

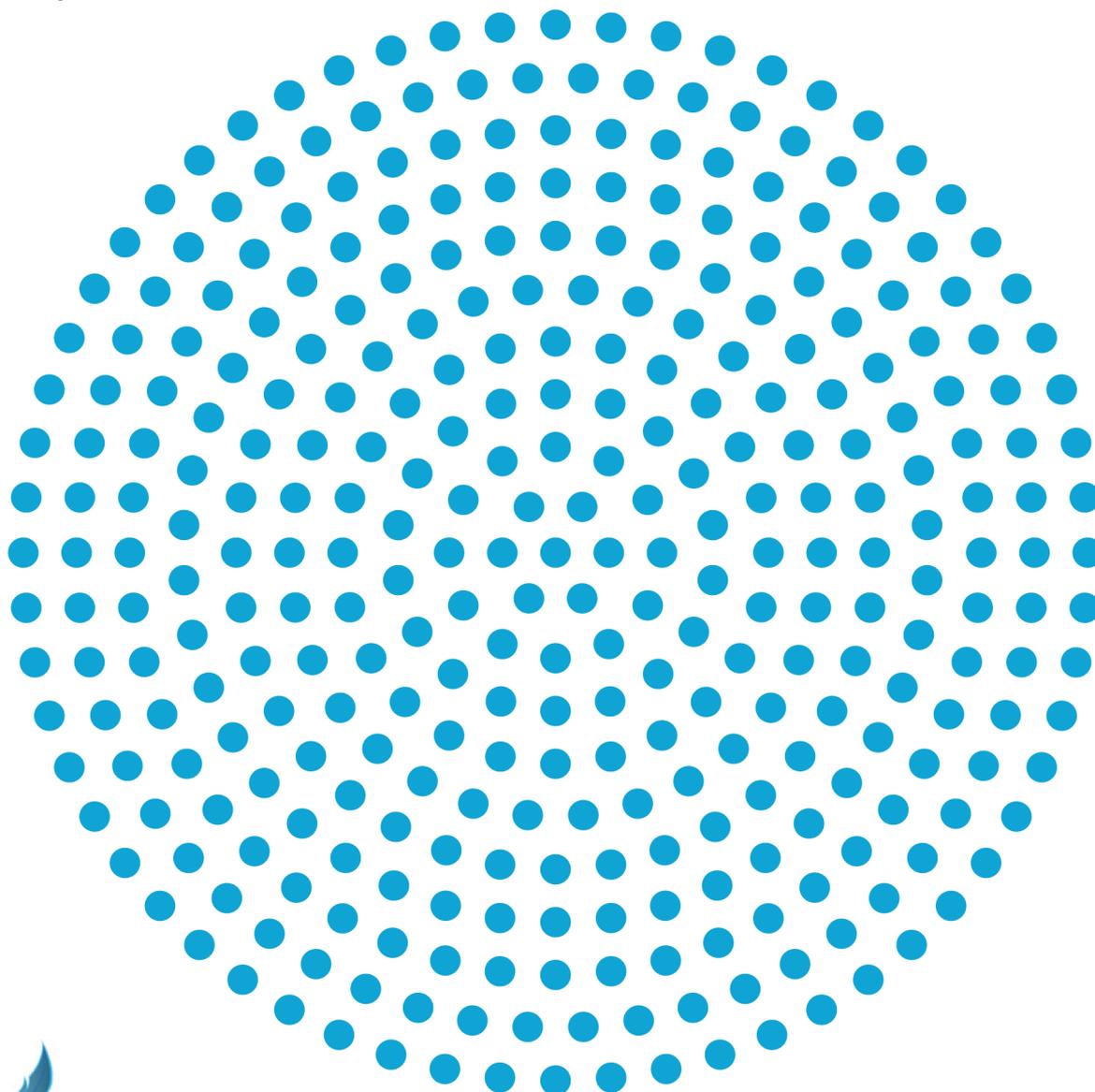
PROGRAMA DE EDUCACIÓN

El financiamiento educativo en Argentina

El desafío de la equidad bajo un esquema federal

Agustín Claus

María Eugenia Bucciarelli





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Resumen

La sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (2005) y la Ley de Educación Nacional (2006) marcaron un hito en materia de financiamiento de la educación en tanto establecieron umbrales de inversión mínima en educación, ciencia y tecnología. Las metas de inversión establecidas constituyeron un puntapié para orientar los esfuerzos adicionales que, de manera conjunta, la Nación y las provincias, debían realizar para alcanzar el umbral del 6% del PIB.

La estrategia de incrementar el nivel de inversión fue una novedad para la educación argentina. Disponer de un marco normativo, institucionalizó el compromiso estableciendo un horizonte temporal y asignando responsabilidades para cada nivel de gobierno. Sin embargo, su concreción registró limitaciones en torno a los instrumentos y mecanismos de asignación de recursos para alcanzar y sostener la meta de inversión.

Tras quince años de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo, el monitoreo de las metas de financiamiento establecidas indica que la inversión en educación creció durante entre 2005 y 2010, cumpliendo con la ley, aunque no se alcanzó la meta establecida por la Ley de Educación Nacional entre los años 2011 y 2019. El Estado nacional y las provincias debían destinar una inversión adicional cercana a los \$53.500 millones y \$184.700 millones, respectivamente para alcanzar la meta en el año 2019.

El análisis del periodo permite señalar que, si bien la disminución de la inversión educativa refleja la insuficiencia institucional, existen factores estructurales que afectan los niveles de inversión vinculados al esquema federal marcado por el desequilibrio fiscal y la pérdida de efectividad de los instrumentos de financiamiento. Este documento presenta tres hallazgos en materia de financiamiento educativo en Argentina.

El primero está vinculado a la afectación de recursos coparticipables como mecanismo para avanzar hacia una correspondencia fiscal. Este instrumento fue incorporado por la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional, pero no fue suficiente para proteger la inversión educativa durante el periodo 2011-2019 debido a la pérdida de potencialidad en la direccionalidad de los recursos a la educación. Es decir, al observar la evolución de la inversión, se evidencia un efecto no deseado de la disminución de la inversión provincial debido al reemplazo de las fuentes de financiamiento.

En segundo lugar, en los últimos quince años la inversión nacional se concentró en fondos salariales restringiendo la disponibilidad de recursos para programas educativos nacionales. Estos programas, impulsados por criterios redistributivos, objetivos y transparentes, tienen el potencial de reducir las desigualdades educativas estructurales en las provincias.

El tercer hallazgo es que, a pesar de que los fondos nacionales han contribuido a reducir la brecha entre las provincias que más recursos destinan a la educación y las que menos lo hacen, la inequidad continúa siendo considerable. Este informe produjo evidencia acerca de cómo la direccionalidad de los recursos coparticipables contribuyó a disminuir la inequidad provincial. Aún queda camino por recorrer para garantizar niveles de equidad de la inversión educativa en todo el territorio nacional.

Finalmente, para alcanzar la meta de inversión educativa, resulta necesario impulsar consensos a nivel federal que definan la responsabilidad de las políticas educativas entre el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales. Estos acuerdos federales deben apoyarse sobre mecanismos de coordinación que determinen la asignación de los recursos en la búsqueda de mayor justicia educativa. El Estado nacional tiene disponibilidad de recursos para financiar programas educativos nacionales que promuevan la disminución de la inequidad de la inversión entre las jurisdicciones provinciales.

Presentación

Este estudio se inscribe en la línea de trabajo que el Programa de Educación de CIPPEC y el Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo vienen sosteniendo hace más de una década mediante la elaboración de informes periódicos de monitoreo del financiamiento educativo en Argentina.

El Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo es una red de organizaciones de la sociedad civil que aspira a generar consensos para garantizar un mayor y mejor financiamiento educativo. Está integrado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Fundación Lúminis, Fundación Cimientos, Asociación Conciencia, Fundación SES, Foro del Sector Social, la Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP), Fundación Voz, Caritas Argentina y Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE).

La continuidad en la elaboración de informes de monitoreo y análisis de la inversión educativa se consolidó como una herramienta potente para nutrir los procesos de discusión, negociación y articulación entre sectores: entre Estado nacional y las jurisdicciones provinciales, entre gobiernos y sindicatos y entre sociedad civil y el Estado. Además, estas producciones enriquecen la discusión pública sobre financiamiento educativo en términos más amplios.

Este año, la excepcional coyuntura causada por la pandemia COVID-19 se presentó en el transcurso de la elaboración de este nuevo documento. Las implicancias que la emergencia sanitaria traerá aparejada para la inversión en educación son todavía desconocidas. Para dar respuesta a la pandemia, el Estado nacional, reorientó sus recursos. Los esfuerzos presupuestarios se concentraron en atender las necesidades del sistema de salud, ofrecer cierto grado de protección social, cuidar el empleo y dar continuidad de las empresas y, por último, asistir a las tesorerías provinciales. Estas acciones se impulsaron en un escenario de incertidumbre sanitaria, económica y social que sigue vigente. Aunque todavía no es posible dimensionar su resolución, probablemente en el corto plazo la situación resulte endeble en términos de la capacidad fiscal para alcanzar el nivel de inversión educativa establecido por la Ley de Educación Nacional.

Más allá de esta coyuntura, es importante sostener el monitoreo del financiamiento educativo preexistente a la pandemia, y las características de su evolución en los últimos quince años. Este documento ofrece un diagnóstico de la estructura y evolución de la inversión educativa argentina entre 2005 y 2019. Presenta un diagnóstico actualizado del financiamiento educativo y los mecanismos en los que se apoyan, tanto la Nación como las jurisdicciones provinciales, hasta el último año previo al COVID-19. No se incluyen puntualizaciones específicas con relación al financiamiento en el marco de la emergencia sanitaria.

Se espera que el documento aporte insumos para pensar lo que vendrá y orientar el camino hacia una mayor justicia en un sistema educativo cuya estructura federal está marcada por desigualdades estructurales persistentes.

Índice

Introducción	6
1. La inversión educativa del Estado en Argentina	7
1.1. ¿Cómo se financia la educación en este esquema federal?	7
1.2. ¿Cómo evolucionó la inversión educativa federal?	11
2. La inversión educativa nacional	14
2.1. ¿Cómo evolucionó la inversión educativa nacional?	14
2.2. ¿Cuál fue la inversión nacional a la educación básica en las provincias?	18
2.3. ¿Cuánto es el esfuerzo nacional en educación?	20
3. La inversión educativa provincial	21
3.1. ¿Cómo evolucionó la inversión educativa provincial?	21
3.2. ¿Qué incidencia tienen los recursos nacionales en la inversión educativa provincial?	23
3.3. ¿Cuál fue la distribución de los fondos de las provincias?	25
3.4. ¿Cuánto es el esfuerzo de las provincias en educación?	28
4. La (in) equidad de la inversión educativa en las provincias	29
4.1. ¿Cuál es la magnitud de la inequidad educativa en las provincias?	29
4.2. ¿Cómo fue la incidencia nacional en la disminución de las inequidades educativas provinciales?	31
Conclusiones	35
Bibliografía	37
Anexo I. Apéndice estadístico	38
Anexo II. Aclaraciones metodológicas	39

Índice de tablas y gráficos

GRÁFICO 1. Desequilibrio fiscal del federalismo argentino (2005-2019)	10
GRÁFICO 2. Distribución de recursos coparticipables entre el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales (2005-2019)	11
GRÁFICO 3. Metas estipuladas según LFE y LEN e Inversión consolidada en educación según jurisdicción y en porcentaje del PIB (2005-2019).	13
GRÁFICO 4. Inversión educativa del Ministerio de Educación de la Nación por rubro de gasto en porcentaje y MM\$ constantes de 2019 (2005-2019)	15
GRÁFICO 5. Perfil de inversión educativa del Ministerio de Educación de la Nación clasificada por destino de gasto en porcentaje del total y MM\$ constantes de 2019. (2005-2019)	17
GRÁFICO 6. Inversión educativa del Ministerio de Educación de la Nación a la educación básica clasificada por tipo de fondos, en porcentaje del total y MM\$ constantes de 2019 (2005-2019).	19
GRÁFICO 7. Inversión educativa de la Nación en porcentaje de la Administración Pública Nacional* (2005-2019)	21
GRÁFICO 8. Inversión educativa de las 24 jurisdicciones provinciales por fuente de financiamiento (2005-2019)	22
GRÁFICO 9. Estructura de la inversión educativa provincial según fuente de financiamiento por jurisdicción (2005, 2006, 2010 y 2017)	24
GRÁFICO 10. Inversión educativa provincial clasificada por destino de rubro, en porcentaje del presupuesto provincial total y en \$ constantes de 2019 (2005-2017)	26
GRÁFICO 11. Inversión Educativa según jurisdicción provincial clasificada por destino de rubro (2005, 2010, 2015 y 2017)	27
GRÁFICO 12. Inversión educativa como porcentaje del presupuesto provincial (2005-2017)	28
GRÁFICO 13. Recaudación tributaria provincial per cápita e inversión educativa por alumno de gestión estatal en \$ constantes de 2019 por provincia (2005 y 2017)	30
GRÁFICO 14. Inversión educativa provincial por alumno de gestión estatal por fuente de financiamiento. En \$ constante 2019 y en % según fuente de financiamiento (2005)	31
GRÁFICO 15 Inversión educativa provincial por alumno de gestión estatal por fuente de financiamiento. En \$ constante 2019 y en % según fuente de financiamiento (2017)	32

Introducción

El financiamiento educativo en Argentina se estructura sobre un sistema de administración de la educación descentralizado y un complejo escenario marcado por el federalismo fiscal. El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son responsables de garantizar el financiamiento educativo.

La sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (2005) y la Ley de Educación Nacional (2006) marcaron un punto de inflexión en el financiamiento de la educación mediante el establecimiento de metas anuales de inversión del país. La Ley de Financiamiento Educativo (LFE) inauguró un sendero progresivo de incremento de los recursos para alcanzar la inversión del 6% del PIB en educación, ciencia y tecnología en el año 2010. Luego, con la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) a fines de 2006 se estipuló que, una vez alcanzada la meta de la LFE, el presupuesto conjunto de Nación y Provincias destinado de forma exclusiva a la inversión en educación (excluyendo ciencia y tecnología) no debería ser inferior a 6% del PIB.

Las metas de inversión establecidas constituyeron un puntapié para orientar los esfuerzos adicionales que la Nación y las provincias debían realizar de manera conjunta para alcanzar su cumplimiento. A quince años desde su sanción no se ha logrado sostener el piso del 6% del PIB destinado de forma exclusiva a la inversión educativa.

Este informe tiene como objetivo analizar la evolución de la inversión educativa entre 2005 y 2019, la estructura del financiamiento educativo y los mecanismos existentes entre ambos niveles de gobierno. Se espera que estos aportes contribuyan a la búsqueda de una mayor justicia distributiva en un sistema educativo marcado por desigualdades estructurales persistentes.

El texto se organiza en cuatro secciones. La primera, analiza cómo se financia la educación en el esquema federal argentino a partir de la relación fiscal de recursos y gastos entre ambos niveles de gobierno. Luego, se presenta el monitoreo de la inversión educativa a la luz las metas de inversión establecidas en la LFE y LEN.

La segunda sección aborda la composición de la inversión nacional en educación. Para esto se clasifican los recursos del Estado nacional y se caracterizan perfiles de inversión según el destino de los fondos (salariales y/o no salariales). Esta mirada de la inversión permite iluminar cuán flexible es el financiamiento de la educación a la hora de reasignar recursos según las prioridades de cada gestión de gobierno.

La tercera sección analiza la evolución y la estructura de la inversión educativa de las jurisdicciones provinciales. Para hacerlo se considera a dónde se dirige la inversión – su destino- y de dónde provienen los recursos –su origen-. En cuanto a lo último, los recursos que disponen las provincias para invertir en educación provienen tanto de origen nacional, en concepto de transferencias de programas educativos y de la coparticipación federal, como de origen provincial. Descomponer la estructura permite indagar en mayor profundidad la dinámica del financiamiento educativo provincial con perspectiva federal.

La cuarta sección mide la desigualdad en las provincias a través de dos indicadores: la recaudación tributaria y la inversión por alumno de sector estatal. Luego, se analiza la incidencia que los fondos nacionales tuvieron para reducir la brecha entre las provincias que más recursos destinan a la educación y las que menos lo hacen.

Finalmente, se exponen las conclusiones y hallazgos del informe que evidencian los principales desafíos pendientes en materia de estructura del financiamiento educativo bajo este esquema federal. Posteriormente se ponen a disposición dos anexos: uno estadístico y otro metodológico.

1. La inversión educativa del Estado en Argentina

1.1. ¿Cómo se financia la educación en este esquema federal?

La estructura del financiamiento educativo en Argentina se configura sobre un esquema federal de administración descentralizada. El Estado nacional junto con el conjunto de las jurisdicciones provinciales tienen la responsabilidad concurrente del financiamiento educativo.

Esta sección analiza de dónde provienen los recursos que se destinan al financiamiento educativo en el marco del federalismo fiscal argentino. Por un lado, se presenta el marco normativo que regula la asignación de los recursos a la educación. Por otro lado, se describe el esquema federal de la distribución de los recursos y gastos del país sobre el cual se apoya la estructura de financiamiento educativo.

Durante la década del noventa culminó el proceso de descentralización de los servicios educativos. El traslado de responsabilidades del Estado nacional a las jurisdicciones provinciales dio lugar a un esquema federal y descentralizado.

La educación universitaria se mantuvo bajo la órbita del Estado nacional mientras que la administración y financiamiento de las instituciones educativas de la educación básica (nivel inicial, primario, secundario y modalidades educativas) y superior no universitaria de las distintas modalidades pasaron a depender de las jurisdicciones provinciales.

En este esquema federal, la distribución entre los gastos y los recursos se dio de manera asimétrica. El Estado nacional, dispone de una mayor cantidad de recursos respecto a los niveles de gastos, mientras que, en las jurisdicciones provinciales, la situación resulta inversa ya que los gastos resultan mayores a los recursos.

Entre 2003 y 2006 se sancionaron un conjunto de normas que establecieron la responsabilidad concurrente entre la Nación y las jurisdicciones provinciales en materia de administración y financiamiento del sistema educativo. Este marco normativo se conforma por cinco leyes.

La primera estipuló la garantía de los salarios docentes por parte del Estado nacional, posibilitando financiarlos ante dificultades financieras de los gobiernos provinciales. La segunda, estableció en el presupuesto nacional la disponibilidad de recursos (en concepto de Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) para cofinanciar los salarios docentes en las jurisdicciones provinciales. La tercera, correspondiente a la educación técnico-profesional, estableció la constitución de un fondo nacional adicional al presupuesto de la cartera educativa, destinado a financiar políticas específicas de la modalidad. En cuarto lugar, la Ley de Financiamiento Educativo incorporó la estrategia de metas de inversión y el mecanismo de asignación de recursos condicionados a las provincias. Por último, la Ley de Educación Nacional estableció un porcentaje específico respecto de la economía a la inversión educativa de manera permanente.

En el **Recuadro 1** se presentan de manera pormenorizada las características de las principales leyes nacionales que conforman el marco normativo del financiamiento educativo en el país.

RECUADRO 1

Marco normativo vigente sobre financiamiento educativo en Argentina

Ley de Garantía del Salario Docente (Ley N° 25.864 - 2003)

- **Ciclo Lectivo Anual:** la ley estableció por primera vez la extensión de días efectivos de clase a nivel nacional. El ciclo lectivo asegurará un mínimo de 180 días de clases para los establecimientos educativos de todo el país de la educación obligatoria. Ante el eventual incumplimiento del ciclo lectivo anual, las autoridades educativas de la Nación y las jurisdicciones provinciales deberán adoptar las medidas necesarias a fin de compensar los días de clase perdidos, hasta completar el mínimo establecido. También se estableció la definición operativa de "día de clases" correspondiendo a cuando se haya completado por lo menos la mitad de la cantidad de horas reloj establecida en la jornada escolar según niveles y modalidades de educación respectivamente.
- **Salarios docentes concurrentes:** con el propósito de asegurar el cumplimiento del ciclo lectivo anual, las jurisdicciones provinciales que no pudieran financiar los salarios docentes (como así las deudas salariales), podrán solicitar asistencia financiera al Poder Ejecutivo Nacional que, evaluará la naturaleza y las causas de las dificultades financieras que fueren invocadas como causa de tales incumplimientos y procurará brindar el financiamiento necesario para garantizar la continuidad de la actividad educativa, en la medida de sus posibilidades y en las condiciones que considere más adecuadas. Ante esta eventual situación, el Poder Ejecutivo nacional deberá informar sobre la situación mencionada en el artículo precedente al Honorable Congreso de la Nación.

Ley del Fondo Nacional de Incentivo docente (Ley N° 25.919 - 2004)

- **Adicional Salarial:** se prorrogó la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), creado por la Ley N° 25.053 del año 1998. El monto del FONID se distribuirá para cada ejercicio como la suma del importe base determinado conforme al complemento devengado en beneficio de los docentes durante el ejercicio inmediato anterior. Los docentes que lo recibirán corresponden a los educadores incorporados a las plantas funcionales en el transcurso del año y los originados por las mejoras al FONID acordado en el Consejo Federal de Cultura y Educación y las organizaciones sindicales de trabajadores de la educación con representación nacional. La determinación del importe base será responsabilidad del Poder Ejecutivo Nacional en base a la reglamentación de la Ley.
- **Presupuesto Nacional:** se estableció la responsabilidad por el financiamiento del FONID a cargo del Estado nacional mediante la asignación de recursos en el Presupuesto del Estado nacional. Esta partida será en concepto de refuerzo presupuestario adicional que se computará como adicional al presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación. Cada año se establece la magnitud del presupuesto total con base a la determinación del monto en concepto de adicional salarial del FONID como de las Compensaciones Salariales, en el marco del Ex-Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, como también de adicionales específicos como Material Didáctico Nacional, concertados en el marco del Consejo Federal de Educación junto con los representantes sindicales con alcance nacional.

Ley de Educación Técnico-Profesional (Ley N° 26.058 - 2005)

- **Mecanismo de para incrementar la inversión educativa nacional:** se creó el Fondo Nacional para la Educación Técnico-Profesional (ETP) con la finalidad de asegurar, en forma gradual y sostenida, la inversión necesaria para el mejoramiento integral de la ETP en el sistema educativo federal. La fuente de financiamiento consistió en la constitución de un fondo nacional con al menos el 0,2% del total de los ingresos corrientes consolidados previstos en el Presupuesto Anual del Sector Público Nacional. Los recursos de este fondo son adicionales a los recursos del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) como área responsable de la ETP en el Ministerio de Educación de la Nación. La Ley establece que se podrán incorporar aportes de personas físicas y jurídicas, así como de otras fuentes de financiamiento de origen nacional o internacional.
- **Criterios objetivos de distribución federal:** se incorporó la estipulación de criterios objetivos para la distribución entre las jurisdicciones provinciales. El coeficiente de distribución del fondo consta de dos componentes que dan cuenta tanto del tamaño del sector educativo de referencia como de la situación educativa (70%) y socioeconómica (30%). Los procedimientos de gestión del fondo acuerdan en el Consejo Federal de Cultura y Educación como ejes estratégicos y líneas de intervención de política educativa. Los recursos se aplicarán a equipamiento, mantenimiento de equipos, insumos de operación, desarrollo de proyectos institucionales y condiciones edilicias para el aprovechamiento integral de los recursos recibidos acordes a los acuerdos alcanzados en el seno del consejo federal.

Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26.075 - 2005)

- **Mecanismo de coordinación federal para incrementar la inversión educativa:** se plantearon metas anuales de inversión en porcentaje del PIB entre los años 2005-2010. La inversión consolidada correspondió a Educación, Ciencia y Tecnología debió alcanzar

el 6% del PIB. Se estableció los compromisos de inversión en base a reglas con criterios objetivos para la Nación y las jurisdicciones provinciales: la primera aportaría un 40% del incremento y las segundas un 60%, para lo cual se estableció una asignación específica de los fondos coparticipables correspondiente a sostener estas pautas de incremento relativo.

- **Planeamiento educativo:** se contemplaron metas específicas para el destino prioritario de los recursos en el marco del aumento de la inversión. Las metas planteadas fueron en función de la ampliación de la cobertura, extensión de la jornada escolar, provisión e incorporación de tecnologías de la información y comunicación, bajo esquemas de planificación entre la Nación y las jurisdicciones provinciales que anualmente se elaboraron que conformaron el marco de referencia para las transferencias económicas de la Nación a las jurisdicciones provinciales.
- **Salario y carrera docente:** se estipuló la creación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, con el objetivo de compensar las desigualdades en el salario inicial docente en las provincias que enfrentan dificultades para solventarlo aun con niveles considerables de esfuerzo presupuestario y mejoras en la eficiencia del gasto. También generó la posibilidad de instaurar la Paritaria Nacional Docente, instancia que reúne en una misma mesa de negociación al Estado nacional, a los Estados provinciales y a los principales sindicatos docentes con representación nacional en torno a la discusión de las condiciones laborales, el calendario educativo, el salario mínimo docente y la carrera docente (Decreto reglamentario N° 457/07).

Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.206 - 2006)

- **Administración del Sistema Educativo Nacional:** se institucionalizó que el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales, de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional, organizado en cinco niveles y ocho modalidades educativas estipulando su especificidad pedagógica, organizacional e institucional.
- **Equidad y calidad educativa:** encomendó al entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, actual Ministerio de Educación de la Nación, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, la responsabilidad por fijar e implementar aquellas políticas públicas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación en todo el sistema.
- **Financiamiento educativo:** contempló que, alcanzadas las metas de inversión de la Ley de Financiamiento Educativo, estipuló que el Estado debe garantizar el financiamiento del Sistema Educativo Nacional destinando al menos el 6% del producto interno bruto (PIB) exclusivamente a la función Educación de forma concurrente entre la Nación y las jurisdicciones provinciales. Mediante el Artículo N°9 de esta Ley, en los términos del Artículo 75, inciso 3, de la Constitución, se prorrogó desde el año 2011, hasta la actualidad, la afectación de recursos del régimen de coparticipación federal de impuestos Ley N° 23.548.

Este marco legislativo estableció el ordenamiento sectorial. Cada nivel de gobierno tiene responsabilidades que hacen al financiamiento de la educación: el Estado nacional tiene la potestad de recaudación tributaria, junto con la determinación de los recursos que participan del régimen de coparticipación federal de impuestos, y las jurisdicciones provinciales tienen potestades tributarias propias de recaudación local.

La Ley de Financiamiento Educativo incorporó la novedad de condicionar recursos destinados a la educación como mecanismo de coordinación federal para incrementar la inversión educativa. De esta manera, el financiamiento educativo se sustenta hoy en tres fuentes de recursos:

- 1- Los recursos de origen nacional provenientes del Presupuesto Nacional, que se consignan en el presupuesto del Estado nacional y se instrumentan mediante la constitución de programas educativos nacionales. En término de su clasificación presupuestaria, se definen como transferencias no automáticas y/o discrecionales.
- 2- Los recursos de origen provincial provienen de la recaudación tributaria vinculada con el nivel de desarrollo territorial y capacidad fiscal.
- 3- Los recursos provenientes del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Sobre estos, la Nación define una proporción de recursos que se afectan para financiar a la educación. Esta condicionalidad de los recursos consiste en una

significativa proporción del financiamiento en muchas de las jurisdicciones provinciales.

Las normativas que regulan la estructura del financiamiento educativo (de donde surgen los recursos) y los niveles de inversión (cuál es el nivel de gastos por nivel de gobierno) se encuentran insertas bajo el esquema del federalismo fiscal argentino. Esta asimetría se define técnicamente como desequilibrio vertical entre ambos niveles de gobierno.

En este sentido, el **Gráfico 1** presenta la evolución de la relación fiscal en Argentina entre 2005 y 2019. La apropiación de los recursos y los gastos de cada nivel de gobierno muestra el desequilibrio vertical generado como resultado de la descentralización de servicios públicos del Estado nacional hacia las jurisdicciones provinciales y la permanencia de la apropiación de los recursos por parte del Estado nacional (OPC, 2019).

Entre 2005 y 2019 hubo un significativo avance de la correspondencia fiscal entre ambos niveles de gobierno. En 2005, la Nación se apropió del 84,7% de los recursos y concentró el 54,7% de gastos, mientras que las jurisdicciones provinciales dispusieron del 15,3% de los recursos y concentraron el 45,3% de los gastos. Para 2019, la Nación alcanzó el 83,1% de los recursos e incrementó el gasto al 67,4% (impulsado por el aumento del gasto público social consolidado y los servicios de la deuda pública). En cambio, las jurisdicciones provinciales se apropiaron del 16,9% de los recursos y redujeron al 32,6% su participación en el gasto entre ambos niveles.

En el marco de la mayor correspondencia fiscal a nivel federal se destaca la incorporación de las leyes de financiamiento y educación nacional para afectar una proporción de los recursos provenientes de la coparticipación federal hacia las jurisdicciones provinciales. Esta estrategia obedeció a la previsión que ante un mayor incremento de recursos destinados a las jurisdicciones provinciales se posibilitara un incremento adicional para financiar la educación en las mismas (Claus, 2019).

GRÁFICO 1. Desequilibrio fiscal del federalismo argentino (2005-2019)

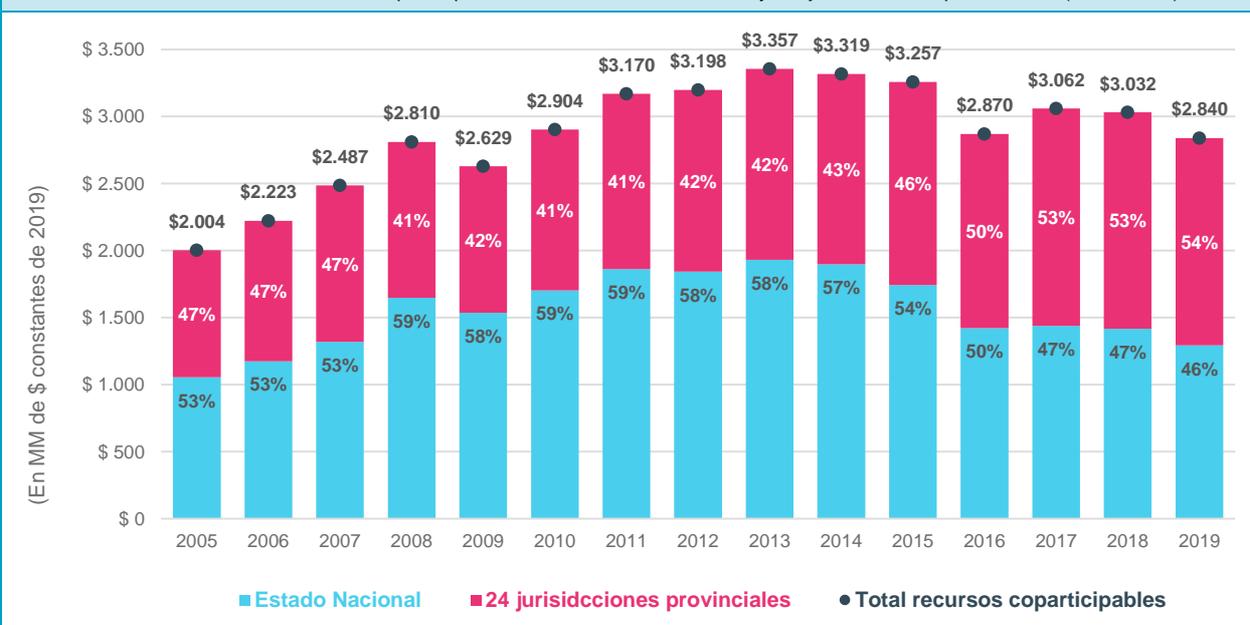


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales/MECON y Ministerio de Economía de la Nación/MECON, Comisión Federal de Impuestos y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-ECOLATINA.

Nota: el gasto total de las 24 jurisdicciones provinciales consiste en la participación porcentual respecto del PIB correspondiente al III trimestre del año 2019.

El **Gráfico 2** presenta la evolución de los recursos de la coparticipación federal por nivel de gobierno entre 2005 y 2019. Entre 2005 y 2013, la participación de las jurisdicciones provinciales disminuyó de 47% a 42%. Durante este mismo periodo hubo un incremento de los recursos totales del 67%. Luego, entre 2014 y 2019, la tendencia fue favorable para el conjunto de las provincias: su participación se elevó del 43% en 2014 al 54% en 2019 en términos porcentuales, aunque con una disminución del 16% de la magnitud de los recursos erosionada por la caída de la recaudación fiscal nacional.

GRÁFICO 2. Distribución de recursos coparticipables entre el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales (2005-2019)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía de la Nación, Comisión Federal de Impuestos y serie de Índices de Precios IPC-INDEC e IPC-ECOLATINA.

En síntesis, la evolución del federalismo fiscal presenta un desequilibrio vertical entre el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales. Este desequilibrio se explica por el desbalance entre la disponibilidad de recursos y niveles de gastos entre ambos niveles de gobierno. Mientras que el Estado nacional se apropia de mayores recursos respecto de los gastos que posee, las jurisdicciones provinciales tienen mayores niveles de gasto respecto a los recursos disponibles. No obstante, entre los años 2014 y 2019, este desequilibrio se vio disminuido mejorando la situación fiscal de las jurisdicciones provinciales.

1.2. ¿Cómo evolucionó la inversión educativa federal?

El monitoreo de las metas de inversión en educación exige analizar los compromisos establecidos en el marco normativo vigente. Como se mencionó, la Ley Nacional de Financiamiento Educativo (2005) estableció alcanzar el 6% del PIB destinado a la educación, ciencia y tecnología para el año 2010. Luego, la Ley de Educación Nacional (2006) planteó que, una vez alcanzada esa meta, el presupuesto conjunto de Nación y Provincias destinado de forma exclusiva a educación debía alcanzar un piso del 6% del PIB¹.

¹ El compromiso de inversión quedó estipulado en el artículo N°9 en el cual "el Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las previsiones de la presente ley. Cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley N°26.075/05, el presupuesto consolidado el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6%) del Producto Interno Bruto (PIB)".

Aunque el aumento de recursos destinados a educación no garantiza *per se* una mejora en el sistema educativo, sin dudas posibilita un mejor escenario para promover políticas públicas tendientes a garantizar un mayor nivel de equidad en el sistema educativo marcado por la complejidad y la desigualdad educativa entre las jurisdicciones provinciales².

El **Gráfico 3** muestra la inversión consolidada en educación entre 2005 y 2019 en clave del monitoreo de las metas para cada nivel de gobierno. Durante este periodo se pueden diferenciar dos estadios del financiamiento educativo en Argentina.

El primero se vincula a los compromisos impulsados por la Ley de Financiamiento Educativo y se extiende desde 2005 hasta 2010. Durante estos años se evidencia un crecimiento progresivo de la inversión en educación, ciencia y tecnología.

La meta definida en la LFE implicó incrementar la inversión en educación, ciencia y tecnología de manera concurrente entre la Nación y las jurisdicciones provinciales mediante el incremento progresivo hasta alcanzar un adicional de dos puntos porcentuales respecto del PIB en el plazo de cinco años. Es decir, en el año 2005, la inversión partió del 4,2% del PIB y debía incrementarse hasta alcanzar el 6% del PIB en el año 2010.

Entre 2005 y 2010 se evidencia un crecimiento progresivo de la inversión en educación, ciencia y tecnología y el cumplimiento frecuente de las metas estipuladas para cada año. Sin embargo, se observan esfuerzos diferenciados respecto la magnitud del incremento. Mientras que el Estado nacional incrementó su nivel de inversión en 0,5 puntos porcentuales respecto del PIB durante ese periodo, las jurisdicciones provinciales registraron un incremento de 0,8 puntos porcentuales.

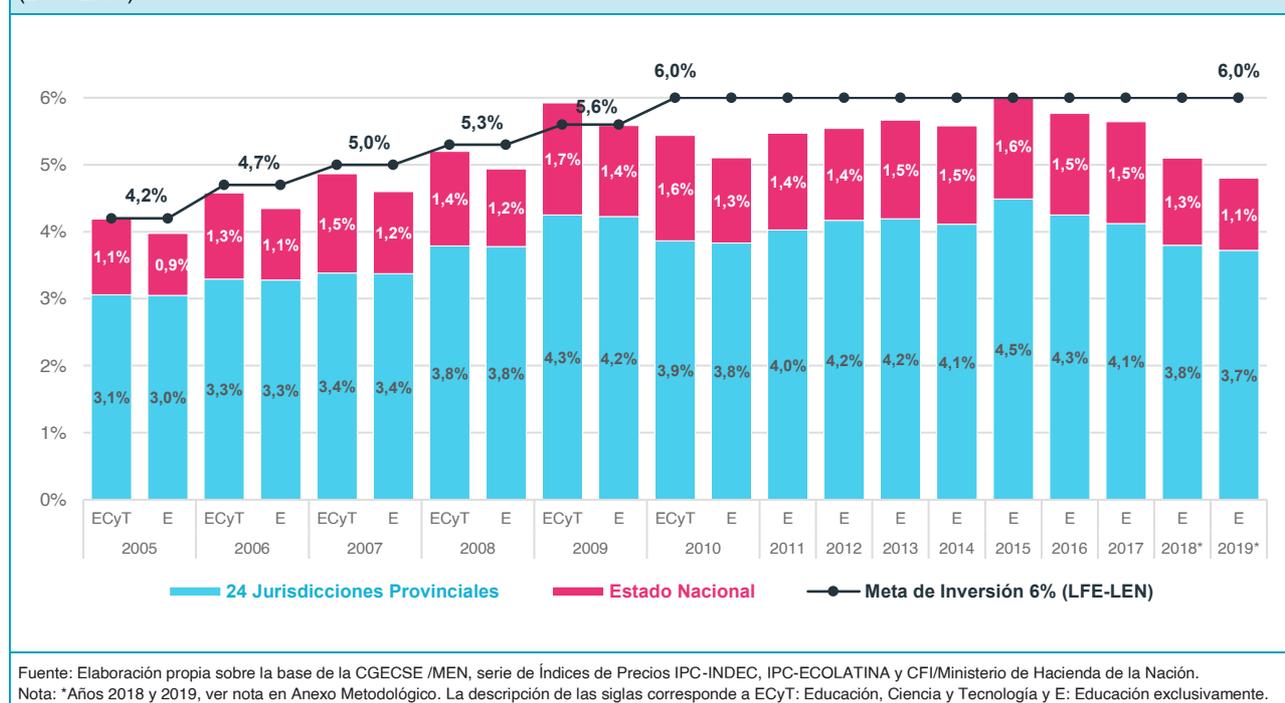
El crecimiento de la inversión transcurrió en un contexto en el cual la economía creció junto con un aumento de la presión tributaria que trajo aparejado un incremento del gasto público total y de los recursos destinados a la educación, ciencia y tecnología. A su vez, una mayor recaudación fiscal del gobierno nacional produjo un aumento de la direccionalidad de los recursos coparticipables de las jurisdicciones provinciales al sector educativo (Claus y Sánchez, 2019).

El segundo estadio se vincula con el compromiso político plasmado en la Ley de Educación Nacional que establece que, una vez alcanzada la meta de la LFE, la inversión en educación consolidada deberá ser del 6% del PIB. La temporalidad de este estadio corresponde al periodo 2011 y 2019 y se caracterizó por una tendencia de estancamiento e incumplimiento de la meta de inversión por ambos niveles de gobierno.

Entre 2011 y 2014 el nivel de inversión en educación consolidada se mantuvo constante. Durante este periodo, el Estado nacional destinó entre el 1,4%-1,5% mientras que las jurisdicciones provinciales destinaron en promedio entre el 4,0%-4,2% del PIB. Pese al incremento continuo de la presión impositiva y una progresiva distribución de recursos del régimen de coparticipación federal de impuestos hacia las jurisdicciones provinciales, la economía ingresó en un sendero de fluctuación, alternando años de crecimiento y decrecimiento que generaron oscilaciones en la magnitud total de la disponibilidad de los recursos (Claus y Sánchez, 2019).

² El planteo *per se* del incremento del presupuesto no es suficiente para analizar la eficiencia de la inversión en educación. No obstante, no se elude la necesidad de profundizar en los criterios de asignación de los recursos en los sistemas educativos provinciales que permitan iluminar los márgenes disponibles para potenciar y mejorar la inversión educativa actual. Respecto del Estado Nacional, la sección II aporta evidencia desagregada vinculada a la asignación de los recursos entre los programas educativos nacionales.

GRÁFICO 3. Metas estipuladas según LFE y LEN e inversión consolidada en educación según jurisdicción, en porcentaje del PIB (2005-2019)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la CGECSE /MEN, serie de Índices de Precios IPC-INDEC, IPC-ECOLATINA y CFI/Ministerio de Hacienda de la Nación.
Nota: *Años 2018 y 2019, ver nota en Anexo Metodológico. La descripción de las siglas corresponde a ECyT: Educación, Ciencia y Tecnología y E: Educación exclusivamente.

En este marco, el mecanismo introducido por la Ley de Financiamiento Educativo³, la afectación específica de parte del nivel nacional de los recursos coparticipables comenzó a disminuir su incidencia como medio de asignación de recursos adicionales a la educación en los presupuestos provinciales. Es decir, a la vez que se mejoró la correspondencia fiscal, impulsada por una mayor disponibilidad de recursos en las jurisdicciones provinciales, la inversión educativa disminuyó respecto a los años previos.

Solo en el año 2015, de manera excepcional, se registró el cumplimiento puntual de la meta de inversión educativa consolidada. Ese año el Estado nacional incrementó su participación en la inversión del 1,5% (2014) al 1,6% (2015) respecto del PIB. El principal impulso que permitió alcanzar la meta de inversión se originó en las jurisdicciones provinciales, que incrementaron en un 0,4 p.p. su participación conjunta en la inversión educativa, elevándose del 4,1% (2014) al 4,5% (2015). Este esfuerzo extraordinario respecto de los años previos sucedió en un contexto en el cual no se registró un salto significativo de la recaudación provincial total que permitió incrementar los recursos, sino que obedeció al carácter estrictamente político, en un escenario de contienda electoral, que impulsó el incremento de los recursos por la vía presupuestaria.

Un cambio de tendencia se registró para los años comprendidos entre 2016 y 2019. En 2016 y 2017, la inversión educativa consolidada retrocedió a niveles similares de los años 2012 y 2013. La evolución de la economía y la recaudación en este periodo se caracterizó como un escenario de gradualismo fiscal que buscó reducir la carga tributaria y llevar adelante un ajuste pausado del gasto público como horizonte de reducción del déficit público del Estado nacional.

³ La novedad que incorporó la LFE entre 2005-2010 consistió en la estipulación de una afectación específica de los recursos coparticipables que se distribuyen entre las jurisdicciones provinciales (distribución secundaria). Este aspecto se desarrolla con profundidad en la sección 1.1 sobre la estructura del financiamiento educativo provincial.

En este sentido, con la salida de la estrategia de gradualismo fiscal, entre 2018 y 2019, se volvió inviable ante las turbulencias cambiarias y monetarias derivadas de una combinación de factores domésticos y externos, en el cual, el gobierno nacional recurrió al Fondo Monetario Internacional como estrategia para enfrentar estos obstáculos, y firmó un acuerdo cuyo cumplimiento implica apartarse del camino gradual, a través de instrumentar un recorte del gasto primario mayor al realizado en años anteriores, y la adopción de medidas para aumentar los recursos fiscales, para lo cual se requiere un nuevo incremento de la presión tributaria. (Claus y Sánchez, 2019).

Las leyes vigentes constituyen intentos por institucionalizar la inversión educativa en torno al 6% del PIB. Entre 2005 y 2010, el incremento de la inversión consolidada en ECyT establecida por la LFE se alcanzó. Posteriormente, en el marco de la LEN, desde el año 2011 se planteó sostener la inversión en el 6% del PIB exclusivamente en la educación consolidada. A diferencia de lo que sucedió con la LFE, las metas estipuladas por la LEN no se cumplieron entre los años 2011 y 2019, a excepción del año 2015. Este comportamiento se vincula con las políticas fiscales, el desempeño de la economía y la presión tributaria que impactan en las fuentes de financiamiento.

La principal lección que se desprende del análisis del periodo 2011-2019 es la limitación de los instrumentos de financiamiento educativo vigentes en escenarios económicos adversos y refuerza la necesidad de asociar recursos con objetivos de política educativa específicos para alcanzar las metas de inversión.

La protección de la inversión consolidada no resultó suficiente para garantizar el piso del 6% entre 2011 y 2019. Para el último año disponible, implicó una contracción de recursos del 1,10% del PIB, correspondiendo el 0,20% a la Nación y el 0,90% a las jurisdicciones provinciales. Esto significa que para sostener la meta el Estado nacional y el conjunto de jurisdicciones provinciales debían aumentar sus recursos en un volumen cercano a los \$53.500 millones y \$184.700 millones, respectivamente.

2. La inversión educativa nacional

2.1. ¿Cómo evolucionó la inversión educativa nacional?

Esta sección profundiza sobre la inversión educativa realizada por el Estado nacional entre los años 2005 y 2019. Las leyes vigentes, y en particular la Ley de Educación Nacional, establecen que el Estado nacional tiene la obligación de garantizar políticas educativas que promuevan la equidad y reduzcan las desigualdades educativas y territoriales persistentes.

El análisis de la evolución de la inversión del Estado nacional en educación posibilita iluminar el grado de cumplimiento de esta responsabilidad ya que su rol es indelegable en materia de políticas educativas nacionales que promuevan la equidad entre las jurisdicciones provinciales. El ámbito para la generación de acuerdos y consensos es el Consejo Federal de Educación.

Para el análisis de la inversión educativa nacional es fundamental tener en cuenta tres cuestiones. La primera, como presentamos en la sección anterior, la asimetría del federalismo fiscal dota al Estado nacional de mayores recursos en relación con sus gastos. La segunda, el presupuesto educativo del Estado nacional representa una porción minoritaria del gasto público educativo total. Durante el periodo 2005-2019, la inversión nacional promedio interanual osciló entre el 20% y 30%, mientras que la porción más importante correspondió al gasto educativo que se realiza desde el nivel provincial.

La tercera cuestión, y clave en esta sección, consiste en la composición del financiamiento educativo nacional. El análisis de su estructura permite entrever la flexibilidad según la clasificación por el destino de los recursos. La dinámica de asignación a distintos programas educativos nacionales refleja la prioridad que cada administración de gobierno define en función de las necesidades establecidas.

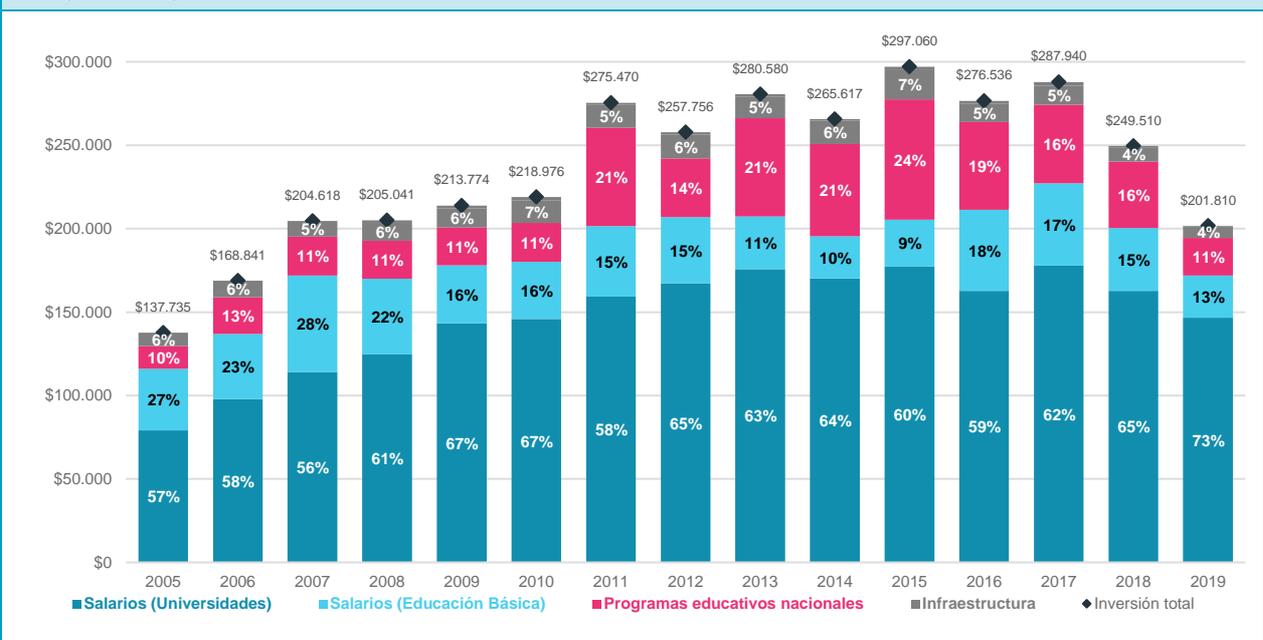
El reflejo presupuestario de las responsabilidades del Estado nacional se encuentra marcado por el financiamiento del nivel superior universitario constituyendo una responsabilidad constitucional. Diferenciar los recursos destinados a las universidades nacionales de los fondos a la educación básica resulta fundamental para iluminar la magnitud de los recursos que se dispone para aminorar las brechas estructurales de la desigualdad educativa en las jurisdicciones provinciales.

El **Gráfico 4** presenta la inversión educativa nacional por destino de los fondos, para el periodo 2005-2019, combinando la clasificación por nivel educativo y tipo de rubro agregado (salarios docentes, programas educativos nacionales e infraestructura escolar). Saber a qué se destinan los recursos nacionales permite entrever las prioridades de política educativa en cada año.

Entre 2005 y 2019, el Estado nacional destinó en promedio el 79% de su presupuesto al pago de salarios -un 62% en Universidades nacionales y el 17% en educación básica, el 5% a infraestructura educativa de ambos niveles y el 15% a programas educativos nacionales destinados a las jurisdicciones provinciales. Sin embargo, la distribución por destino de los recursos no fue homogénea a lo largo del periodo.

Si bien la alta participación salarial en la inversión educativa no es novedad en el sector, es importante destacar que la concentración salarial de los fondos nacionales reduce el margen para reasignar recursos a programas educativos nacionales. Los cambios en la estructura presupuestaria nacional entre 2005 y 2019 dejan entrever el carácter flexible del presupuesto nacional en tanto la reasignación de recursos se guía por las prioridades que cada gobierno establezca.

GRÁFICO 4. Inversión educativa del Ministerio de Educación de la Nación por rubro de gasto en porcentaje y MM\$ constantes de 2019 (2005-2019)



Fuente: Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestoabierto.gov.ar, INDEC/Ministerio de Economía de la Nación y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-ECOLATINA. Nota: la exposición de la participación relativa de la infraestructura universitaria resulta mínima respecto de la estructura expresada en porcentaje y es por esta razón que se optó por excluirla de la exposición. El porcentaje surge de la diferencia porcentual hasta alcanzar el 100%

Del análisis del **Gráfico 4** se desprende la evolución de las políticas educativas que permiten caracterizar tres perfiles en función del peso económico que tiene cada una de ellas respecto de la estructura del presupuesto educativo nacional.

Entre 2005 y 2010, la concentración en los fondos salariales resulta evidente en ambos niveles educativos, con una significativa reconfiguración entre los salarios de las Universidades nacionales y educación básica en el total de inversión nacional. Mientras que la participación de las Universidades nacionales se incrementó cerca de 10 p.p., elevándose del 57,5% en 2005 al 66,6% en el 2010, la participación de los salarios docentes de educación básica se redujo casi en la misma proporción debido a la permanencia de los fondos destinados a los programas educativos nacionales y la infraestructura educativa. Este periodo se caracterizó por una participación mayor de la política salarial con predominio del nivel universitario en el presupuesto nacional.

Luego, entre 2011 y 2015, la Nación destinó más recursos a programas educativos nacionales y redujo la participación porcentual de los fondos salariales en ambos niveles educativos. En efecto, se duplicó la participación de los programas educativos nacionales, pasando del 11% en 2010 al 24% en 2015, mientras que la participación del rubro infraestructura educativa se mantuvo constante representando 6% del presupuesto nacional. El segundo periodo se caracterizó por un aumento de los recursos destinados a financiar programas educativos nacionales y un incremento en su participación en el presupuesto nacional.

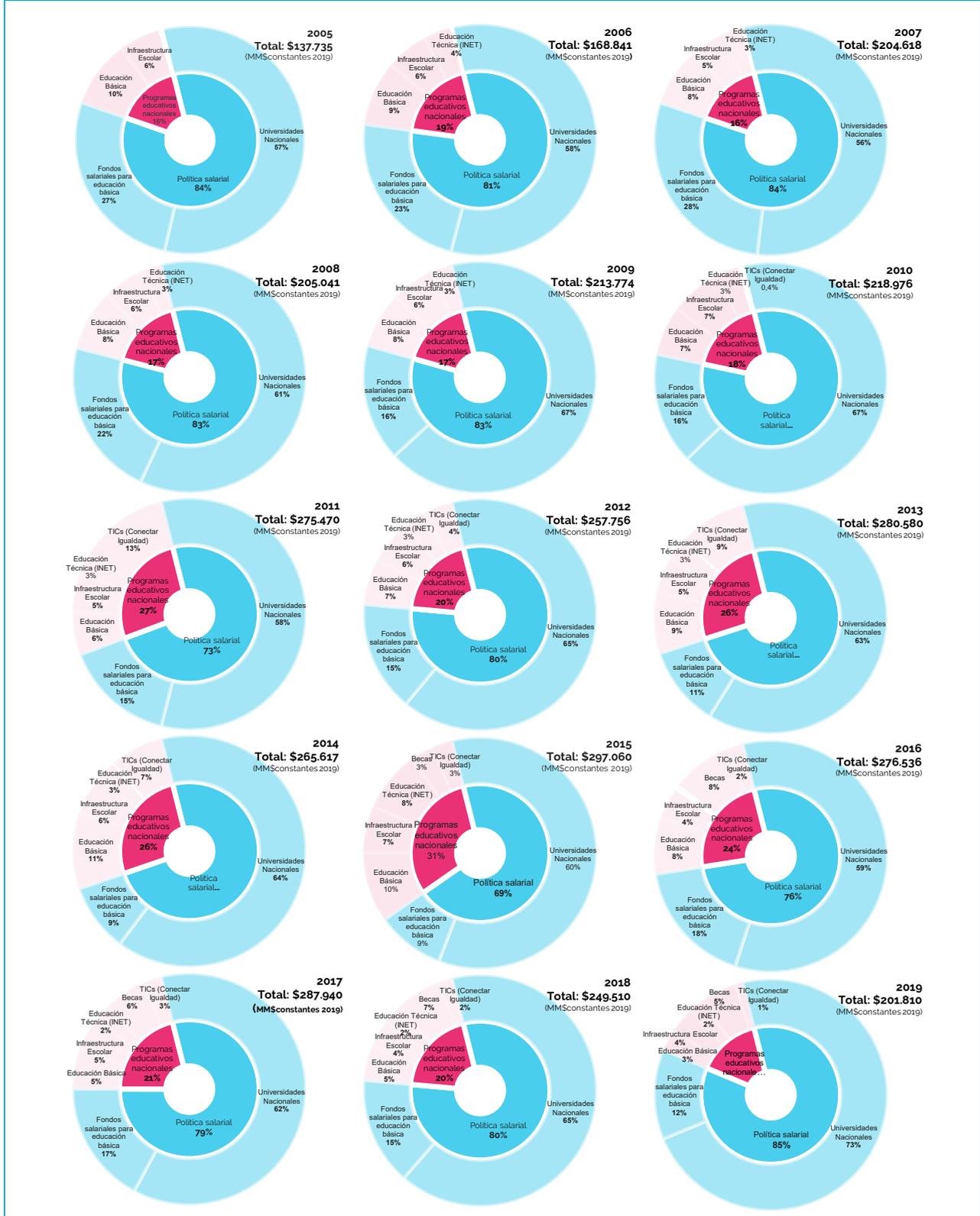
En síntesis, durante el periodo 2005-2015, la Nación redefinió su estructura de rubros mediante la reasignación de los recursos que estaban concentrados en salarios docentes de ambos niveles educativos hacia el financiamiento de programas educativos de los niveles obligatorios. Es importante señalar que, mientras las Universidades nacionales destinan los fondos provenientes del Ministerio de Educación de la Nación al financiamiento de los salarios, en las jurisdicciones provinciales, la incidencia de los fondos nacionales en los salarios docentes representa entre el 5%-15% del total de los salarios docentes. La participación relativa de los programas educativos nacionales se eleva en la mayoría de las jurisdicciones provinciales a la totalidad de los fondos disponibles para la gestión e implementación de políticas educativas no salariales tendientes a disminuir las desigualdades persistentes.

Este comportamiento se revirtió entre 2016 y 2019: los recursos de programas educativos nacionales fueron redirigidos al financiamiento de salarios docentes. Durante este periodo, los fondos destinados a salario docente crecieron del 9% al 13%-17% del total de la inversión nacional en educación. En estos años, la estructura de la inversión nacional se caracterizó por destinar más del 80% de su presupuesto al rubro de salarios docentes. A su vez, la participación de los programas educativos nacionales se redujo en 5 p.p. y 8 p.p. en 2016 y 2019, respectivamente.

Durante el periodo analizado, se vislumbró la flexibilidad en el uso de los recursos educativos destinados a la educación básica en las jurisdicciones provinciales por parte del Estado nacional. La flexibilidad de los recursos del presupuesto nacional permitió reasignarlos alternando su distribución entre programas educativos nacionales. Profundizar en el análisis de la clasificación de los recursos año a año permite comprender el carácter flexible del presupuesto nacional y los diferentes perfiles de inversión configurados a partir de las políticas priorizadas en cada administración de gobierno.

El **Gráfico 5** presenta la composición de la inversión del Estado nacional para cada año del periodo 2005-2019. La caracterización del perfil de inversión consiste en la distribución y magnitud de los recursos clasificados en recursos inflexibles (política salarial) y recursos flexibles (programas educativos nacionales). Éstos últimos, operan con mayores márgenes de discrecionalidad de cada administración de gobierno. En definitiva, la asignación de los recursos según el tipo de política educativa a financiar es lo que configura el perfil de inversión anual a lo largo del periodo en cuestión.

GRÁFICO 5. Perfil de inversión educativa del Ministerio de Educación de la Nación clasificada por destino de gasto en porcentaje del total y MM\$ constantes de 2019 (2005-2019)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestoabierto.gov.ar, INDEC/Ministerio de Economía de la Nación y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-COLA-TINA.

El **Gráfico 5** caracteriza los perfiles de inversión educativa que reflejan las prioridades políticas de cada administración de gobierno. No obstante, no se perdió de vista que esas decisiones políticas son resultado de complejas combinaciones entre relaciones de fuerzas, intereses, presiones, tensiones e inercias en cada una de las mismas.

La responsabilidad del gobierno nacional por mandato de la Ley de Educación Nacional consiste en el cofinanciamiento de los salarios docentes en las provincias y, a la vez, impulsar e implementar programas educativos nacionales tendientes a reducir las desigualdades persistentes en las jurisdicciones provinciales. Como se puede ver en el gráfico anterior, la inversión nacional tiende a concentrarse en los salarios docentes y la disponibilidad de fondos destinados a los programas educativos nacionales se ve reducida. Para el año 2019, la Nación destinó 85% de sus fondos al pago de salarios docentes (73% en Universidades Nacionales y 12% en las provincias) y el 15% a los programas educativos nacionales e infraestructura educativa.

En este marco, resulta evidente que la dinámica del presupuesto nacional sucede en una doble combinación. Por un lado, la flexibilidad de los fondos nacionales entre educación básica y educación superior universitaria y, por otro lado, la asimetría federal que posibilita una mayor disponibilidad de recursos.

El presupuesto del Estado nacional dispone de flexibilidad y discrecionalidad política para establecer prioridades de gestión y reasignar los recursos en función de ellas. Elevar la participación y magnitud de los fondos específicos para programas educativos en el presupuesto nacional permitirá financiar políticas educativas en las jurisdicciones provinciales que contribuyan a reducir las desigualdades educativas estructurales.

2.2 ¿Cuál fue la inversión nacional a la educación básica en las provincias?

Esta sección analiza los recursos de los programas educativos nacionales destinados a educación básica en las jurisdicciones provinciales. Se exploran las características de los programas educativos financiados entre 2005 y 2019 y se presenta una clasificación de los fondos nacionales por tipo de rubro que financian. Este análisis excluyó el presupuesto destinado a universidades nacionales para concentrar la mirada en los fondos nacionales destinados a la educación básica en las provincias.

La clasificación de los fondos nacionales consistió en agrupar los programas presupuestarios diferenciando entre aquellos destinados al cofinanciamiento de los salarios docentes, programas educativos nacionales y/o infraestructura escolar a lo largo del periodo.

Para este análisis los fondos nacionales se clasificaron de la siguiente manera:

- **Política salarial**

Educación Básica: es el programa que administra el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), el Ex-Programa Nacional de Compensación Salarial Docente (CSD), Material Didáctico Nacional (MDN) y Aporte Nacional (AN), todos fondos nacionales destinados al pago de salarios docentes en las jurisdicciones provinciales.

- **Programas educativos nacionales**

Tecnologías de la información y la comunicación (TIC): recursos destinados a la adquisición de TIC, capacitación docente, formación de equipos técnicos territoriales correspondientes a los programas de Conectar Igualdad, Plan Nacional Integral de Educación Digital y Aprender Conectados.

Educación técnica: Las políticas de educación tecnológica, a cargo del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), corresponden a las acciones tendientes al

mejoramiento y el desarrollo de la educación secundaria y superior no universitaria de modalidad técnica, así como de la oferta de formación profesional.

Becas estudiantiles y formación: se consideran las becas del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) destinadas a jóvenes para la finalización de sus estudios en la educación obligatoria, formación profesional y educación superior.

Educación básica (niveles y modalidades): se integraron los fondos destinados a las acciones de formación docente, a cargo del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD); políticas de generación de información estadística y evaluación del sistema educativo nacional (SICE y SECVAl); políticas de gestión educativa y curricular y socioeducativas (SECGES y PSE); Cooperación Internacional, actividades centrales y la Biblioteca Nacional del Maestro.

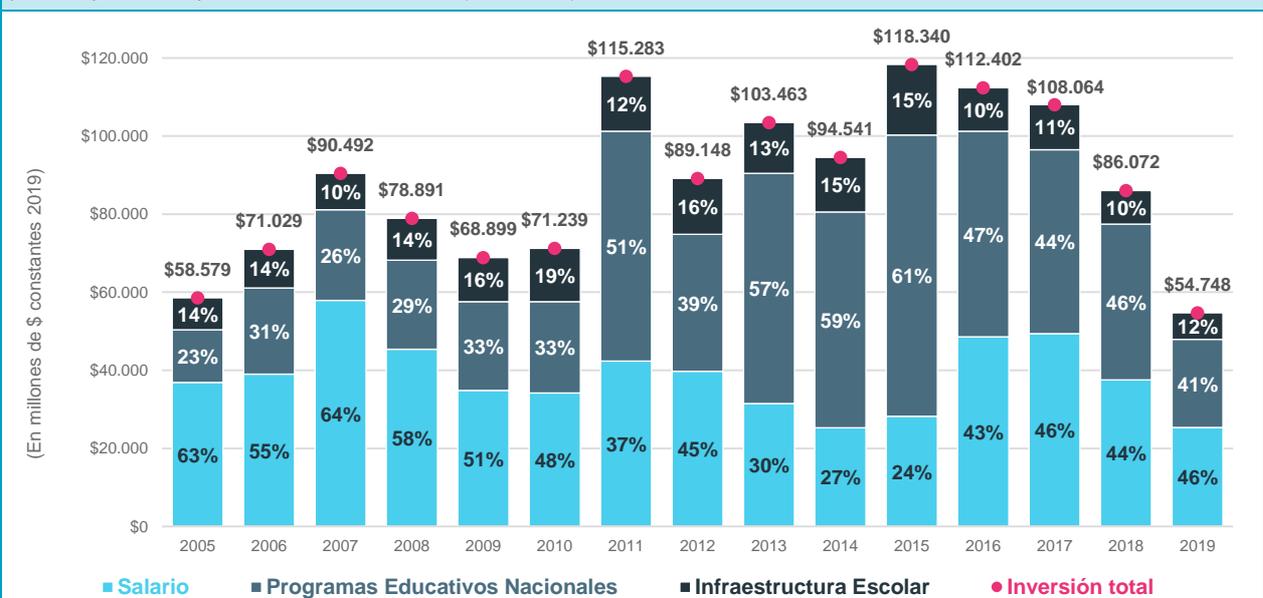
• **Infraestructura Escolar**

Expansión, mantenimiento y equipamiento escolar: acciones para el mejoramiento de los espacios educativos a través de la construcción de nuevos edificios u obras de ampliación y refacción de edificios como así la adquisición del equipamiento y la provisión de servicios básicos de la educación básica. También se incluyeron los fondos para infraestructura de las universidades nacionales.

El **Gráfico 6** presenta la evolución de la estructura de la inversión pública nacional según el criterio de clasificación de los fondos propuesto y la evolución de los recursos ejecutados en las jurisdicciones provinciales.

Como se evidencia, a lo largo del periodo, la distribución de los fondos nacionales a las provincias en educación básica, en promedio, se distribuyó el 45% a salarios docentes, 41% a programas educativos nacionales y el 14% a infraestructura educativa y equipamiento a las instituciones educativas.

GRÁFICO 6. Inversión educativa del Ministerio de Educación de la Nación a la educación básica clasificada por tipo de fondos, en porcentaje del total y MM\$ constantes de 2019 (2005-2019)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestoabierto.gov.ar, INDEC/Ministerio de Economía de la Nación y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-ECOLATINA

Entre 2005 y 2010, bajo un marco de crecimiento y cumplimiento de la meta de inversión de la LFE, el total del presupuesto nacional se incrementó en 22% en términos reales, expresados en pesos constantes de 2019. La participación de la política salarial se mantuvo entre 50%-64% con un piso mínimo en el año 2010 con el 48%, aunque en la magnitud de los recursos se vio reducida en un 7,3% entre 2005-2010. En cambio, la variación de los fondos destinados a programas nacionales fue significativa, elevándose de \$13.533 millones en 2005 a \$23.376 millones en el 2010, expresado en pesos constantes de 2019, equivalente a un incremento del 72,7%% entre ambos años.

Posteriormente, las partidas destinadas a salario docente fueron perdiendo participación relativa en el presupuesto. Entre 2011 y 2015 el porcentaje se redujo del 47% al 24%. A su vez, los fondos destinados a los programas educativos se incrementaron en un 22%, elevándose de \$58.870 en a \$72.062 en millones de pesos constantes de 2019 durante el mismo periodo. Entre 2011 y 2015 se configura un segundo perfil de inversión esta vez impulsado por el incremento de los fondos destinados a programas educativos nacionales (no salariales) con la incorporación programas específicos como, por ejemplo, las becas estudiantiles PRO.GRE.SAR, la incorporación de TIC en educación mediante el Programa Conectar Igualdad y otros programas destinados a la educación básica.

Por último, entre 2016 y 2019, se evidencia un tercer perfil de inversión. La inversión educativa destinada a la educación básica disminuyó en un 54%. Los recursos se redireccionaron a la política salarial, entre los años 2016 y 2017, en el cual se elevó al 43% y 46% respectivamente. Por su parte, los programas educativos nacionales se redujeron en una similar participación relativa, 47% y 44% respectivamente. Esto generó una significativa descentralización de los programas educativos nacionales y una concentración de los fondos destinados a la política salarial en el presupuesto nacional destinado a las provincias.

Los recursos destinados a programas educativos nacionales tienen una baja participación respecto de la inversión educativa consolidada (entre el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales). No obstante, la disponibilidad de estos recursos resulta fundamental para financiar programas educativos en las jurisdicciones provinciales. La asignación de recursos en base criterios objetivos, como, por ejemplo, del fondo de la Educación Técnico-Profesional (ver **Recuadro 1**), resulta un esquema nacional claro para sostener las políticas educativas no salariales.

En este sentido, incrementar los fondos nacionales al cofinanciamiento de los salarios docentes en las provincias en detrimento de los recursos destinados a los programas educativos nacionales atenta contra el rol indelegable que tiene el Estado nacional. La protección de los fondos no salariales de los programas educativos requiere constituirse como política de estado que permita sostenerlas en el mediano y largo plazo.

2.3 ¿Cuánto es el esfuerzo nacional en educación?

Un indicador que complementa el análisis de la evolución de la inversión del Estado nacional consiste en la medición del esfuerzo nacional en educación. Esta medición representa cuánto es la asignación que se destina a la educación respecto del presupuesto total.

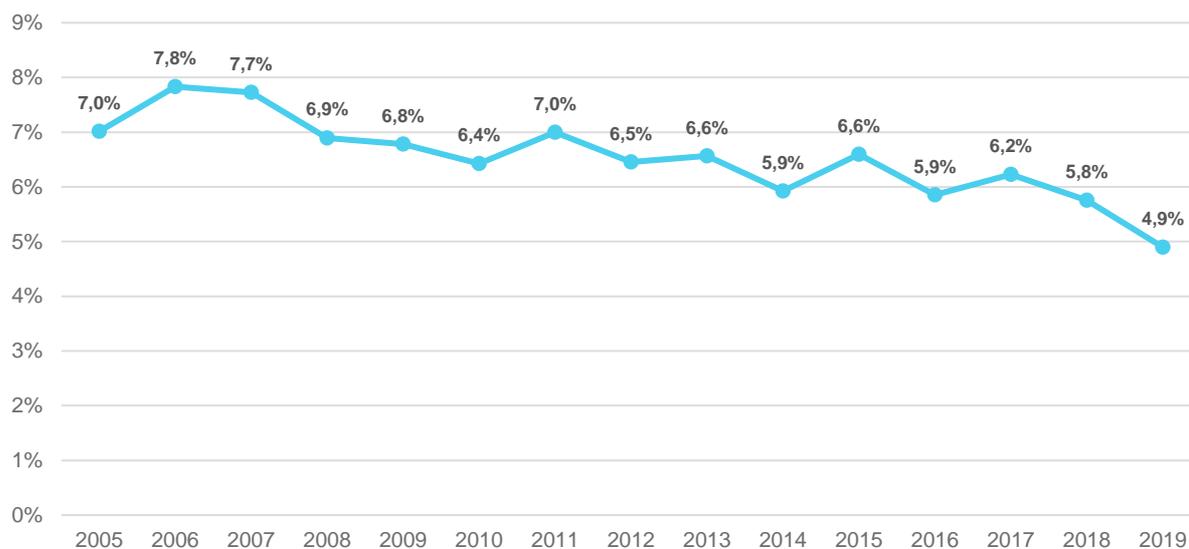
El **Gráfico 7** presenta la evolución del esfuerzo educativo del Estado nacional para el periodo 2005-2019. En sintonía con el análisis de la sección previa, se observa un crecimiento entre 2005 y 2007, pasando del 7% al 7,7% y 7,8%, vinculado con el impulso inicial de la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo (ver **Gráfico 4**).

Posteriormente, entre 2008 y 2016, con oscilaciones mediante, permaneció en torno al 6% y 7%, aunque este porcentaje fue creciente respecto de la magnitud en pesos debido a un proceso de crecimiento continuo del gasto público social consolidado junto

con el aumento de la presión impositiva a nivel consolidada del Estado nacional y de las jurisdicciones provinciales (Claus y Sánchez, 2019).

Esta tendencia se vio alterada de manera significativa entre 2018 y 2019, producto de la salida de gradualismo fiscal que impulsó la contracción del gasto público consolidado respecto del producto interno bruto (PIB) y de la participación relativa de la inversión educativa respecto del presupuesto total.

GRÁFICO 7. Inversión educativa de la Nación en porcentaje de la Administración Pública Nacional* (2005-2019)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestoabierto.gob.ar y CGECSE/MEN.

*Nota: se ajustó la escala del eje vertical para una mejor visualización de la variación año por año.

Como se mencionó, un elemento llamativo consiste en el diseño de la LFE y LEN respecto a la condicionalidad en la asignación de los recursos bajo el esquema federal-descentralizado de la educación. En este sentido, en ambas leyes se condicionan y direccionan sólo una parte de los recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos destinada a la educación de las jurisdicciones provinciales.

Esta particularidad del diseño de las herramientas legales establece que la condicionalidad no aplica para el nivel nacional respecto de la participación en educación del presupuesto nacional (ver **Recuadro 1**). Por esta razón, la discrecionalidad en la asignación de los recursos por parte del Estado nacional obedece, por un lado, a la disponibilidad de recursos en función de la presión tributaria y comportamiento de la economía y, por otro lado, al compromiso político de cada gestión de gobierno en la determinación de la magnitud de los fondos nacionales destinados a la educación.

3. La inversión educativa provincial

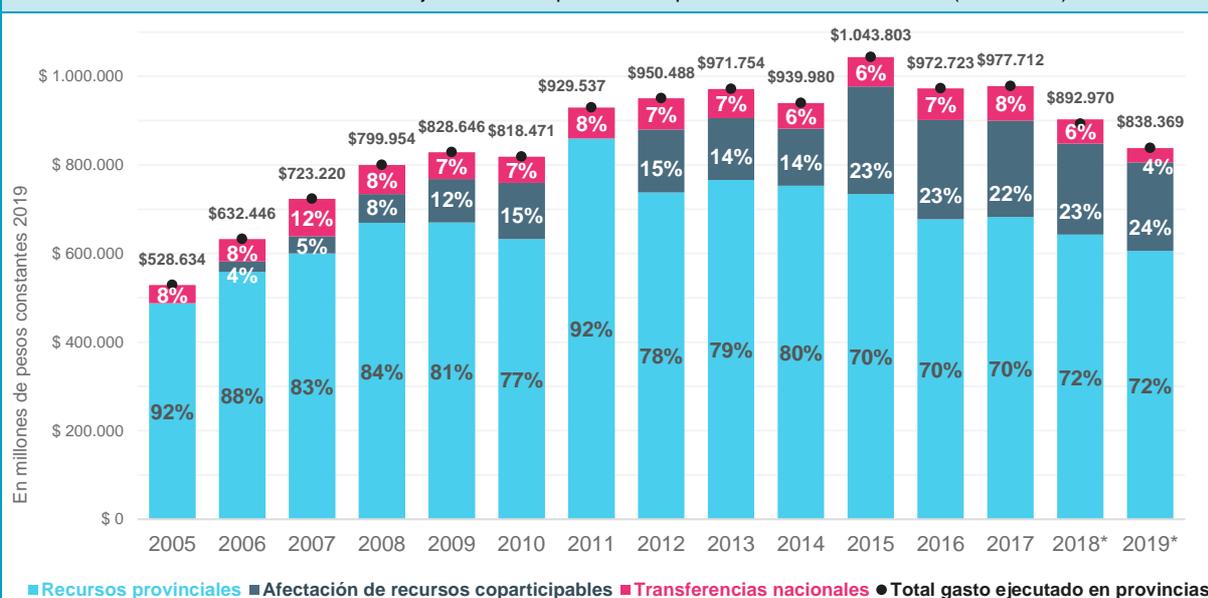
3.1 ¿Cómo evolucionó la inversión educativa provincial?

Esta sección complementa el análisis previo sobre los fondos nacionales y busca presentar la incidencia de las transferencias de origen nacional en la inversión educativa realizada por el conjunto de las jurisdicciones provinciales. Como se mencionó, los fondos de origen nacional obedecen, por un lado, a los recursos coparticipables condicionados y, por otro lado, las transferencias en concepto de programas educativos

nacionales. Con el objetivo de iluminar la participación de ambos, se analiza la evolución de la inversión educativa de las jurisdicciones provinciales desagregada por fuente de financiamiento para el periodo 2005-2019.

El **Gráfico 8** presenta la evolución de la inversión provincial según fuente de financiamiento y presenta el comportamiento de la inversión educativa provincial. Estas fuentes consisten en recursos de origen nacional (en concepto de transferencias no automáticas), la coparticipación federal de impuestos y los recursos netos de origen provincial.

GRÁFICO 8. Inversión educativa de las 24 jurisdicciones provinciales por fuente de financiamiento (2005-2019)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la CGECSE /MEN, serie de Índices de Precios IPC-INDEC, IPC-ECOLATINA y CFI/Ministerio de Hacienda de la Nación.
*Nota: Ver nota en Anexo Metodológico para años 2018 y 2019.

Entre 2005 y 2017 se pueden diferenciar tres comportamientos de la inversión según el impulso por fuente de financiamiento de los recursos (**Gráfico 8**).

El periodo 2005-2010 se caracteriza por un incremento del 56% de la inversión ejecutada en las provincias. Este estuvo impulsado por la afectación específica de los recursos coparticipables, que sumó recursos y contribuyó al incremento consolidado junto con la Nación para elevar la inversión en el marco de la Ley de Financiamiento Educativo. Entre 2010 y 2015 se registró un estancamiento respecto a la tendencia precedente, con tasas de crecimiento interanual moderadas: el incremento fue del 29% respecto al periodo previo⁴. En 2015 inicia una tendencia decreciente de la inversión del conjunto de las provincias. Entre 2015 y 2017 disminuyó un 8% en términos reales como consecuencia de la reducción de la inversión de origen provincial neta (no direccionada de origen nacional).

Analizar la inversión educativa provincial desde la perspectiva de la fuente de financiamiento expone la incidencia de los recursos direccionados de origen nacional. Es decir, la afectación de los recursos coparticipados afectados específicamente a Educación (transferencias automáticas) y los enviados a las provincias por la vía

⁴ En el año 2011, la falta de la Ley del presupuesto de la administración pública generó la no aplicación de la afectación específica, que direcciona parte de los recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos, a la Educación de manera exclusiva.

presupuestaria en concepto de programas educativos nacionales (transferencias no automáticas), vienen constituyendo una porción creciente del gasto educativo que se realiza por parte de las jurisdicciones provinciales.

La participación de los recursos de origen nacional en la inversión agregada provincial evidencia la importancia que tiene sostenerlos. Discontinuar la condicionalidad de estos recursos pondría en riesgo los niveles de inversión, al dejarlos librados a las pujas distributivas que se suceden en el interior de cada provincia en torno a los recursos no específicamente direccionados.

Mientras que los fondos de origen nacional por la doble vía han sido crecientes, los fondos provinciales netos de libre disponibilidad se vieron disminuidos, evidenciando el reemplazo de la fuente de financiamiento en la inversión educativa a cargo de ellas.

En definitiva, la potencialidad de los recursos coparticipados para mantener y sostener la participación relativa provincial para alcanzar el 6% del PIB se vio reducida y suplantada por los fondos disponibles por parte del conjunto de las jurisdicciones. En este contexto y ante la puja por los recursos, persiste la necesidad de establecer incentivos y/o reglas objetivas de protección de la inversión educativa. Discontinuar la afectación de los recursos coparticipables de origen nacional implicaría un efecto adverso para sostener el nivel de inversión en educación a cargo de las jurisdicciones provinciales.

3.2 ¿Qué incidencia tienen los recursos nacionales en la inversión educativa provincial?

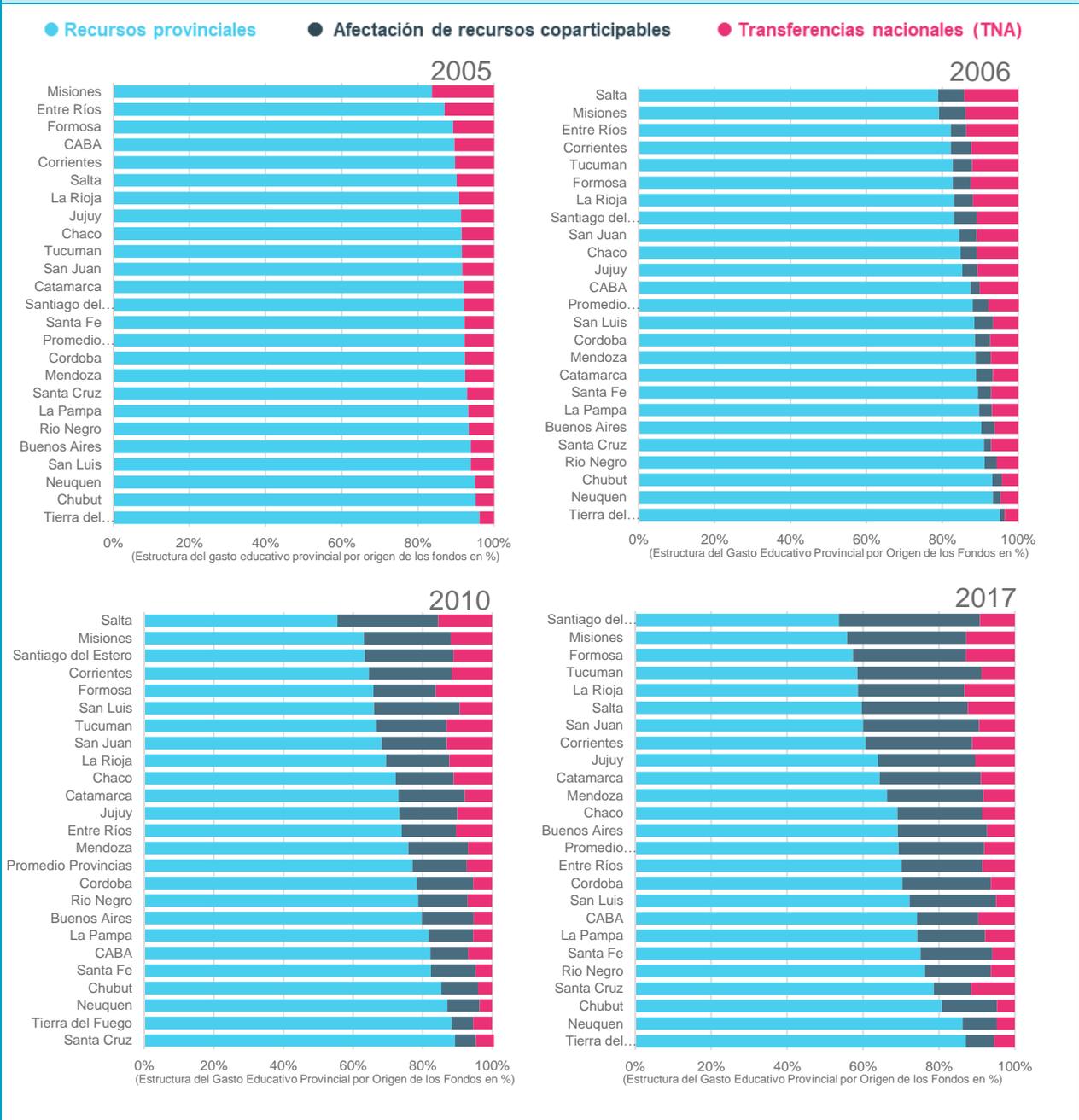
La equidad interprovincial en materia de financiamiento educativo es la gran cuenta pendiente de la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional. A pesar de que ambas leyes crearon mecanismos para atenuar las desigualdades, no han podido establecer la protección de los niveles de inversión educativa para alcanzar las metas establecidas.

La incidencia de la inversión de origen nacional en la estructura del financiamiento educativo provincial creció de forma constante desde el 2006 hasta el 2017. El **Gráfico 9** presenta la evolución de la inversión educativa clasificada por fuente de financiamiento para los años 2005, 2006, 2010 y 2017, desglosada por jurisdicción.

Esta selección de años permite analizar la incidencia de los recursos provenientes de la coparticipación federal para cuatro años claves que muestran diferentes periodos. El 2005 es el año de base sin afectación, el 2006 es el primer año que se aplicó la afectación, el 2010 como fin del periodo enmarcado en la meta de la Ley de Financiamiento Educativo y el 2017, siendo el último dato disponible, permite analizar la evolución en el marco de la Ley de Educación Nacional.

Los recursos coparticipables de origen nacional direccionados a las provincias tienen como objetivo atenuar las disparidades provinciales producto de las diferentes capacidades fiscales y niveles de recaudación tributaria. La incidencia de estos recursos nacionales en la estructura de financiamiento provincial ha tenido una tendencia creciente entre 2006 y 2017. El nivel de dependencia de cada jurisdicción del financiamiento nacional varió según el peso que tenga los recursos nacionales en la estructura de financiamiento de cada jurisdicción. En ciertos casos, las jurisdicciones presentan un alto nivel de dependencia respecto a los recursos nacionales para financiar el funcionamiento del sistema educativo provincial.

GRÁFICO 9. Estructura de la inversión educativa provincial según fuente de financiamiento por jurisdicción (2005, 2006, 2010 y 2017)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la CGECSE/MEN y CFI/Ministerio de Hacienda de la Nación.

En el año 2005, el 92% de la inversión total promedio de las jurisdicciones provinciales fue de origen provincial neto. El 8% restante fue en conceptos de fondos transferidos de origen nacional operacionalizadas como transferencias no automáticas.

El escenario comenzó a reconfigurarse de manera significativa desde el año 2006 con la vigencia de la afectación de recursos coparticipables impulsada por la Ley de Financiamiento Educativo sancionada el año anterior. Para este año, el porcentaje de la inversión provincial de origen provincial neto se redujo al 88%, a lo que se sumó un

8% de las transferencias de programas nacionales y un 4% proveniente de la coparticipación federal de impuestos destinada a la educación.

Entre 2006 y 2010, el comportamiento continuó en la misma senda. Mientras que el porcentaje de origen provincial neto se vio reducido al 77%, los adicionales de origen nacional aumentaron: 7% tuvo origen nacional en concepto de programas nacionales (vía transferencias no automáticas) y el 16% vía recursos coparticipados (transferencias automáticas). Así, la magnitud de la inversión provincial creció en pesos constantes.

No obstante, para el periodo 2011-2017, la estructura porcentual por cada fuente de financiamiento se modificó: la inversión de origen nacional sostuvo su senda creciente de la Nación, y la participación de la inversión provincial neta disminuyó. Es decir, para el año 2017, la participación de los recursos de origen provincial netos fue del 69% -el pico más bajo desde 2005- mientras que los programas nacionales continuaron en el 8% y la participación de los recursos coparticipados se elevó al 23%, alcanzando el pico máximo del periodo

El balance respecto del comportamiento por fuente de financiamiento de la inversión educativa para el conjunto de las jurisdicciones provinciales no fue homogéneo. En el **Gráfico 9** se observa la heterogénea incidencia de los recursos de origen nacional correspondiente a cada jurisdicción provincial. En algunos casos, es notorio cómo las jurisdicciones provinciales están condicionadas por la dependencia de los recursos nacionales. Para el año 2017 la inversión en educación de provincias como Santiago del Estero, Misiones, Formosa, Tucumán y La Rioja proviene entre el 40 y el 46% de los fondos nacionales a través de transferencias automáticas y no automáticas. En provincias como Tierra del Fuego, Neuquén y Chubut ese porcentaje se reduce a menos del 20%.

Hacia 2017, en 15 jurisdicciones provinciales la participación de los fondos nacionales representó entre el 30% y el 50% del total de la inversión provincial en educación, mientras que, en el extremo opuesto, en las 5 provincias patagónicas la participación se reducía hasta al 10%.

En función de la última información disponible al cierre del informe (correspondiente al año 2017), la responsabilidad por el aumento de los recursos para la educación recae en gran medida sobre las jurisdicciones provinciales. Como consecuencia del aumento de los recursos fiscales a través de más fondos coparticipables, la inversión en educación podrá incrementarse o disminuirse en función de las decisiones de política educativa provincial. El análisis de la evolución del federalismo fiscal-educativo evidencia que sin reglas fiscales claras y mecanismos que protejan la inversión en educación, el accionar de las gestiones prima por sobre los derechos de los estudiantes y las obligaciones que imponen las leyes.

3.3. ¿Cuál fue la distribución de los fondos de las provincias?

Esta sección analiza la estructura de la inversión educativa provincial a partir de cuatro desagregados según el destino del fondo: personal (salario docente), infraestructura y/o bienes y servicios, entre el periodo 2005 y 2017⁵.

En el **Gráfico 10** se presenta la estructura de la inversión educativa desagregada según el destino de los recursos utilizados. Allí, se evidencia la fuerte concentración de la inversión en los salarios docente. Esto limita la posibilidad de financiar otros rubros no salariales necesarios en la educación (becas, infraestructura, capacitación docente,

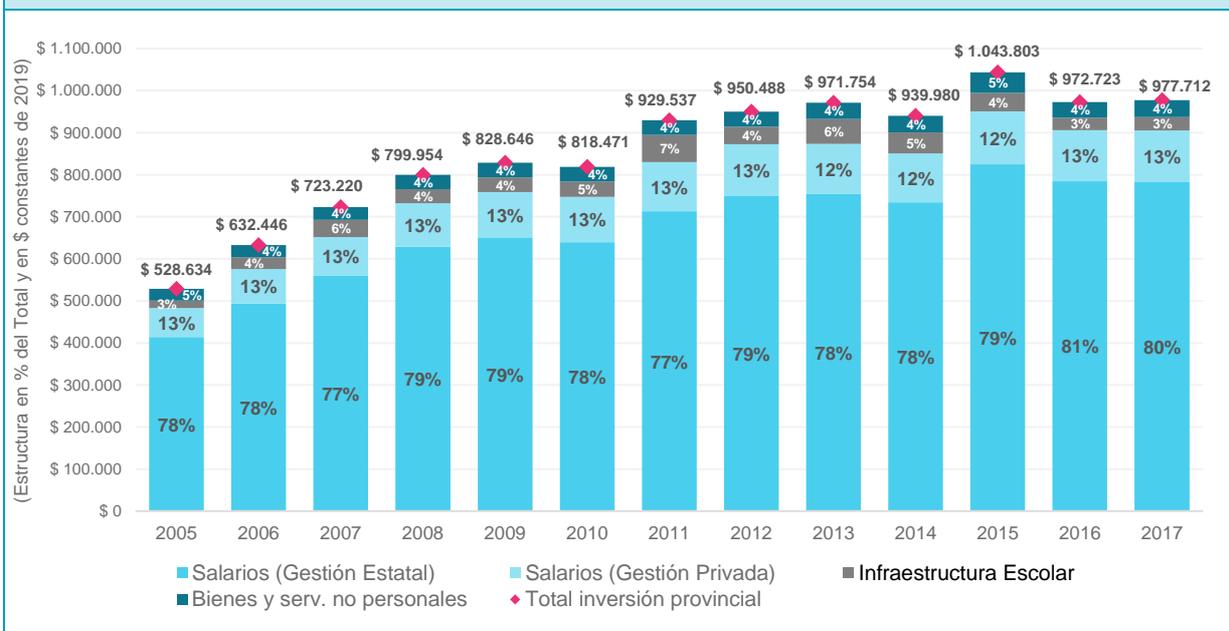
⁵ El principal desafío que presenta esta sección es la desactualización de la información. Al momento de elaborar este informe, los niveles de inversión provincial de los años 2018 y 2019 no se encontraban disponibles para su consulta. No obstante, como se evidencia en el análisis, la estructura no representó variaciones significativas que hagan pensar la posibilidad de cambios diferentes para esos años.

recursos informáticos, conectividad, etcétera). Para financiar estos rubros, las provincias dependen de los recursos de origen nacional, principalmente via transferencias no automáticas. La inversión educativa provincial se ha mantenido inflexible durante el periodo analizado.

Entre 2005 y 2017, la estructura de la inversión educativa por las jurisdicciones provinciales registró una concentración en los salarios docentes que osciló alrededor de 91% y 93% del total. La distribución por tipo de gestión correspondió entre el 78% y 80% a los salarios de gestión estatal y el restante 13% a los salarios subvencionados dependientes de la gestión privada.

En el mismo periodo, la posibilidad de disponer de recursos para la expansión y/o mantenimiento de la infraestructura escolar se mantuvo en torno al 3% y 5% de manera constante, con un excepcional pico de participación en los años 2011 (7%) y 2013 (6%). Asimismo, la disponibilidad de recursos para otro tipo de bienes de consumo necesarios como materiales, papelería, etc. y servicios generales y básicos la participación se reduce de manera constante en torno al 4% y 5% a lo largo del periodo.

GRÁFICO 10. Inversión educativa provincial clasificada por destino de rubro, en porcentaje del presupuesto provincial total y en \$ constantes de 2019 (2005-2017)



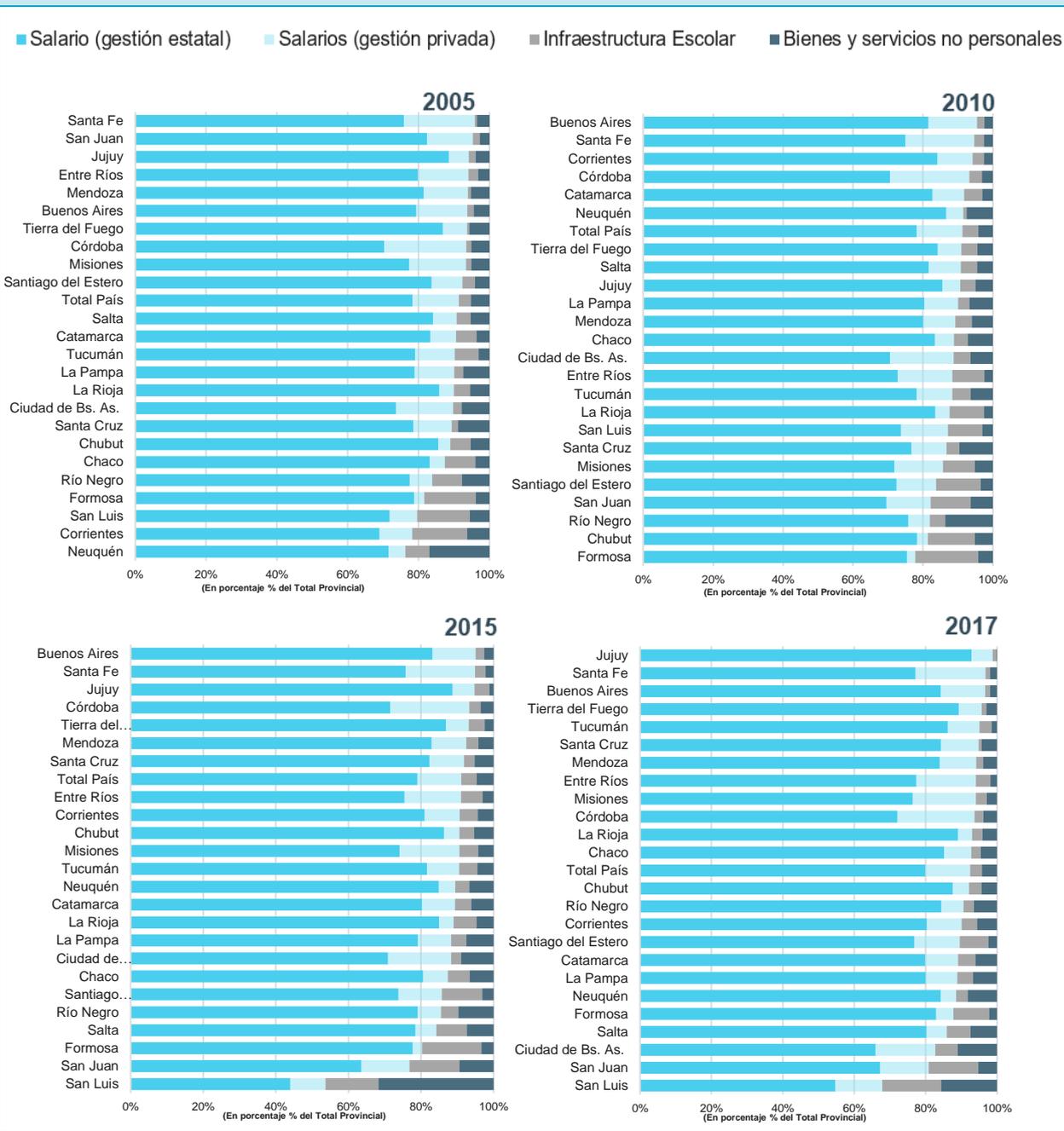
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la CGECSE/MEN y serie de Índices de Precios IPC-INDEC, IPC-ECOLATINA.

La estructura de la inversión educativa provincial clasificado por tipo de rubro, personal de gestión estatal y privado subvencionado, infraestructura escolar y bienes y servicios no personales no presenta niveles significativos de dispersión en términos porcentuales.

En el **Gráfico 11** se presenta la distribución por jurisdicción provincial para los años 2005, 2010, 2015 y 2017, evidenciando que en los últimos doce años la concentración en los salarios docentes fue del 91% tanto de gestión estatal como de gestión privada subvencionada.

A lo largo del periodo se observa una escasa disponibilidad de recursos destinados a financiar el mantenimiento, refacción y/o ampliación de la infraestructura y equipamiento escolar. Sólo tres provincias -Formosa, San Juan y San Luis-, destinaron más del 10% del presupuesto total provincial a este rubro.

GRÁFICO 11. Inversión Educativa según jurisdicción provincial clasificada por destino de rubro (2005, 2010, 2015 y 2017)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la CGECSE/MEN.

La evolución de los presupuestos educativos provinciales en el periodo 2005-2017 expone su concentración casi en su totalidad al pago de los salarios docentes, a diferencia del Estado nacional, como se evidenció en la sección anterior, que posee flexibilidad para direccionar sus fondos presupuestarios.

El esquema federal generó que la Nación incremente su incidencia en la direccionalidad de los fondos provinciales, a la vez, que las provincias reemplazaron la fuente del origen de los recursos reduciendo los niveles de inversión.

Debido al protagonismo de la política salarial en los presupuestos provinciales, es importante que futuras líneas de investigación profundicen en el análisis de las diferentes

estructuras salariales en busca de nuevos factores explicativos de las desigualdades educativas provinciales.

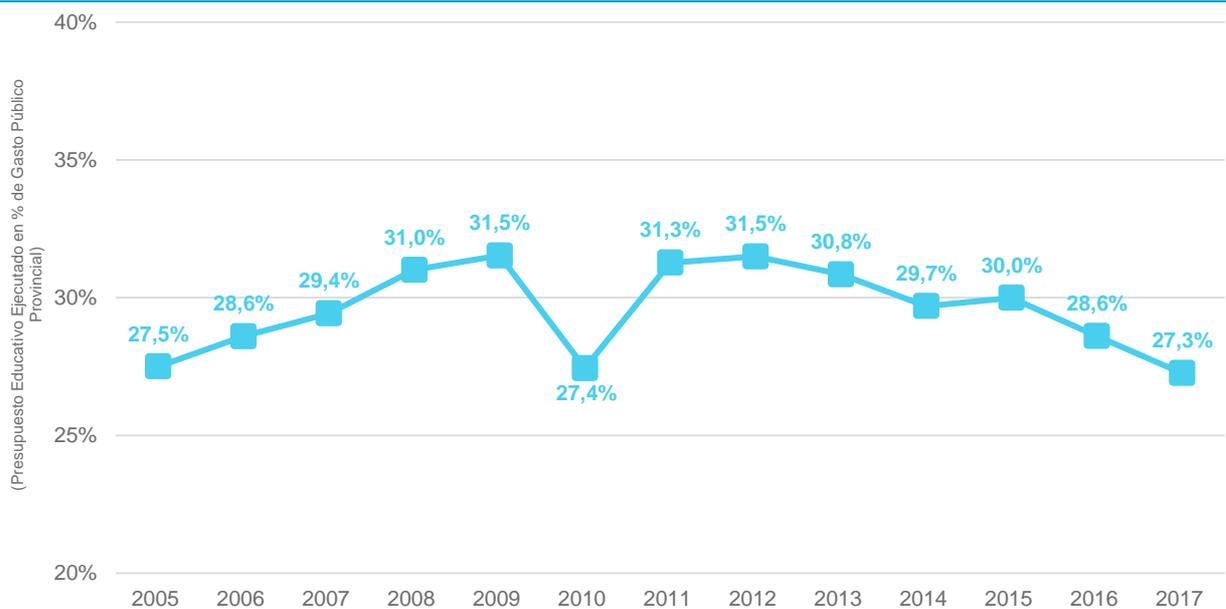
3.4 ¿Cuánto es el esfuerzo de las provincias en educación?

El esfuerzo presupuestario que el conjunto de las provincias realiza por la educación, es decir la proporción del gasto educativo sobre el gasto total, ha variado a lo largo del periodo analizado.

Como muestra el **Gráfico 12**, la evolución del esfuerzo registró un comportamiento diferenciado entre los períodos vinculados a las leyes de financiamiento educativo y educación nacional. Entre los años 2005 y 2009, vinculado al cumplimiento de las metas de inversión en educación, ciencia y tecnología, las jurisdicciones provinciales incrementaron en 4 puntos porcentuales su esfuerzo educativo, pasando del 27,5% en 2005 al 31,5% en el 2009.

Posteriormente, entre los años 2011 y 2017, se observa un estancamiento y disminución en el esfuerzo del conjunto provincial. La participación se redujo prácticamente en la misma proporción que el incremento del periodo previo, en un marco que vieron incrementada la disponibilidad de recursos provenientes del régimen de coparticipación federal de impuestos como de las transferencias en concepto de programa educativas nacionales (transferencias no automáticas).

GRÁFICO 12. Inversión educativa como porcentaje del presupuesto provincial (2005-2017)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la CGECSE/MEN.

*Nota: se ajustó la escala del eje vertical para una mejor visualización de la variación año por año.

4. La (in) equidad de la inversión educativa en las provincias

4.1. ¿Cuál es la magnitud de la inequidad educativa en las provincias?

Las leyes que rigen el financiamiento de la educación en Argentina (ver **Recuadro 1**) generaron un significativo impulso para elevar los niveles de inversión en educación consolidada entre 2005 y 2019. Como se analizó, el cumplimiento de la meta de inversión del 6% del PIB estipulada por la Ley de Educación Nacional persiste como desafío.

El análisis del financiamiento educativo en Argentina debe complementarse con una mirada comparada de la inversión educativa en las jurisdicciones provinciales. Esta sección aporta evidencia de la desigualdad reflejada en la brecha estructural entre las provincias que más invierten en educación y las que menos lo hacen. Asimismo, analiza cómo la afectación de recursos coparticipables fue un mecanismo efectivo para reducir la inequidad en las provincias.

El enfoque de brechas estructurales permite iluminar con perspectiva de mediano y largo plazo la magnitud de las desigualdades educativas. Es decir, orienta el análisis de aquellas variables que no se modificaron a pesar de iniciativas impulsadas tendientes a ello. Este enfoque se plantea como un instrumento analítico para identificar, caracterizar y cuantificar las distintas brechas, entendidas como las restricciones para garantizar niveles de equidad y desarrollo en las jurisdicciones provinciales (CEPAL, 2016).

Para analizar las brechas en las jurisdicciones provinciales se consideran dos dimensiones. La dimensión de fiscalidad se presenta mediante la recaudación per cápita y la estructura de las fuentes de financiamiento entre ambos niveles de gobierno. La dimensión de (in) equidad de inversión educativa se aborda mediante tres indicadores: la inversión educativa por alumno de gestión estatal, la medición del esfuerzo educativo y la disparidad de los salarios docentes.

La dimensión fiscal es la principal fuente de disponibilidad de recursos. El análisis se apoya en la mirada que combina la doble vía de origen del Estado nacional, programas educativos nacionales (transferencias no automáticas) y recursos coparticipables (transferencias automáticas) y por parte de las jurisdicciones provinciales los recursos de origen provincial respectivamente.

El indicador de nivel de inversión por alumno surge como resultado de considerar el presupuesto educativo (excluyendo las transferencias a la educación de gestión privada) dividido por la cantidad de estudiantes que asisten a establecimientos educativos de gestión estatal en la jurisdicción. Este indicador permite ver la porción de recursos destinados a la educación ponderando los diferentes tamaños de los sistemas educativos provinciales.

El nivel de inversión en educación guarda una estrecha relación con las capacidades fiscales de cada una de las jurisdicciones provinciales. En el **Gráfico 13** se presentan ambos indicadores, recursos tributarios per cápita y la inversión educativa por alumno de gestión estatal. La correlación entre ambos se cuantifica mediante un coeficiente que da cuenta en qué medida el nivel de inversión por alumno se relaciona con la capacidad fiscal de las jurisdicciones provinciales. Consiste en la variación sistémica de ambos indicadores. En 2005 el promedio coeficiente de correlación fue del 0,80 y en 2017 fue de 0,78. El nivel cercano a 1 de la correlación, evidencia que los niveles de inversión dependen en gran medida de la capacidad fiscal de cada jurisdicción.

GRÁFICO 13. Recaudación tributaria provincial per cápita e inversión educativa por alumno de gestión estatal en \$ constantes de 2019 por provincia (2005 y 2017)



Como se presentó en el **Gráfico 13** los datos reflejan fuertes inequidades entre las jurisdicciones provinciales en términos de cuánto invierten por alumno de gestión estatal y cuántos recursos fiscales tienen. Esta inequidad persiste a lo largo del periodo de manera estructural. Para los años 2005 y 2017, la mitad de las jurisdicciones provinciales invirtieron por encima del nivel promedio total país mientras que la otra mitad registraron niveles inferiores.

Debido a que el escenario de las jurisdicciones provinciales no es homogéneo, se requiere indagar las causas que determinan la vinculación entre ambas dimensiones. Si bien este análisis excede el alcance de este documento, hay tres dimensiones que aportarían elementos para comprender las causas estructurales: la potencialidad de

disponibilidad de recursos, la capacidad económica y la prioridad de inversión educativa, considerando el tamaño del sistema educativo y la determinación de los niveles salariales.

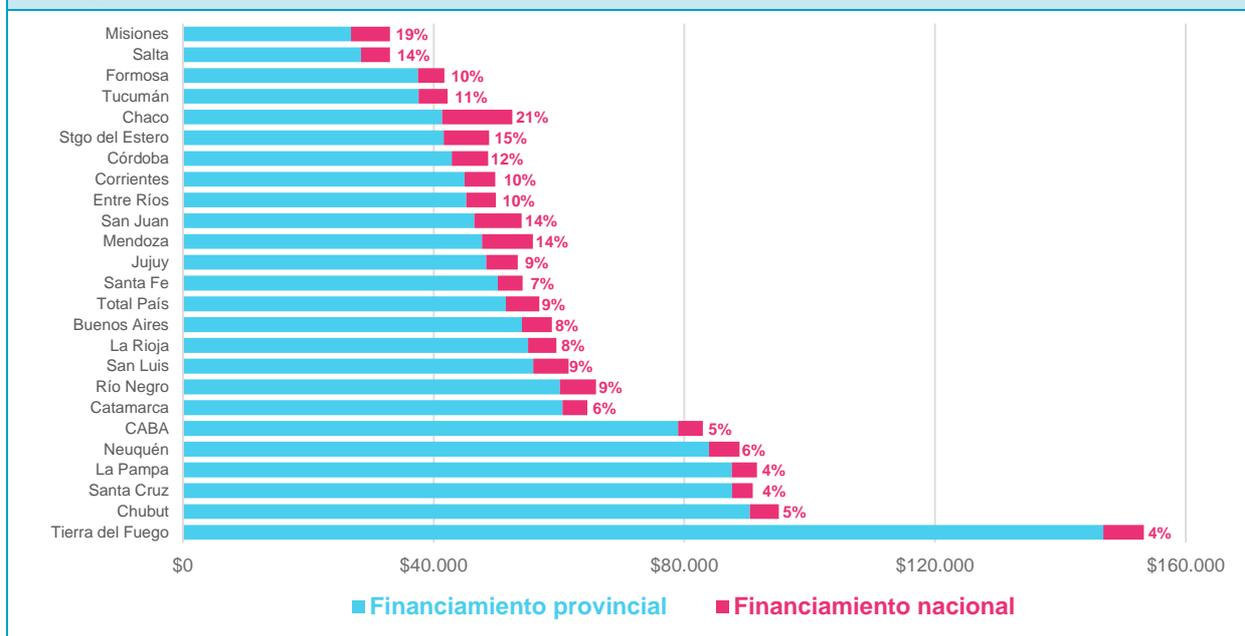
4.2. ¿Cómo fue la incidencia nacional en la disminución de las inequidades educativas provinciales?

Esta sección presenta el análisis de las brechas de inversión por alumno entre las jurisdicciones provinciales por fuentes de financiamiento. La descomposición permite indagar la incidencia del comportamiento de la estrategia del financiamiento educativo bajo el esquema federal entre los años 2005-2017 (**Anexo II**).

El **Gráfico 14** presenta el indicador de inversión educativa provincial por alumno de gestión estatal desagregada por fuente de financiamiento. Es decir, analiza la incidencia del financiamiento de origen nacional y los aportes de las jurisdicciones provinciales para los años extremos del periodo. Es decir, el año 2005, año de base sobre el cual sólo se disponían recursos de programas educativos nacionales. Mientras que para el año 2017, último año con información disponible, en el que además de los programas nacionales se dispone de los recursos coparticipables.

En 2005 las provincias financiaban entre el 80% y 96% de la inversión educativa por alumno con fondos de origen provincial excluyendo los de origen nacional. El análisis de la brecha de inversión educativa provincial neta por alumno expone que, en el año 2005, la brecha entre los extremos de la inversión fue de 5 veces, entre la provincia de menor (Misiones) y mayor inversión (Tierra del Fuego).

GRÁFICO 14. Inversión educativa provincial por alumno de gestión estatal por fuente de financiamiento. En \$ constante 2019 y en % según fuente de financiamiento (2005)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la CGECSE/MEN, DNAP/MECON y serie de Índices de Precios IPC-INDEC, IPC-ECOLATINA

La incidencia del Estado nacional obedeció al financiamiento de programas educativos nacionales y al cofinanciamiento de la política salarial destinada a las jurisdicciones provinciales. Como se presenta, la participación de origen nacional osciló alrededor del 4% - 5% para cinco provincias (Chubut, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Pampa, Santa Cruz y Tierra del Fuego), correspondiendo a las que presentan mayor disponibilidad de recursos.

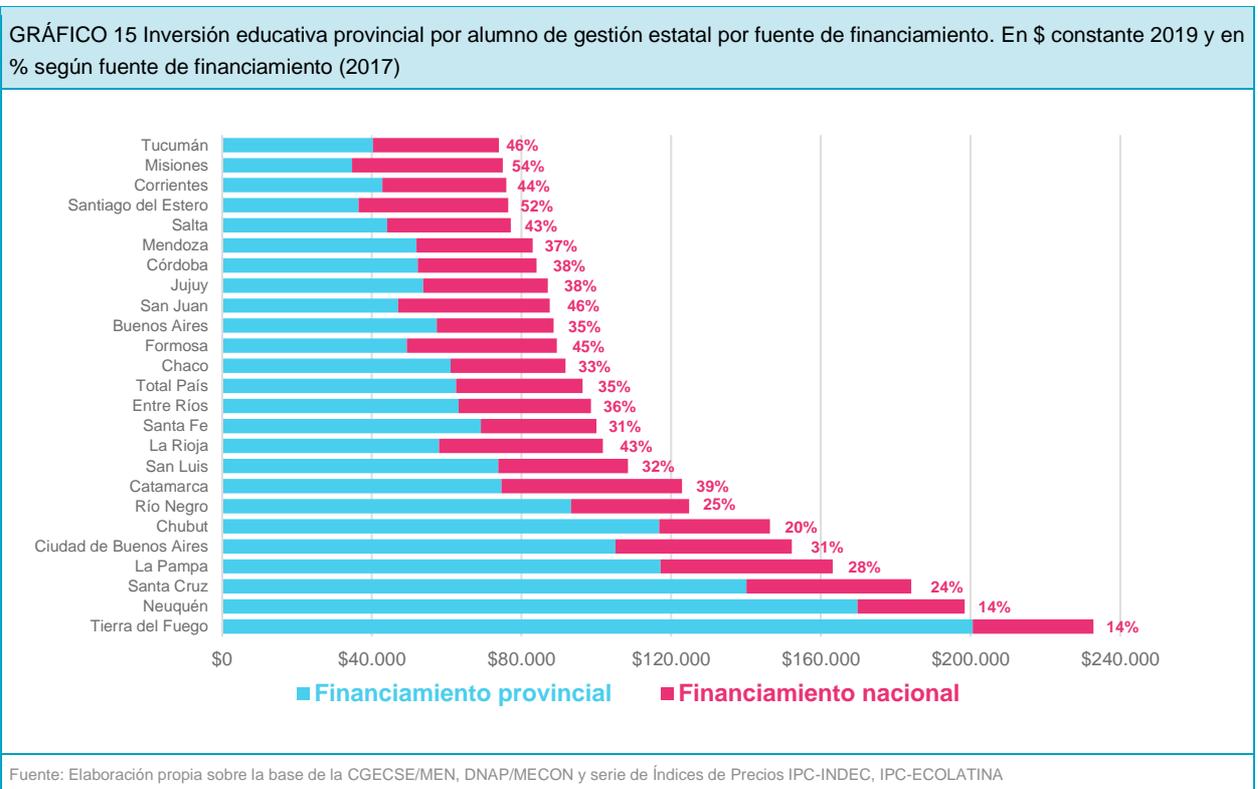
En la mayoría de las jurisdicciones, la participación nacional de la inversión por alumno de gestión estatal osciló entre el 6% y el 10%. En cambio, se observa que en seis provincias (Chaco, Misiones, Santiago del Estero, Mendoza, Salta y San Juan) los fondos nacionales representaron entre el 14% y 21%.

Como se presentó, la incidencia de los recursos de origen nacionales mediante programas educativos, tanto salariales en concepto de FONID, como de los no salariales, infraestructura y equipamiento, formación docente, educación técnico-profesional, etc., evidenciaron una disparidad como consecuencia de falta de criterios objetivos y redistributivos.

Luego de 12 años de implementada la estrategia de financiamiento que incorporó la asignación de recursos coparticipables, en el **Gráfico 15** se presenta la disparidad provincial de la inversión educativa por alumno desagregado por fuente de financiamiento.

La incidencia generada por la introducción de este mecanismo de financiamiento educativo resultó favorable en la reducción de las brechas estructurales de la inversión educativa por alumno estatal entre las provincias. En el año 2005, la brecha de inversión fue de 5 veces la magnitud entre la provincia con menor (Misiones) y mayor inversión (Tierra del Fuego) mientras que para el año 2017 se redujo a tres veces entre los umbrales de inversión menor (Tucumán) y mayor (Tierra del Fuego).

Asimismo, la incidencia de los fondos de origen nacional (programas educativos nacionales y recursos coparticipables) evidenció un avance redistributivo en las siete provincias (Misiones, Santiago del Estero, Tucumán, Corrientes, Salta, Santa Juan y Formosa) que presentan una menor disponibilidad de recursos de origen local.



La disminución de la brecha estructural de la inversión educativa provincial se sustenta en la variación real de ambos niveles a lo largo del periodo. Es decir, mientras que la provincia con menor inversión creció 132,8% entre 2005 y 2017, la provincia con mayor inversión creció 52,1%. Esta variación real de la inversión se explica por el fuerte

sesgo redistributivo que tiene la afectación específica de los recursos coparticipables impulsada por la Ley de Financiamiento Educativo y sostenida por la Ley de Educación Nacional (ver **Recuadro 1**).

Estos datos sugieren dos conclusiones. Por un lado, muestran que la brecha estructural de la inversión educativa con financiamiento neto entre las jurisdicciones provinciales persiste en el periodo analizado. Por otro lado, sugieren que la incidencia de los fondos de origen nacional tiene mayor potencial para disminuir las brechas de inversión entre las jurisdicciones mediante los recursos coparticipables afectados que los recursos provenientes de los programas educativos nacionales.

Se analiza el esfuerzo educativo provincial definido como la porción de recursos destinados a educación sobre el total del presupuesto. Este indicador permite ver el nivel de prioridad asignado al sector educativo por sobre otras finalidades (salud, seguridad, etc.). El esfuerzo presupuestario en educación que cada provincia realiza difiere ampliamente entre las jurisdicciones y obedece al tamaño y estructura del sistema educativo provincial.

Como puede verse en el **Tabla 2**, la mayoría de las provincias han incrementado su esfuerzo educativo entre 2005 y 2017, aunque el promedio total país se mantuvo en torno al 27% incrementándose el esfuerzo provincial inferior en 5 puntos porcentuales y reduciéndose el esfuerzo provincial mayor en 3 puntos porcentuales en dicho periodo.

La dispersión por provincias respecto del promedio total país es notoria. Mientras que en 2005 sólo seis provincias superaban la media nacional para el año 2017 se elevó a once provincias que superan el esfuerzo a nivel provincial, aunque la mayoría de ellas se ubica cerca de la media nacional.

La interpretación de este indicador como dimensión de brechas estructurales requiere analizarse a la luz de otros indicadores, por ejemplo, el nivel de inversión por alumno de gestión estatal por jurisdicción provincial. Esta necesidad obedece a que un determinado nivel de esfuerzo educativo provincial implica la prioridad respecto de otras áreas, pero también tiene implícita la magnitud de los recursos disponibles y el tamaño del sistema educativo.

Un conjunto de ocho jurisdicciones provinciales redujo el nivel de esfuerzo educativo, Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Jujuy, Mendoza, San Juan, Santa Fe y Santiago del Estero. Sin embargo, esto no implica que hayan reducido el nivel de inversión educativa por alumno de gestión estatal, en todo caso, reflejan distintas variaciones en el nivel de inversión a lo largo del periodo.

Las provincias que elevaron de manera significativa el nivel de inversión por alumno tuvieron, a su vez, mayores niveles de esfuerzo educativo provincial (Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Luis, Salta y Tucumán). Resulta llamativo que Córdoba es la única situación que reduciendo su esfuerzo educativo provincial incrementó la inversión por alumno por encima de la media nacional entre 2005 y 2017.

En definitiva, el análisis de la desigualdad educativa requirió profundizar en la estructura del financiamiento educativo bajo este esquema federal, diferenciando el origen de los recursos nacionales y provinciales que permitan aportar lecciones respecto de las iniciativas implementadas para la disminución de las brechas estructurales de la inversión educativa en las jurisdicciones provinciales.

TABLA 2. Esfuerzo educativo provincial e inversión educativa por alumno de gestión estatal por jurisdicción en \$ constantes de 2019 y en % del gasto total (2005 y 2017)

Jurisdicciones Provinciales y Total País	Esfuerzo Educativo Provincial			Inversión educativa por alumno de gestión estatal		
	2005	2017	Diferencia %	2005	2017	Variación % real
Buenos Aires	34,7%	31,8%	-8,4%	\$ 58.283	\$ 88.569	52,0%
Catamarca	23,8%	26,3%	10,6%	\$ 66.230	\$ 122.891	85,6%
Chaco	27,4%	30,5%	11,3%	\$ 45.407	\$ 91.740	102,0%
Chubut	24,6%	29,9%	21,6%	\$ 95.188	\$ 146.391	53,8%
Ciudad de Bs.As.	24,5%	18,1%	-26,1%	\$ 90.204	\$ 152.224	68,8%
Córdoba	25,7%	24,6%	-4,3%	\$ 47.662	\$ 84.012	76,3%
Corrientes	29,1%	30,9%	6,4%	\$ 50.667	\$ 75.894	49,8%
Entre Ríos	25,2%	26,7%	6,3%	\$ 53.279	\$ 98.512	84,9%
Formosa	21,1%	22,8%	8,1%	\$ 42.176	\$ 89.426	112,0%
Jujuy	29,6%	23,3%	-21,3%	\$ 53.278	\$ 87.046	63,4%
La Pampa	23,3%	27,2%	16,7%	\$ 94.772	\$ 163.133	72,1%
La Rioja	18,3%	20,9%	14,2%	\$ 60.859	\$ 101.762	67,2%
Mendoza	28,5%	25,7%	-9,8%	\$ 52.248	\$ 82.997	58,9%
Misiones	22,6%	30,0%	32,7%	\$ 33.270	\$ 74.999	125,4%
Neuquén	23,3%	28,7%	23,2%	\$ 88.542	\$ 198.374	124,0%
Río Negro	27,8%	30,6%	10,1%	\$ 64.739	\$ 124.780	92,7%
Salta	23,6%	28,9%	22,5%	\$ 31.757	\$ 77.083	142,7%
San Juan	24,5%	22,9%	-6,5%	\$ 51.386	\$ 87.562	70,4%
San Luis	19,9%	29,3%	47,2%	\$ 59.870	\$ 108.446	81,1%
Santa Cruz	12,8%	27,1%	111,7%	\$ 95.165	\$ 184.111	93,5%
Santa Fe	29,2%	28,4%	-2,7%	\$ 55.599	\$ 99.978	79,8%
Santiago del Estero	23,7%	23,2%	-2,1%	\$ 45.548	\$ 76.403	67,7%
Tierra del Fuego	22,4%	25,0%	11,6%	\$ 153.064	\$ 232.825	52,1%
Tucumán	22,5%	24,0%	6,7%	\$ 41.559	\$ 73.943	77,9%
Total país	27,5%	27,3%	-0,9%	\$ 56.536	\$ 96.265	70,3%
Mínimo	12,8%	18,1%	5,3%	\$ 31.757	\$ 73.943	132,8%
Máximo	34,7%	31,8%	-2,9%	\$ 153.064	\$ 232.825	52,1%
Brecha	3	2		5	3	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la DNAP/MECON, CGECSE/MEN y serie de Índices de Precios IPC-INDEC, IPC-ECOLATINA

Conclusiones

La sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (2005) y de Educación Nacional (2006) marcaron un punto de inflexión al establecer el umbral de inversión mínima en el sector educativo del país. Las metas de inversión establecidas constituyeron un puntapié para orientar los esfuerzos adicionales que, de manera conjunta, la Nación y las provincias debían realizar para alcanzar su cumplimiento.

Estableciendo metas anuales, la LFE delimitó un sendero progresivo de incremento de los recursos para alcanzar la inversión del 6% del PIB en educación, ciencia y tecnología en el año 2010 y, posteriormente, la LEN estipuló una vez alcanzada la meta, el presupuesto conjunto del Estado nacional y las jurisdicciones provinciales destinado de forma exclusiva a la educación no podría ser inferior a 6% del PIB (excluyendo ciencia y tecnología).

Este informe realizó el monitoreo de la evolución de la inversión en educación para el periodo 2005-2019 a la luz de las metas de inversión. Entre el periodo 2005 y 2010 la inversión creció a un ritmo inédito impulsado por la LFE en un contexto macroeconómico favorable y se alcanzaron las metas establecidas. La LFE marcó un hito al establecer un mecanismo de coordinación federal para incrementar la inversión educativa y una nueva estrategia para asignar recursos. A partir del 2010, el mecanismo introducido por la LFE, la afectación específica de parte de los recursos coparticipables comenzó a disminuir su incidencia. El ritmo de inversión se desaceleró, y la inversión osciló en torno a los 5,5% del PIB, en un contexto macroeconómico fluctuante y receptivo. En el año 2019 la inversión consolidada alcanzó apenas el 4,8% del PIB.

El análisis del periodo señala no sólo la necesidad de proteger la inversión educativa de los vaivenes macroeconómicos con nuevos instrumentos de financiamiento educativo sino también los desafíos vinculados a la estructura y mecanismos de asignación de recursos existentes en Argentina.

La afectación de recursos coparticipables produjo un efecto de reemplazo de fuente de financiamiento en las jurisdicciones provinciales. Esto implicó la disminución de la inversión provincial con recursos propios, generando un aumento de la incidencia de los recursos coparticipables de origen nacional en la estructura del financiamiento provincial. Resulta llamativo que esto sucediera en un contexto de mayor correspondencia fiscal, que les permitió disponer con mayor holgura financiera. Diseñar y potenciar instrumentos de financiamiento con criterios objetivos (umbrales mínimos de gasto por alumno e incremento del esfuerzo nacional y provincial) que impulsen la direccionalidad gradual de los recursos permitirá cumplir con los niveles de inversión establecidos en la Ley de Educación Nacional.

Respecto de la composición de la inversión nacional y de las jurisdicciones provinciales, ambas evidencian una estructura presupuestaria concentrada en salarios docentes, aunque con lógicas diferentes. El Estado nacional dispone de fondos flexibles y discrecionales pudiendo evitar su concentración en política salarial utilizando esos fondos para impulsar programas educativos nacionales con criterios redistributivos destinados a la educación básica en las jurisdicciones provinciales.

Las jurisdicciones provinciales, en cambio, poseen una alta concentración de sus presupuestos destinados a salarios docentes, cuya naturaleza es inflexible a la baja en el corto plazo. Como consecuencia, disponen de menores márgenes de decisión política respecto de la direccionalidad en el uso de los recursos para financiar otras demandas y necesidades que el sistema educativo requiere.

Las jurisdicciones provinciales presentan niveles de inversión dispares. Aunque la coparticipación federal muestra un significativo carácter redistributivo, no logra superar

las disparidades estructurales persistentes entre las provincias. No obstante, la incidencia de los recursos de origen nacional coparticipables y de los fondos vía programas educativos nacionales contribuyeron a disminuir las inequidades de la inversión educativa por alumno de gestión estatal entre las jurisdicciones provinciales.

La combinación de mecanismos de asignación de recursos con criterios objetivos y transparentes y metas educativas explícitas sobre los cuales se promuevan políticas de financiamiento educativo se posicionan como la principal herramienta para imprimir mayores niveles de equidad educativa en las provincias. Por su parte, las provincias podrían explorar opciones y alternativas de optimización de los presupuestos educativos concentrados en salarios docentes jerarquizando la pirámide salarial y la carrera docente.

Bibliografía

Claus, A. y Sánchez, B. (febrero de 2019). El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década. Documento de Trabajo N°178. Buenos Aires: CIPPEC.

Claus, A. (2019). La relación fiscal-educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos. Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.9, n.16. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. Brasil.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). El enfoque de brechas estructurales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible aplicado al análisis de las provincias argentinas. Serie Estudios y Perspectivas N° 48, Oficina de Buenos Aires, CEPAL.

Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina (OPC). (septiembre 2019). Relación Fiscal entre Nación y Provincias. Evolución desde 1993 hasta la actualidad. Honorable Congreso de la Nación Argentina.

Anexo I. Apéndice estadístico

TABLA A1. Evolución de inversión educativa de la Nación por programa presupuestario y repartición ministerial, en MM\$ ctes. (2005-2019)

Jurisdicción de la Administración Pública Nacional	Políticas Educativas	Ejecución Presupuestaria 2005/2019 (En Millones de \$ corrientes)														
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ministerio de Educación de la Nación	Educación Superior Universitaria (SPU)*	\$2.880,4	\$3.947,3	\$5.401,5	\$7.376,5	\$9.827,4	\$12.233,1	\$16.239,6	\$20.900,9	\$27.255,8	\$36.326,4	\$48.448,5	\$63.131,8	\$86.726,2	\$116.473,3	\$134.068,0
	Fondos Nacionales Salarial (CFE) (FONID, MDN y Ex-Compensación-Aporte Nacional)	\$1.341,3	\$1.575,2	\$2.739,7	\$2.685,6	\$2.391,1	\$2.865,5	\$4.320,3	\$4.972,5	\$4.883,6	\$5.392,1	\$7.712,7	\$18.834,9	\$23.975,2	\$24.571,2	\$22.172,9
	Gestión Educativa, Compensatoria y Política Socioeducativa	\$337,5	\$443,2	\$603,0	\$674,7	\$775,3	\$856,3	\$1.165,0	\$1.453,9	\$2.492,2	\$4.622,1	\$5.993,9	\$5.134,6	\$4.541,3	\$3.467,3	\$987,8
	Infraestructura y Equipamiento (DiyE)	\$94,0	\$145,7	\$147,9	\$147,4	\$224,6	\$363,4	\$659,2	\$1.172,4	\$1.596,7	\$2.181,5	\$2.836,3	\$2.984,6	\$4.977,0	\$4.898,0	\$6.389,4
	Educación Técnica (INET)	\$14,6	\$272,1	\$267,7	\$329,7	\$414,0	\$615,5	\$732,8	\$1.006,9	\$1.323,8	\$1.555,4	\$2.524,0	\$638,5	\$3.326,2	\$4.055,4	\$3.997,4
	Formación Docente (INFOD)				\$65,7	\$49,2	\$65,2	\$75,9	\$130,1	\$544,0	\$700,7	\$984,8	\$1.054,9	\$1.375,9	\$1.428,4	\$1.166,3
	Evaluación de la Educación (SECVAl)	\$10,4	\$9,1	\$11,6	\$32,9	\$23,7	\$37,3	\$25,8	\$35,8	\$88,0	\$96,0	\$73,5	\$306,9	\$370,4	\$332,6	\$454,8
	Innovación y Calidad (SICE)	\$58,6	\$62,7	\$69,5	\$114,3	\$103,3	\$63,9	\$94,2	\$112,7	\$99,5	\$74,5	\$74,0	\$907,9	\$231,7	\$1.260,8	\$1.105,9
	Fortalecimiento Territorial y Acompañamiento de Organizaciones Educativas (SGE)														\$71,5	\$175,2
	Erogaciones Figurativas y Transferencias Varias	\$15,9	\$28,8	\$33,0	\$23,9	\$63,2	\$79,8	\$100,9	\$116,6	\$152,6	\$168,1	\$221,2	\$257,0	\$301,5	\$258,8	\$303,6
	Resto de Acciones**	\$55,5	\$75,4	\$114,2	\$108,2	\$130,0	\$162,3	\$210,9	\$246,3	\$321,9	\$434,9	\$608,4	\$793,8	\$1.006,5	\$1.029,1	\$1.295,4
	Subtotal	\$4.808,1	\$6.559,5	\$9.388,2	\$11.558,7	\$14.001,8	\$17.342,3	\$23.624,5	\$30.148,0	\$38.757,9	\$51.551,6	\$69.477,2	\$94.044,8	\$126.831,9	\$157.846,5	\$172.116,7
	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (ANSES)	Conectar Igualdad / PLANIED / Aprender Conectados						\$79,5	\$3.599,4	\$1.278,5	\$4.116,9	\$4.150,2	\$2.352,9	\$2.316,1	\$3.646,5	\$3.053,0
PROGRESAR												\$6.868,3	\$9.045,3	\$8.156,9	\$10.645,4	\$9.457,2
Subtotal		N/A.	N/A.	N/A.	N/A.	N/A.	\$79,5	\$3.599,4	\$1.278,5	\$4.116,9	\$4.150,2	\$9.221,2	\$11.361,4	\$11.803,4	\$13.698,4	\$11.406,2
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Ministerio del Interior y Obras Públicas	Infraestructura: Educación Básica	\$203,8	\$254,1	\$296,2	\$486,4	\$553,3	\$783,7	\$774,6	\$616,0	\$418,4	\$796,5	\$2.102,7	\$1.331,6	\$667,9	\$625,0	\$354,9
	Infraestructura: Educación Universitaria				\$89,0	\$113,3	\$152,6	\$99,5	\$171,6	\$198,4	\$175,3	\$411,4	\$543,5	\$1.024,0	\$408,0	\$409,2
	Subtotal	\$203,8	\$254,1	\$296,2	\$575,4	\$666,5	\$936,3	\$874,1	\$787,7	\$616,8	\$971,8	\$2.514,0	\$1.875,1	\$1.691,9	\$1.033,0	\$764,1
TOTAL	\$5.012,0	\$6.813,6	\$9.684,4	\$12.134,2	\$14.668,3	\$18.358,1	\$28.097,9	\$32.214,2	\$43.491,5	\$56.673,6	\$81.212,5	\$107.281,2	\$140.327,2	\$172.577,9	\$184.287,0	

Fuente: elaboración propia.

Nota: *Incluye CONEAU, **Corresponde a Actividades Centrales, Cooperación Internacional y Biblioteca Nacional del Maestro. Corresponde a la ejecución presupuestaria anual con criterio de devengado respectivamente para los años 2005-2019. Índice de Precios al Consumidor: años 2005-2016 empalmado en base a IPCs de consultoras privadas y 2016-2019; IPC/Nacional/INDEC.

TABLA A2. Inversión educativa provincial por alumno de gestión estatal por fuente de financiamiento (2005-2006-2010-2017) (en pesos \$ corrientes)

Jurisdicciones y Total País	2005			2006			2010			2017		
	Provincia Neto	Programas Educativos Nacionales (TNA)	Afectación CFI (TA)	Provincia Neto	Programas Educativos Nacionales (TNA)	Afectación CFI (TA)	Provincia Neto	Programas Educativos Nacionales (TNA)	Afectación CFI (TA)	Provincia Neto	Programas Educativos Nacionales (TNA)	Afectación CFI (TA)
Buenos Aires	\$ 54.101	\$ 4.182	\$ 0	\$ 60.990	\$ 4.966	\$ 2.848	\$ 62.484	\$ 5.062	\$ 14.183	\$ 57.313	\$ 7.462	\$ 23.794
Catamarca	\$ 60.578	\$ 5.652	\$ 0	\$ 77.126	\$ 6.365	\$ 4.145	\$ 69.820	\$ 8.580	\$ 20.836	\$ 74.623	\$ 12.233	\$ 36.035
Chaco	\$ 41.363	\$ 4.044	\$ 0	\$ 49.975	\$ 6.731	\$ 2.687	\$ 54.938	\$ 9.098	\$ 13.695	\$ 61.011	\$ 8.594	\$ 22.135
Chubut	\$ 90.431	\$ 4.758	\$ 0	\$ 101.623	\$ 4.837	\$ 2.844	\$ 107.882	\$ 5.286	\$ 13.873	\$ 116.781	\$ 7.277	\$ 22.333
Ciudad de Buenos Aires	\$ 79.025	\$ 11.179	\$ 0	\$ 104.798	\$ 15.075	\$ 3.527	\$ 103.813	\$ 11.317	\$ 17.604	\$ 105.039	\$ 17.484	\$ 29.701
Córdoba	\$ 42.905	\$ 4.756	\$ 0	\$ 48.103	\$ 5.407	\$ 3.018	\$ 51.559	\$ 5.058	\$ 15.084	\$ 52.279	\$ 6.820	\$ 24.913
Corrientes	\$ 44.937	\$ 5.730	\$ 0	\$ 37.572	\$ 6.424	\$ 2.816	\$ 33.569	\$ 7.151	\$ 14.721	\$ 42.821	\$ 9.470	\$ 23.603
Entre Ríos	\$ 45.197	\$ 8.082	\$ 0	\$ 49.683	\$ 10.020	\$ 3.022	\$ 58.754	\$ 10.568	\$ 15.614	\$ 63.164	\$ 10.148	\$ 25.200
Formosa	\$ 37.513	\$ 4.663	\$ 0	\$ 52.295	\$ 8.122	\$ 3.137	\$ 55.005	\$ 14.040	\$ 15.547	\$ 49.348	\$ 12.142	\$ 27.936
Jujuy	\$ 48.386	\$ 4.893	\$ 0	\$ 54.627	\$ 7.325	\$ 2.689	\$ 61.180	\$ 9.050	\$ 14.904	\$ 53.722	\$ 9.655	\$ 23.669
La Pampa	\$ 87.561	\$ 7.212	\$ 0	\$ 87.809	\$ 7.754	\$ 3.893	\$ 116.944	\$ 8.906	\$ 20.837	\$ 117.082	\$ 14.025	\$ 32.025
La Rioja	\$ 55.077	\$ 5.782	\$ 0	\$ 59.628	\$ 8.965	\$ 3.675	\$ 69.326	\$ 13.106	\$ 19.194	\$ 57.977	\$ 14.093	\$ 29.692
Mendoza	\$ 47.733	\$ 4.515	\$ 0	\$ 53.046	\$ 5.003	\$ 2.848	\$ 54.244	\$ 5.692	\$ 13.939	\$ 51.894	\$ 7.634	\$ 23.469
Misiones	\$ 26.802	\$ 6.468	\$ 0	\$ 30.206	\$ 6.600	\$ 3.316	\$ 33.638	\$ 8.196	\$ 17.080	\$ 34.736	\$ 11.636	\$ 28.626
Neuquén	\$ 83.918	\$ 4.624	\$ 0	\$ 108.654	\$ 5.607	\$ 2.607	\$ 123.616	\$ 5.551	\$ 13.912	\$ 169.728	\$ 9.943	\$ 18.704
Río Negro	\$ 60.157	\$ 4.582	\$ 0	\$ 77.873	\$ 5.218	\$ 2.939	\$ 77.480	\$ 7.551	\$ 15.132	\$ 93.205	\$ 8.408	\$ 23.167
Salta	\$ 28.436	\$ 3.322	\$ 0	\$ 29.950	\$ 5.859	\$ 2.831	\$ 23.180	\$ 7.764	\$ 14.529	\$ 44.080	\$ 10.128	\$ 22.875
San Juan	\$ 46.477	\$ 4.909	\$ 0	\$ 51.275	\$ 7.811	\$ 3.270	\$ 51.120	\$ 11.991	\$ 17.283	\$ 46.994	\$ 9.603	\$ 30.965
San Luis	\$ 55.905	\$ 3.965	\$ 0	\$ 54.133	\$ 4.484	\$ 3.298	\$ 34.804	\$ 6.183	\$ 16.327	\$ 73.770	\$ 6.161	\$ 28.516
Santa Cruz	\$ 87.612	\$ 7.554	\$ 0	\$ 96.846	\$ 8.669	\$ 2.303	\$ 165.513	\$ 10.755	\$ 11.504	\$ 140.074	\$ 23.715	\$ 20.322
Santa Fe	\$ 50.231	\$ 5.368	\$ 0	\$ 57.749	\$ 5.939	\$ 2.892	\$ 72.487	\$ 5.489	\$ 14.902	\$ 69.084	\$ 7.459	\$ 23.435
Santiago del Estero	\$ 41.629	\$ 3.919	\$ 0	\$ 42.776	\$ 6.224	\$ 3.446	\$ 37.389	\$ 8.030	\$ 18.290	\$ 36.448	\$ 7.943	\$ 32.013
Tierra del Fuego	\$ 146.847	\$ 6.217	\$ 0	\$ 169.970	\$ 7.055	\$ 2.461	\$ 190.174	\$ 12.779	\$ 14.643	\$ 200.605	\$ 13.664	\$ 18.556
Tucumán	\$ 37.621	\$ 3.938	\$ 0	\$ 43.793	\$ 7.309	\$ 3.078	\$ 44.501	\$ 10.368	\$ 15.817	\$ 40.298	\$ 7.190	\$ 26.455
Total País	\$ 51.521	\$ 5.015	\$ 0	\$ 58.657	\$ 6.338	\$ 2.976	\$ 61.771	\$ 7.070	\$ 15.095	\$ 62.502	\$ 8.907	\$ 24.856

Fuente: elaboración propia en base a información de CGECSE/MEN, DNAP/MECON y presupuestoabierto.gob.ar

Anexo II. Aclaraciones metodológicas

Nota 1

Para los años 2018 y 2019 de gráfico 1 de "Meta de inversión consolidada según LFE y LEN en porcentaje del PIB (2005-2019)" se consideró la publicación del gráfico presentado por el Ministro de Educación de la Nación, Dr. Nicolas Trotta, durante su exposición en la Comisión de Educación del Senado del Honorable Congreso Nacional con fecha 23 de abril del año 2020.

Nota 2

Para el cálculo de la inversión consolidada del gasto en educación expresada en pesos constantes del año 2019, se consideró el promedio anualizado que surge del Índice de Precios al Consumidor (IPC) a nivel nacional, contemplando para los años 2005-2016 el IPC-ECOLATINA y para los años 2017-2019 el IPC-INDEC.

Nota 3

Para el cálculo de la inversión consolidada en educación, ciencia y tecnología en porcentaje del producto interno bruto (PIB) se consideró la información publicada por el INDEC.

Nota 4

La información elaborada en el informe se realizó considerando los datos de los organismos oficiales publicados hasta el mes de julio de 2020.

Acerca del autor y la autora



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Agustín Claus

– Investigador asociado del Programa de Educación de CIPPEC

Maestrando en Políticas Públicas y Desarrollo Gubernamental y Licenciado en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de posgrado del Seminario de Economía y Administración de la Educación en la Maestría de Ciencias Sociales con Orientación en Educación de la FLACSO. Es autor de varios artículos especializados en planeamiento, economía y administración de la educación.

María Eugenia Bucciarelli

– Consultora del Programa de Educación de CIPPEC

Maestranda en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Licenciada en Ciencia Políticas (UNLAM). Profesora en Ciencia Política por la Universidad Austral. Docente en colegios secundarios.

El programa de Educación de CIPPEC agradece el apoyo de la Fundación Lúminis para la realización de este informe. En particular, agradece a Marcos Orteu por su apoyo cercano a lo largo de todo el proceso y sus comentarios al documento.

Los autores agradecen a Alejandra Cardini, directora del proyecto que da origen a este documento, por su acompañamiento a lo largo de todo el proceso y sus lecturas críticas a sucesivas versiones del texto.

Alejandro Morduchowicz y María Fernanda Luna participaron muy generosamente del proceso de revisión de calidad de documentos de CIPPEC a través de una lectura atenta y realizaron valiosos comentarios sobre el texto.

Otras lecturas y comentarios muy enriquecedores vinieron por parte de José Gasparín, Juan Rodil, Sebastián Zírpola, Carla Paparella y Paula Razquin. Además, los aportes del equipo del Programa de Educación de CIPPEC y de los miembros del Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo en sesiones de discusión se contemplaron en este informe. Finalmente, Belén Felix realizó una cuidadosa edición del documento y realizó generosos comentarios. A todos ellos, un muy especial agradecimiento.

Para citar este documento: Claus, A. y Bucciarelli, M. (agosto de 2020). El financiamiento educativo en Argentina: el desafío de la equidad bajo un esquema federal. *Documento de Trabajo N°194*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Trabajo de CIPPEC buscan contribuir al conocimiento sobre un tema, ser una fuente de consulta de investigadores y especialistas, y acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

