cálculo:

- PBI 2005 531.939 millones de pesos (surge del INDEC).
- PBI 2010 1.442.655 millones de pesos (surge del INDEC).
- GEN 2005 6.574 millones de pesos (Proporcionados por el Ministerio de Educación).
- GEC 2005 24.399,2 millones de pesos (Decreto 212/2008).

Anexo 2. Cálculo del gasto en educación consolidado de los gobiernos provinciales. Metas LFE

1) Mantenimiento del gasto en % del PIB (el cálculo se hace para cada provincia)

$$\begin{aligned} &= \text{GEP 2005} \times (\text{PIB 2010} / \text{PIB 2005} - 1) \\ &= \text{Dato de cada provincia} \times (1.442.655 / 531.939 - 1) \\ &= \text{Dato de cada provincia} \times (171\%) \end{aligned}$$

2) Esfuerzo adicional para llegar a la meta (el cálculo se hace para cada provincia)

$$\begin{aligned} &= 60\% \times \text{ANEXO I LFE} \times (6\% - \text{GEC 2005} / \text{PIB 2005} \times 100) \times \text{PIB 2010} \\ &= 60\% \times \% \text{ de Afectación de cada provincia} \times (6\% - 24.399 / 531.939 \times 100) \times 1.442.655 \\ &= 60\% \times \% \text{ de Afectación de cada provincia} \times (6\% - 4,59) \times 1.442.655 \\ &= 60\% \times \% \text{ de Afectación de cada provincia} \times (1,41) \times 1.442.655 \\ &= 60\% \times \% \text{ de Afectación de cada provincia} \times 20.387 \end{aligned}$$

3) Determinación del gasto en Educación año 2010 (el cálculo se hace para cada provincia)

- Gasto Provincial 2010: Gasto Provincial 2005 + Variación del Gasto (Componente 1 + Componente 2) para cumplir LFE.

4) Información necesaria para el cálculo:

- PBI 2005 531.939 millones de pesos (surge del Mensaje de Proyecto de Presupuesto Nacional 2007 y Dato INDEC).
- PBI 2010 1.442.655 millones de pesos (Dato INDEC).
- GEP 2005 (Proporcionados por el Ministerio de Educación).
- GEC 2005 24.399,2 millones de pesos (Decreto 212/2008).

Acerca de los autores

Pablo Bezem: coordinador de proyectos del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidato a Magíster en Relaciones Económicas Internacionales (UBA). Estudios de posgrado en Planificación y Formulación de Políticas Educativas en el IPE-UNESCO. Se desempeñó como docente de Macroeconomía y Política Económica, Universidad de Buenos Aires. Trabajó en la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la Nación y fue investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Florencia Mezzadra: codirectora del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciada en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Magíster en Política Educativa Comparada, Universidad de Harvard. Fue consultora del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y Profesora ayudante, UTDT. Como Coordinadora en CIPPEC, trabajó con UNICEF, con el Ministerio de Educación de la Nación y con diferentes gobiernos provinciales.

Axel Rivas: investigador principal del Programa de Educación de CIPPEC. Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Magíster en Ciencias Sociales y Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede académica Argentina. Licenciado en Ciencias de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires. Profesor de Sociología de la Educación, Universidad de Buenos Aires. Profesor de materias de política educativa en la Universidad Pedagógica de Buenos Aires, Universidad de San Andrés, Universidad Torcuato Di Tella y FLACSO-Argentina.

Este documento se realizó en el marco del proyecto de Monitoreo del Financiamiento Educativo, dirigido por Axel Rivas y Florencia Mezzadra, investigador principal y codirectora del Programa de Educación de CIPPEC.

La elaboración del documento estuvo a cargo de Pablo Bezem, coordinador de proyectos del Programa de Educación de CIPPEC.

Para citar este documento: 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.

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

Las **publicaciones de CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

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

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por la Embajada Británica.

El apoyo de la Embajada Británica a este proyecto forma parte de su programa de cooperación con la Argentina. Las opiniones y contenidos editoriales de este volumen son responsabilidad exclusiva de sus autores

INFORMES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Con los **Informes de Monitoreo y Evaluación**, CIPPEC acerca a especialistas, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general los resultados de la implementación de políticas públicas.

Estos documentos buscan fortalecer el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas monitoreadas, así como contribuir al mayor control ciudadano sobre los actos de gobierno.

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) (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, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.