

APORTES PARA UNA NUEVA LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO



APORTES PARA UNA NUEVA LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

El objetivo de este documento es compartir los aprendizajes que el **Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo** - una red plural de Organizaciones y personas - desarrolló durante los últimos 9 años a partir de la realización del monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075 de 2005), la realización de estudios de costos¹ y el desarrollo de políticas territoriales de incidencia².

El sentido de este documento es colaborar con los actores políticos que tienen que ponerse de acuerdo para cuidar lo que se ha logrado en los últimos años en materia de inversión educativa, lograr su sostenimiento en el largo plazo, de acuerdo a las transformaciones aún pendientes del sistema educativo argentino.

Como grupo, apoyamos las metas 2021 (OEI), las metas establecidas por la Ley Nacional de Educación, las metas del Plan Quinquenal de Educación 2012-2016 y **proponemos priorizar una serie de metas para ser cumplidas en el período 2016-2019, atendiendo especialmente a las desigualdades por provincia y localidad, y centrando la mirada en las escuelas, sus equipos docentes y directivos.**

Estos objetivos incluyen **metas de cobertura**: entendemos que cuando más temprana y extensiva es la escolarización, mejoran las oportunidades de aprendizajes significativos, y **metas de calidad**, vinculadas con la formación docente y la mejora de la escuela secundaria.

¹ “¿Cuál es el costo de una educación de calidad en Argentina?” (Bezem, Vera y Fernandez Rost, 2011). Disponible en www.fundacionluminis.org.ar/wp-content/uploads/2013/08/web-Cual_es_el_costo_educacion.pdf o www.cippe.org/-/cual-es-el-costo-de-una-educacion-de-calidad-en-argentina-. “¿Cuánto cuestan las políticas educativas prioritarias? Período 2016-2019” (Acuña, en prensa).

² “Cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo en la Provincia de Córdoba. Aspectos económicos y financieros (2005-2009)” (2010). Disponible en www.fundacionluminis.org.ar/wp-content/uploads/2013/08/36-informe_fe_cordoba.pdf



METAS

A continuación, se presentan algunas metas educativas que podrían servir como guía para la concreción de objetivos, referidos al nivel inicial, primario y secundario y a los docentes, para el período 2016-2019:

- A. **Jardín Maternal:** expansión de la cobertura para las niñas/os entre 45 días y 2 años de edad, privilegiando los sectores más vulnerados, hasta llegar al 15%. En 2013 la tasa de escolarización bruta en jardín maternal era de 5,3%.
- B. **Sala de 3:** universalización de la oferta para niñas/os de 3 años, comenzando por los sectores de menor nivel socioeconómico. En 2013 la tasa de escolarización bruta en esta sala era de 41,5%.
- C. **Sala de 4:** universalización de la oferta para niñas/os de 4 años. En 2013 la tasa de escolarización bruta en esta sala era de 85,3%.
- D. **Extensión de la jornada en nivel primario:** alcanzar al 30% de los alumnos de nivel primario en escuelas de gestión estatal, privilegiando a los sectores más vulnerados. En 2013, 9,7% de los alumnos primarios estatales se encontraba bajo jornada extendida o completa.
- E. **Acceso al nivel secundario:** universalizar el acceso de jóvenes y adultos a este nivel educativo.
- F. **Mejora de la educación secundaria de gestión estatal:** incorporación de 2 horas institucionales pagas a los docentes con jornada simple, un tutor cada 30 alumnos y ayuda financiera³ para proyectos institucionales en todas las secundarias de gestión estatal, priorizando las de menor nivel socioeconómico.
- G. **Fortalecimiento de la formación docente:** dada la sobredimensión del sistema de formación docente (con 1.260 Institutos Superiores de Formación Docente en 2013 y unas 60 universidades nacionales) y la heterogeneidad de su nivel educativo, el objetivo es reorganizar la oferta concentrándola en menos institutos

³ Planes de Mejora Institucional que tienen como objetivo mejorar los indicadores de eficiencia interna del sistema.



de mejor calidad. Se propone concentrar 75% de la matrícula pública en 90 edificios de formación docente, designar coordinadores de investigación para formadores y otorgar becas para el 50% de los estudiantes y 75% de los formadores en Institutos de formación docente de gestión pública menores de 45 años sin posgrado o doctorado.

- H. **Capacitación en servicio paga:** para todos los docentes estatales (de nivel inicial, primario y secundario), concentrando en las escuelas que atienden a los alumnos con peores trayectorias o de menor nivel socioeconómico.
- I. **Aumento salarial:** proveer, para todo el personal educativo de gestión estatal y docentes de escuelas privadas subvencionadas, un aumento real de entre 20% y 10% (en promedio, 20% para la mitad y 10% para la otra mitad). El mayor aumento corresponde a aquellos que, en relación a sus pares, por igual tarea y nivel de capacitación hoy reciben menor remuneración.

NUEVA LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

Para lograr estas transformaciones creemos necesario la sanción de **una nueva Ley de Financiamiento Educativo (LFE), que garantice la inversión educativa como prioridad social y política** y que sea formulada a la luz de las lecciones aprendidas de la implementación de la anterior LFE (Ley N° 26.075).

Reconocemos el esfuerzo y el crecimiento del 31% de la inversión dedicada solo a educación como porcentaje del PBI desde 2005 hasta 2013, posible gracias a la LFE que planteó que la inversión en educación, ciencia y tecnología debía ser 6% y la Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.606) que planteó que la inversión exclusivamente para educación no podía ser menor a ese porcentaje. Sin embargo, en 2013 (último dato disponible) aún no hemos logrado un gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI de 6%, sólo alcanzamos un 5,66% del PBI⁴. Por esta razón y porque

⁴ Los últimos dos porcentajes fueron calculados por CIPPEC, sobre la base de CGECSE/SsPE/Ministerio de Educación e INDEC/Ministerio de Economía. Se ha utilizado el PBI con año base 2004. Si se utilizase el PBI con año base 1993, el aumento de 2005 a 2013 fue de 35,1%, llegando en 2013 a un gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI de 7,29%.



hoy en día ha aumentado la magnitud del sistema educativo argentino, es imprescindible **realizar un esfuerzo mayor** para poder garantizar una educación de calidad para todos.

Los **puntos** que siguen son considerados **clave** para garantizar un financiamiento educativo de calidad.

- 1) Proponemos la promulgación de una **Nueva Ley de Financiamiento Educativo** que garantice los recursos que se requieren para la implementación de políticas de largo plazo en el conjunto del sistema educativo y que permita cumplir con las metas que garantizan una educación inclusiva y de calidad. Ésta no debería tener fecha de vencimiento, pero sí plazos pautados para replantear las metas a la luz de los avances logrados hasta el momento.
- 2) Proponemos lograr, a través de la implementación de una **Nueva Ley de Financiamiento Educativo, un aumento de la inversión educativa hasta alcanzar por lo menos un 7,4% del PBI (con base 2004) en 2019**. Del porcentaje del gasto consolidado en educación se dedica, como es sabido, la mayoría se invierte en salarios docentes (aproximadamente 69,5% del gasto consolidado en educación se dedicó a salarios en 2013 y, en el caso del gasto jurisdiccional en educación, el porcentaje rondó el 96,6%⁵). Por ende, proponemos que **se destine un porcentaje del aumento de la inversión educativa específicamente a garantizar las metas de la nueva ley: 70% para las metas y 30% para la recomposición salarial**.

Entendemos que ante cualquier baja en el PBI, la inversión de cada año no debiera ser menor en términos reales que el año anterior y que debiera declararse la intangibilidad de los fondos para financiar la educación. Sugerimos también buscar otras **formas alternativas de garantizar el incremento del financiamiento⁶, pero que el mismo no esté completamente atado a ellas**.

⁵ Fuente: CIPPEC, sobre la base de CGECSE/SsPE/ME y ONP/MECON.

⁶ Por ejemplo, según datos de la Consultora Accenture, a partir de 2020 Vaca Muerta implicará un incremento anual de medio punto del PBI (hoy serían 2500 millones de u\$s); si el 20% de este incremento se dedicara al financiamiento educativo, ya contaríamos con el 50% de nuestra propuesta.



- 3) Respecto de las **responsabilidades del incremento del financiamiento**, mientras continúe vigente la actual ley de coparticipación federal, aconsejamos que la Nación realice un esfuerzo mayor frente a la inversión de las provincias, de manera de garantizar la disminución de las desigualdades socioeconómicas entre regiones, provincias y sectores más vulnerables (Ley Nacional de Educación, art. 80, igualdad educativa).
- 4) Proponemos **garantizar la distribución equitativa, transparente y en base a fórmulas objetivas, de los fondos** del presupuesto de la Administración Pública Nacional destinados a educación y **mantener el criterio de “coparticipación pisada” de acuerdo con los artículos 7º y 14º⁷ de la LFE.**
- 5) Uno de los aspectos claves en los que contribuyó la LFE fue el establecimiento de **metas educativas y financieras⁸** concretas para el gobierno nacional y para los gobiernos provinciales. Proponemos mejorar la experiencia anterior y

⁷ ARTICULO 7º, que estipula la afectación específica de recursos coparticipables. Establécese, por el plazo de CINCO (5) años, una asignación específica de recursos coparticipables en los términos del inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional con la finalidad de garantizar condiciones equitativas y solidarias en el sistema educativo nacional, y de coadyuvar a la disponibilidad de los recursos previstos en el artículo 5º de la presente ley en los presupuestos de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ARTICULO 14º de que refiere a la distribución de los recursos previstos anualmente en los Presupuestos de la Administración Pública Nacional en base a fórmulas objetivas que evalúan variables como la matrícula, la población no escolarizada de 3 a 17 años, la incidencia de la ruralidad, la capacidad financiera de las provincias, la incidencia de sobreedad escolar, repitencia, desgranamiento educativo y el cumplimiento de las metas anuales de la LFE, la disponibilidad de recursos fiscales por habitante, el esfuerzo financiero por la educación que realiza cada provincia, el nivel de pobreza y desarrollo humano.

⁸ Entre los que han tenido cumplimiento efectivo podemos mencionar la universalización de la sala de 5 años, la mejora de las condiciones salariales docentes y el fortalecimiento de la educación técnica, la provisión de computadoras a cada alumno, docente de escuelas secundarias públicas e Institutos Superiores de Formación Docente que forman profesores para secundaria. Sin embargo, este importante aporte de fondos no ha logrado aún terminar con las desigualdades del sistema, ni mejorar de forma sustancial los indicadores de calidad educativa. Entre los objetivos que propuso la LFE y no fueron alcanzados, podemos mencionar la jornada completa o extendida (la meta era llegar a un 30% de cobertura a nivel nacional, y en la actualidad sólo se cubre a un 10,7% de los alumnos primarios en escuelas de gestión pública o privada) o la inclusión y permanencia en la escolaridad obligatoria de los sectores por debajo de la línea de la pobreza (las tasas de deserción para el nivel secundario se encuentran cerca del 50% los quintiles más bajos).



formular **metas educativas aún más precisas con horizontes temporales e indicadores objetivos y planificar los recursos financieros que se asignan para cada una de las inversiones en los niveles educativos.**

- 6) Proponemos la firma anticipada de **convenios bilaterales⁹ entre Nación y Provincia - como instrumentos de planificación de la inversión y herramientas de monitoreo del cumplimiento de la Nueva LFE.**
- 7) Proponemos que la Nueva LFE prevea los mecanismos que permitan el acceso a los datos¹⁰ sobre cómo se están utilizando los fondos previstos. **Por eso necesitamos acceder a la información presupuestaria actualizada en forma desagregada y oportuna, de modo que facilite el análisis de inversión por nivel educativo y su monitoreo público.** A tal fin, consideramos que debe fortalecerse el trabajo de los organismos nacionales y federales para la producción de información presupuestaria en las jurisdicciones provinciales **bajo los estándares del open data y gobierno abierto. Asimismo, fortalecer el trabajo de la sociedad civil en el monitoreo de la implementación de la nueva ley, en cuanto a origen y destino de los fondos.**

⁹ Los Convenios Bilaterales (así como sus Anexos y Actas Complementarias y de Monitoreo) son instrumentos de planeamiento educativo que comprometen a la Nación y a las provincias al logro de objetivos estratégicos de mejora educativa, permiten articular las acciones a implementar entre ambas partes, así como monitorear y evaluar el cumplimiento de las metas financieras y educativas de las leyes nacionales. Durante el proceso de implementación de la LFE (2006-2010), estos documentos han asumido un rol fundamental, en tanto resultaron el producto de un trabajo consensuado en las dimensiones técnica y política de la gestión educativa. Para el próximo quinquenio, los Convenios 2012-2016 incluyen tres anexos en los que las partes se comprometen a realizar acciones conjuntas para mejorar la Calidad de la Educación de las jurisdicciones durante el período:

- En el Anexo I se detallan las “Metas de Eficiencia Interna del sistema educativo y los Logros de Aprendizaje” para los niveles inicial, Primario y Secundario (CBS y CO).
- En el Anexo II se incluyen las “Metas Generales de Recursos y acciones Educativas 2012-2016”.
- Adicionalmente, para el ejercicio 2012 las partes acuerdan la firma de un Anexo III en el que enumeran los “Recursos y Acciones Educativas para el año 2012” e incluyen el compromiso presupuestario de cada una de las partes para ello.

¹⁰ La LFE establece en su Artículo 13 que cada jurisdicción debía brindar “amplio acceso y difusión pública” sobre metas, resultados y recursos invertidos y aún hoy es difícil contar con los datos que nos permita evaluar el grado de cumplimiento de las metas y las inversiones realizadas.



Es el aumento progresivo y sostenido de la inversión en educación lo que logrará la escuela inclusiva y de calidad que queremos para la Argentina. Una nueva LFE sería una acción de madurez institucional, un esfuerzo que como sociedad estamos dispuestos a hacer para acrecentar y custodiar lo que hemos logrado hasta ahora.

Aprendimos que **no alcanza con dotar a la educación de los recursos** que necesita para funcionar, es fundamental que las metas que queremos lograr sean concretas, claras y transparentes para la opinión pública, sus organizaciones sociales y las comunidades educativas.

El cambio cultural que necesitamos empieza por **poner la agenda educativa como eje fundamental de política pública.**

Como **Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo** nos comprometemos a involucrar a las organizaciones sociales y comunitarias vinculadas con la educación en el apoyo de este proceso de mejora de la calidad de la educación en forma conjunta con el estado para superar las desigualdades de nuestro sistema educativo.

Sobre el GRUPO COMPROMISO CON EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO:
www.fundacionluminis.org.ar/que-hacemos/construccion-de-ciudadania/grupo-de-compromiso-con-el-financiamiento-educativo/

