

La apuesta de invertir para una mejor educación

Evaluando la Ley de Financiamiento Educativo en la Argentina, 2006-2010

CIPPEC 2000
2010
AÑOS



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe

La apuesta de invertir para una mejor educación

Evaluando la Ley de Financiamiento Educativo en la Argentina, 2006-2010

Alejandro Vera y Rocío Bilbao



Vera, Alejandro

La apuesta de invertir para una mejor educación: evaluando la ley de financiamiento educativo en la Argentina 2006-2010 / Alejandro Vera y Rocío Bilbao. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC; PREAL, 2010.

40 p.; 30x21 cm.

ISBN 978-987-1479-25-2

1. Políticas Educativas. I. Bilbao, Rocío II. Título

CDD 370.1

Fecha de catalogación: 03/05/2010

Edición: Carolina Nahón

CIPPEC

Callao 25, 1° piso.

C1022AAA

Teléfono: (54-11) 4384-9009

Fax: (54-11) 4384-9009 Interno 1213

infocippec@cippec.org

www.cippec.org

PREAL

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe

infopreal@preal.org

www.preal.org

Primera impresión: 200 ejemplares

Impreso en: Multigraphic

Av. Belgrano 520, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Fecha: mayo de 2010

Copyright: 2010, CIPPEC, PREAL

Índice

| | |
|--|-----------|
| Serie Auditorías de Política Educativa..... | 4 |
| Agradecimientos | 5 |
| Una política de financiamiento educativo en la Argentina | 6 |
| Evaluación de la Ley de Financiamiento Educativo | 8 |
| 1. La legislación: la definición de las metas y los medios para alcanzarlas | 8 |
| 2. La implementación: ¿hay mecanismos para apoyar la aplicación de la LFE? | 12 |
| 3. Los resultados: ¿se están cumpliendo las metas? | 15 |
| 4. El financiamiento: ¿los recursos son asignados de una manera justa? | 20 |
| 5. La transparencia: ¿se evalúa la implementación e impacto de la LFE y se difunde esta información? | 23 |
| Reflexiones finales y recomendaciones..... | 27 |
| Anexo 1: El contexto de sanción de la Ley de Financiamiento Educativo | 29 |
| Anexo 2: Listado de preguntas para la evaluación..... | 30 |
| Anexo 3: Las metas educativas establecidas por la LFE y su extensión a partir de la Ley de Educación Nacional | 31 |
| Anexo 4: El cumplimiento de las metas financieras de los gobiernos subnacionales | 32 |
| Anexo 5: El índice de información sobre financiamiento educativo..... | 33 |
| Bibliografía citada y consultada..... | 34 |
| Acerca de los autores | 36 |
| Acerca de CIPPEC | 36 |

Índice de cuadros y gráficos

| | |
|---|-----------|
| Cuadro 1. Balance general de la Ley de Financiamiento Educativo | 7 |
| Gráfico1. Gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología como porcentaje del PBI. Periodo 2001-2010..... | 16 |
| Gráfico 2. Cumplimiento de las metas de financiamiento educativo del gobierno nacional. En millones de pesos corrientes, periodo 2006 a 2008..... | 17 |
| Gráfico 3. Cumplimiento de las metas de financiamiento educativo de los gobiernos subnacionales. En millones de pesos corrientes, periodo 2006 a 2008..... | 17 |
| Cuadro 2. Cumplimiento de los objetivos educativos de la LFE | 19 |
| Gráfico 4. Inversión por alumno estatal y esfuerzo presupuestario por la educación de los gobiernos subnacionales*. En pesos y porcentajes, 2006..... | 23 |
| Gráfico 5. Índice de la información sobre financiamiento educativo. Gobierno nacional y promedio jurisdicciones subnacionales. Periodo 2006-2009..... | 26 |

Serie Auditorías de Política Educativa

Desde su creación en 1995, el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) se ha propuesto contribuir a la mejoría de la calidad y equidad de la educación mediante el perfeccionamiento de las políticas educativas, la identificación y divulgación de buenas prácticas y el monitoreo del progreso educativo en la región. Para ello promueve debates informados sobre temas de política y reformas, y divulga ideas para renovar la agenda del cambio educativo.

En este marco se crea la presente serie *Auditorías de Política Educativa*, a través de la cual se evalúan políticas nacionales sobre la base de los siguientes cinco criterios:

- establece expectativas y asigna responsabilidades claramente (*legislación*);
- asegura que las expectativas se cumplan (*implementación*);
- produce los resultados esperados (*resultados*);
- usa recursos de manera eficiente y equitativa (*financiamiento*); y
- hace públicos los resultados (*transparencia*).

La serie pretende contribuir a una mayor transparencia y promover la rendición de cuentas de los sistemas educativos en América Latina, identificando los factores que obstaculizan la implementación de políticas promisorias, generando consensos sobre la forma de superar estos obstáculos y promoviendo la responsabilidad por los resultados.

Por esta vía, la auditoría respalda el derecho de los usuarios del sistema educativo, y de la sociedad en general, de saber qué tipo de políticas se están diseñando para mejorar la educación y si ellas están alcanzando sus metas.

Las auditorías son proyectos desarrollados en asociación con organizaciones nacionales que actúan como contrapartes del PREAL, que tienen capacidades para influir en la agenda de las políticas públicas y para convocar a debates informados, y que cuentan con credibilidad para producir mensajes técnicamente sólidos para una audiencia amplia.

Esta auditoría de política es el producto de una asociación entre el Centro de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y PREAL. El documento provee, desde una perspectiva independiente, información confiable y actualizada para una audiencia no especializada. Esperamos que el mismo contribuya a la discusión informada de los retos más importantes que afrontan las políticas públicas para lograr una educación equitativa y de excelente calidad.

Agradecimientos

Esta auditoría de políticas, *La apuesta de invertir para una mejor educación: evaluando la Ley de Financiamiento Educativo en la Argentina, 2009*, fue posible gracias al apoyo técnico y financiero del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, D.C., y de la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile.

PREAL fue creado en 1995 con el propósito de promover debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa así como buscar bases de acuerdo, intelectual y técnico, para solucionar problemas endémicos de la educación. Las actividades de PREAL son posibles gracias al apoyo que brindan la *United States Agency for International Development* (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la *GE Foundation*, la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), y el Banco Mundial, entre otros. Sin embargo, las actividades del PREAL son de responsabilidad propia y de las contrapartes con las que se asocia y no

representan necesariamente a las instituciones que los patrocinan.

Los autores agradecen a todas las personas e instituciones que apoyaron la realización de esta auditoría de política, en especial a Axel Rivas, quien realizó la supervisión general del proyecto, a los integrantes del Programa de Educación de CIPPEC y a Carolina Nahón, Laura Zommer y Dolores Arrieta de la Dirección de Comunicación de CIPPEC. Queremos agradecer muy especialmente a los funcionarios de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Nación, y a los funcionarios del área de planeamiento de las provincias de Córdoba, Corrientes, Jujuy, La Pampa, Mendoza y Tucumán. Sus aportes y dedicación fueron muy valiosos para afinar nuestra propia calificación y análisis. Sin embargo, los autores son los responsables del contenido final de este documento.

También agradecemos el apoyo técnico y editorial prestado por Tamara Ortega Goodspeed, coordinadora del Programa de Informes de Progreso Educativo del PREAL y a sus colaboradores Alejandro Ganimian y Siury Pulgar en distintas etapas del trabajo.

Una política de financiamiento educativo en la Argentina

La Argentina cuenta desde diciembre de 2005 con la Ley de Financiamiento Educativo (26.075), un instrumento novedoso que modificó la estructura del financiamiento de la educación e introdujo cambios significativos en las relaciones políticas y financieras entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

Su principal objetivo es el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología, con el fin de alcanzar el 6% del Producto Bruto Interno (PBI) en un periodo de cinco años. Para lograr este incremento, la norma compromete con metas particulares de inversión al gobierno nacional, a los gobiernos de las 23 provincias y al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)¹.

La definición de estos objetivos y los mecanismos que apoyan su cumplimiento constituyen además una herramienta para la coordinación de políticas, que adquiere mayor relevancia en el marco de un sistema federal.

El financiamiento de la educación enfrenta grandes desafíos en la Argentina. Por un lado, la inversión educativa ha mostrado una tendencia creciente en las últimas décadas pero ha sufrido también importantes retrocesos, debido a las recurrentes crisis económicas nacionales. Por otra parte, la organización descentralizada del sistema educativo en un país con grandes desigualdades regionales genera profundas brechas en la capacidad de inversión educativa de los gobiernos subnacionales.

El propósito de este documento es realizar una evaluación de la política de financiamiento educativo surgida de la ley, mediante el análisis de cinco dimensiones clave: la **legislación**, la **implementación**, los **resultados**, el **financiamiento** y la **transparencia**.

Como balance general, se puede destacar un esfuerzo importante en la implementación de la política, con la creación de instituciones, programas y nuevos instrumentos para la articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. La ley ha logrado avanzar en una mayor institucionalidad del financiamiento de la educación y ha permitido un crecimiento sostenido de la inversión. Sin embargo, durante su vigencia, las brechas de inversión entre las jurisdicciones se mantuvieron estables.

Aportar al análisis crítico de la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) es de vital importancia, ya que esta norma constituye un hito fundamental en la política educativa argentina. Por su intermedio, el Estado asume el compromiso de incrementar significativamente la inversión en el sector, a la vez que prioriza el destino de estos fondos a un conjunto de objetivos educativos. Asimismo, su implementación significa una modificación sustancial en la estructura de financiamiento de la educación y de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno².

¹ En la Argentina existen 24 gobiernos de nivel subnacional: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Para referirse a ellos, en este informe se utilizarán de manera indistinta las siguientes denominaciones: gobiernos subnacionales, provincias o jurisdicciones.

² En el Anexo 1 se presenta una síntesis del contexto de implementación de la Ley de Financiamiento Educativo.

Cuadro 1. Balance general de la Ley de Financiamiento Educativo³

| Área de análisis | Progresos alcanzados | Obstáculos encontrados | Evaluación (escala 1 a 10) |
|---|---|---|----------------------------|
| <p>Legislación ¿La política específica lo que se quiere lograr y planea cómo hacerlo?</p> | <ul style="list-style-type: none"> - La política establece objetivos de financiamiento y educativos. Los primeros cuentan además con metas intermedias y finales definidas. - Las responsabilidades de cada nivel de gobierno están bien definidas, así como la autoridad de aplicación y supervisión. | <ul style="list-style-type: none"> - Los objetivos educativos están definidos de manera general, no contando en muchos casos con metas finales objetivas. - La generalidad de los objetivos educativos lleva a que diversos actores definan metas operativas, lo cual complejiza el seguimiento de la política. | 7 |
| <p>Implementación ¿Hay mecanismos para apoyar la aplicación de la LFE?</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Los responsables de implementar la política están bien informados de sus responsabilidades y de los objetivos planteados. Se han creado, además, instituciones e instrumentos que fortalecen la implementación de la política. - La Subsecretaría de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Nación lleva adelante acciones estratégicas para la implementación de la política. | <ul style="list-style-type: none"> - En el caso de los gobiernos subnacionales, las acciones de planeamiento y ejecución que se desprenden de la LFE cuentan aún con retrasos significativos. - En sus primeros años de implementación se han dado pocos casos de incumplimientos en la política de parte de algunas jurisdicciones subnacionales, pero ello no ha generado la aplicación de las penalidades previstas en la ley. | 8 |
| <p>Resultados ¿Se están cumpliendo las metas?</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Las metas de inversión educativa han sido alcanzadas en los primeros años de implementación. Se ha logrado un valor histórico de inversión en el sector. - Aun cuando la amplia variedad de objetivos educativos propuestos complejiza su seguimiento, las tendencias en la mayoría de los indicadores son positivas o no han sufrido retrocesos durante el periodo de la LFE. | <ul style="list-style-type: none"> - Hay jurisdicciones que no logran cumplir con las metas de inversión. El cumplimiento general para los gobiernos subnacionales se logra a nivel agregado debido al sobre cumplimiento de algunas jurisdicciones. - Se evidencia un avance desperejo en los objetivos educativos, algunos objetivos han sido priorizados sobre otros en el marco de la política educativa vigente. | 7 |
| <p>Financiamiento ¿Los recursos son asignados de una manera justa?</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Los criterios de asignación de los recursos para el sostenimiento de la política son claros y transparentes. - No se registran irregularidades en la asignación de o desviaciones en el uso de los recursos destinados al cumplimiento de la LFE. | <ul style="list-style-type: none"> - Aun con una implementación efectiva de la LFE en sus primeros años, no se ha logrado disminuir las desigualdades de inversión de los diferentes gobiernos subnacionales. - El incumplimiento de algunas jurisdicciones que aportan una parte importante de la inversión consolidada alerta sobre posibles dificultades para mantener el nivel actual de la inversión en el mediano plazo. | 8 |
| <p>Transparencia ¿Se evalúa la implementación e impacto de la LFE y se difunde esta información?</p> | <ul style="list-style-type: none"> - La Subsecretaría de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Nación monitorea la política y realiza periódicamente su evaluación. - Se han registrado mejoras en la producción y disponibilidad de la información necesaria para la evaluación externa de la política. | <ul style="list-style-type: none"> - Las evaluaciones oficiales de la política no se difunden públicamente. - El acceso a la información sobre el cumplimiento general de la política no es uniforme en todos los gobiernos subnacionales. En algunas jurisdicciones se dificulta el acceso público a los instrumentos oficiales de monitoreo. | 8 |
| EVALUACIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA | | | 8 |

³ El cuadro resume los resultados encontrados en cada una de las dimensiones de análisis. El criterio de puntuación se basa sobre un conjunto de preguntas definidas por los autores para evaluar cada dimensión. Ver Anexo 2.

Evaluación de la Ley de Financiamiento Educativo

1. La legislación: la definición de las metas y los medios para alcanzarlas

La sanción de la LFE en diciembre de 2005, y su implementación a partir del año 2006, tuvo como principal objetivo institucionalizar la inversión en educación, a través de metas, acciones y plazos concretos. De esta manera, la LFE se convierte en un instrumento fundamental de la política educativa, ya que al establecer metas para la inversión en educación y responsabilidades claras para los diferentes niveles de gobierno, favorece la planificación y otorga previsibilidad a las acciones y compromisos asumidos tanto por la Nación como por las 24 jurisdicciones subnacionales.

El complejo normativo que integra la política de la LFE está conformado por los siguientes instrumentos legales: i) la propia norma: Ley 26.075 de Financiamiento Educativo; ii) los decretos reglamentarios; iii) los convenios bilaterales, y iv) la normativa de diferentes programas educativos nacionales que hacen al cumplimiento progresivo de las metas educativas enumeradas en la LFE.

La LFE define un conjunto de objetivos financieros y educativos, asigna responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y establece un sendero temporal de implementación, con objetivos intermedios. Asimismo, introduce modificaciones en la estructura del financiamiento educativo y en la relación entre el gobierno nacional y las jurisdicciones subnacionales. Finalmente, define iniciativas nacionales que apuntan a modificar las condiciones laborales de los docentes y legisla en materia de transparencia y difusión de la información⁴.

⁴ Las disposiciones referidas a transparencia serán analizadas en la sección destinada específicamente a esta dimensión.

Los **decretos reglamentarios** han sido utilizados con dos fines específicos. En primer lugar, para definir la línea de base sobre la cual operan los objetivos de incremento de la inversión de cada nivel de gobierno, esto es, la inversión educativa registrada en 2005, antes de la implementación de la LFE. El segundo aspecto es la definición de la participación de cada una de las jurisdicciones subnacionales en el esfuerzo financiero adicional que anualmente requieren los objetivos de la LFE⁵.

Por su parte, los **convenios bilaterales** fueron creados por la propia LFE y constituyen acuerdos formales entre el gobierno nacional y cada una de las jurisdicciones subnacionales, donde se definen objetivos educativos anuales y compromisos de inversión para ambos niveles de gobierno. El seguimiento de los convenios también tiene su formalización a través de actas de monitoreo.

Finalmente, la **normativa de los programas educativos** se refiere al conjunto de instrumentos legales por los que se rigen los programas nacionales que, implementados en las jurisdicciones, contribuyen al cumplimiento de algunas metas específicas establecidas por la LFE. Estas normas no abarcan a la ley en su conjunto, sino a algunos aspectos de ella⁶.

⁵ El aumento de la inversión que debe realizar cada jurisdicción puede dividirse en dos componentes: el incremento necesario para mantener el porcentaje de PBI alcanzado el año anterior (ante aumentos del PBI), y el incremento necesario para elevar este porcentaje hasta la meta prevista. Estrictamente, los índices de distribución del aporte de cada provincia están relacionados con el segundo componente (CIPPEC, 2007:48-49).

⁶ Estas normas habitualmente toman la forma de Resoluciones del Consejo Federal de Educación o bien Resoluciones y Disposiciones del Ministerio de Educación de la Nación, en sus diferentes

Objetivos financieros mejor definidos que los educativos

La LFE abarca dos grupos de objetivos: los financieros y los educativos. Los primeros están definidos en la ley para el corto y mediano plazo, con responsabilidades concretas asumidas por las máximas autoridades de cada nivel de gobierno para su ejecución y cumplimiento. Los objetivos educativos, a diferencia de lo que ocurre con los financieros, no presentan metas intermedias para su implementación y en algunos casos tampoco metas finales. Constituyen más bien un conjunto amplio de objetivos relacionados con la orientación de la política educativa nacional.

Dentro de los **objetivos financieros**, la meta principal de la ley se refiere al incremento progresivo de la inversión en educación, ciencia y tecnología del gobierno nacional, las provincias y la CABA hasta alcanzar una participación del 6% en el PBI en el año 2010. Con este fin, la norma establece en qué medida debe incrementarse cada año la inversión educativa y una fórmula objetiva que define el aporte de cada nivel de gobierno. Las unidades subnacionales son responsables del 60% de la inversión adicional, mientras que el gobierno nacional debe aportar el 40% restante.

Para el cumplimiento de la inversión adicional que deben realizar las provincias y la CABA, la norma introduce una herramienta especial: una afectación de recursos durante su vigencia, a fin de garantizar el cumplimiento de las metas financieras por parte de las jurisdicciones provinciales. Esta afectación se hace efectiva sobre las transferencias que realiza el gobierno nacional a las jurisdicciones

dependencias. Respecto de la aplicación de políticas o programas que apoyen el cumplimiento de objetivos educativos de la LFE, también podría considerarse la normativa de las 24 jurisdicciones subnacionales, aunque su estudio supera el alcance del presente documento.

subnacionales en cumplimiento del sistema de coparticipación federal de impuestos⁷.

Los **objetivos educativos** pueden considerarse la contracara de las metas financieras, dado que orientan y priorizan el destino de la inversión. Estos fueron definidos de manera muy general, sin embargo, la coordinación de acciones, asignación de responsabilidades y origen de los recursos destinados a concretar progresivamente esas metas se plasman anualmente en convenios bilaterales entre el gobierno nacional y cada una de las jurisdicciones subnacionales⁸. Así, la elaboración de estos convenios adquiere una importancia estratégica fundamental, dado que permite saldar la brecha entre las definiciones poco precisas de la LFE y las metas objetivas que deben cumplimentar las provincias.

Durante el primer año de implementación de la LFE fue sancionada la Ley de Educación Nacional (26.206, LEN) que ratificó e incluso profundizó los objetivos financieros y educativos de la primera.

Por ejemplo, la LEN establece que “cumplidas las metas de financiamiento establecidas por la Ley 26.075, el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado

⁷ La coparticipación federal de impuestos es el sistema mediante el cual el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales distribuyen la recaudación de un conjunto de impuestos que se recaudan centralmente. Los recursos que las jurisdicciones provinciales reciben por este sistema son de libre disponibilidad. La afectación, en este caso, permite individualizar una parte de estos recursos mediante el uso de una cuenta especial, y controlar que se destinen al sector educativo. El monto de la afectación para cada jurisdicción subnacional es determinado anualmente mediante la construcción de un índice, a partir de criterios objetivos relacionados con el tamaño del sistema educativo, la ruralidad y la cobertura (LFE, art. 8).

⁸ Pueden consultarse los objetivos educativos de la LFE en el Anexo 3.

exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6%) del producto Bruto Interno (PBI)" (LEN, art. 9). Esto en efecto incrementa la meta original, puesto que se establece que la participación del 6% en el PBI para el año 2010 deberá corresponder *exclusivamente* a educación, ya sin contemplar también el presupuesto de ciencia y tecnología (CIPPEC, 2007).

El nuevo cuerpo legal que ordena al sistema educativo argentino también ratificó y fortaleció las metas educativas que había establecido la LFE⁹.

Los convenios bilaterales, una herramienta para definir metas anuales

Dentro de la arquitectura institucional y normativa derivada de la LFE, los convenios bilaterales merecen una mención especial. Fueron creados para formalizar las metas anuales de cada provincia y de la CABA. En este sentido, los convenios han sido un instrumento fundamental para apoyar el cumplimiento de las metas. Asimismo, han fortalecido el planeamiento educativo, al concretar los compromisos financieros asumidos por los distintos niveles de gobierno y definir metas educativas en relación con la disponibilidad de los recursos.

Como instrumentos, los convenios bilaterales no son novedosos, dado que este tipo de herramienta había sido utilizada con anterioridad para fijar acciones conjuntas entre el gobierno nacional y las jurisdicciones¹⁰. Sin embargo, la importancia de los convenios instituidos por la LFE radica en su enfoque, dado que implican una mirada integral sobre la política educativa provincial, y en la definición de un plazo anual para su actualización.

Los convenios están compuestos por tres instrumentos. Por un lado, el propio convenio bilateral, firmado en el año 2006 por cada una de las jurisdicciones. En segundo lugar, y para los años subsiguientes, las actas complementarias, que se firman para avanzar en la concreción de las metas y establecer nuevos compromisos financieros, de acuerdo con lo que estipula la ley y en relación con los avances logrados en los años anteriores. Finalmente, el grado de cumplimiento es registrado cada año mediante las actas de monitoreo, un instrumento específico destinado a realizar el seguimiento de los compromisos asumidos por las jurisdicciones.

Los convenios bilaterales y las correspondientes actas complementarias se celebran entre el gobierno nacional, representado por el Ministro de Educación, y cada una de las jurisdicciones subnacionales, representadas por los gobernadores provinciales y el Jefe de Gobierno de la CABA. Por su parte, las actas de monitoreo son subscriptas por el Ministro de Educación de la Nación, en representación del gobierno nacional, y por las máximas autoridades educativas de cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹¹.

Una preocupación especial de la LFE: las condiciones laborales de los docentes

Una dimensión de la política educativa sobre la cual la LFE evidencia un interés particular es la que refiere a las condiciones laborales de los docentes, particularmente las salariales. A ello hace referencia no sólo el artículo 2, destinado a los objetivos educativos, sino que la norma prioriza además esta dimensión en el destino de la inversión de los gobiernos subnacionales. Según surge de la ley, el

⁹ En el Anexo 3 pueden consultarse las definiciones incluidas en la LEN que afectan a cada uno de los objetivos educativos de la LFE.

¹⁰ Por ejemplo en el Pacto Federal Educativo de 1994 o en el marco de programas nacionales específicos.

¹¹ El funcionamiento general de los convenios bilaterales, sus fortalezas y debilidades serán analizados en el apartado dedicado a la implementación de la LFE.

incremento de los recursos en este nivel de gobierno debe destinarse de manera prioritaria a mejorar las remuneraciones docentes y a jerarquizar la carrera docente.

Por otra parte, la LFE otorga al gobierno nacional una injerencia mayor en la política salarial para el sector docente. Para ello, extiende por cinco años la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y crea además el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, destinado a disminuir las desigualdades salariales existentes entre las jurisdicciones¹².

Finalmente, la norma establece la necesidad de acordar entre el Ministerio de Educación de la Nación, el Consejo Federal de Educación (que reúne al Ministro de Educación de la Nación y a las 24 autoridades educativas de los gobiernos subnacionales) y las entidades gremiales docentes con representación nacional, un convenio marco que incluya pautas generales referidas a las condiciones laborales, el calendario educativo, el salario mínimo y la carrera docente¹³.

Una clara definición de responsabilidades entre autoridades de aplicación y monitoreo

La LFE establece como autoridad de aplicación al Ministerio de Educación de la Nación, y otorga un rol de consulta y acuerdo al Consejo Federal de Educación. El Ministerio tiene la responsabilidad de acordar con las provincias y la CABA la implementación y seguimiento de las

políticas educativas destinadas a coadyuvar con el cumplimiento de los objetivos educativos previstos. También es responsable de celebrar los convenios bilaterales con los gobiernos subnacionales con el fin de hacer operativas las metas anuales y los compromisos de inversión.

Asimismo, ante el posible incumplimiento de los compromisos financieros asumidos por las provincias y la CABA, la norma prevé como sanción la retención parcial o total de los recursos previstos para ser transferidos a las unidades subnacionales en el presupuesto de la Administración Pública Nacional. El Ministerio de Educación de la Nación es el encargado de ejecutar las sanciones previstas, pudiendo disponer de los fondos y distribuirlos entre las demás jurisdicciones, de acuerdo con los criterios de equidad previstos en la norma¹⁴.

Por su parte, el Consejo Federal de Educación tiene asignada una función específica adicional: la evaluación del funcionamiento del sistema de información física y financiera en cumplimiento de los criterios previstos en la propia ley.

El seguimiento y monitoreo de la LFE es responsabilidad del Ministerio de Educación de la Nación. Sin embargo, teniendo en cuenta que el gobierno nacional es una de las partes comprometidas a realizar un incremento de la inversión educativa es llamativo que su accionar no esté sujeto a la supervisión de un organismo superior o independiente. La ley no prevé penalidades ni sanciones en el supuesto caso de un incumplimiento por parte del gobierno nacional, como así tampoco la

¹² El FONID fue creado en 1998 mediante la Ley 25.053 con una vigencia de cinco años. Luego, en 2004, la Ley 25.919 extendió su vigencia por cinco años más. La LFE retoma la extensión del FONID con el objetivo de hacer coincidir el periodo de implementación del fondo con el de la propia Ley.

¹³ La implementación del artículo 10 dio lugar a nuevos instrumentos legales, a saber: el Decreto 457/07, que establece pautas generales para hacer operativa la implementación del convenio marco; y los Decretos 1.023/08 y 134/09, que homologan acuerdos celebrados entre las entidades gremiales y el gobierno nacional.

¹⁴ La LFE establece que la distribución de recursos del gobierno nacional a las jurisdicciones deberá observar, entre otras variables: la distribución de la matrícula y la población en edad escolar fuera del sistema educativo, la capacidad financiera de las provincias, su esfuerzo financiero por la educación e indicadores relacionados con las trayectorias educativas de los alumnos (sobreedad, repitencia y abandono).

participación de una entidad que supervise que su accionar se ajuste a los compromisos asumidos en la ley.

La creación de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo para la coordinación nacional de la LFE

En mayo de 2006, cuando transcurría el primer año de implementación de la LFE, el Poder Ejecutivo Nacional creó la Subsecretaría de Planeamiento Educativo en el ámbito del Ministerio de Educación¹⁵. Las características de la ley y la amplitud de sus objetivos, que involucran acciones de todas las dependencias del Ministerio de Educación, 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.

En este contexto, y más allá del rol protagónico que tienen otros organismos en la aplicación de diferentes dimensiones de la LFE¹⁶, la Subsecretaría de Planeamiento Educativo se ha convertido en el referente institucional para la implementación, seguimiento y control de la LFE, y como tal es reconocida por los diferentes actores nacionales y, especialmente, por los gobiernos provinciales y de la CABA.

¹⁵ Entre las funciones de la Subsecretaría se encuentran: controlar el cumplimiento de los objetivos previstos en la LFE; gestionar los acuerdos previstos en la norma (acuerdo marco sobre condiciones laborales y salariales de los docentes y acuerdos con las provincias para la implementación de políticas educativas); coordinar las acciones que requiera la implementación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, e intervenir en la elaboración de los convenios bilaterales (Decreto 677/06, del 29 de mayo de 2006).

¹⁶ Otros actores importantes son el Consejo Federal de Educación y, dentro del Ministerio de Educación de la Nación, la Subsecretaría de Coordinación y Administración. En el caso de algunas dimensiones particulares, también la Secretaría de Políticas Universitarias y el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

La aparición de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo en el organigrama nacional, motivó a su vez la creación o fortalecimiento de instancias equivalentes en las administraciones educativas provinciales, para dar respuesta a los requerimientos de la LFE y a la demanda de articulación con el gobierno nacional¹⁷.

2. La implementación: ¿hay mecanismos para apoyar la aplicación de la LFE?

Al analizar la implementación de la LFE es conveniente tener presente las dos dimensiones que abarcan sus objetivos: la de financiamiento y la educativa. Si bien ambas están estrechamente relacionadas, los mecanismos de implementación, los actores involucrados y la disponibilidad de información han sido diferentes en cada una de ellas.

Herramientas que apoyan el cumplimiento de los objetivos de financiamiento

El primer desafío de la LFE fue encontrar la forma de asegurar que todos los años el gobierno nacional y cada uno de los gobiernos subnacionales asignasen en sus presupuestos los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de financiamiento. El presupuesto público se convierte en un instrumento clave, dado que refleja los acuerdos políticos y las prioridades de inversión de cada jurisdicción.

¹⁷ Sin embargo, es importante destacar que ante la dimensión que tiene el presupuesto educativo dentro de la administración pública provincial (habitualmente es una de las áreas con mayores recursos dentro de los presupuestos provinciales y los docentes representan una porción importante de los empleados públicos), otros actores como el Ministerio de Hacienda o Economía y la propia Gobernación suelen tener un papel destacado en las definiciones presupuestarias del sector educativo en este nivel (Kisilevsky, 1998:23; Rivas, 2004:173).

Como el actor principal responsable por la implementación de la LFE, el gobierno nacional ha realizado cada año las previsiones presupuestarias necesarias para el cumplimiento de su parte de las metas financieras. Además, existen herramientas estratégicas definidas por la propia LFE o bien impulsadas por el gobierno nacional para sostener su cumplimiento al nivel subnacional.

La primera de estas herramientas ha sido la asignación específica sobre las transferencias de recursos que reciben las provincias y la CABA a través del sistema de coparticipación federal de impuestos. Esta afectación implica que parte de los recursos originados en las transferencias por coparticipación se asignen exclusivamente a educación, hasta alcanzar el cumplimiento de la meta de inversión correspondiente a cada año.

La segunda herramienta ha sido la política salarial del gobierno nacional para el sector docente. Cada año, en una paritaria nacional, se establece el salario mínimo para todos los docentes del país, lo cual impacta en las decisiones de inversión de los gobiernos provinciales debido a que financian la mayor parte de los salarios¹⁸. El Ministerio de Educación de la Nación apoya el financiamiento de los salarios mediante el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente.

La definición de un salario mínimo nacional orienta las negociaciones salariales en las jurisdicciones provinciales. En la práctica, ha sido habitual que los gremios docentes utilicen para la negociación no sólo el valor nominal de la pauta salarial nacional sino también el porcentaje de aumento con respecto al año anterior. Debido a esta situación, la definición del

salario mínimo también incide en aquellas provincias que normalmente lo superan.

Los salarios docentes ocupan un lugar destacado en los presupuestos educativos provinciales, en todos los casos supera el 90% de los recursos totales del sector. En este contexto, los sindicatos docentes han sido actores fundamentales para la implementación y cumplimiento de la LFE, ya que han utilizado este marco legal y una situación económica favorable para negociar mejoras salariales en el sector, que finalmente han impactado en el incremento de la inversión educativa de las provincias (CIPPEC, 2007).

Desafíos en la implementación de la dimensión educativa

La definición imprecisa que tuvieron los objetivos educativos en la LFE, en particular su cuantificación, el planteo de objetivos anuales y la distribución de responsabilidades entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, dificultó la implementación de la ley en sus aspectos estrictamente educativos.

No obstante, pueden reconocerse los programas educativos nacionales y los convenios bilaterales, previamente mencionados, como los dos instrumentos estratégicos diseñados para favorecer la implementación de la ley.

Luego de la transferencia definitiva de los servicios educativos nacionales a las provincias a inicios de la década de los noventa, los programas educativos se constituyeron en una herramienta clave del gobierno nacional para llevar adelante políticas educativas nacionales y, en algunos casos, para incidir en las políticas provinciales. Esta modalidad de intervención se sostiene en la matriz del financiamiento educativo argentino, donde las provincias destinan la mayor parte de sus recursos a financiar la estructura del sistema, principalmente los salarios docentes, mientras el gobierno nacional dispone de recursos para asignar a políticas educativas específicas.

¹⁸ El salario mínimo se define a nivel nacional desde 2005 y corresponde a un docente de nivel primario con dedicación simple y sin antigüedad.

Los programas creados por la gestión educativa que impulsó la LFE, así como la reorientación de algunos ya existentes, se constituyeron, de esta manera, en piezas estratégicas del gobierno nacional para fortalecer el cumplimiento de los objetivos educativos incluidos en la LFE¹⁹.

El segundo de los instrumentos utilizados en la implementación de la LFE fueron los convenios bilaterales. Mediante este instrumento, las provincias y la CABA establecen sus metas educativas anuales y se definen los compromisos de cada una de las partes, jurisdicciones subnacionales y gobierno nacional, en el cumplimiento de los objetivos acordados.

La puesta en funcionamiento de los convenios significó un desafío importante para el Ministerio de Educación de la Nación, puesto que no existía en ese momento una instancia de coordinación entre la Nación y las provincias que abarcara todas las dimensiones de la política educativa, como esta herramienta requería. Para la elaboración original del

instrumento, el Ministerio de Educación de la Nación optó por una estrategia de elaboración colectiva, con instancias de participación y consenso con las jurisdicciones (Salse e Ibarra, 2009).

Luego de sus primeros años de vigencia, los convenios presentan fortalezas y debilidades como mecanismo de implementación de la LFE. En cuanto a sus virtudes, debe destacarse que los convenios han permitido alcanzar una mayor precisión en los objetivos educativos de la ley. También han promovido un significativo ejercicio de sistematización de información educativa y financiera, no sólo en cada una de las jurisdicciones sino también en el propio gobierno nacional, que ha tenido que consolidar la información sobre sus distintas intervenciones en las provincias.

Por otra parte, el trabajo de elaboración y seguimiento de los convenios posibilitó el fortalecimiento de las áreas de planeamiento en las jurisdicciones, por su rol protagónico como instancia técnica y política a nivel provincial, donde se sistematiza la información y, en muchos casos, se alcanzan los consensos sobre las políticas locales.

Finalmente, la implementación de convenios bilaterales ha permitido un mayor conocimiento de las diferentes dimensiones y objetivos de la LFE entre los funcionarios provinciales y nacionales.

A pesar de estos valiosos aportes, los convenios aún presentan debilidades que reducen su impacto en una efectiva implementación de los aspectos educativos de la LFE. Entre ellas, se constata la falta de oportunidad temporal para la planificación. Aun cuando se han conseguido mejoras en este aspecto, los convenios siguen elaborándose durante el año para el cual rigen, con lo cual constituyen más un ejercicio de sistematización de las políticas en marcha que uno de planeamiento. Esta tendencia, a su vez, se refuerza por el hecho de que el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto público tiene

¹⁹ Algunas de estas iniciativas, dirigidas a atender los objetivos educativos de la LFE, han sido: el *Programa Nacional de Inclusión Educativa*, orientado a incorporar a niños, niñas y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo; el *Programa Integral para la Igualdad Educativa*, que se propone fortalecer las escuelas primarias que atienden a la población de mayor vulnerabilidad; el *Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FiNes)*, que apoya la finalización de la educación secundaria de la población joven y adulta; los *Núcleos de Aprendizaje Prioritarios*, cuya meta es conformar una base común de enseñanza en todo el país; la creación del *Instituto Nacional de Formación Docente*, comprometido con el desarrollo y jerarquización de la formación docente; el *Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional*, que se propone fortalecer las instituciones de educación técnica y formación profesional; el programa *Más Escuelas, Mejor Educación*, dedicado a la construcción de edificios escolares, y la *Campaña Nacional de Alfabetización Digital*, focalizada en distribuir equipamiento informático en las escuelas. Para ampliar sobre estos programas, consultar el sitio Web del Ministerio de Educación de la Nación: www.me.gov.ar y del Programa Más Escuelas, Mejor Educación del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios: www.700escuelas.gov.ar.

lugar antes de la elaboración de los convenios en la mayor parte de las jurisdicciones.

La segunda debilidad que afecta a los convenios es la brecha que aún separa sus objetivos de los de la LFE. De hecho, no existe una instancia intermedia para definir objetivos al nivel nacional para cada año o articular el aporte de cada jurisdicción en el cumplimiento de estos objetivos, como sí sucede con las metas financieras. Ante esta ausencia, las provincias sustentan sus objetivos en los planes educativos provinciales y sus propias definiciones políticas. Este ejercicio de definición local de los objetivos es importante y necesario para la jurisdicción, pero la ausencia de un marco común dificulta su articulación en metas nacionales²⁰.

Otra dimensión de los convenios que todavía requiere atención es la formalización de su proceso de elaboración y aprobación. Existen diferencias entre las jurisdicciones (institucionales, disponibilidad de perfiles técnicos y capacidades administrativas) que ameritan cierta flexibilidad en la elaboración de los convenios. Pese a ello, no deben comprometerse aspectos clave para el correcto funcionamiento de esta herramienta, como la existencia de criterios claros en cuanto a la duración de los procesos de elaboración, el respeto de fechas clave por parte de todas las jurisdicciones o la participación de los diferentes actores.

3. Los resultados: ¿se están cumpliendo las metas?

En el análisis del cumplimiento de los objetivos de la LFE, nuevamente es conveniente diferenciar los referidos a la dimensión de financiamiento de aquellos destinados a la dimensión educativa.

Cumplimiento constante de los objetivos de financiamiento

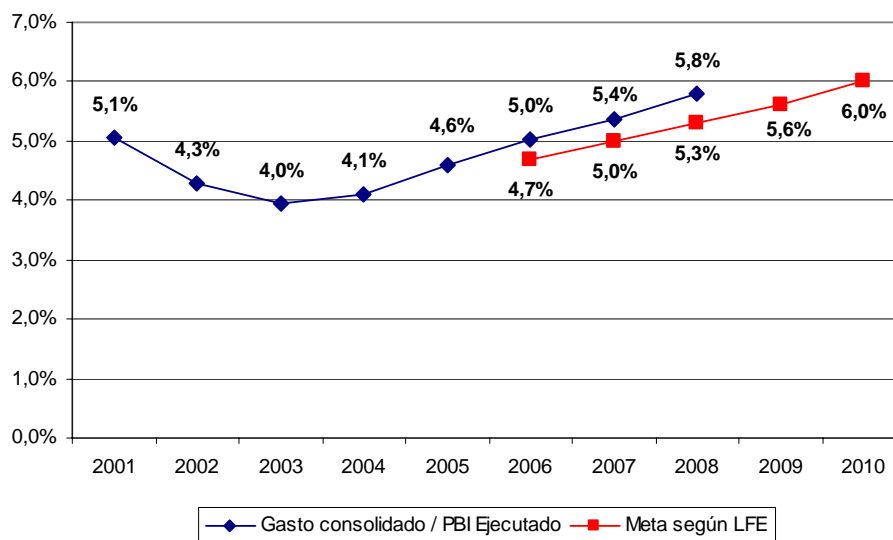
Los objetivos financieros pueden monitorearse en dos niveles: la meta general para la inversión educativa total, expresada en términos del PBI, y las metas de inversión para el gobierno nacional y para cada una de las jurisdicciones provinciales.

Para alcanzar el objetivo general de invertir un 6% del PBI en educación, ciencia y tecnología en el año 2010, la propia ley definió metas anuales intermedias, que se han cumplido en los primeros años de implementación. El **gráfico 1** muestra la evolución de la inversión en educación, ciencia y tecnología en la Argentina como porcentaje del PBI, así como las metas establecidas en la LFE.

En 2005 (línea de base de la LFE) la inversión educativa había alcanzado el 4,6% del PBI, fortaleciendo la tendencia creciente iniciada dos años antes. Este punto de partida situaba al sector educativo muy cerca del cumplimiento de la meta definida para el primer año de vigencia de la ley. No es sorprendente entonces que el aumento de inversión educativa en 2006 haya permitido alcanzar en este primer periodo el objetivo previsto para el segundo año, comportamiento que luego volvió a observarse en los dos años siguientes.

²⁰ Un paso adelante en la definición de objetivos nacionales se dio en 2009, con la elaboración de un Plan Nacional de Educación Obligatoria. Este Plan fue promovido por la Subsecretaría de Equidad y Calidad del Ministerio de Educación de la Nación, y define un conjunto de objetivos educativos para la educación inicial, primaria y secundaria. El Plan fue aprobado por Resolución del Consejo Federal de Educación 79/09.

Gráfico1. Gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología como porcentaje del PBI. Periodo 2001-2010



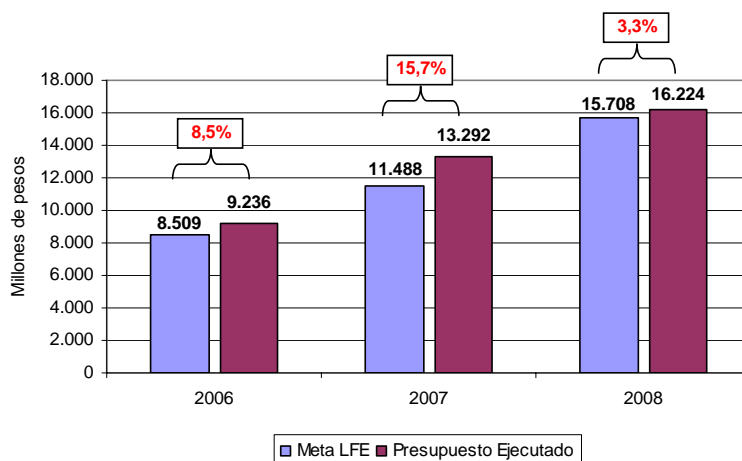
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ejecución Presupuestaria Nacional e INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, y Ley de Financiamiento Educativo.

Las metas de inversión para el gobierno nacional y cada uno de los gobiernos subnacionales surgen de la distribución de esfuerzos prevista por la norma para conformar el incremento presupuestario. A partir de la situación inicial de la inversión en cada caso y del incremento definido por la ley, quedan claramente establecidos los montos de inversión que los distintos actores deben realizar.

Durante los primeros tres años de implementación, el gobierno nacional ha

cumplido con sus metas de inversión y en todos los casos con un margen positivo sobre la meta pautaada (**gráfico 2**). En 2006 la inversión en educación, ciencia y tecnología del gobierno nacional fue un 8,5% superior a la meta que surge de los criterios de la LFE. En el periodo siguiente esta diferencia se duplicó, hasta superar en un 15,7% la meta definida. En 2008, también se sobre cumplió la meta de la LFE pero el margen se redujo sensiblemente, ubicándose en un 3,3%.

Gráfico 2. Cumplimiento de las metas de financiamiento educativo del gobierno nacional. En millones de pesos corrientes, periodo 2006 a 2008

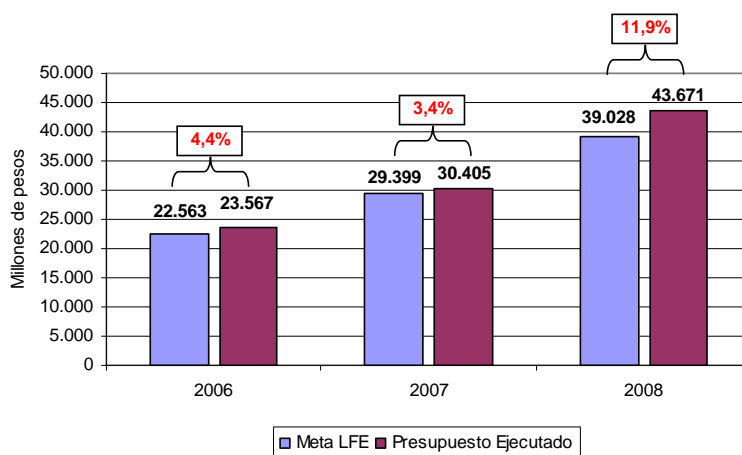


Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de INDEC y Ejecución Presupuestaria Nacional, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y Ley de Financiamiento Educativo.

En el nivel provincial, si se considera el conjunto de las 24 jurisdicciones, el cumplimiento también se ha logrado en los primeros años de implementación (**gráfico 3**). A nivel agregado, en 2006 las provincias superaron la meta definida en un 4,4%. En el segundo año este margen se redujo a 3,4%. En 2008, los gobiernos subnacionales nuevamente volvieron a sobre cumplir la meta, y en este caso con un margen del 11,9%.

Es interesante observar que el comportamiento de la Nación y de las jurisdicciones provinciales respecto del margen de cumplimiento ha sido opuesto: inicialmente fue el gobierno nacional el que realizó los mayores aportes por sobre las metas, hasta que en 2008 este margen sufrió una contracción, mientras que en el caso de las provincias, en 2008 se revertía la tendencia.

Gráfico 3. Cumplimiento de las metas de financiamiento educativo de los gobiernos subnacionales. En millones de pesos corrientes, periodo 2006 a 2008



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación; Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y Ley de Financiamiento Educativo

A pesar del cumplimiento de los objetivos de financiamiento alcanzado por el conjunto de gobiernos subnacionales, algunas provincias no logran alcanzar las metas definidas por la LFE en uno o más años de este periodo²¹. La aparente contradicción entre el cumplimiento de las metas para el agregado de jurisdicciones y la existencia de incumplimientos individuales se debe a que algunas jurisdicciones han sobre cumplido las metas en una magnitud suficiente para compensar el efecto negativo de las jurisdicciones que no las alcanzaron.

A nivel consolidado, el resultado general es positivo, sin embargo, el incumplimiento de algunas provincias es una señal de alerta. Debe prestarse especial atención al grupo de jurisdicciones con reiterados incumplimientos, y a partir de ello analizar la viabilidad de una mayor inversión, o bien revisar el diseño de la ley en cuanto a la definición de los objetivos provinciales²².

²¹ Existe un grupo de cinco provincias que evidencian los mayores problemas para el cumplimiento de las metas financieras: en un extremo, La Rioja y Salta nunca cumplieron los objetivos financieros de la LFE; Corrientes, San Luis y Santiago del Estero, que alcanzaron la meta en sólo uno de los tres años; finalmente, la provincia de Buenos Aires tuvo dificultades para el cumplimiento en un año, 2007. Puede consultarse esta información en el Anexo 4.

²² Cabe realizar una aclaración técnica respecto del cumplimiento de las metas financieras de la LFE. Al estar referidas al PBI, las metas necesariamente se ven afectadas por la diferencia entre el PBI estimado al principio de cada año, cuando se definen los presupuestos, y el PBI que luego se verifica una vez terminado cada periodo fiscal. Durante los años de implementación de la LFE, el gobierno nacional ha tenido como práctica corriente la subestimación del PBI en su proyecto de presupuesto, y por este motivo algunas de las provincias señaladas pueden no estar en situación de incumplimiento en términos estrictos, ya que pueden estar alcanzando las metas en relación con el PBI teórico utilizado durante el ejercicio presupuestario. En este documento se ha optado por analizar las metas financieras que surgen del PBI ejecutado, dado que las autoridades provinciales son conscientes de esta situación y las proyecciones sobre el PBI pueden ser ajustadas durante el año, por lo

Cumplimiento desparejo de los objetivos educativos

Si bien los objetivos principales de la LFE son los de financiamiento, lo novedoso de esta iniciativa es que se vinculan estos recursos adicionales a fines educativos específicos. Es decir, se reconoce de manera explícita que el sentido de incrementar el financiamiento es mejorar la educación. Por esta razón es importante considerar si la LFE, además de alcanzar los resultados esperados en términos financieros, también produce los resultados deseados en materia educativa.

Desafortunadamente, los objetivos educativos de la LFE no tienen la misma precisión que los financieros, la mayor parte de las metas definidas son de carácter general. Esta ambigüedad en la definición de los objetivos dificulta, a su vez, la existencia de metas claras a nivel provincial. Los gobiernos subnacionales han definido sus objetivos particulares a través de los convenios bilaterales, pero la relación entre las metas incluidas en estos convenios y los objetivos educativos de la LFE no es directa, al menos si se piensan como parte integrante de una meta nacional.

Aun así es posible obtener una visión general del progreso hacia las metas educativas analizando algunos indicadores asociados con los objetivos enunciados en la ley. Estos indicadores se presentan en el **cuadro 2**, en el cual se incluyen el valor para el año base (2005) y la última actualización disponible. Es necesario realizar dos aclaraciones: la selección de indicadores implica en muchos casos una interpretación de los objetivos de la LFE (justamente, por el nivel de generalidad con el que fueron plasmados en el articulado) y, por otra parte, el listado no es exhaustivo debido a la no disponibilidad de cierta información.

tanto, el cumplimiento de la LFE exige a las jurisdicciones revisar las asignaciones presupuestarias a educación durante el ejercicio.

Cuadro 2. Cumplimiento de los objetivos educativos de la LFE

| Objetivo | Indicador | Fuente | Línea de Base (2005) | Última 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 | 64,9% | 70,2% (2009) |
| 10 años de escolaridad obligatoria para los niños y jóvenes y universalización del nivel medio | Tasa de asistencia de la población de 6 a 12 años | 1 | 98,9% | 99,0% (2009) |
| | Tasa de asistencia de la población de 13 a 17 años | 1 | 91,1% | 91,3% (2009) |
| Inclusión de los niños y jóvenes con necesidades educativas especiales | Evolución de la matrícula de educación especial | 2 | 83.294 alumnos | 99.481 alumnos (2008) |
| 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 completa (educación común) | 2 | 5,5% | 5,6% (2008) |
| Inclusión de niños y jóvenes por debajo de la línea de pobreza | Tasa neta de escolarización (primaria y secundaria) del primer quintil de ingresos | 3 | 98,7% (primaria) 66,1% (secundaria) | 98,8% (prim. 2009) 71,0% (sec. 2009) |
| Erradicación del analfabetismo | Tasa de analfabetismo en la población joven y adulta (mayor a 15 años) | 3 | 1,5% | 1,2% (2006) |
| | Tasa de analfabetismo en la población joven (15 y 24 años) | 3 | 0,7% | 0,6% (2006) |
| Fortalecimiento de la educación de jóvenes y adultos | Evolución de la matrícula de educación de adultos | 2 | 674.367 alumnos | 680.235 alumnos (2008) |
| 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 6º prim.) 59,6% (matemática 6º prim.) 61,6% (lengua 5º sec.) 48,3% (matemática 5º sec.) | 66,3% (2007) 63,8% (") 78,8% (") 55,3% (") |
| 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. | 61 al./com. (2008) |
| Extensión de la enseñanza de una segunda lengua | Porcentaje 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 educación primaria con 10 años de antigüedad y jornada simple, promedio de provincias. Base: dic 2005) | 5 | \$ 1.085 | \$ 1.371 (2009) |
| Mejoramiento de la calidad de la formación docente inicial y continua | Incremento en los años de estudio de la formación docente inicial | 6 | 2 años y medio | 4 años |
| Fortalecimiento de la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional | Tasa bruta de escolarización universitaria (población de 18 a 24 años) | 7 | 33,8% | 34,5% (2008) |
| | Becas universitarias otorgadas | 7 | 4.799 becas | 10.960 becas (2009) |
| | Porcentaje de docentes con dedicación exclusiva y semi exclusiva | 7 | 29,0% | 27,6% (2008) |
| | Egresados de carrera de grado y pregrado | 7 | 87.094 egresados | 94.909 egresados (2008) |
| | Egresados como % de los estudiantes en carrera de grado y pregrado | 7 | 5,7% | 5,9% (2008) |
| Jerarquización de la investigación científico-tecnológica | Porcentaje de investigadores y becarios de tiempo completo | 8 | 61,6% | 62,0% (2007) |
| | Porcentaje de investigadores con nivel de doctorado | 8 | 26,9% | 23,3% (2007) |
| | Gasto anual en I+D por investigador (en dólares PPP) | 8 | \$ 26.328 | \$ 34.206 (2007) |
| Cumplimiento de los objetivos propuestos para el sistema científico-tecnológico nacional | Inversión en ciencia y técnica (% PBI) | 8 | 0,53% | 0,61% (2008) |
| | Cantidad de investigadores y becarios (dedicación equivalente a jornada completa) | 8 | 31.868 investigadores y becarios | 38.681 investigadores y becarios (2007) |
| | Participación de las jurisdicciones provinciales más postergadas en relación con los recursos de inversión y recursos humanos del sector científico y tecnológico | 8 | 21,8% | 22,6% (2007) |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: 1) Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, en base a EPH (ámbito urbano); 2) Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa; 3) Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina, en base a 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) Secretaría de Políticas Universitarias; y 8) Ministerio de Ciencia y Tecnología.

La evolución de los indicadores educativos asociados con objetivos de la LFE ha sido positiva en la mayoría de los casos, aunque en algunos los incrementos han sido poco significativos. Puede observarse que los mayores avances en estos primeros años se han realizado en aquellas metas relacionadas con: a) la cobertura, especialmente en la educación inicial y en la población de menores recursos, b) la incorporación de tecnologías de información y comunicación en los establecimientos, c) el incremento salarial de los docentes, y d) los apoyos económicos a los estudiantes universitarios y a investigadores. En general, son indicadores que tienen una estrecha relación con los incrementos de la inversión.

Por otra parte, respecto de la disponibilidad de información estadística, los datos expuestos evidencian un retraso que dificulta el seguimiento de los objetivos educativos²³. Esta dificultad no es sólo temporal, sino que además puede implicar una subvaloración de algunas políticas educativas, ya que en muchos casos la implementación de planes y programas requiere de un proceso de instalación inicial antes de producir los resultados esperados.

4. El financiamiento: ¿los recursos son asignados de una manera justa?

El estudio del financiamiento de una política educativa es sumamente importante, particularmente el origen de los

²³ Es normal que los sistemas estadísticos, tanto los nacionales como los específicos del sector educativo, difundan información con algún grado de atraso, producto de la complejidad de los operativos de relevamiento que originan la información (censos, encuestas, etc.). La Argentina no escapa a esta tendencia general, que afecta a todos los países, pero a su vez, cuenta con dificultades propias para la producción estadística, como la extensión territorial y su organización federal.

recursos y la previsión de los fondos necesarios para su implementación.

Ahora bien, el presente informe está dedicado a una norma sobre financiamiento educativo, por lo cual el análisis de los recursos que esta política involucra ha sido abordado junto al cumplimiento de sus objetivos. No obstante, este apartado examina dos dimensiones adicionales del financiamiento educativo en la Argentina, relevantes para una evaluación de la LFE: el esfuerzo financiero por la educación que realizan los gobiernos y las desigualdades regionales de inversión.

Una manera de considerar la prioridad que los gobiernos asignan a la educación es a través del esfuerzo financiero que realizan, expresado como el porcentaje que ocupa la inversión educativa dentro del presupuesto público. Este indicador ha tenido un comportamiento creciente durante los primeros años de implementación de la LFE, tanto para el gobierno nacional como para el conjunto de los gobiernos provinciales.

En el primer caso, el gobierno nacional asignaba 7,7% de su presupuesto a educación en 2005, y tres años más tarde este porcentaje ascendía a 8,4%. Por su parte, las jurisdicciones provinciales en conjunto invertían en educación 28,8% de los recursos en 2005, mientras que en 2008 este porcentaje había alcanzado 32,5%.

Enfocando el análisis al nivel provincial, un segundo tema de relevancia es la distribución del esfuerzo que demanda el cumplimiento de la LFE a los diferentes gobiernos subnacionales. En 2007, por ejemplo, mientras la provincia de Santa Cruz invirtió en educación 18,2% de su presupuesto público total, la provincia de Buenos Aires asignó 38,5%.

Esta desigualdad es posible porque la LFE definió la distribución de responsabilidades de inversión entre las jurisdicciones con independencia de su punto de partida. En tal sentido, la LFE obligó a todas las jurisdicciones a un aumento de su esfuerzo, convalidando las desigualdades de origen. Esto evidencia algunas debilidades en el diseño de la ley, tanto en términos de equidad como respecto de la sostenibilidad futura de la inversión, ya que las jurisdicciones que iniciaron el proceso con un esfuerzo alto pueden alcanzar un límite para nuevos incrementos presupuestarios destinados a educación²⁴.

Por otra parte, la existencia de profundas desigualdades entre las jurisdicciones es uno de los problemas estructurales del sistema educativo argentino, que se expresa en todas las dimensiones educativas: niveles de cobertura, oferta de servicios educativos, infraestructura escolar, perfil de los docentes y resultados educativos, entre otros²⁵.

Tales diferencias en los sistemas educativos tienen su origen, al menos en parte, en las desigualdades económicas y sociales de las jurisdicciones, cuyo análisis supera los objetivos de este informe. Pero también reflejan las diferencias en el financiamiento de la educación, que quedan claramente de manifiesto en la inversión

por alumno que asiste a un establecimiento educativo estatal que realiza anualmente cada jurisdicción²⁶.

El **gráfico 4** muestra estas notorias diferencias: en 2007 la provincia de Tierra del Fuego invertía \$12.475 por alumno mientras que la provincia de Salta alcanzaba \$2.014, es decir una relación de seis a uno²⁷. Es cierto que en un territorio diverso como el de la Argentina pueden existir costos diferentes, sin embargo, las desigualdades de inversión evidencian problemas estructurales en el financiamiento educativo. Este diagnóstico se comprende mejor cuando se analiza los efectos del esfuerzo presupuestario: puede apreciarse que no existe una relación directa entre un mayor esfuerzo y una más alta inversión.

Esta paradoja entre esfuerzo e inversión tiene su origen en las diferentes capacidades fiscales de las jurisdicciones, es decir, en los recursos con los que disponen²⁸. A su vez, las diferencias regionales se agravan en el caso argentino por su sistema de distribución de los recursos federales, la coparticipación federal de impuestos, que no responde a criterios objetivos de equidad²⁹.

²⁴ La ley incluyó una fórmula para calcular el aporte que cada jurisdicción debe realizar para alcanzar el incremento conjunto, pero los criterios para su cálculo no alteran de manera significativa los esfuerzos iniciales. Es decir, todas las jurisdicciones incrementan su inversión pero al partir de pisos diferentes, las diferencias se mantienen. La fórmula incluye, en primer lugar, un criterio poblacional (el 80% del aporte se define por matrícula) y, en segundo lugar, incorpora dos variables relacionadas con la pobreza, que permiten otorgar mayor responsabilidad a las jurisdicciones en situación de mayor desventaja (el 20% restante se define por incidencia de la ruralidad y población no escolarizada).

²⁵ Para un análisis de las desigualdades en el sistema educativo argentino ver: Feijoó (2002), Rivas et ál. (2004) y Llach (2006).

²⁶ Se considera la inversión por alumno "estatal", ya que la participación del sector privado en la educación varía de manera significativa entre las jurisdicciones, por lo cual su inclusión afecta la comparabilidad.

²⁷ La inversión por alumno está expresados en pesos, a valores corrientes.

²⁸ La relación entre la inversión por alumno y los recursos fiscales por habitante es muy estrecha: el coeficiente de correlación lineal entre estas variables para 2007 era de 0,76.

²⁹ Los porcentajes de distribución de recursos entre jurisdicciones que utiliza el sistema de coparticipación federal de impuestos fueron definidos en la Ley 23.548 de 1998 y no están basados en un cálculo objetivo. Mezzadra y Rivas (2005) analizan la relación entre el sistema de coparticipación y las desigualdades educativas y encuentran que la capacidad fiscal de las jurisdicciones está fuertemente vinculada con su participación en la distribución de la coparticipación.

La estructura del financiamiento de la educación no juega un papel neutral en las desigualdades educativas, al contrario, las desigualdades en el financiamiento de la educación entre las jurisdicciones habitualmente las fortalecen. La LFE incluyó algunas disposiciones sobre la compensación de desigualdades, pero aun así no logró enfrentar de manera efectiva este problema³⁰. En la implementación de la ley, el objetivo de incrementar la inversión se priorizó por sobre el objetivo de redistribución³¹.

En este contexto, el papel compensatorio de la educación está en manos del gobierno nacional. Este último destina aproximadamente el 40% de su presupuesto a transferencias financieras o bienes que son distribuidos a los sistemas educativos provinciales en el marco de programas destinados a la educación básica y superior no universitaria³². Por tal motivo, los criterios de esta distribución definen finalmente si las desigualdades de financiamiento provinciales se reducen o no.

Dentro de los programas nacionales, los salariales merecen especial atención por sus implicancias en materia de equidad, ya que si bien producen resultados en el signo esperado, aún pueden ser revisados con el

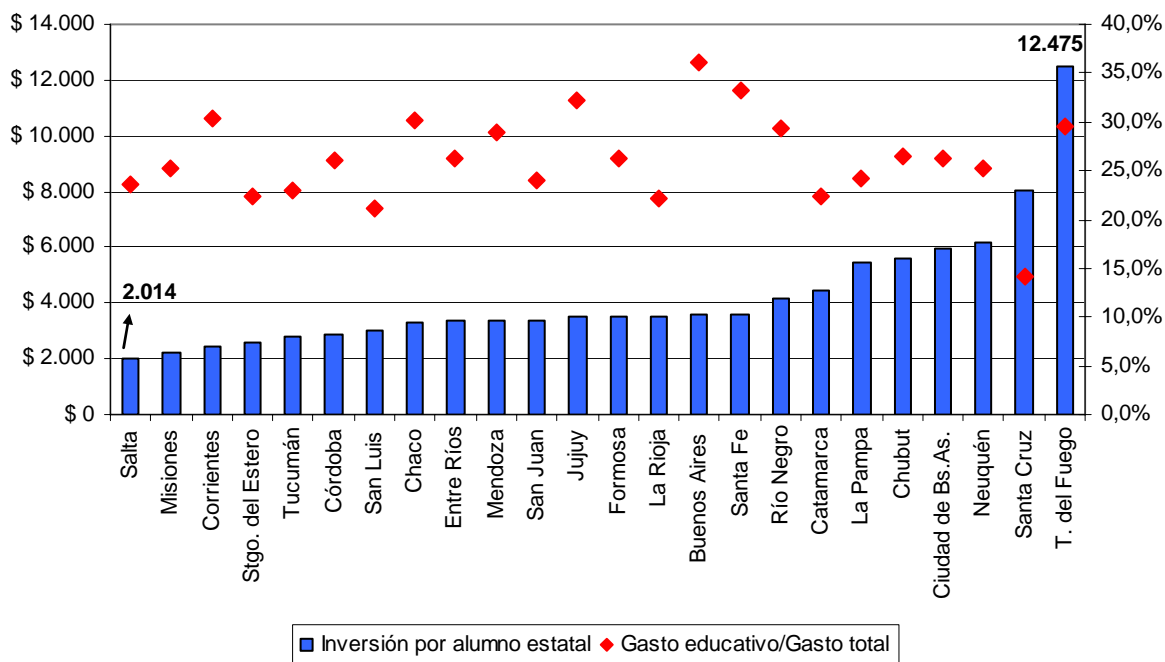
fin de mejorar su impacto. En primer lugar, desde 1999 existe el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), que otorga un apoyo económico uniforme a todos los docentes del país, por lo cual tiene un impacto reducido en relación con la compensación de desigualdades. En segundo lugar, el programa destinado específicamente a la compensación, el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, aún cuando se orienta a las jurisdicciones que alcanzan los menores salarios, tiene problemas en su definición porque en algunos casos estos salarios bajos no son producto de la verdadera capacidad fiscal de la jurisdicción sino de decisiones políticas locales de inversión.

³⁰ En primer lugar, la LFE crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, que tiene por objetivo equiparar los salarios del sector a lo largo del territorio nacional. Por otra parte, establece la necesidad de definir un conjunto de criterios para la distribución de los recursos nacionales a las jurisdicciones, para los cuales propone la incorporación de variables poblacionales y de pobreza, la capacidad fiscal de las jurisdicciones y su esfuerzo financiero por la educación.

³¹ Por ejemplo, la definición de criterios de distribución de recursos nacionales que ordenaba la ley no fue reglamentada.

³² El gobierno nacional distribuye su presupuesto educativo en tres funciones: educación básica, universidades, y ciencia y técnica. El sistema universitario y el sistema científico-tecnológico son financiados casi en su totalidad por el gobierno nacional.

Gráfico 4. Inversión por alumno estatal y esfuerzo presupuestario por la educación de los gobiernos subnacionales*. En pesos y porcentajes, 2006



* La inversión educativa de cada jurisdicción incluye las transferencias del gobierno nacional.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo y Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

5. La transparencia: ¿se evalúa la implementación e impacto de la LFE y se difunde esta información?

La LFE incluye definiciones precisas acerca de la transparencia de las acciones que de ella se derivan y sobre la difusión de información relacionada con su implementación y cumplimiento.

En primer lugar, establece que las metas anuales, las metodologías y los resultados de las evaluaciones de su cumplimiento y los recursos invertidos en las jurisdicciones deberán ser de amplio acceso y difusión pública. Es notable la exhaustividad de las exigencias en materia de difusión de la información, ya que además de las metas y los datos de inversión incluye explícitamente los resultados de las evaluaciones realizadas.

En segundo lugar, define criterios comunes para identificar la inversión educativa en las ejecuciones presupuestarias y estipula la publicación de esta información en las páginas Web respectivas, con el fin de darles mayor difusión.

Se evalúa anualmente el progreso de la ley pero con escasa difusión

Existe al menos una instancia formal de evaluación de la LFE: las actas de monitoreo. En ellas se plasman los resultados obtenidos en el desarrollo de las metas educativas y financieras a las que se ha comprometido cada jurisdicción en los respectivos convenios bilaterales. Concretamente, se provee un análisis de: las metas proyectadas, los avances registrados, los indicadores utilizados para su medición, las fuentes de información y el origen de los fondos con los cuales se concretaron.

Si bien las actas de monitoreo poseen un valor central para el planeamiento educativo provincial, presentan dos importantes falencias. La primera es que generalmente no tienen difusión pública, pese a lo establecido por la LFE. Esto obstaculiza seriamente el acceso por parte de actores externos a los Ministerios a las evaluaciones y los resultados alcanzados por los compromisos adquiridos en el marco de la LFE.

Por otra parte, cada acta de monitoreo refiere a las metas de una provincia en un año determinado y, si bien las metas están enmarcadas en los lineamientos nacionales de política educativa, no siempre es posible consolidarlas con metas de otras provincias o definir una correspondencia directa con metas específicas e indicadores que den cuenta del cumplimiento de objetivos nacionales. Esto dificulta una mirada global respecto del cumplimiento o no de las metas educativas previstas por la LFE.

Tampoco se difunden evaluaciones oficiales que a nivel nacional sistematicen los logros y dificultades de las 24 jurisdicciones. La Subsecretaría de Planeamiento Educativo realiza este ejercicio, dado que entre sus funciones está el acompañamiento de las jurisdicciones en la elaboración de los convenios y el seguimiento de su cumplimiento. Sin embargo, los informes que se derivan de este proceso no han sido difundidos públicamente³³. En tal sentido, tanto para las jurisdicciones provinciales como para los actores externos al Ministerio de Educación

³³ La información de cumplimiento financiero de la LFE para el gobierno nacional y para cada una de las jurisdicciones provinciales comenzó a ser difundida por el Ministerio de Educación, a través de su página Web, a principios del año 2010. En relación con la dimensión financiera, también se dispone de información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, sobre gasto público consolidado, de donde puede obtenerse el dato general de cumplimiento de la LFE. Sin embargo, no se difunde información respecto del cumplimiento general de las metas educativas.

es difícil determinar el avance global de todas las provincias y la CABA respecto de los objetivos de la ley, especialmente los educativos.

En cuanto a los mecanismos de evaluación interna de cada una de las administraciones provinciales, en general existen pocas experiencias y son muy disímiles. A su vez, también varían las modalidades de difusión interna de la información y las actas de monitoreo rubricadas.

En adición a los esfuerzos del gobierno, debe mencionarse la existencia del proyecto “Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo”, desarrollado por CIPPEC³⁴. La institución lleva adelante este trabajo desde el año 2006 y se ha convertido en un actor clave en el análisis del financiamiento de la educación. El Ministerio de Educación de la Nación no participa formalmente de este proyecto pero ha apoyado sus acciones, al punto de haber elegido sus informes anuales como el canal de difusión pública de la información oficial sobre cumplimiento de las jurisdicciones provinciales durante sus primeros años de implementación³⁵.

³⁴ El proyecto es una iniciativa del Programa de Educación de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento). Los informes completos pueden ser consultados en: www.cippec.org/mlfe.

³⁵ La información para analizar el cumplimiento de las jurisdicciones es la ejecución presupuestaria en educación, ciencia y tecnología, neta de las transferencias recibidas del gobierno nacional. Esta información es relevada y sistematizada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo (CGECSE). El Ministerio de Educación de la Nación no difundía públicamente estos datos hasta que, en 2010, comenzó a publicarlos en su página Web. En los años previos, el Ministerio facilitó la información a CIPPEC para ser incluida en los informes anuales del mencionado proyecto de monitoreo.

Existe una amplia disponibilidad de información, que aún es posible mejorar

El acceso a la información es, sin duda, un aspecto central para la evaluación del desarrollo de las metas educativas y financieras y es vital para cumplimentar lo establecido por la LFE en relación con los niveles de transparencia y difusión. Se requieren dos tipos de información sobre el sector educativo para el correcto monitoreo de la implementación de la ley: la financiera y la estadística.

La primera de ellas es actualizada de manera permanente por los gobiernos debido a que surge de sus sistemas de información financiera³⁶. Su difusión también ha tenido avances importantes en el país, sobre todo a partir de la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal (25.917), que obliga a las distintas esferas de gobierno a mantener actualizada la publicación de su ejecución presupuestaria.

Respecto del cumplimiento de la LFE, los datos necesarios tienen una construcción compleja. La información de inversión educativa de los gobiernos subnacionales, tal como es presentada, requiere de correcciones. En primer lugar, es necesario un ejercicio de armonización para hacer comparables los datos de las diferentes jurisdicciones provinciales. En segundo lugar, es necesario también un ejercicio de consolidación, porque parte de la inversión que ejecutan los gobiernos subnacionales proviene de transferencias del gobierno nacional, y por lo tanto los mismos recursos son contabilizados en la inversión de este último nivel de gobierno.

La difusión de información que realizan el gobierno nacional y los

gobiernos subnacionales es desigual. Asimismo, la cantidad de información difundida por las distintas jurisdicciones provinciales es sumamente dispar. Esto puede observarse para los datos financieros a través del índice de información sobre financiamiento educativo que construye el Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo de CIPPEC, en base al relevamiento de las páginas Web de los Ministerios de Economía y Hacienda provinciales.

El **gráfico 5**, presenta la evolución de este índice para el gobierno nacional y el promedio de los valores alcanzados por las 23 provincias y la CABA. Se observa que, desde la implementación de la LFE, la difusión de información presupuestaria ha mejorado sensiblemente. En el caso del gobierno nacional se ha logrado el nivel óptimo de difusión, mientras que en las jurisdicciones subnacionales, aun cuando no se alcanzaron niveles óptimos, ha habido avances importantes³⁷.

En cuanto a la información estadística, los principales indicadores educativos son construidos por el Ministerio de Educación de la Nación y son actualizados periódicamente, por lo cual pueden ser utilizados para monitorear el cumplimiento de los objetivos educativos de la LFE. En otros casos, cuando los objetivos hacen referencia a dimensiones sociales, se dispone de fuentes aproximadas a través de los relevamientos de estadísticas sociales: Censos Nacionales de Población y Encuestas de Hogares, ambos relevados por el INDEC.

³⁶ Los sistemas de información financiera son una herramienta fundamental en la administración pública: en ellos se registran los ingresos y erogaciones que surgen de la ejecución del presupuesto. En los últimos años, el avance tecnológico ha permitido al gobierno nacional y a la mayoría de los gobiernos subnacionales contar con sistemas cada vez más avanzados.

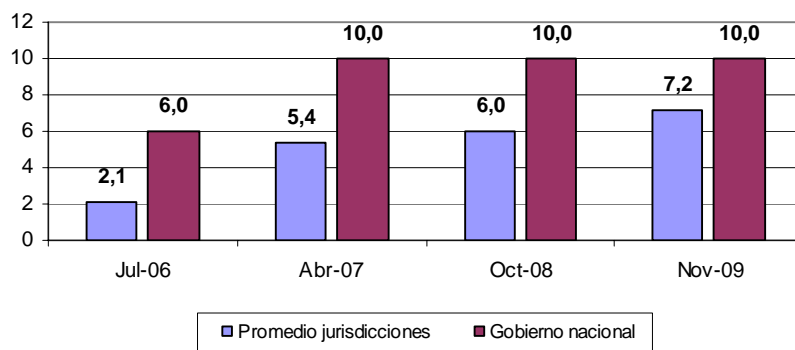
³⁷ El índice se construye asignando puntajes al cumplimiento de la difusión de información presupuestaria, en cinco niveles o dimensiones importantes para el monitoreo de la LFE. El índice asume valores de 0 a 10 puntos, siendo el mayor valor una señal de amplia difusión pública de la información. En el Anexo 5 se presenta los resultados para cada una de las jurisdicciones, así como el detalle de la construcción de la última medición. Para más información consultar CIPPEC (2008).

En materia de información, nuevamente es necesario destacar la función que cumplen los convenios bilaterales y las actas de monitoreo. Justamente, el principal acierto de estos instrumentos es su capacidad de brindar información para la planificación en el corto y mediano plazo, y así garantizar una relación apropiada entre las políticas educativas y sus costos financieros. Sin embargo, la escasa difusión de estos documentos, que por su naturaleza deben ser públicos, implica un gran

obstáculo para el monitoreo y cumplimiento de la ley.

Si bien es claro que en materia de transparencia y evaluación aún quedan varios aspectos por mejorar, los resultados alcanzados hasta hoy en materia de difusión presupuestaria implican un gran avance en relación con los años previos a la LFE. Esto no sólo facilita la planificación de la política educativa, sino que además permite una mayor participación social en el monitoreo de la evolución presupuestaria del sector educativo.

Gráfico 5. Índice de la información sobre financiamiento educativo. Gobierno nacional y promedio jurisdicciones subnacionales. Periodo 2006-2009



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de páginas Web de los Ministerios de Hacienda y Economía y CIPPEC (2008).

Reflexiones finales y recomendaciones

La Ley de Financiamiento Educativo constituye actualmente una política central de la educación argentina. Su contribución al incremento de la inversión educativa ha sido importante, al tiempo que ha conseguido instalar en la agenda pública la problemática del financiamiento de la educación. Asimismo, la norma tuvo otros objetivos significativos: promover la articulación de políticas entre el gobierno nacional y los gobiernos de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y hacer explícito el vínculo entre los objetivos de la política educativa y su financiamiento.

En materia de **legislación**, es importante ubicar a la LFE como una pieza clave dentro de una renovada estructura normativa de la educación en la Argentina y reconocer el contexto de expansión económica en el que fue sancionada. Esto permite comprender su marcada orientación hacia los objetivos financieros y a la definición de roles y responsabilidades en el financiamiento de la educación. Mientras estos objetivos fueron elaborados con precisión y definidos en detalle, su traducción en objetivos educativos no tuvo la misma claridad.

De todos modos, el diseño de la política de financiamiento educativo no se limita a la ley, sino que otros instrumentos la complementaron. Entre estos, se destacan los convenios bilaterales, que han tenido la función de avanzar en aquellas definiciones que la norma no incluyó, es decir, las metas educativas anuales de cada provincia.

Los convenios han sido fundamentales también en la **implementación** de la norma. Aun con dificultades, han logrado instalarse y se han convertido además en una herramienta estratégica en la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Por otra parte, el proceso de elaboración de los convenios, y sus correspondientes actas de monitoreo, fortalecieron las instancias de planeamiento de las jurisdicciones,

impulsaron la sistematización de información y la elaboración de diagnósticos educativos, al tiempo que facilitaron el consenso de objetivos y políticas a nivel local.

Hacia adelante, es necesario trabajar en una mayor institucionalización de los convenios. Esto permitiría unificar criterios y plazos entre las jurisdicciones, a la vez que posibilitaría trabajar en el adelantamiento del proceso de elaboración, para que éste coincida temporalmente con la discusión presupuestaria, y así los convenios finalmente puedan convertirse en verdaderas herramientas de planificación. Por otra parte, es necesario establecer acuerdos federales sobre las metas nacionales y la participación de cada jurisdicción en el logro de estos objetivos, a fin de que se constituyan en una referencia obligada para la definición de políticas educativas locales.

En cuanto a los **resultados**, el cumplimiento de la ley en sus primeros años de implementación ha sido auspicioso. Los objetivos de inversión educativa no sólo han sido alcanzados por el gobierno nacional y por el conjunto de las jurisdicciones provinciales, sino que la inversión educativa se ha situado sistemáticamente por encima de las metas establecidas por la norma para cada año de implementación. Sin embargo, existe un grupo de jurisdicciones que ha tenido dificultades para alcanzar los objetivos. Esta situación es una señal de alerta que merece ser estudiada en profundidad para identificar las causas de este incumplimiento.

En relación con el logro de objetivos educativos, el conjunto de indicadores educativos analizado en este informe parece indicar una evolución en general positiva. Sin embargo, el avance en las diferentes metas educativas planteadas por la LFE ha sido desparejo. Una aclaración es importante: las restricciones de la

información estadística, sumadas a la ambigüedad en la definición de algunos objetivos educativos, impiden realizar una evaluación precisa de los efectos de la LFE en esta dimensión.

El análisis de la evolución del **financiamiento** de la educación en la Argentina a partir de la implementación de la LFE requiere hacer foco en una dimensión estructural que la ley no ha logrado modificar: las profundas desigualdades de inversión entre las jurisdicciones. Estas desigualdades, que se originan principalmente en las distintas capacidades fiscales de las provincias, tienen un impacto directo en las variables propiamente educativas. Los instrumentos previstos por la LFE para enfrentar este problema no han sido suficientes para lograr una disminución efectiva de las brechas de inversión entre las jurisdicciones.

El mecanismo para compensar las desigualdades que se deriva del esquema de financiamiento de la educación en la Argentina sigue siendo la intervención del gobierno nacional. Esta función es realizada a través de los programas educativos nacionales, entre los cuales se encuentran los fondos que el gobierno nacional aporta para los salarios docentes. Para cumplir adecuadamente esta función es vital, hacia el futuro, que la distribución de los recursos nacionales sea reglamentada, de manera que sean asignados a las jurisdicciones que más los necesitan, por su situación social y fiscal.

Finalmente, en el aspecto de **transparencia** de la LFE también se hicieron avances importantes, aunque aún existan algunas debilidades. La implementación de las actas de monitoreo ha sido esencial para la evaluación formal de la ley. El Ministerio de Educación de la Nación viene realizando esta tarea y para ello ha sido oportuna la

creación de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo. Sin embargo, los informes de evaluación producidos, al igual que los convenios y las actas de monitoreo, no tienen amplia difusión pública. Esto limita el grado de participación ciudadano en el monitoreo de los compromisos gubernamentales con respecto a la educación.

En cuanto a la disponibilidad de la información primaria para la evaluación externa de la LFE, se han registrado mejoras en distintos ámbitos de producción de la información, a cargo principalmente de organismos públicos de las áreas de educación y hacienda del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. De igual modo, queda por delante disminuir el retraso de los datos y asegurar el cumplimiento de las demandas de información de la LFE por parte de todas las provincias.

En resumen, la Ley de Financiamiento Educativo ha significado un gran avance para incrementar la inversión educativa en la Argentina y para institucionalizar las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Aquellas dimensiones que la norma ha privilegiado, como el incremento de la inversión, la intervención del gobierno nacional en los salarios docentes y el fortalecimiento de la planificación, se han logrado cumplir con éxito. Al contrario, la poca claridad de la ley en los objetivos educativos y la ausencia de mecanismos estructurales de compensación de desigualdades impidieron avances significativos en estas dimensiones fundamentales de la educación. Por lo cual el desafío es sostener la inversión, al tiempo que se promueven políticas educativas efectivas que mejoran la calidad de la educación y promuevan una mayor igualdad.

Anexo 1: El contexto de sanción de la Ley de Financiamiento Educativo³⁸

La agenda educativa y el crecimiento de la economía:

- La LFE fue sancionada en el marco de una amplia renovación de la normativa educativa en la Argentina. Desde 2003 fueron aprobadas seis leyes educativas nacionales, incluida una nueva Ley de Educación. La LFE debe entenderse como una pieza integrante de esta nueva arquitectura legal de la educación.
- La LFE se discutió en el contexto de una economía en crecimiento. La inversión educativa había comenzado a recuperarse luego de una fuerte contracción producida por la crisis económica de 2001. De hecho, en ese año se habían recuperado los valores históricos de inversión del periodo anterior a la crisis (entre el 4% y el 5% del PBI). Así, la ley adquiriría protagonismo en la discusión del rol de la educación en el marco de recursos públicos crecientes.

Antecedentes de las metas de inversión educativa:

- El objetivo de alcanzar el 6% del PBI había sido establecido en 1993 por la Ley Federal de Educación, sin embargo, este objetivo nunca pudo ser cumplido durante su vigencia.
- De la misma manera, varias jurisdicciones provinciales cuentan con objetivos de inversión educativa específicos en sus Constituciones provinciales o leyes educativas. Estas metas, que habitualmente refieren a un porcentaje de los presupuestos públicos, han tenido un cumplimiento irregular: los umbrales de inversión propuestos hasta la sanción de esta ley no habían podido ser sostenidos en el tiempo en la mayor parte de los casos.

Sistema de educación descentralizada:

- La estructura del financiamiento de la educación en la Argentina refleja el modelo descentralizado de su sistema educativo. Este esquema se terminó de configurar a inicios de la década de los noventa con la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales. La transferencia elevó la participación de estas últimas en el financiamiento de la educación hasta alcanzar un 80%.

Desigualdades entre provincias

- Las desigualdades en el sistema educativo argentino constituyen un problema estructural. La brecha entre las provincia que mayor y menor inversión por alumno del sector de gestión estatal realizan era de cinco a uno en 2005, año de sanción de la LFE.

Metas de política educativa

- Las grandes deudas educativas pueden resumirse en las dificultades de cobertura, especialmente en los niveles de educación inicial y secundaria, y en el diagnóstico de un deterioro en la calidad de la educación, que se evidencian en los bajos resultados obtenidos por la Argentina en las dos pruebas internacionales de aprendizaje en las cuales participó recientemente (PISA y SERCE).

³⁸ Para ampliar la información de contexto se puede consultar: Aguerro y Senen (1998), Falletti (2001), Morduchowicz (2002), Botana (2004) y Rivas (2004 y 2009).

Anexo 2: Listado de preguntas para la evaluación

| Dimensión | Preguntas |
|-----------------------|--|
| Legislación | <p>Objetivos de financiamiento: ¿La política establece metas claras y específicas?</p> <p>Objetivos de financiamiento: ¿La política especifica cuándo deben cumplirse estas metas?</p> <p>Objetivos educativos: ¿La política establece metas claras y específicas?</p> <p>Objetivos educativos: ¿La política especifica cuándo deben cumplirse estas metas?</p> <p>¿La política asigna y divide las responsabilidades de los encargados de implementar la política?</p> <p>¿La política asigna y divide las responsabilidades de los encargados de supervisar la política?</p> |
| Implementación | <p>¿Los responsables de implementar la política están bien informados sobre sus responsabilidades?</p> <p>¿Los responsables de implementar la política cuentan con los recursos, capacidad y autoridad necesarios?</p> <p>¿Hay un sistema que pueda asegurar cuándo y dónde la política no está siendo implementada?</p> <p>¿Quiénes deben implementar la política enfrentan consecuencias por no cumplir con sus responsabilidades?</p> |
| Resultados | <p>¿Se están cumpliendo las metas de financiamiento?</p> <p>¿Todas las jurisdicciones involucradas cumplen con las metas?</p> <p>¿Se están cumpliendo las metas educativas?</p> |
| Financiamiento | <p>¿Los fondos están disponibles?</p> <p>¿La asignación de los fondos para esta política sigue un criterio claro y transparente?</p> <p>¿Los fondos para esta política son distribuidos de acuerdo a una evaluación precisa de dónde se los necesita?</p> <p>¿El historial financiero de las transacciones relacionadas a esta política está libre de irregularidades?</p> |
| Transparencia | <p>¿Las evaluaciones de esta política son realizadas frecuentemente?</p> <p>¿Las evaluaciones de esta política son completas?</p> <p>¿Los resultados de estas evaluaciones son comunicados a los principales actores interesados en la política?</p> <p>¿La información necesaria para realizar la evaluación de esta política está disponible para el control externo?</p> |

Anexo 3: Las metas educativas establecidas por la LFE y su extensión a partir de la Ley de Educación Nacional

| Metas educativas, LFE 26.075 (Art. 2) | Extensión de las metas a partir de la Ley de Educación Nacional 26.206 |
|---|---|
| a) Incluir en el nivel inicial al 100% de la población de 5 años y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de 3 y 4 años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos. | Se establece la obligación de universalizar los servicios educativos para los niños y niñas de 4 años de edad (Art. 19). |
| b) Garantizar un mínimo de 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 30% de los alumnos de educación bás | Se instituye la obligatoriedad escolar desde los 5 años de edad hasta la finalización del nivel secundario (Art. 16). Además, se estipula la creación de procedimientos para la articulación de acciones entre los diferentes niveles de gobierno que garantice |
| c) 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 favo | Se establece que el Estado destinará los recursos presupuestarios necesarios a fin de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos (Art. 80). |
| d) Avanzar en la universalización del nivel medio logrando que los jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían ser incorporados en este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios. | Se extiende la obligatoriedad escolar hasta la finalización de los estudios del nivel secundario (Art. 16). |
| e) Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema. | Se promueve la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, como una modalidad destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a quienes no la hayan completado en la edad reglamentaria (Art. 46 y 138) |
| f) 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 (NAP) p | Se estipula la definición de estructuras y contenidos curriculares comunes así como Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) para todos los niveles de la educación obligatoria, que serán actualizados periódicamente (Art. 85). |
| g) Expandir la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación (TICS) en los establecimientos educativos y extender la enseñanza de una segunda lengua. | Se obliga a la enseñanza de al menos un idioma extranjero en todas las escuelas del nivel primario y secundario de todo el país (Art. 87). Se establece además que el acceso y dominio de las TICS serán parte de los contenidos curriculares indispensables (|
| h) 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. | Véase la Ley 26.085 de Educación Técnico Profesional (sancionada con antelación a la LFE y LEN), en especial lo previsto por los Inc. f, g y h del Art. 6 y por el articulado del Título IV, sobre la mejora continua de la calidad de la educación técnico pro |
| i) Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo, la jerarquización de la carrera docente inicial y continua. | Se extiende a cuatro años la formación inicial docente para los niveles inicial y primario (Art. 75). Se crea el Instituto Nacional de Formación Docente (Art. 76) y el diseño de criterios para regular el sistema de formación docente e implementar un proc |
| j) Fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional. | (*) |
| k) Jerarquizar la investigación científico-tecnológica y garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos para el sistema científico tecnológico nacional. | (*) |

(*) Por su especificidad, las cuestiones relativas al nivel de Enseñanza Superior no son abordadas por la Ley de Educación Nacional, sino por la Ley 24.521/95 de Educación Superior, sancionada en 1995. Por su parte, el sistema científico-tecnológico cuenta con su propia normativa, donde se destaca el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” (2006-2010).

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Ley 26.075, Ley 26.085 y Ley 26.206.

Anexo 4: El cumplimiento de las metas financieras de los gobiernos subnacionales

| Jurisdicción | Presupuesto educativo ejecutado como porcentaje de las metas de inversión | | |
|------------------------|---|--------------|---------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 |
| Buenos Aires | 3,57% | -4,02% | 8,54% |
| Catamarca | 13,03% | 12,61% | 29,14% |
| Chaco | 5,27% | 14,69% | 31,54% |
| Chubut | 0,04% | 0,33% | 1,57% |
| Ciudad de Buenos Aires | 13,46% | 7,55% | 10,09% |
| Córdoba | 0,41% | 2,14% | 13,77% |
| Corrientes | -2,57% | -3,43% | 5,25% |
| Entre Ríos | 1,45% | 5,38% | 12,52% |
| Formosa | 22,61% | 39,08% | 37,78% |
| Jujuy | 4,04% | 6,72% | 10,74% |
| La Pampa | 1,83% | 6,55% | 14,48% |
| La Rioja | -4,15% | -6,46% | -2,11% |
| Mendoza | 2,94% | 7,13% | 6,96% |
| Misiones | 5,29% | 16,16% | 8,66% |
| Neuquén | 0,45% | 4,17% | 13,45% |
| Río Negro | 7,04% | 0,75% | 3,20% |
| Salta | -4,01% | -6,68% | -4,79% |
| San Juan | 5,28% | 7,29% | 8,65% |
| San Luis | -19,76% | -15,53% | -0,04% |
| Santa Cruz | 7,14% | 45,59% | 88,61% |
| Santa Fe | 11,34% | 17,37% | 24,31% |
| Santiago del Estero | 4,22% | -8,49% | -5,48% |
| Tierra del Fuego | 10,54% | 35,44% | 29,29% |
| Tucumán | 4,79% | 4,53% | 9,66% |
| Total | 4,45% | 3,42% | 11,92% |

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación; Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y Ley de Financiamiento Educativo.

Anexo 5: El índice de información sobre financiamiento educativo

| Jurisdicción | Índice de información sobre financiamiento educativo | | | | Categoría a nov-2009 |
|--------------------------------|--|------------|------------|------------|----------------------|
| | Jul-06 | Abr-07 | Oct-08 | Nov-09 | |
| Buenos Aires | 2 | 4 | 4 | 10 | Alta |
| Catamarca | 4 | 4 | 8 | 6 | Media |
| Chaco | 0 | 8 | 4 | 4 | Baja |
| Chubut | 6 | 6 | 6 | 8 | Alta |
| Ciudad de Buenos Aires | 2 | 7 | 8 | 8 | Alta |
| Córdoba | 6 | 8 | 6 | 8 | Alta |
| Corrientes | 0 | 2 | 10 | 2 | Baja |
| Entre Ríos | 2 | 8 | 8 | 10 | Alta |
| Formosa | 0 | 2 | 10 | 10 | Alta |
| Jujuy | 0 | 8 | 8 | 8 | Alta |
| La Pampa | 2 | 4 | 4 | 4 | Baja |
| La Rioja | 0 | 0 | 0 | 2 | Baja |
| Mendoza | 4 | 9 | 8 | 8 | Alta |
| Misiones | 0 | 0 | 8 | 4 | Baja |
| Neuquén | 2 | 4 | 10 | 10 | Alta |
| Río Negro | 4 | 9 | 2 | 4 | Baja |
| Salta | 4 | 6 | 0 | 10 | Alta |
| San Juan | 0 | 10 | 8 | 10 | Alta |
| San Luis | 2 | 4 | 4 | 10 | Alta |
| Santa Cruz | 0 | 0 | 2 | 8 | Alta |
| Santa Fe | 6 | 8 | 8 | 10 | Alta |
| Santiago del Estero | 0 | 6 | 8 | 8 | Alta |
| Tierra del Fuego | 0 | 8 | 2 | 2 | Baja |
| Tucumán | 4 | 4 | 8 | 8 | Alta |
| Promedio jurisdicciones | 2,1 | 5,4 | 6,0 | 7,2 | Media |
| Gobierno nacional | 6 | 10 | 10 | 10 | Alta |

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de páginas Web de los Ministerios de Hacienda y Economía y CIPPEC (2008).

Bibliografía citada y consultada

Acuña, Carlos: *La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento*, Seminario Internacional: Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina, Centro de Estudios de las Políticas Públicas - Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, 2007.

Aguerrondo, Inés y Senen, Silvia: *La educación en los estados provinciales*, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1998.

Botana, Natalio: *La gobernabilidad en el marco del régimen federal argentino. Notas sobre la educación pública*. En Tenti Fanfani (Org.): *Gobernabilidad en los sistemas educativos en América Latina* Consejo Federal de Inversiones, IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 2004.

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo: *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina*, Revista de la CEPAL, N°84, Págs. 171-134, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2004.

CIPPEC: *Se cumplieron las metas fijadas en la Ley de Financiamiento Educativo*, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, CIPPEC, Buenos Aires, febrero de 2010.

CIPPEC: *Segundo Informe Anual de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, CIPPEC, Buenos Aires, octubre de 2008.

CIPPEC: *Informe Anual de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, CIPPEC, Buenos Aires, mayo de 2007.

CIPPEC: *Los salarios docentes*, Presentación N°2, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2006.

DiNIECE: *El Nivel Inicial en la última década: desafíos para la universalización*, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la

Calidad Educativa, Boletín DiNIECE Año 2 N° 2, Buenos Aires, 2007.

Falleti, Tulia: *Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal*. En Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (h) *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. INAP-Eudeba, Buenos Aires, 2001.

Feijoó, María del Carmen: *Argentina. Equidad social y educación en los años 90*, IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 2002.

Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo: *Barómetro del Financiamiento Educativo. Informe N°1*, Buenos Aires, marzo de 2008.

Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo: *Barómetro del Financiamiento Educativo. Informe N°2*, Buenos Aires, febrero de 2009.

IIPE: *El financiamiento educativo: mitos y realidades*, Informes Periodísticos N°28, Buenos Aires, agosto de 2005.

Kisilevsky, Marta: *Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas*, Tesis de Maestría, FLACSO, Buenos Aires, agosto de 1998.

Ley de Financiamiento Educativo (26.075).

Ley de Educación Nacional (26.206).

Llach, Juan J.: *El desafío de la equidad educativa*, Granica, Buenos Aires, 2006.

Llach, Juan J.; Montoya, Silvia y Roldán, Flavia: *Educación para todos*, Distal, Buenos Aires, 2000.

LLECE/UNESCO: *SERCE: Los aprendizajes de los estudiantes en América Latina y el Caribe*, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de UNESCO, Santiago de Chile, 2008.

Mezzadra, Florencia y Rivas, Axel: *Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación*, Documento N°4, Programa de Educación, CIPPEC, Buenos Aires, abril de 2005.

MECyT: *Informe de Gestión 2003-2007*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, octubre de 2007.

Morduchowicz, Alejandro: *Las instituciones financieras en educación*, Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas, Fundación Adenauer, Buenos Aires, diciembre de 2005.

Morduchowicz, Alejandro: *El financiamiento educativo en Argentina: problemas estructurales y soluciones coyunturales*, IPE-UNESCO, Buenos Aires, 2002.

OECD: *PISA 2006 - Science Competencies for Tomorrow's World*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, 2007.

Rivas, Axel: "Tiempos de inversión educativa. Comentarios a la propuesta de Ley de Financiamiento Educativo", *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°15*, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2005.

Rivas, Axel: *Gobernar la Educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Granica, Buenos Aires, 2004.

Rivas, Axel: *Lo uno y lo múltiple. Esferas de justicia del federalismo educativo*, Premio Academia Nacional de Educación, Buenos Aires, 2009.

Rivas, Axel et al: "Los estados provinciales frente a las brechas socioeducativas. Una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas", *Documento de Trabajo N°4*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2004.

SECyT: *Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación "Bicentenario" (2006-2010)*, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Buenos Aires, noviembre de 2006.

UIS/UNESCO: *Compendio Mundial por la Educación 2007*, Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Montreal, 2008.

Salse, Guillermina e Ibarra, Tomás: *Implementación de la Ley de Financiamiento Educativo: un proceso de construcción conjunta de los Convenios Bilaterales Nación-Provincias, su monitoreo y seguimiento*, 5° Congreso de Administración Pública-Sociedad, Gobierno y Administración, San Juan, mayo de 2009.

Subsecretaría de Planeamiento Educativo: "Proceso de implementación de la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (LFE) - Elaboración y Monitoreo de Convenios Bilaterales", *Documento de Trabajo*, Buenos Aires, octubre de 2007.

Acerca de los autores

Alejandro Vera: coordinador del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Magíster en Políticas Públicas, Universidad Torcuato de Tella (UTDT). Es consultor de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación de la Presidencia de la Nación. Se desempeñó como consultor del Ministerio de Educación de la Nación en las áreas de políticas socioeducativas y estadísticas educativas. Es co-titular de Desarrollo Económico, Gasto Público y Financiamiento Educativo de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina).

Rocío Bilbao: analista del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciada en Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). Candidata a magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina).

Pablo Bezem, Natalia Larsen, Nicolás Reznik y Analía Viola colaboraron en la elaboración de este documento.

Si desea citar este documento: Vera, Alejandro y Bilbao, Rocío: “La apuesta de invertir para una mejor educación. Evaluando la Ley de Financiamiento Educativo en la Argentina, 2006-2010”, CIPPEC, PREAL, Buenos Aires, mayo de 2010.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org. No está permitida su comercialización.

Acerca de CIPPEC

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

Queda hecho el depósito que menciona la Ley 11.723.
Esta edición de 200 ejemplares se terminó de imprimir en Mayo de 2010, en los talleres gráficos de Multigraphic, Av. Belgrano 520, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.



Programa de Promoción de la Reforma
Educativa en América Latina y el Caribe

Programa de Promoción de la Reforma
Educativa en América Latina y el Caribe
Correo electrónico: infopreal@preal.org
Internet: www.preal.org



Centro de Implementación de Políticas
Públicas para la Equidad y el Crecimiento
Av. Callao 25, Piso 1°, C1022AAA,
Buenos Aires, Argentina
Tel: (+54-11) 4384-9009
Fax: (+54-11) 4384-9009 Int. 1213
Internet: www.cippecc.org



Diálogo Interamericano
1211 Connecticut Ave., NW, Suite 510
Washington, D.C. 20036 USA
Tel: (+1-202) 822-9002
Fax: (+1-202) 822-9553
Correo electrónico: iad@thedialogue.org
Internet: www.thedialogue.org & www.preal.org



Corporación de Investigaciones
para el Desarrollo
Santa Magdalena 75, Piso 10,
Oficina 1002, Providencia
Santiago, Chile
Tel: (+56-2) 334-4302
Fax: (+56-2) 334-4303
Correo electrónico: infopreal@preal.org
Internet: www.preal.org

El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, DC y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE) con sede en Santiago de Chile. Las actividades del PREAL son posibles gracias al generoso apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la GE Foundation, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), y el Banco Mundial, entre otros. Sin embargo, los contenidos de este informe son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan la posición de sus donantes.