

MONITOREO DE LA LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

Informe Anual
Período Abril 2006-Abril 2007

Mayo 2007

Equipo de trabajo:

Axel Rivas (Director del Programa de Educación) – arivas@cippec.org

Luciano Di Gresia, Martín Scasso, Alejandro Vera y Analía Viola.

WWW.CIPPEC.ORG/MLFE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. LA LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO	2
2.1. METAS DE FINANCIAMIENTO	3
2.2. METAS EDUCATIVAS	4
2.3 GARANTIZAR 10 AÑOS DE ESCOLARIDAD OBLIGATORIA PARA TODOS	8
2.4 INCREMENTO DE LA MATRÍCULA EN ESCUELAS DE JORNADA COMPLETA/EXTENDIDA	9
2.5 ERRADICACIÓN DEL ANALFABETISMO	9
3. LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN	11
3.1 ACCESO A LA INFORMACIÓN	11
3.2 ÍNDICE DE TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN SOBRE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO	12
4. EL FINANCIAMIENTO NACIONAL	16
4.1 EL PRESUPUESTO EDUCATIVO NACIONAL 2007	16
4.2 CUMPLIMIENTO DE LA META DE LA LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO POR PARTE DEL ESTADO NACIONAL	19
4.3 EL PROBLEMA DE LA SUBDECLARACIÓN DEL PBI NACIONAL	20
4.4 RESUMEN DEL CUMPLIMIENTO DEL ESTADO NACIONAL	20
4.5 EL IMPACTO EN LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA	21
4.6 DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS EDUCATIVOS NACIONALES ENTRE LAS JURISDICIONES	24
4.7 LA DISTRIBUCIÓN ACTUAL	25
5. EL FINANCIAMIENTO PROVINCIAL	29
5.1 INVERSIÓN EDUCATIVA PROVINCIAL	29
5.2 DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO PROVINCIAL	30
5.3 EL ESFUERZO PRESUPUESTARIO PROVINCIAL POR LA EDUCACIÓN	31
5.4 LA PRINCIPAL CAUSA DE LAS DESIGUALDADES DE FINANCIAMIENTO	33
5.5 GRUPOS DE PROVINCIAS	35
5.6. CUMPLIMIENTO DE LA META DE LA LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO A NIVEL PROVINCIAL	36
5.7 METAS PROVINCIALES 2007	38
6. LOS SALARIOS DOCENTES	39
6.1. LA SITUACIÓN ACTUAL: LAS DESIGUALDADES PROVINCIALES	39
6.2 LA INTERVENCIÓN NACIONAL	40
6.3 LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA	42
6.4 LA COMPARACIÓN CON EL SECTOR PÚBLICO Y EL PRIVADO	43
6.5 LA COMPARACIÓN INTERNACIONAL	44
7. CONCLUSIONES	45

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe hace un recorrido de los principales hechos ocurridos durante el año 2006 ante la puesta en vigencia de la Ley de Financiamiento Educativo, N° 26.075. El eje central de este primer informe anual de monitoreo es el análisis de distintos aspectos vinculados con las metas de inversión educativas. Recién en el segundo año de monitoreo se podrá dar cuenta con mayor detalle de los avances en cuanto a las metas propiamente educativas. La principal razón de esta diferencia temporal en las posibilidades de monitoreo responden a los sistemas de estadísticas vigentes, que producen información más inmediata sobre la evolución presupuestaria, mientras los datos educativos (por su misma naturaleza) tardan más tiempo en ser procesados.

El objetivo central del Proyecto de Monitoreo, desarrollado por CIPPEC, es aportar herramientas analíticas y datos concretos para avanzar en el cumplimiento de las metas de la Ley de Financiamiento Educativo a través de un gobierno más democrático de la educación, con la participación activa de la sociedad civil. El monitoreo es parte de un proceso de incidencia en las políticas educativas, con el objetivo de garantizar el cumplimiento por parte del Estado del derecho a la educación como derecho humano universal.

El presente informe integra una serie de publicaciones y actividades, entre las cuales se encuentra la conformación del Grupo de Compromiso con la Ley de Financiamiento Educativo, junto con distintas organizaciones de la sociedad civil. Puede conocerse más acerca de estas actividades consultado la página web del proyecto de monitoreo: www.cippec.org/mlfe.

La organización del informe comienza con una introducción sintética de las metas establecidas por la Ley de Financiamiento Educativo, complementadas con las metas de la Ley de Educación Nacional. A lo largo del resto de los apartados se concentra la información acerca del financiamiento educativo. En el apartado 3 se analiza la información disponible para realizar el monitoreo de las metas de financiamiento educativo. Los apartados 4 y 5 se ocupan en detalle del análisis del financiamiento nacional y provincial, respectivamente, con una descripción del cumplimiento de sus responsabilidades de acuerdo con la Ley N° 26.075. Finalmente, el apartado 6 se centra en las derivaciones del financiamiento educativo en los salarios docentes, comparando las situaciones de las provincias.

2. LA LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

La Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo, sancionada el 21 de diciembre de 2005, establece que el Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán aumentar progresivamente la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología entre los años 2006 y 2010, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el Producto Interno Bruto (PIB)¹.

En su artículo 2 se describen los compromisos asumidos por la Ley en el destino del incremento de los recursos educativos, es decir las **metas educativas** propiamente dichas.

En los artículos 3 a 5 se señalan las **metas de financiamiento educativo** y los compromisos que asumen los gobiernos de la Nación y de las provincias para lograr su cumplimiento. De allí se desprende que el incremento del gasto consolidado en educación será asumido en un 60% por los gobiernos provinciales y la ciudad de Buenos Aires y el restante 40% por el gobierno nacional. Los artículos 4 y 5 establecen a través de una fórmula matemática el compromiso de recursos que deberá afrontar cada nivel de gobierno para alcanzar las metas educativas contempladas en su artículo 2.

Para lograr el aumento de la inversión educativa provincial entre los años 2006 y 2010, una de las garantías se establece mediante la asignación específica de recursos coparticipables a fin de garantizar la equidad en el sistema educativo nacional y asistir a la disponibilidad de los recursos de las jurisdicciones previstos en los presupuestos provinciales y de la ciudad de Buenos Aires. El objeto de tal afectación será el incremento, respecto del año 2005, de los recursos anuales coparticipables de las jurisdicciones en el Régimen de la Ley N° 23.548 (artículo 7). La determinación del monto de la asignación específica (artículo 8) será conforme a un índice que se construye en base a tres criterios: (a) distribución de matrícula (ponderación 80%), (b) incidencia de ruralidad (ponderación 10%) y (c) distribución de la población escolarizada (ponderación 10%).

El artículo 9 establece la creación en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, cuyo objetivo es contribuir a la homogeneización del salario inicial docente, enfrentando las desigualdades entre las provincias.

En los artículos sucesivos, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología establece que se llevarán a cabo convenios bilaterales con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objeto de establecer las metas anuales, los recursos financieros nacional y provincial y los mecanismos de evaluación destinados a verificar su correcta asignación. Además, se establece que los compromisos de inversión sectorial anual por parte de las jurisdicciones serán consistentes tanto con una participación del

¹ La Ley de Educación Nacional, N° 26.206, a través de su artículo 9, incrementó esta meta al establecer que la participación del 6% del PIB para el año 2010 debería corresponder al presupuesto dedicado exclusivamente a Educación. Esto implica que si se suma el presupuesto de Ciencia y Tecnología la participación será superior al 6% del PIB e incrementará todas las metas parciales de la Ley. Este informe se realizó sobre la base de las metas y fórmulas establecidas en la Ley de Financiamiento Educativo. En un trabajo de próxima elaboración se realizará el cálculo del incremento de los recursos educativos que implicará la modificación establecida por la Ley N° 26.026.

gasto en Educación en el gasto público total no inferior a la verificada en el año 2005 y un gasto anual por alumno no inferior al verificado en el año 2005 (artículo 12).

Otro punto importante que menciona la Ley en su artículo 14 refiere a los criterios para la distribución de los recursos previstos anualmente en los Presupuestos de la Administración Pública Nacional destinados a los sistemas educativos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El artículo 15 menciona que para acceder a los recursos previstos anualmente en los Presupuestos de la Administración Pública Nacional, las provincias deberán dar cumplimiento a las condiciones y requisitos que establezcan la *reglamentación* de la Ley y los convenios referidos en el artículo 12.

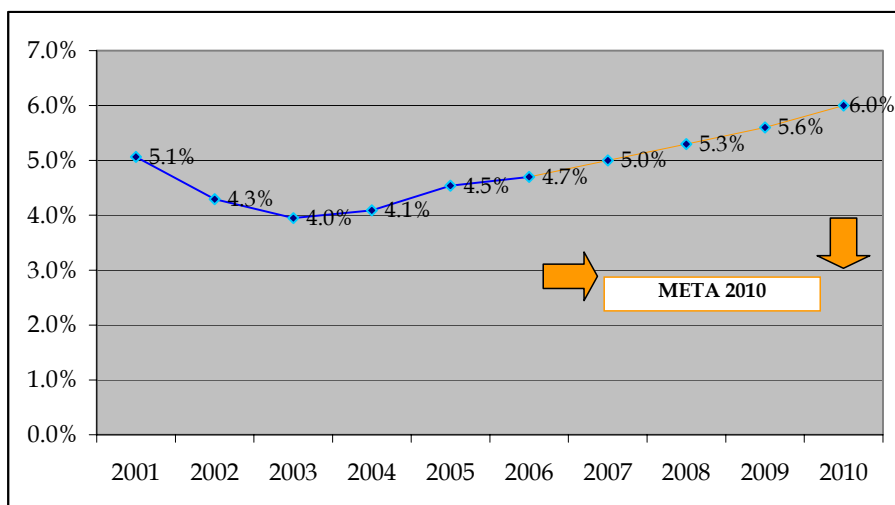
Asimismo, la Ley estipula que la información referida tanto a las metas como a los recursos invertidos en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires será de amplio acceso y difusión pública. En el artículo 16 se establece que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán reflejar los recursos asignados a Educación de forma separada a los fines de dotar de mayor transparencia a la gestión pública y facilitar su seguimiento, monitoreo y evaluación.

Por último, en sus artículos 18 y 19 la Ley establece que ante el incumplimiento de las obligaciones por parte de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en su carácter de autoridad de aplicación (en consulta con el Consejo Federal de Cultura y Educación), instrumentará o promoverá la ejecución total o parcial de la retención de las transferencias de los fondos asignados en el presupuesto de dicho Ministerio con destino a las jurisdicciones hasta tanto se cumplimenten las condiciones acordadas con el Gobierno Nacional.

2.1. Metas de financiamiento

La Ley de Financiamiento Educativo establece a partir de su artículo 3 una meta excluyente: alcanzar el 6% del Producto Interno Bruto destinado a Educación, Ciencia y Tecnología, gradualmente desde 2006 hasta 2010 (véase Gráfico 1). El esfuerzo para incrementar el Gasto Consolidado en Educación debe repartirse entre un 40% por parte de la Nación y un 60% de las provincias. Esto implica que aumentará progresivamente la participación del Estado nacional en el financiamiento educativo, dado que actualmente la Nación financia el 26% del gasto educativo total, frente al 74%, que está a cargo de las provincias (véase Cuadro 1).

GRÁFICO 1
Evolución del gasto en Educación consolidado como porcentaje del PIB 2001-2010



Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción y el INDEC.

Nota: 2006-2010: Según Ley de Financiamiento Educativo.

CUADRO 1
Evolución del Gasto Público en Educación, Ciencia y Tecnología del Gobierno Nacional y las provincias 2001-2005 (En millones de pesos)

	2001		2002		2003		2004		2005	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Nación	2,499.6	18.9%	2,656.5	20.4%	3,205.6	22.3%	3,619.7	20.4%	6,673.6	26.2%
Provincias	10,699.0	81.1%	10,370.6	79.6%	11,193.1	77.7%	14,119.7	79.6%	18,806.0	73.8%

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción.

2.2. Metas educativas

Las metas propiamente educativas se encuentran enunciadas en el artículo 2 de la Ley N° 26.075. Se trata de metas variadas en cuanto a su contenido y en las posibilidades de monitoreo, dado que muchas de ellas son tendenciales y no refieren a indicadores concretos que permitan una evaluación directa.

El Cuadro 2 sintetiza estas metas en base a dos categorías de monitoreo: (a) las metas "**objetivas**" son aquellas que tienen una forma de ser medidas en su cumplimiento concreto; (b) las metas "**tendenciales**" son aquellas que no establecen objetivos concretos sino esfuerzos genéricos de mejoramiento.

A su vez, para monitorear estas metas se analizará el punto de partida actual de cada problemática involucrada, utilizando dos tipos de indicadores: (a) los indicadores "**directos**" son aquellos comprometidos concretamente por la Ley (todas las metas "objetivas" tendrán por obligación indicadores "directos"); (b) los indicadores "**indirectos**" serán aquellos que no miden exactamente lo comprometido por el texto de la Ley, pero que permiten aproximar datos sobre las problemáticas involucradas, para tener algún patrón de medida sobre la evolución de las metas establecidas.

Una primera lectura global de las metas educativas evidencia una división implícita de obligaciones por parte de la Nación y de las provincias, dada la actual estructura de gobierno de la educación. En el nivel nacional, las prioridades directas responden a las últimas dos metas, referidas a la mejora del sistema universitario y de Ciencia y Tecnología, mientras le corresponde una función de apoyo y compensación en el resto de las metas, donde las provincias tienen la principal responsabilidad por gestionar de forma directa el sistema de educación no universitario.

Dentro del nivel provincial se destaca una tensión entre tres grandes áreas de inversión educativa, dado el peso que tienen en la estructura de financiamiento educativo de las provincias:

- (a) La expansión de la inclusión educativa, que implica un esfuerzo presupuestario para construir escuelas y ampliar la cantidad de docentes, cubriendo especialmente la meta de universalización de la sala de 4 años y de obligatoriedad de la secundaria.
- (b) La mejora del salario docente, establecida como un objetivo prioritario por el artículo 5 de la Ley N° 26.075.
- (c) La extensión de la jornada escolar para un mínimo del 30% de la matrícula en 2010, lo cual también demanda un esfuerzo financiero estructural, al implicar la construcción de escuelas y más docentes.

Para las provincias, estas tres metas imponen definiciones claves de política educativa, dado que aun con la expansión de la inversión propuesta, no será fácil cumplir con todas las demandas al mismo tiempo. En términos simplificados, estos tres ejes discuten si hay que priorizar la expansión (nuevos chicos en las escuelas), la profundidad o calidad (más horas de clase) o los derechos docentes (demanda central de los sindicatos).

Sin embargo, esto no significa dejar de lado otras diversas obligaciones de las provincias y de la Nación en cuanto a las prioridades de inversión educativa. Entre ellas, cabe destacar la inversión correspondiente a formación y capacitación docente, políticas compensatorias, planes y programas educativos, culturales y no formales, entre otras cuestiones a definir en relación con las metas establecidas tanto por la Ley de Financiamiento Educativo como por la Ley de Educación Nacional.

CUADRO 2
Clasificación de las metas educativas según tipo e indicador

Metas - Artículo 2 Incisos:	Tipo de Meta: Objetiva/ Tendencial	Indicador: Directo/ Indirecto	Extensión de las metas a partir de la Ley de Educación Nacional N° 26.206
a) Incluir en el nivel inicial al CIENTO POR CIENTO (100%) de la población de CINCO (5) años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de TRES (3) y CUATRO (4) años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos.	Meta "objetiva" para sala de 5 años, y "tendencial" para las salas de 3 y 4 años.	Directo	Se establece la obligación de universalizar los servicios educativos para los/as niños/as de 4 años de edad (artículo 19).
b) Garantizar un mínimo de DIEZ (10) años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes. Asegurar la inclusión de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales. Lograr que, como mínimo, el TREINTA POR CIENTO (30%) de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas.	Objetiva	Directo	Se establece que la obligatoriedad escolar se extiende desde los 5 años hasta la finalización del nivel secundario (artículo 16). Asimismo, determina que, gradualmente, todas las escuelas primarias deberán ser de jornada extendida o completa (artículo 28).
c) Promover estrategias y mecanismos de asignación de recursos destinados a garantizar la inclusión y permanencia escolar en niños, niñas y jóvenes que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza mediante sistemas de compensación que permitan favorecer la igualdad de oportunidades en el sistema educativo nacional.	Tendencial	Indirecto	El Estado destinará los recursos presupuestarios necesarios a fin de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos (artículo 80).
d) Avanzar en la universalización del nivel medio/polimodal logrando que los jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían estar incorporados en este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios.	Tendencial	Directo	Se establece que la obligatoriedad escolar se extiende hasta la finalización del nivel secundario (artículo 16). En el marco de la Educación de Jóvenes y Adultos, se diseñarán programas para garantizar el cumplimiento de la escolarización obligatoria a quienes no la hayan completado en la edad reglamentaria (artículos 46 y 138).

e) Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.	Objetiva	Directo	Promueve la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, como una modalidad destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a quienes no la hayan completado en la edad reglamentaria (artículos 46 y 138).
f) Producir las transformaciones pedagógicas y organizacionales que posibiliten mejorar la calidad y equidad del sistema educativo nacional en todos los niveles y modalidades, garantizando la apropiación de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) por la totalidad de los alumnos de los niveles de educación inicial, básica/primaria y media/polimodal.	Tendencial	Indirecto	Establece que se definirán estructuras y contenidos curriculares comunes así como Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) para todos los niveles de la educación obligatoria, que serán actualizados periódicamente (artículo 85).
i) Fortalecer la educación técnica y la formación profesional impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo. Incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional.	Tendencial	Indirecto	Véase la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058
i) Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo, la jerarquización de la carrera docente y el mejoramiento de la calidad en la formación docente inicial y continua.	Tendencial	Directo	Establece la extensión a cuatro años de la formación inicial docente para los niveles inicial y primario (artículo 75), la conformación del Instituto Nacional de Formación Docente (artículo 76), y el diseño de criterios para regular el sistema de formación docente e implementar un proceso de acreditación y registro de los institutos superiores.
j) Fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional.	Tendencial	Indirecto	

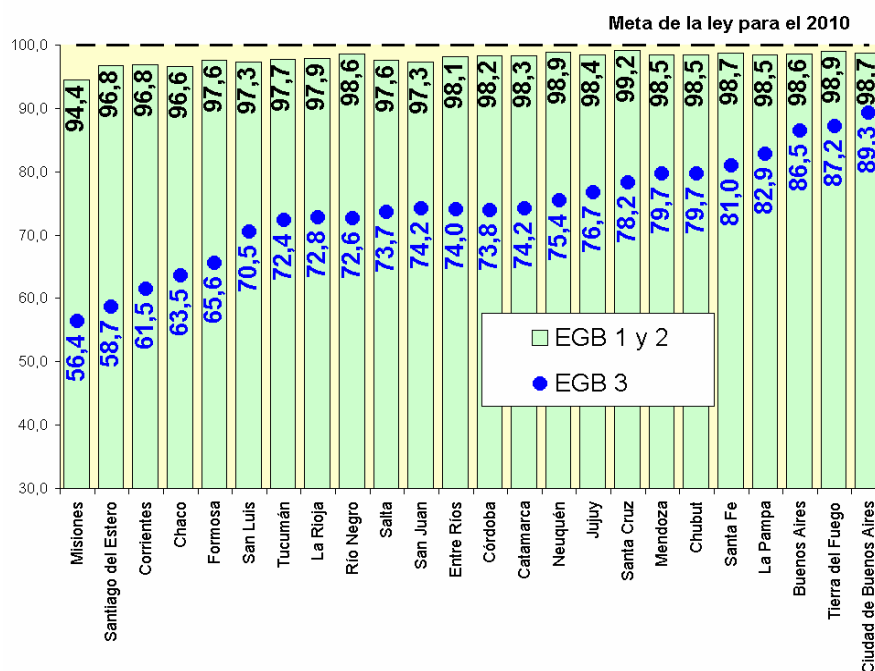
k) Jerarquizar la investigación científico-tecnológica y garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos para el sistema científico-tecnológico nacional.	Tendencial	Indirecto	
--	------------	-----------	--

El Cuadro 2 muestra las características de todas las metas educativas de la Ley N° 26.075, con el aporte complementario de algunas metas ampliadas por la Ley de Educación Nacional. Un análisis más detallado de los puntos de partida de cada meta específica se encuentra en el primer informe de monitoreo desarrollado por CIPPEC². A continuación, se señala la situación actual de las metas con características más objetivas que tienen indicadores directos para su seguimiento.

❖ *Garantizar 10 años de escolaridad obligatoria para todos*

Artículo 2 - inciso B: “Garantizar un mínimo de DIEZ (10) años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes (...)”.

GRÁFICO 2
Tasa de escolarización neta del nivel EGB 1 y 2, y de EGB 3, según jurisdicción
Año 2001



Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, Año 2001.

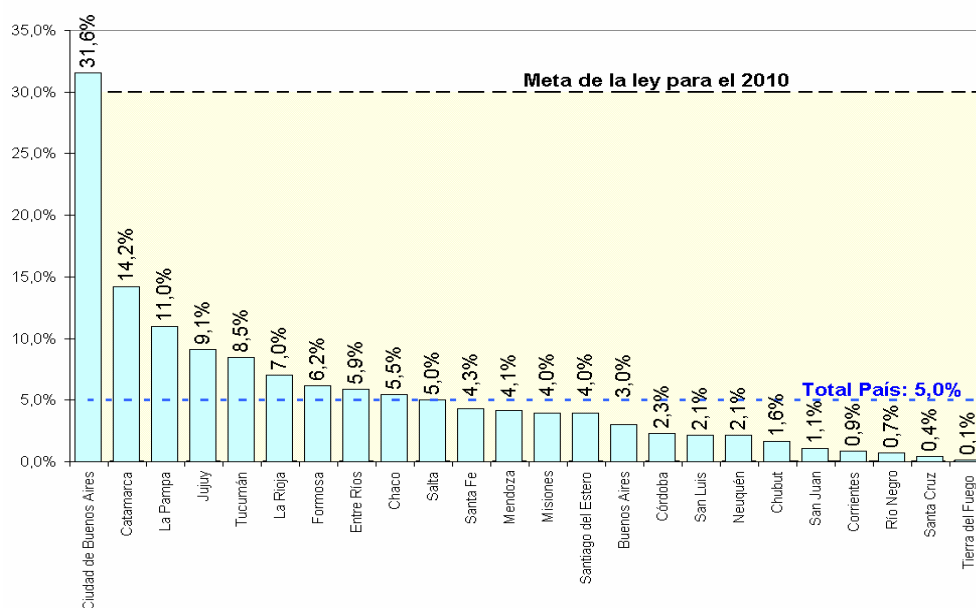
² Disponible en:

http://www.cippec.org/espanol/educacion/archivos/Informe_Monitoreo_Ley_Financiamiento_Educativo.pdf

❖ *Incremento de la matrícula en escuelas de jornada completa/extendida*

Artículo 2 - inciso B: "(...) Lograr que, como mínimo, el TREINTA POR CIENTO (30%) de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas".

GRÁFICO 3
Porcentaje de matrícula del nivel EGB en escuelas de jornada completa, según jurisdicción. Sector Estatal.
Año 2004

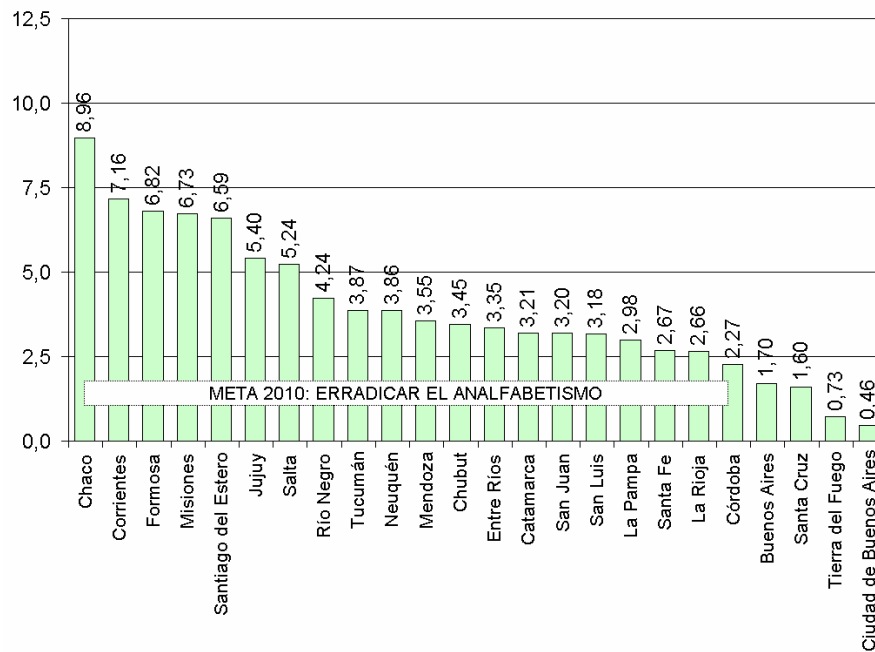


Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

❖ *Erradicación del analfabetismo*

Artículo 2 - inciso F: "Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema".

GRÁFICO 4
Tasa de analfabetismo en adultos mayores de 15 años, según jurisdicción.
Año 2001



Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Año 2001

3. LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN

3.1 Acceso a la información

El artículo 16 de la Ley de Financiamiento Educativo estipula que “(...)el Gobierno Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberán presentar regularmente la información sobre la ejecución presupuestaria de los recursos asignados a la educación, informando en particular sobre el gasto por alumno, la participación del gasto en educación en el gasto público total, el grado de cumplimiento de las metas físicas y financieras comprometidas y las inversiones realizadas en el período. Esta información deberá estar disponible públicamente en sus páginas web durante el año de ejecución presupuestaria para corroborar el cumplimiento de las metas establecidas en la presente ley (...)”.

Para monitorear las metas de financiamiento educativo, se hace necesario contar con información sobre la ejecución presupuestaria para los años de vigencia de la Ley, tanto en el caso del Estado nacional como en cada una de las provincias. En especial, se requiere información sobre la ejecución del gasto por finalidad y función, para poder así identificar las partidas destinadas a Educación.

La información necesaria para el monitoreo a nivel nacional se encuentra disponible en las páginas web del Ministerio de Economía y Producción y el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. De esta manera, el Estado nacional da cumplimiento a su responsabilidad de informar sobre la ejecución presupuestaria de las partidas correspondientes a Educación.

En relación con las provincias, a continuación presentamos un relevamiento de las páginas web de los Ministerios de Economía y Hacienda³ a nivel provincial, para lograr una sistematización de los datos disponibles y realizar así el diagnóstico de la información para cada una de las jurisdicciones.

Como se observa en el Cuadro 3, en abril de 2007 14 provincias presentaban información actualizada sobre ejecución presupuestaria para el año 2006: Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán. Dentro de ese grupo, sólo 5 provincias (Catamarca, Córdoba, Chaco, Jujuy y San Juan) presentan la información sobre ejecución presupuestaria por finalidad Educación.

Asimismo, 16 provincias informan sobre el presupuesto 2007: Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³ Se debe mencionar que generalmente la información presupuestaria a nivel provincial se encuentra disponible en las páginas web de los Ministerios de Economía y Hacienda de las provincias y no en las páginas web de los Ministerios de Educación provinciales.

CUADRO 3
Información disponible en abril de 2007

Provincias	Presupuesto 2007	Ejecución presupuestaria 2006	Ejecución por finalidad Educación
Buenos Aires	Sí	Al 31/12/2005	No
Catamarca	No	Al 30/11/06	Sí
Chaco	No	Al 30/09/06	Sí
Chubut	Sí	Al 31/03/06	No
C.A.B.A	Sí	Al 30/09/05	Sí
Córdoba	Sí	Al 30/09/06	Sí
Corrientes	No	Al 31/12/05	No
Entre Ríos	Sí	Al 30/09/06	No
Formosa	Sí	Al 31/12/03	No
Jujuy	No	Al 31/12/06	Sí
La Pampa	Sí	No	No
La Rioja	No	No	No
Mendoza	Sí	Al 30/12/06	No
Misiones	No	Hasta 2001	No
Neuquén	Sí	Al 31/12/05	Sí
Río Negro	Sí	Al 31/12/06	No
Salta	Sí	Al 31/10/06	No
San Juan	Sí	Al 31/12/06	Sí
San Luis	Sí	No	No
Santa Cruz	No	No	No
Santa Fe	Sí	Al 30/11/06	No
Sant. del Estero	Sí	Al 30/09/06	No
Tierra del Fuego	Sí	Al 31/12/06	No
Tucumán	No	Al 30/11/06	No
Estado Nacional	Sí	Al 31/12/06	Sí

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por las páginas web de los Ministerios de Economía y Hacienda de las Provincias.

3.2 Índice de transparencia en la información sobre financiamiento educativo

Es fundamental llevar a cabo el seguimiento de las páginas web de los Ministerios de Economía y Hacienda provinciales para poder observar la transparencia en el acceso a la información en relación con lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Financiamiento Educativo. Por tal motivo, hemos planteado una estrategia para la búsqueda de información con dos etapas.

En primer lugar, se relevaron las páginas web de los Ministerios de Economía y Hacienda a nivel nacional y provincial para lograr una sistematización de los datos

disponibles y realizar así el diagnóstico de la situación para cada una de las jurisdicciones. Luego, se realizaron pedidos de información vía canales formales, a través de cartas dirigidas a las autoridades de los Ministerios de Economía y Hacienda de las provincias.

En base a la información recolectada hemos construido un "*Índice de transparencia de la información sobre financiamiento educativo*", fundamentado en las siguientes variables:

- (a) Información sobre el presupuesto 2006.
- (b) Información sobre la ejecución presupuestaria del año 2006.
- (c) Información sobre la ejecución presupuestaria del año 2006 completo.
- (d) Información sobre la ejecución presupuestaria desagregada por finalidad Educación 2006.
- (e) Información sobre el presupuesto 2007.

El cálculo del índice se conforma asignando 2 puntos a cada una de las variables mencionadas, en los casos que dicha información fuera publicada en sus respectivas páginas web. De lo contrario, se le asignará un punto a cada una de las variables correspondientes si dicha información fue proporcionada a través de los pedidos de información realizados a cada una de las jurisdicciones. Así, a cada provincia le corresponderá un valor que varía de 0 a 10, que luego podrá ser interpretado con la siguiente categorización para facilitar la comparación:

- 0 - 4:** Baja transparencia de la información sobre financiamiento educativo.
- 5 - 7:** Transparencia media de la información sobre financiamiento educativo.
- 8 - 10:** Alta transparencia de la información sobre financiamiento educativo.

En el Cuadro 4 se observa la evolución del Índice de Transparencia de cada provincia, que varía de 0 a 10, puntaje basado en las variables indicadas:

CUADRO 4
Índice de transparencia en la información referida al financiamiento educativo

Provincia	Índice a Julio 2006	Categorización	Índice a Abril 2007	Categorización
Buenos Aires	2	Baja	4	Baja
Catamarca	4	Baja	4	Baja
Chaco (*)	0	Baja	8	Alta
Chubut	6	Media	6	Media
C.A.B.A.	2	Baja	7	Media
Córdoba	6	Media	8	Alta
Corrientes	0	Baja	2	Baja
Entre Ríos	2	Baja	8	Alta
Formosa	0	Baja	2	Baja
Jujuy (*)	0	Baja	8	Alta
La Pampa	2	Baja	4	Baja
La Rioja	0	Baja	0	Baja
Mendoza	4	Baja	9	Alta
Misiones	0	Baja	0	Baja
Neuquén	2	Baja	4	Baja
Río Negro	4	Baja	9	Alta
Salta	4	Baja	6	Media
San Juan (*)	0	Baja	10	Alta
San Luis	2	Baja	4	Baja
Santa Cruz	0	Baja	0	Baja
Santa Fe	6	Media	8	Alta
Santiago del Estero	0	Baja	6	Media
T. Fuego (*)	0	Baja	8	Alta
Tucumán	4	Baja	4	Baja
Promedio Provincias	2	Baja	5	Media
Estado Nacional	6	Media	10	Alta

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por las páginas web de los Ministerios de Economía y Hacienda de las provincias y respuestas a los pedidos de información enviados a los Ministerios de Economía y Hacienda de las provincias.

(*) Estas provincias disponen de sitios especiales de consulta sobre la Ley de Financiamiento Educativo, otorgando a su vez una mayor transparencia en el acceso a la información sobre dicha Ley.

Es importante señalar el avance en materia de acceso a la información registrado desde julio de 2006 hasta abril de 2007 en algunas provincias, según lo informado en el Cuadro 4:

- **Chaco, Jujuy, San Juan y Tierra del Fuego**, que con anterioridad no publicaban ningún tipo de información presupuestaria, no sólo han proporcionado información actualizada sobre ejecución presupuestaria para el año 2006 y presupuesto 2007 sino que además han diseñado un sitio especial de consulta sobre las metas de financiamiento educativo⁴. Dentro de este grupo, **San Juan** es la que cumple con todas las variables indicadas.

⁴ Cabe aclarar que las diferencias existentes en este grupo de provincias se debe a la carencia de una de las variables mencionadas, esto es: la falta de información sobre el presupuesto 2007 (Chaco y Jujuy), carencia

- **Santiago del Estero**, que previamente carecía de información presupuestaria, en esta oportunidad presenta información sobre ejecución presupuestaria 2006 actualizada e información sobre el presupuesto 2007.
- **Entre Ríos, Mendoza y Río Negro** han progresado en materia de actualización de la información presupuestaria en sus páginas web, principalmente **Mendoza y Río Negro** que publican la ejecución presupuestaria 2006 para el año completo. Dado que estas tres provincias han respondido a nuestros pedidos de información, hemos podido obtener la información sobre el monto ejecutado en Educación para el año 2006 y el monto presupuestado para dicha partida para el año 2007.
- **Buenos Aires, Catamarca, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Formosa, Corrientes, La Pampa, Santa Fe, Neuquén, Salta y San Luis** han variado muy poco en estos meses, aunque positivamente presentándose diversas situaciones en cada una de ellas. De todos modos, la ciudad de Buenos Aires y Santa Fe presentan índices altos debido a que dichas provincias han respondido con éxito los pedidos de información.
- **Tucumán y Chubut** no han manifestado cambios en materia de avance en información presupuestaria respecto del período anterior.
- **La Rioja, Misiones y Santa Cruz** no han logrado avanzar con la publicación de su información presupuestaria en sus páginas web, siendo dicha información no informada públicamente.

Respecto de los **pedidos de información**, debemos mencionar que solamente 6 provincias nos han remitido la información presupuestaria referente al monto ejecutado para la partida de Educación del año 2006 y el monto presupuestado para Educación para el año 2007: **Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Río Negro, San Juan y Santa Fe.**

de información sobre ejecución presupuestaria del año completo 2006 (Chaco) y, por último, la falta de información desagregada por finalidad educación (Tierra del Fuego).

4. EL FINANCIAMIENTO NACIONAL

4.1 El presupuesto educativo nacional 2007

El Presupuesto de la Administración Pública Nacional para el año 2007, sancionado por Ley N° 26.198, registra un incremento del 14,7 % respecto del año 2006⁵. Dicho incremento se debe principalmente a la atención de las prioridades del gasto público social, entre ellas el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo.

El Gasto Público Nacional en Educación, Ciencia y Técnica para el año 2007 asciende a 10.754 millones de pesos. Esta cifra representa:

- Un incremento del 17,1% respecto del año 2006.
- Un leve aumento de su participación en el Presupuesto total, pasando del 8,69% en 2006 al 8,87% en 2007.
- Un aumento de su participación frente al PIB, pasando del 1,46% en 2006 al 1,55% en 2007 (siguiendo las proyecciones económicas del Proyecto de Ley).

% / Años	2006	2007
% PIB	1.46	1.55
% Gasto Público Total	8.69	8.87

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el Proyecto de Presupuesto 2007, Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción.

Variación frente al resto del gasto nacional

El Presupuesto en Educación, Ciencia y Tecnología del Estado nacional aumenta un 17,1% frente al 2006. Este aumento es superior al total, que asciende al 14,7%, aunque inferior al gasto en Salud, que aumenta un 17,3% y la Seguridad Social (jubilaciones), que aumenta un 23,3%. Hay que considerar que el año 2007 es electoral, lo que podría estar influyendo, en parte, en el considerable incremento del gasto público (superior a la variación estimada del PIB), y del gasto en Educación, entre otros.

⁵ Todos los datos comparados entre 2006 y 2007 tienen como fuente la estimación del propio Proyecto de Ley de Presupuesto 2007.

CUADRO 5
Presupuesto de la Administración Nacional por finalidad
En millones de pesos

CONCEPTO	2006	2007	Var. %
ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL	6,601.4	7,500.5	13.6
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	7,351.4	7,796.0	6.0
SALUD	3,671.4	4,306.5	17.3
PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL	7,344.4	8,402.3	14.4
SEGURIDAD SOCIAL	37,985.7	46,826.8	23.3
EDUCACIÓN	7,444.3	8,628.7	15.9
CIENCIA Y TÉCNICA	1,661.5	2,051.8	23.5
CULTURA	115.7	127.4	10.1
TRABAJO	3,373.7	3,004.3	-10.9
VIVIENDA Y URBANISMO	3,361.3	3,606.5	7.3
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	821.9	811.7	-1.2
ENERGÍA, COMBUSTIBLES Y MINERÍA	4,634.5	5,695.8	22.9
TRANSPORTE	5,839.6	6,069.4	3.9
OTROS SERVICIOS ECONÓMICOS	2,816.2	2,341.7	-16.8
DEUDA PÚBLICA	12,708.9	14,133.7	11.2
Total	105,731.9	121,303.1	14.7

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el Proyecto de Presupuesto 2007, Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción.

Variaciones dentro de la finalidad Educación, Ciencia y Tecnología

Si bien el presupuesto destinado a Educación, Ciencia y Tecnología aumenta más que el gasto total de la administración nacional, es clave observar las prioridades de política pública asignadas.

El dato principal es que el presupuesto destinado a Ciencia y Tecnología aumenta un 23,5% frente al aumento del 15,9% de la inversión en Educación. Esto supone una clara prioridad en la inversión pública asignada a Ciencia y Tecnología. Tal es así que si se observa solamente el aumento de los recursos asignados a la finalidad Educación dentro del Ministerio de Educación (dado que la finalidad Educación también abarca el gasto de otros Ministerios del Estado nacional), su aumento es del 12,5%, es decir, que se halla por debajo del 14,7% de incremento global del presupuesto nacional.

CUADRO 6
Presupuesto 2007 en Educación, Ciencia y Tecnología por concepto y jurisdicción
En millones de pesos

CONCEPTO	2006	2007	Var. %
Educación	7,444.3	8,628.7	15.9
Poder Legislativo	51.7	56.5	9.3
Presidencia de la Nación	19.5	20.9	7.2
Jefatura de Gabinete de Ministros	68.7	77.5	12.8
Ministerio del Interior	196.1	224.4	14.4
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	15.3	14.4	-5.9
Ministerio de Defensa	552.8	654.0	18.3
Ministerio de Planif. Federal, Inv. Pública y Servicios	304.3	349.2	14.8
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	6,222.2	6,998.9	12.5
Obligaciones a cargo del Tesoro (*)	13.7	232.9	
Ciencia y Técnica	1,661.5	2,051.8	23.5
Ministerio de Relaciones Exteriores, Com. Intern. y Culto	100.9	156.0	54.6
Ministerio de Defensa	30.5	81.0	165.6
Ministerio de Economía y Producción	472.6	532.0	12.6
Ministerio de Planif. Federal, Inv. Pública y Servicios	213.9	248.8	16.3
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	797.0	978.5	22.8
Ministerio de Salud	46.7	55.5	18.8
Otras funciones	68.9	63.2	-8.3
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	68.9	63.2	-8.3
Total Gastos corrientes y de capital	9,174.7	10,743.6	17.1
Aplicaciones financieras	10.3	10.4	1.0
Total	9,185.0	10,754.0	17.1

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el Proyecto de Presupuesto 2007, Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción.

(*) Corresponde a las previsiones comprendidas en la Ley de Financiamiento Educativo.

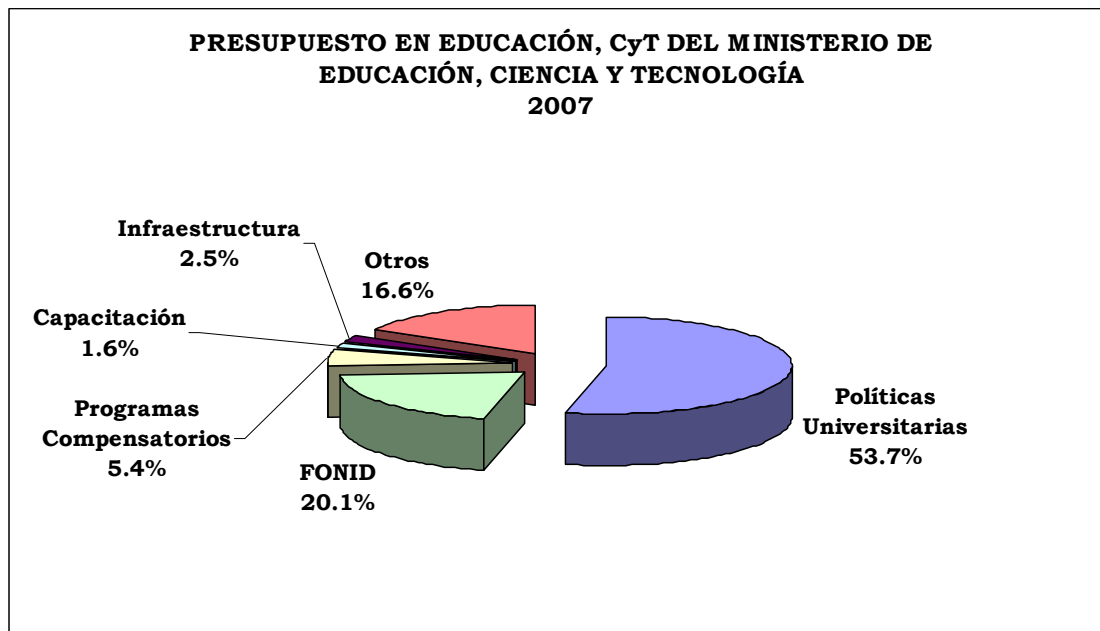
Distribución dentro del Ministerio de Educación

En conjunto, el presupuesto del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología está dividido en dos partes: un poco más de la mitad (el 53,7%) corresponde al financiamiento de las universidades y, el resto, se destina a diversos programas, acciones y transferencias. De esa segunda mitad, el principal gasto es el FONID (que incluye tanto el Incentivo Docente como el Programa de Compensación Salarial), con el 20,1%.

Estos fondos tienen un carácter rígido, son difíciles de modificar en su distribución y forman parte de la estructura central del gasto educativo nacional. En cambio, los fondos destinados a Programas Compensatorios (5,4%), Infraestructura (2,5%) y Capacitación (1,6%) sí tienen una incidencia más cambiante en su estructura y en su distribución año a año entre las provincias.

GRÁFICO 5

Actividades y programas como % del presupuesto en Educación, Ciencia y Tecnología



Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el Proyecto de Presupuesto 2007, Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción.

4.2 Cumplimiento de la meta de la Ley de Financiamiento Educativo por parte del Estado Nacional

El artículo 4 de la Ley de Financiamiento Educativo establece que en el año 2007 la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología deberá alcanzar el 5% del PIB (en el camino a llegar al 6% en 2010). Analizando sólo la parte nacional de ese aumento (véase el apartado 5.2 dedicado al cumplimiento provincial), el aumento del gasto para el año 2007 se obtiene a través de una fórmula que consta de dos componentes vinculados con los puntos de partida del año 2005:

- (a) El primer componente establece el monto adicional de dinero para mantener la participación del gasto educativo nacional respecto del PIB. Este valor gira en torno a los 2.005,0 millones de pesos, dado el aumento del PIB estimado por el Presupuesto 2007.
- (b) El segundo componente consiste en el gasto necesario para alcanzar la meta anual fijada, esto es el 5% del PIB. Dicho valor alcanza los 1.280,5 millones de pesos.

De esta manera, la variación del Gasto Educativo Nacional Total 2007 respecto del año 2005 debería ser de 3.285,4 millones de pesos para cumplir con la Ley de Financiamiento Educativo (véase Anexo I).

El problema de la subdeclaración del PIB nacional

El mecanismo implementado en la Ley N° 26.075 para determinar el crecimiento del gasto en Educación depende crucialmente de la evolución del PIB nacional. Para el año 2007, la meta anual del Gasto Educativo como porcentaje del PIB es del 5%. Para establecer las metas anuales se utiliza la **proyección de PIB** del Proyecto de Ley de Presupuesto de cada año. Un comportamiento que se observa en los Proyectos de Presupuesto de la Administración Nacional en los últimos años es la **sistemática subestimación** de la proyección de PIB nacional.

Esto tiene un **potencial efecto perjudicial para los recursos educativos**, dado que al subestimar el PIB, se subestima la meta a cumplir de la Ley de Financiamiento Educativo. El siguiente cuadro muestra las diferencias entre las estimaciones de crecimiento económico y de la inflación de los Proyectos de Presupuesto y las variaciones reales.

CUADRO 7
Variaciones del nivel de actividad y precios
Proyectos de Presupuesto vs. Variaciones Reales

Año	Proyecto de Presupuesto		Variaciones Reales	
	Actividad	Precios	Actividad	Precios
2005	4.0%	7.8%	9.2%	8.8%
2006	4.0%	8.7%	8.5% (*)	13.4% (*)
2007	4.0%	6.3%	6.0% (**)	8.0% (**)

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Oficina Nacional de Presupuesto, Informe Económico 2006 N° 58, Ministerio de Economía y Producción y estimaciones de consultoras privadas.

(*) Según el Informe Económico 2006 N° 58, Ministerio de Economía y Producción.

(**) Estimaciones basadas en consultoras privadas.

¿Cómo afecta la subdeclaración del PIB al mecanismo de cumplimiento de la Ley N° 26.075? **El resultado es que se produce una brecha entre la meta establecida año a año y el verdadero porcentaje del gasto en Educación en términos del PIB.** En el Cuadro 8 se presenta el caso del establecimiento de la meta para el **gasto Nacional** (en millones de pesos).

Resumen: el cumplimiento del Estado nacional

Para el año 2006 la meta que debía cumplir el Estado nacional en relación con la Ley de Financiamiento Educativo era de **7.679,1 millones** según el PIB presupuestado y de **8.505,2 millones** según el PIB real del año 2006. El Estado nacional cumplió con la meta, asignando **9.257 millones** de pesos a Educación, Ciencia y Tecnología, según datos de su presupuesto ejecutado.

Para el año 2007 la meta pasó a ser de **\$9.858,4 millones** según el cálculo oficial del crecimiento del PIB (presente en la Ley de Presupuesto). Por su parte, el gasto en Educación, Ciencia y Tecnología proyectado en el Presupuesto 2007 asciende a **\$10.754 millones**. Esto significa que se está sobrecumpliendo la meta correspondiente al Estado nacional.

No obstante, tanto en el caso del presupuesto 2006 como en el 2007 hay que considerar el problema de subdeclaración del PIB nacional. En este sentido, la meta que se proyecta como efectiva según la variación nominal prevista por estimaciones propias (no oficiales) del PIB para 2007 es **\$10.464,1 millones**. En consecuencia, **el nivel presupuestado cumple adecuadamente con la supuesta meta "real" que surge de considerar la variación del PIB nacional sin subdeclaración**. El grado de cumplimiento en este caso es un poco más ajustado, pero todavía superior en un leve margen a la meta de la Ley de Financiamiento Educativo (lo cual permite anticipar su cumplimiento en un escenario de aumento mayor del PIB).

CUADRO 8
Cumplimiento de las metas de financiamiento educativo por parte del Estado nacional

Año	Meta según Proyecto de Presupuesto	Meta "correcta" (*)	Cumplimiento Nacional (**)
2006	7,679.1	8,505.2	9,257.0
2007	9,858.4	10,464.1	10,647.9

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción.

Nota: El PIB real de los años 2006 y 2007 surge de las tasas de variación de la actividad y los precios presentadas en el cuadro anterior.

(*) Es la meta que debió establecerse según la evolución efectiva del PIB.

(**) Para el año 2006 se presenta la ejecución presupuestaria nacional para la finalidad Educación, Ciencia y Tecnología y para el año 2007 se presenta la información de la Ley de Presupuesto 2007 N° 26.198 para dicha finalidad. Cabe aclarar que la información tanto en la ejecución presupuestaria como en el presupuesto para la finalidad mencionada tuvo que ser depurada de la partida de Cultura: partidas del Teatro Nacional Cervantes, Instituto Nacional del Teatro, Fondo Nacional de las Artes y Secretaría de Cultura.

4.3 El impacto en la evolución histórica

El impacto que comienza a generar la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo en la inversión nacional puede observarse en los siguientes cuadros. En primer lugar, se observa un **notable crecimiento del gasto real**⁶ en Educación en los **años 2006 y 2007** (proyectado a través del Presupuesto 2007). En el Gráfico 6 podemos observar que desde el año 1995 hasta el año 2001, el aumento del gasto educativo tanto

⁶ El gasto real por definición es aquel que no contempla el aumento de los precios, fijando como período base los precios de un momento determinado, en este caso, 2001. De esta manera, se puede observar la evolución del gasto en Educación eliminando las disparidades de precios de los distintos períodos, lo que permite la comparación en términos de poder adquisitivo.

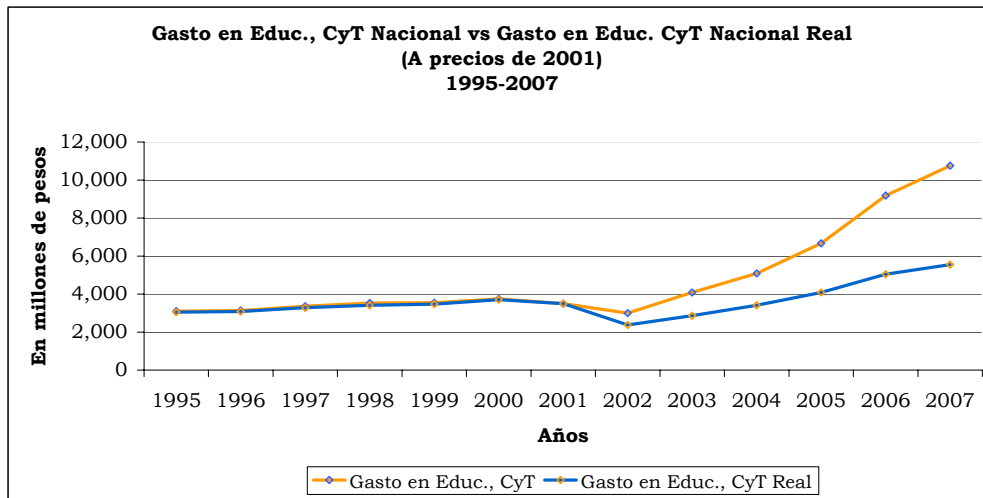
en términos nominales como reales evoluciona de la misma manera porque coincide con el Régimen de Convertibilidad en nuestro país (que implicaba una muy baja inflación). A partir del año 2002 las distintas series divergen ante la variación de los precios relativos producto de la devaluación. El gasto educativo real aumenta levemente hacia el año 2005, mientras que el gasto educativo en términos nominales se dispara más abruptamente por el efecto de los precios.

En segundo término, se observa que, en **relación con el PIB**, el gasto educativo nacional **viene aumentando significativamente** desde 2003, sobrepasando a partir de 2006 todos los valores de referencia previos. Según el Gráfico 7 es en el año 2007 cuando el gasto educativo nacional en relación al PIB alcanza su valor máximo de 1.55%, representando un aumento del 42% respecto del año 2003.

A su vez, en **relación con el gasto público total**, la inversión educativa nacional muestra un **aumento en el año 2006 y en el presupuesto 2007**, que revierte la tendencia decreciente de 2004 y 2005. Este es un dato clave porque es la mejor forma de evaluar el verdadero esfuerzo financiero por la educación que realiza el Estado nacional, en relación con el resto del gasto público.

La tendencia del gasto educativo nacional en relación con el gasto público total es dispar, no refleja un comportamiento homogéneo durante los años 1995 y 2007. Observando el Gráfico 7 podemos inferir que en el año 2003 se registra el mayor porcentaje de gasto educativo nacional respecto del gasto total, esto es 8.9%. Luego, en los años inmediatos, desciende dicho porcentaje para luego ascender en el año 2006 y 2007, alcanzando en el año 2007 un valor de 8.86%, cercano al registrado en el año 2003.

GRÁFICO 6
Evolución del gasto educativo nacional 1995-2007



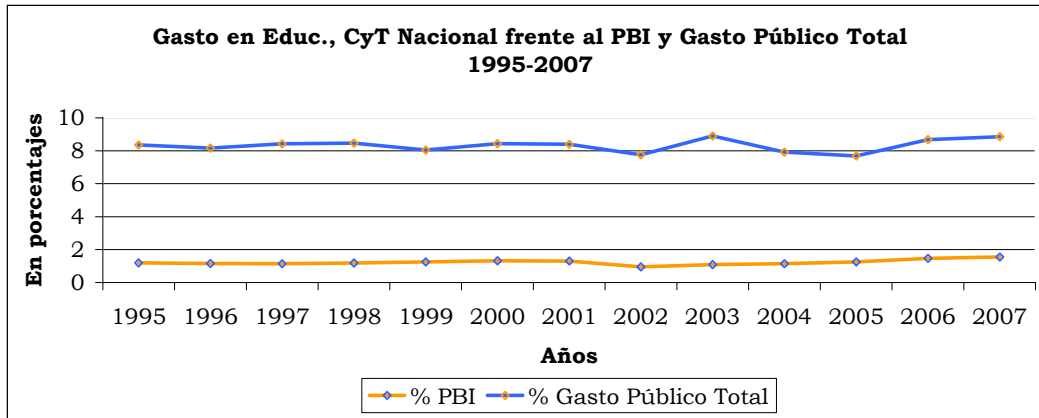
En millones de pesos

Año	Gasto en Educación, CyT	Gasto en Educación, CyT Real
1995	3.101	3.052
1996	3.138	3.084
1997	3.360	3.284
1998	3.521	3.411
1999	3.542	3.471
2000	3.747	3.707
2001	3.497	3.497
2002	2.994	2.379
2003	4.088	2.863
2004	5.090	3.414
2005	6.674	4.082
2006	9.185	5.044
2007	10.754	5.555

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), INDEC y Proyecto de Presupuesto 2007. El gasto en Educación, Ciencia y Técnica corresponde a la Administración Nacional.

Nota aclaratoria: para los años 1995-2004 la información fue obtenida del SIDIF. Para los años 2005, 2006 y 2007 se obtuvieron los datos del Proyecto de Presupuesto 2007. Para la evolución del gasto en términos reales, se tomó en cuenta el IPC para los años 1995-2005 y para los años 2006 y 2007 se estimó el índice de precios en base a la inflación proyectada que figura en el proyecto de presupuesto. Dicha inflación se debe a la variación de precios implícitos.

GRÁFICO 7
Gasto educativo nacional 1995-2007 frente al PBI y gasto público total



Año	Gasto en Educ., CyT como % PBI	Gasto en Educ., CyT como % Gasto Público Total
1995	1,20	8,35
1996	1,15	8,17
1997	1,15	8,42
1998	1,18	8,46
1999	1,25	8,04
2000	1,32	8,44
2001	1,30	8,40
2002	0,96	7,76
2003	1,09	8,90
2004	1,14	7,92
2005	1,25	7,69
2006	1,46	8,69
2007	1,55	8,87

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, INDEC y Proyecto de Presupuesto 2007. El gasto en Educación, Ciencia y Técnica corresponde a la Administración Nacional.

Nota aclaratoria: para los años 1995-2004 la información sobre Gasto Educativo Nacional fue obtenida del SIDIF y sobre el Gasto Público Total de la Cuenta A-I-F. Para los años 2005, 2006 y 2007 se obtuvieron los datos del Proyecto de Presupuesto 2007. Los valores de PBI fueron provistos por el INDEC.

4.4 Distribución de los recursos educativos nacionales entre las jurisdicciones

El artículo 14 de la Ley de Financiamiento Educativo señala que “la distribución de los recursos previstos anualmente en los Presupuestos de la Administración Pública Nacional destinados a los sistemas educativos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá observar:

- a) la distribución nacional de la matrícula y de la población no escolarizada de 3 a 17 años,

- b) la incidencia relativa de la ruralidad respecto del total de la matrícula y de la población no escolarizada,
- c) la capacidad financiera de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
- d) el esfuerzo financiero de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la inversión destinada al sistema educativo,
- e) la incidencia de la sobreedad escolar, la tasa de repitencia y la tasa de desgranamiento educativo
- f) el cumplimiento de las metas anuales que se acuerden en virtud de lo establecido en el artículo 12".

El artículo 14 de la Ley de Financiamiento Educativo es clave, porque establece criterios objetivos para la distribución de los recursos educativos nacionales entre las provincias. Sin embargo, tal como está enunciado no basta: hace falta un decreto reglamentario, que establezca concretamente el valor de cada criterio en la distribución de los recursos.

De esta forma, se ganaría en transparencia y justicia, quebrando cualquier circuito de discrecionalidad o ineficiencia en el reparto entre las provincias. Así, se podría favorecer de forma objetiva a las provincias más pobres (tanto en las condiciones sociales de su población como en los recursos fiscales que dispone el Estado) y a aquellas que realizan el mayor esfuerzo financiero por su educación (medido en términos del porcentaje del presupuesto asignado a Educación).

La distribución actual

Es interesante analizar la forma en que se distribuyen entre las provincias los recursos menos rígidos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Para ello, hemos fijado como referencia el impacto de los recursos por alumno destinados a Programas Compensatorios.

Como punto de comparación utilizamos el período 1996-1999, dado que existen estadísticas confiables de la época y por marcar un ciclo político clave en torno de la implementación de la Ley Federal de Educación. A su vez, el año 2005 refleja las prioridades de la actual gestión del Ministerio de Educación de la Nación, y también, en este caso, los datos tienen suficiente consistencia para realizar la comparación.

Al analizar la distribución entre las provincias, presentamos dos gráficos (Gráficos 8 y 9), uno para el período 1996-1999 y otro para el año 2005. Allí se observa la correlación⁷ entre la inversión por alumno de recursos educativos destinados a Programas Compensatorios de Educación y el nivel de desarrollo humano de las provincias (como mejor indicador de pobreza). La comparación se focaliza en los programas compensatorios porque se trata de aquellas acciones que por definición deben destinarse a las poblaciones más vulnerables entre y dentro de las provincias.

El resultado es que mientras en los años noventa no existía ninguna correlación significativa entre nivel de desarrollo e inversión por alumno en Programas Compensatorios, en el año 2005 esta relación varía drásticamente, favoreciendo a las provincias más pobres. Dos cambios significativos se observan:

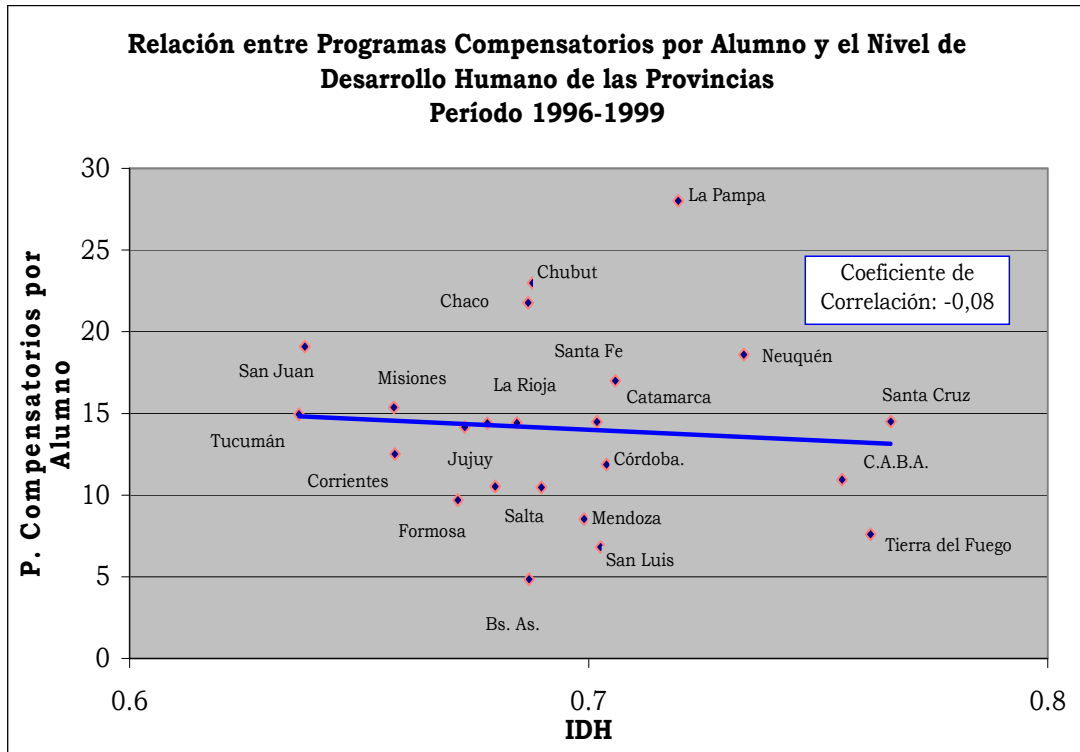
- (a) En 2005 se reduce la brecha entre provincias y las arbitrariedades que favorecían sin mayores explicaciones a algunas provincias por encima de otras,

⁷ La correlación muestra qué tan relacionadas se encuentran dos variables, es decir implica el grado de dependencia de una variable respecto a otra. Sin embargo, no da cuenta de su causalidad.

- (b) En 2005 se distribuye con un claro criterio de nivel socioeconómico, priorizando a las provincias más pobres en la asignación de políticas compensatorias.

GRÁFICO 8

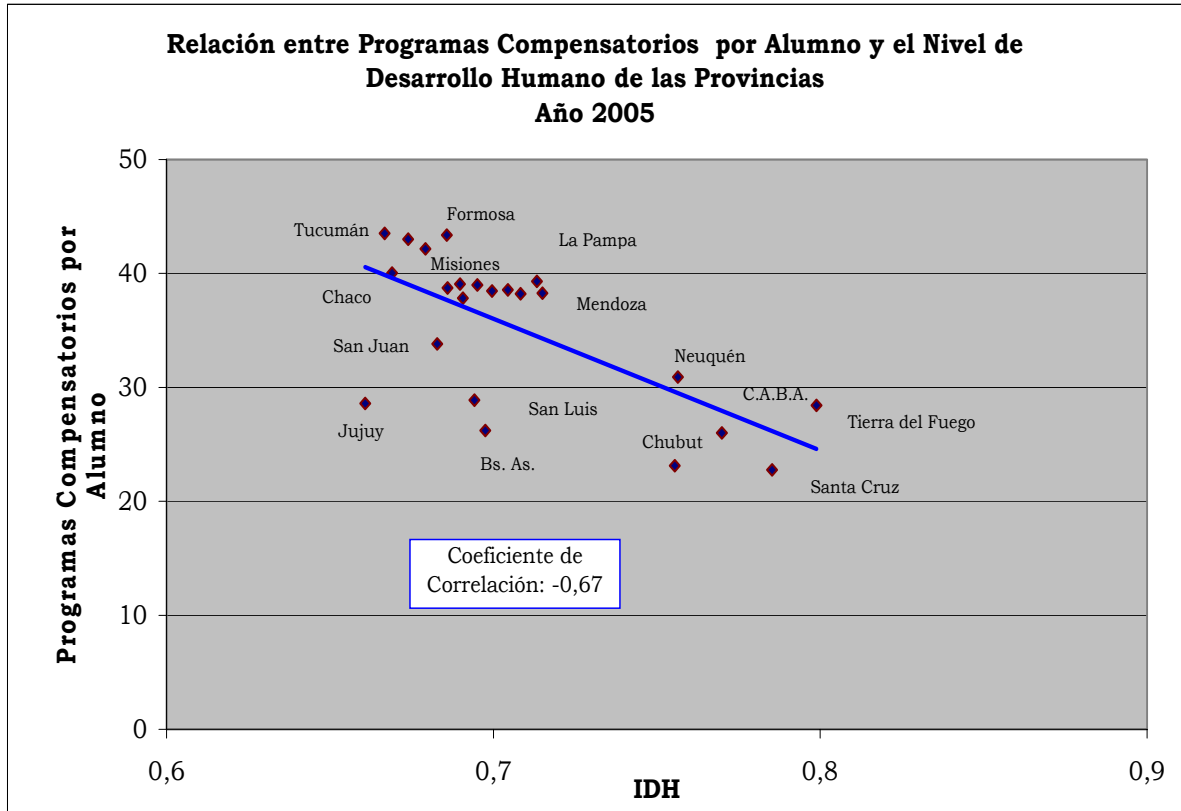
Distribución de los programas compensatorios por provincia 1966-1999



Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo y la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y PNUD. El IDH (Índice de Desarrollo Humano) es del año 2000.

Nota aclaratoria: Programas Compensatorios: No incluye Bienes. Solamente corresponde al Plan Social - Financiamiento en Infraestructura y Becas.

GRÁFICO 9
Distribución de los programas compensatorios por provincia
2005



Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), la Dirección Nacional de Información y Evaluación d la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y PNUD. El IDH (Índice de Desarrollo Humano) es del año 2004.

Nota aclaratoria: Programas Compensatorios: corresponde al Programa 33 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

CUADRO 9
Distribución de los programas compensatorios por alumno
y por provincia
En pesos y términos nominales

JURISDICCIONES	1996-1999	2005
BUENOS AIRES	5	26
CATAMARCA	14	38
CHACO	22	40
CHUBUT	23	23
C.A.B.A.	11	26
CORDOBA	12	38
CORRIENTES	13	43
ENTRE RIOS	14	39
FORMOSA	10	43
JUJUY	11	29
LA PAMPA	28	39
LA RIOJA	14	38
MENDOZA	9	38
MISIONES	15	42
NEUQUEN	19	31
RIO NEGRO	18	29
SALTA	10	39
SAN JUAN	19	34
SAN LUIS	7	29
SANTA CRUZ	14	23
SANTA FE	17	39
SGO. DEL ESTERO	14	39
TIERRA DEL FUEGO	8	28
TUCUMAN	15	44
PROMEDIO JURISDICCIONES	14	35

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) y la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Nota aclaratoria: 1996-1999: Programas Compensatorios: No incluye Bienes. Solamente corresponde al Plan Social - Financiamiento en Infraestructura y Becas. 2005: Programas Compensatorios: corresponde al Programa 33 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

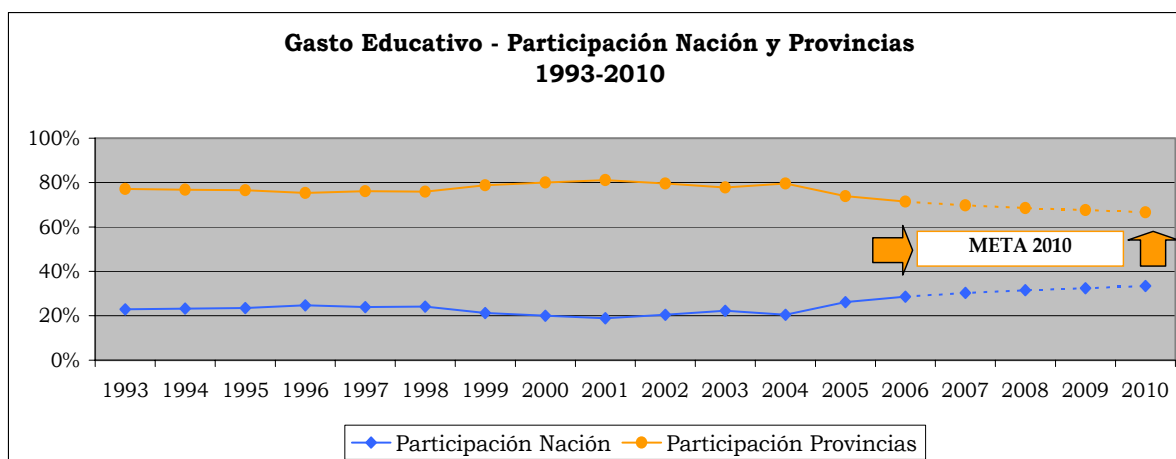
5. EL FINANCIAMIENTO PROVINCIAL

5.1 Inversión educativa provincial

A partir de la transferencia definitiva de las instituciones educativas nacionales en 1992, la estructura del financiamiento educativo quedó más claramente a cargo de las provincias. El Gráfico 10 muestra que **desde 1993 las provincias han mantenido una proporción de la inversión correspondiente al 80%** del financiamiento educativo, frente al 20% nacional (que incluye el sistema universitario).

La Ley de Financiamiento Educativo prevé en sus artículos 4 y 5 que el aumento de la inversión educativa requerida para alcanzar el 6% del PIB en 2010 deberá estar dividida en un 60% a cargo de las provincias y en un 40% a cargo de la Nación. Ya **desde 2005 comenzó a aumentar la participación de la inversión nacional en Educación**, que se prevé llegará a representar más del 30% del total consolidado, frente a un poco menos del 70%, que se estima, corresponderá a las provincias hacia el año 2010.

GRÁFICO 10
Participación Nación - Provincias



Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción y Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2007.

2007-2010: Estimaciones propias en base a datos proporcionados por el Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2007, metas educativas contempladas en la Ley de Financiamiento Educativo y Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

En cuanto al impacto que la inversión provincial representa, el Cuadro 10 muestra que desde 1993 hasta 2002 el esfuerzo presupuestario ha sido creciente para el total de las provincias: pasando de representar en promedio el 24,2% del total de los

presupuestos provinciales en 1993, al 27,3% en 2002. Desde 2002 ha disminuido significativamente hasta 2004, llegando a representar el 23,7% y manteniéndose en 2005⁸.

Esta evolución indica que tanto por la provincialización definitiva de la educación no universitaria como por la implementación de la reforma educativa de los años noventa, que incorporó masivamente alumnos en el sistema, **las provincias debieron aumentar su esfuerzo financiero por la educación.**

Luego de la **crisis** de fines de 2001, el año 2002 significó todavía un esfuerzo muy alto para sostener los sistemas educativos en medio de la debacle social. En los años 2003 y 2004 cae el esfuerzo financiero por la educación, con la **consecuente depreciación de los salarios** del sector público en momentos de salida de la crisis y expansión inflacionaria. Básicamente, se constata que el crecimiento económico y la inflación del período 2002-2004 superan al aumento de los salarios docentes.

Esta tendencia comienza a cambiar en 2005. Desde entonces, aumentan los salarios docentes por encima del crecimiento económico y de la inflación (véase el apartado 6). Esta modificación se consolida en el terreno normativo y en la discusión de las políticas públicas con la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo a fines de 2005.

CUADRO 10
Evolución del esfuerzo presupuestario provincial

Concepto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
G.Educ. Prov sobre G. Pub.Prov. (%) Total	24.1	25.5	26.8	26.8	27.4	27.3	28.1	29.8	29.2	30.4	27.1	26.2	27.0
G.Educ. Prov sobre G. Pub.Prov. (%) Promedio	24.2	25.3	25.7	25.3	25.1	25.2	25.2	26.9	25.7	27.3	24.9	23.7	23.8
G.Educ. Prov sobre PBI (%)	2.78	2.93	3.11	2.98	3.06	3.20	3.61	3.76	3.96	3.31	2.96	3.09	3.54

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción.

5.2 Distribución del presupuesto educativo provincial

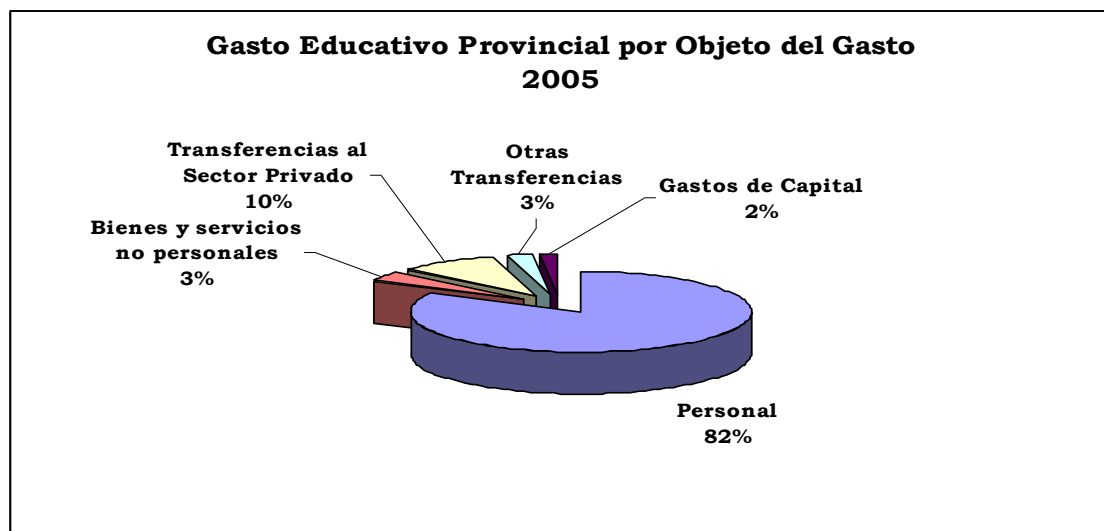
El presupuesto educativo provincial cubre fundamentalmente el pago de los salarios docentes. Para el año 2005, si se suma el 82% destinado al pago de salarios del

⁸ El valor promedio de los indicadores de esfuerzo presupuestario surge de calcular el promedio simple de los valores correspondientes a las 24 jurisdicciones. Una medida alternativa es el esfuerzo del conjunto de las jurisdicciones (el indicador "total" que figura en los Cuadros 10 y 11), donde las jurisdicciones de mayor tamaño tienen lógicamente un mayor peso en el indicador final. Por ejemplo, el gasto educativo de la provincia de Buenos Aires, que es una de las jurisdicciones con mayor esfuerzo presupuestario por la educación, representa en 2005 aproximadamente el 36% del gasto conjunto de las jurisdicciones. Por este motivo el esfuerzo total es mayor que el esfuerzo promedio.

sector público y el 10% referido a transferencias para salarios del sector privado, se constata que, en promedio, **las provincias destinan el 92% de su presupuesto educativo al pago de salarios**. Los gastos de capital, que cubren obras de infraestructura, por ejemplo, apenas representan el 2% de los presupuestos educativos provinciales (véase el informe de monitoreo 5 para una comparación de la distribución interna de los presupuestos educativos de cada provincia⁹).

Cuando se comparan estos datos con la composición del presupuesto educativo nacional, se observan importantes diferencias. A nivel nacional la proporción y la cantidad de recursos flexibles para diseñar políticas educativas (curriculares, compensatorias, de capacitación, etc.) es mucho mayor, permitiendo generar una agenda educativa en relación con las provincias. En la práctica, este esquema señala que el sistema educativo está fundamentalmente gestionado por las provincias y que **la Nación es la que cuenta con recursos para direccionar cambios y reformas**.

GRÁFICO 11
Composición del gasto educativo provincial



Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

5.3 El esfuerzo presupuestario provincial por la educación

Las **desigualdades** en el financiamiento educativo provincial son **enormes**. En términos de inversión anual por alumno¹⁰, las disparidades van desde los 5.570 pesos en

⁹ Disponible en:

\\Cippec\cippec\Politica Educativa\Monitoreo Inversion Educativa\Informes Monitoreo\Monitoreo 5.pdf

¹⁰ La inversión anual por alumno del sector estatal surge del cociente entre el gasto educativo provincial, neto de las transferencias al sector privado, y la matrícula total del sector de gestión estatal.

Tierra del Fuego hasta 1.512 pesos en Tucumán (año 2005). Sin embargo, este indicador no expresa el esfuerzo presupuestario por la educación, dado que las provincias disponen de recursos extremadamente desiguales.

Un mejor **indicador del esfuerzo** que realiza cada provincia es el porcentaje del presupuesto total que cada gobierno asigna a la Educación. Así, se observan también **nuevas disparidades**, que van desde el 34,6% que destina la provincia de Buenos Aires a Educación hasta el 12,7% que destina Santa Cruz (año 2005).

De todas formas, cualquier comparación debe partir de un análisis crítico y reflexivo del presupuesto educativo, observando el presupuesto global de cada provincia y su distribución. Es clave ampliar el debate ciudadano por las prioridades de inversión pública, contextualizando el presupuesto educativo en relación con el resto de las acciones del Estado.

Cada provincia tiene realidades distintas y toda comparación tiene una doble faceta: por un lado, permite medir con más claridad las prioridades de la inversión pública provincial y, por otro, impide ver los contextos y las diferencias estructurales. Para facilitar una comparación más adecuada del esfuerzo presupuestario en Educación es preciso realizar un triple movimiento: (a) comparar la evolución temporal en relación con otras áreas de gobierno y con el resto de las provincias, (b) evaluar las prioridades según contextos y necesidades de cada provincia, (c) propiciar comparaciones entre provincias similares, en términos de población, región y perfil económico.

Estas advertencias¹¹ son importantes para relativizar conclusiones apresuradas y simplificadas sobre el esfuerzo presupuestario por la educación que realiza cada provincia.

¹¹ A las cuales se suman las siguientes aclaraciones metodológicas: El cálculo del gasto educativo provincial utilizado para calcular indicadores de esfuerzo presupuestario por la educación es realizado por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología sobre la base de la información provincial. Toma en cuenta la inversión de los Ministerios de Educación provinciales y no la finalidad educación, así, por ejemplo, las obras de infraestructura que están en otro Ministerio no son incluidas en el gasto educativo. A su vez, dado que los presupuestos provinciales incorporan partidas nacionales (como el Incentivo Docente), esos fondos se mantienen dentro de la inversión provincial aunque en la práctica no lo sean; y por otra parte, algunas transferencias nacionales que no se encuentran registradas en los presupuestos provinciales son imputadas al gasto educativo provincial, como el Programa de Becas Educativas. Como resultado, esta forma de calcular el gasto educativo provincial difiere del cálculo necesario para monitorear el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo, ya que este último debe respetar la finalidad educación, tal como se presenta en el Cuadro 13. Sin embargo, la diferencia representa en general un porcentaje menor del presupuesto educativo provincial y se utiliza en este informe el primer cálculo para presentar los indicadores de esfuerzo presupuestario por la educación a fin de respetar la serie histórica.

CUADRO 11¹²
Esfuerzo presupuestario de las provincias por la educación 2005

Jurisdicción	Gasto educativo estatal como porcentaje del gasto total	Jurisdicción	Gasto educativo de las provincias por alumno estatal (en pesos corrientes)
Buenos Aires	34.6%	Tierra del Fuego	5,570
Corrientes	31.3%	Chubut	3,464
Jujuy	29.1%	Santa Cruz	3,463
Santa Fe	29.1%	La Pampa	3,449
Mendoza	28.3%	CABA	3,282
Río Negro	25.6%	Neuquén	3,222
Córdoba	25.4%	Catamarca	2,410
Chaco	25.3%	Río Negro	2,356
CABA	24.5%	La Rioja	2,215
Entre Ríos	24.5%	San Luis	2,179
Santiago del Estero	24.2%	Buenos Aires	2,121
San Juan	23.9%	Santa Fe	2,023
Chubut	22.9%	Entre Ríos	1,939
La Pampa	22.7%	Jujuy	1,939
Catamarca	22.6%	Mendoza	1,901
Salta	22.6%	San Juan	1,870
Misiones	22.6%	Corrientes	1,844
Tierra del Fuego	22.4%	Córdoba	1,734
Tucumán	21.2%	Santiago del Estero	1,657
Neuquén	20.4%	Chaco	1,652
San Luis	19.5%	Formosa	1,535
Formosa	18.1%	Tucumán	1,512
La Rioja	17.6%	Misiones	1,211
Santa Cruz	12.7%	Salta	1,156
Promedio Jurisdicciones	23.8%	Promedio Jurisdicciones	2,321
TOTAL	27.0%	TOTAL	2,057

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

5.4 La principal causa de las desigualdades de financiamiento

La principal **explicación de estas desigualdades** es la disponibilidad de recursos fiscales por habitante de las provincias. Allí cuentan tanto los recursos generados autónomamente como las distintas **transferencias nacionales**, entre las cuales la más determinante es la **coparticipación**.

¹² El dato referido en los cuadros corresponde al año 2005. Es decir que el indicador del esfuerzo pudo haberse modificado para el año 2006 y 2007. Sin embargo, salvo escasas excepciones, el porcentaje del presupuesto destinado a educación se modifica mínimamente de un año a otro.

La coparticipación reparte fondos recaudados por vía impositiva por el gobierno nacional, de acuerdo con un esquema fijado por Ley en 1988 y modificado en distintas ocasiones. Este reparto beneficia de forma extraordinaria a algunas provincias y perjudica inexplicablemente a otras. Se trata de un esquema injusto, sin criterios establecidos ni posibilidades de modificación en el tiempo¹³.

La Constitución Nacional estableció en 1994 que la coparticipación debía ser reformada siguiendo criterios objetivos, según lo contemplado en su artículo 75 inciso 3 y en la Ley N° 23.548 del Régimen de Coparticipación Federal. Sin embargo, hasta la actualidad se mantiene la **violación de este mandato constitucional**, que explica la principal causa de las desigualdades en el financiamiento educativo provincial.

El Cuadro 12 muestra los indicadores referidos a los recursos de origen nacional y la inversión educativa por alumno, contemplando también el nivel de desarrollo humano de cada provincia. Allí se observa la clara correspondencia entre la cantidad de recursos totales de las provincias y su nivel de inversión por alumno (el coeficiente de correlación entre ambas variables es de 0,81).

CUADRO 12
Causas de las desigualdades en el financiamiento educativo - Indicadores 2005

Jurisdicción	Gasto educativo de las provincias por alumno estatal (en pesos corrientes)	Gasto educativo estatal como porcentaje del gasto total	Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2004	Recursos de Coparticipación Federal por habitante (en pesos corrientes)	Recursos fiscales de origen nacional por habitante (en pesos corrientes) (a)	Recursos provinciales por habitante (b)	Recursos totales por habitante (c)
Tierra del Fuego	5,570	22.4%	0.80	2,665	3,852	3,153	7,639
Chubut	3,464	22.9%	0.76	873	1,318	2,307	3,748
Santa Cruz	3,463	12.7%	0.79	1,819	2,779	4,534	8,177
La Pampa	3,449	22.7%	0.71	1,436	1,991	649	3,076
CABA	3,282	24.5%	0.77	212	214	1,716	2,122
Neuquén	3,222	20.4%	0.76	818	1,191	3,798	5,159
Catamarca	2,410	22.6%	0.69	1,854	2,458	514	3,073
Río Negro	2,356	25.6%	n/d	1,056	1,449	940	2,492
La Rioja	2,215	17.6%	0.71	1,588	2,167	211	3,329
San Luis	2,179	19.5%	0.69	1,371	1,860	583	2,672
Buenos Aires	2,121	34.6%	0.70	368	492	656	1,235
Santa Fe	2,023	29.1%	0.70	692	948	543	1,668
Entre Ríos	1,939	24.5%	0.70	986	1,339	505	2,050
Jujuy	1,939	29.1%	0.66	1,071	1,482	206	1,926
Mendoza	1,901	28.3%	0.72	612	844	779	1,709
San Juan	1,870	23.9%	0.68	1,247	1,660	330	2,060
Corrientes	1,844	31.3%	0.67	932	1,292	198	1,579
Córdoba	1,734	25.4%	0.70	671	901	515	1,599
Santiago del Estero	1,657	24.2%	0.69	1,210	1,628	205	2,060
Chaco	1,652	25.3%	0.67	1,197	1,598	216	1,950
Formosa	1,535	18.1%	0.69	1,730	2,314	171	2,582
Tucumán	1,512	21.2%	0.67	823	1,117	388	1,565
Misiones	1,211	22.6%	0.68	789	1,117	291	1,580
Salta	1,156	22.6%	0.69	811	1,127	326	1,516
Promedio Jurisdicciones	2,321	23.8%	0.71	1,118	1,547	989	2,774

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo y Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC, Ministerio de Economía y Producción; Informe de Desarrollo Humano 2005, PNUD.

Notas: (a) Incluye tanto los ingresos de coparticipación como leyes especiales: IVA, Ganancias, Bienes Personales, Combustibles, Monotributo e Impuesto a los Débitos y Créditos. (b) Incluye tanto los recursos tributarios como los no tributarios. (c) Incluye todos los ingresos corrientes: nacionales y provinciales.

¹³ Para un mayor desarrollo véase el documento de CIPPEC "Coparticipación y equidad educativa" en <http://www.cippec.org/espanol/educacion/archivos/coparticipacion%20y%20equidad%20educativa.pdf>

5.5 Grupos de provincias

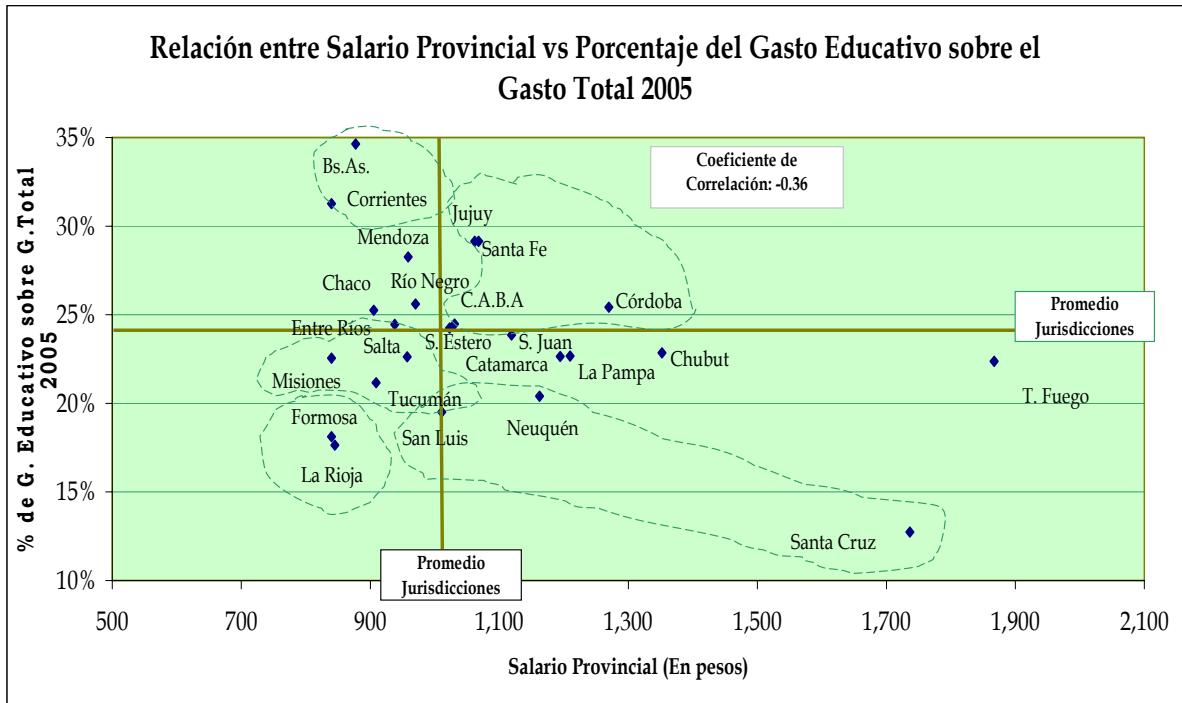
El Gráfico 12 parece paradójico: indica que cuanto mayor esfuerzo presupuestario por la educación hacen las provincias, más bajos salarios docentes tienen. Sólo se explica esta situación con la **desigualdad extrema de recursos** que tienen las provincias. Así, por ejemplo, Santa Cruz realiza el esfuerzo más bajo por la educación y al tener tantos recursos, paga los segundos mejores salarios del país.

El gráfico es clave porque indica la existencia de al menos **cinco grupos de provincias**:

- (a) Provincias beneficiadas por coparticipación o regalías y recursos propios, que realizan un bajo esfuerzo por la educación: son casos en los cuales si se aumenta el esfuerzo al nivel del promedio nacional se lograría financiar un sistema educativo de excelencia (con escuelas de doble jornada, mejores salarios, equipamiento, capacitación, etc.). Ejemplos: Santa Cruz, San Luis y Neuquén.
- (a) Provincias con una media de recursos por habitante con esfuerzo alto por la educación: casi no hay casos en este cuadrante, tan sólo aproximaciones. Se trata de provincias “estables”, dado que realizan una inversión adecuada y tienen recursos suficientes. Casos leves: Córdoba, Santa Fe, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Jujuy. Tierra del Fuego es un caso de muchos recursos por habitante que aumentó su esfuerzo recientemente por la educación, convirtiéndose en un contraejemplo de las provincias agrupadas en el punto A.
- (b) Provincias beneficiadas por coparticipación, con altos niveles de pobreza, que realizan un bajo esfuerzo financiero por la educación. En estos casos se observa que si las provincias aumentaran su esfuerzo al mismo nivel del promedio nacional, se encontrarían pagando salarios también promedio, especialmente en dos casos de provincias beneficiadas por la coparticipación: La Rioja y Formosa, con bajos niveles de esfuerzo por la educación.
- (c) Provincias perjudicadas por coparticipación, con altos niveles de pobreza, que realizan un esfuerzo medio-bajo por la educación. Aquí se encuentran los casos de Salta, Tucumán y Misiones. Se trata de provincias muy perjudicadas por coparticipación que además hacen un esfuerzo presupuestario medio-bajo. Ambas causas (aunque fundamentalmente la primera) explican sus bajos salarios docentes.
- (d) Provincias perjudicadas por coparticipación que realizan un alto esfuerzo por la educación. En estos casos es necesario resaltar que los reclamos deben centrarse en el nivel nacional y en el injusto reparto de la coparticipación, que explica los bajos salarios docentes. El extremo en esta situación es la provincia de Buenos Aires, que realiza el mayor esfuerzo presupuestario del país y tiene igual salarios por debajo del promedio. Corrientes es otro caso en una situación similar.

En síntesis, no todas las provincias son iguales y los reclamos por mejorar los salarios y las condiciones del sistema educativo deben adecuarse a estas diferencias. En algunos casos, es necesario reclamar un mayor esfuerzo presupuestario por la educación y, en otros, es imperioso modificar el injusto reparto de los recursos federales.

GRÁFICO 12
Salarios vs. Gasto en Educación



Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

Salarios: Diciembre 2006. Salario bruto del Maestro de Grado del nivel primario/EGB con 10 años de antigüedad.

5.6. Cumplimiento de la meta de la Ley de Financiamiento Educativo a nivel provincial

El Cuadro 13 presenta las **metas provinciales** para garantizar el cumplimiento de la meta global de aumento de la inversión educativa, establecida en el artículo 4 de la Ley N° 26.075. Para estimar las metas debe considerarse el PIB de 2005, como punto de partida. Luego tiene que calcularse el esfuerzo que cada provincia realiza para mantener su proporción frente al PIB y el gasto adicional para aumentar su participación, pasando de representar (junto con el presupuesto educativo nacional) el 4,7% del PIB en 2006 al 5% en 2007 (véase el Anexo II).

Como se observa en el cuadro, **la amplia mayoría de las provincias han cumplido con las metas de financiamiento establecidas para el año 2006.** Algunas lo han hecho con mayor margen (Formosa, Entre Ríos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe, Catamarca, Santiago del Estero y Tierra del Fuego) y otras están muy cerca del cumplimiento, pero no han alcanzado la meta: La Rioja, Salta, Neuquén, Corrientes (que partió de un piso muy alto en el año 2005) y San Luis (con un margen mayor de

incumplimiento). En conjunto, las provincias cumplen con la meta de financiamiento con un leve margen (superior en un 3,8% a la meta calculada, véase el Cuadro 13), que deberá evaluarse una vez consolidados los datos de 2006¹⁴.

CUADRO 13
Metas LFE 2006 vs. Ejecutado 2006 (En millones de pesos)

Provincia	Metas 2006 LFE (En millones de pesos) (*)	Cumplimiento (Presupuesto ejecutado en millones de pesos) (**)	Diferencias ejecutado/met as en millones de pesos	Diferencias ejecutado/met as en porcentaje
Buenos Aires	7,934.62	8,062.70	128.08	1.61
Catamarca	320.71	354.90	34.19	10.66
Chaco	619.66	675.00	55.34	8.93
Chubut	553.98	556.70	2.72	0.49
C.A.B.A.	1,872.26	2,111.20	238.94	12.76
Córdoba	1,582.12	1,614.40	32.28	2.04
Corrientes	628.90	576.80	-52.10	-8.28
Entre Ríos	732.25	829.90	97.65	13.34
Formosa	320.36	391.70	71.34	22.27
Jujuy	449.54	469.10	19.56	4.35
La Pampa	280.75	288.40	7.65	2.73
La Rioja	245.55	234.60	-10.95	-4.46
Mendoza	921.71	928.00	6.29	0.68
Misiones	423.86	444.40	20.54	4.85
Neuquén	735.47	685.70	-49.77	-6.77
Río Negro	510.75	549.70	38.95	7.63
Salta	464.39	439.40	-24.99	-5.38
San Juan	357.30	377.50	20.20	5.65
San Luis	329.61	271.80	-57.81	-17.54
Santa Cruz	272.72	292.20	19.48	7.14
Santa Fe	1,658.22	1,843.80	185.58	11.19
Santiago del Estero	461.66	475.30	13.64	2.96
Tierra del Fuego	244.02	266.40	22.38	9.17
Tucumán	603.85	634.70	30.85	5.11
TOTAL	22,524.26	23,374.30	850.04	3.77

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología e INDEC.

(*) Estimaciones propias según información provista por el INDEC: PBI Nacional 2006: 654.413 millones de pesos. PBI Nacional 2005: 531.939 millones de pesos.

(**) Gasto Provincial 2006 relevado por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Excepto La Pampa, los valores de las demás provincias son cierres provisorios. La Pampa: el dato surge de una estimación realizada por la jurisdicción en el último trimestre de 2006 (se mantiene ese número porque aún no se recibió el cierre del ejercicio).

¹⁴ Aclaración: dado que las cifras de ejecución presupuestaria de cada provincia son aún provisorias, los datos deben ser leídos con precaución. Cuando se disponga de los datos definitivos podrá hacerse una evaluación completa del cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo en cada una de las provincias.

Metas provinciales 2007

El Cuadro 14 presenta las **metas** de financiamiento educativo por provincia **estimadas** para el año **2007**. La primera fuente es oficial, al considerar los datos macroeconómicos del Presupuesto Nacional, sancionado por Ley N° 26.198. Dado que es conocida la subestimación del crecimiento del PIB que viene realizando el gobierno nacional en los ejercicios presupuestarios, la segunda columna indica un parámetro ajustado a los datos de distintas consultoras privadas sobre el crecimiento del PIB.

En total, se espera que las provincias comprometan **unos 27 mil millones de pesos** para la Educación, un aumento aproximado del 20% frente al 2006.

CUADRO 14
Metas LFE 2007 (En millones de pesos)

Provincia	Meta 2007 LFE según datos oficiales (*)	Meta 2007 LFE según datos propios (**)
Buenos Aires	8,818.95	9,785.07
Catamarca	362.07	401.74
Chaco	702.32	779.26
Chubut	605.90	672.27
C.A.B.A.	2,051.68	2,276.44
Córdoba	1,772.02	1,966.14
Corrientes	708.24	785.83
Entre Ríos	818.37	908.02
Formosa	367.32	407.56
Jujuy	504.86	560.16
La Pampa	311.93	346.11
La Rioja	278.22	308.70
Mendoza	1,033.22	1,146.41
Misiones	498.61	553.23
Neuquén	801.18	888.95
Río Negro	566.04	628.05
Salta	540.73	599.96
San Juan	404.64	448.96
San Luis	366.39	406.53
Santa Cruz	296.80	329.31
Santa Fe	1,848.74	2,051.27
Santiago del Estero	531.46	589.68
Tierra del Fuego	263.35	292.20
Tucumán	690.04	765.64
TOTAL	25,143.06	27,897.49

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2007 e INDEC.

(*) Estimaciones propias según proyecciones macroeconómicas provistas por el mensaje del Proyecto de Presupuesto 2007 e INDEC: PBI Nacional 2007: 694.195 millones de pesos. PBI Nacional 2006: 654.413 millones de pesos (INDEC). PBI Nacional 2005: 531.939 millones de pesos (INDEC).

(**) Estimaciones propias según proyecciones macroeconómicas provistas por consultoras privadas e INDEC: PBI Nacional 2007: 770.244 millones de pesos. PBI Nacional 2006: 654.413 millones de pesos (INDEC). PBI Nacional 2005: 531.939 millones de pesos (INDEC).

6. LOS SALARIOS DOCENTES

Los docentes constituyen la piedra basal del sistema educativo y sus remuneraciones son centrales en distintos sentidos complementarios: (a) como condición de dignidad laboral, similar a la de cualquier asalariado; (b) como expresión del rol que ocupan en la sociedad y en relación con otros trabajos y profesiones; (c) como parte de las políticas propiamente educativas.

Una adecuada política docente debería garantizar salarios dignos, justos y acordes con la prioridad de la calidad educativa. Esto implica la posibilidad de contar con docentes que tengan tiempo para capacitarse, preparar clases y corregir, así como tener recursos para acceder a bienes culturales y nuevas tecnologías que les permitan actualizarse de forma permanente.

La Ley de Financiamiento Educativo es un gran paso en esta dirección, ya que establece la necesidad de mejorar las condiciones laborales y salariales docentes (artículo 2) y prioriza la inversión provincial en la mejora de las remuneraciones docentes (artículo 5). A su vez, la Ley crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente (artículo 9).

La información actualizada y precisa debería ayudar a clarificar las discusiones sobre el salario docente, y aportar elementos para efectivizar el cumplimiento de lo establecido por la Ley, que no es otra cosa que el reflejo de una necesidad histórica de revalorización del rol docente.

6.1. La situación actual: las desigualdades provinciales

La situación salarial docente está marcada por un eje central: la **enorme disparidad entre las provincias**. Dos causas alimentan esta situación: (a) la herencia de la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias iniciada en 1978 provocó una creciente disparidad en los salarios entre jurisdicciones; (b) los desiguales recursos de las arcas provinciales son el factor central de explicación de las desigualdades salariales, y el principal factor determinante de esta situación es la injusta distribución de los fondos de la coparticipación.

También es clave remarcar que las variaciones entre las provincias no dependen exclusivamente de los recursos que éstas dispongan. Las negociaciones políticas entre sindicatos, gobiernos y la sociedad en general son muy diversas según los escenarios provinciales. Una muestra de ello es la comparación del Cuadro 15, que señala las variaciones en la escala salarial según provincias que aconteció durante el período 2002-2006. Dado que la inflación obligó a renegociar constantemente los salarios, se observa que hubo provincias que variaron mucho más que otras: Santiago del Estero y La Rioja bajaron varios lugares en la escala de provincias, mientras que Chubut, Jujuy y Chaco fueron las que más posiciones avanzaron.

CUADRO 15
Comparación de salarios provinciales (*)

PROVINCIA	2002	PROVINCIA	Diciembre 2006
SANTA CRUZ	953	T. DEL FUEGO	2,089
TIERRA DEL FUEGO	938	SANTA CRUZ	1,836
CORDOBA	763	CHUBUT	1,578
NEUQUEN	692	CORDOBA	1,433
SAN LUIS	690	NEUQUEN	1,308
CATAMARCA	652	CATAMARCA	1,294
SANTIAGO DEL ESTERO	603	LA PAMPA	1,276
LA RIOJA	599	SANTA FE	1,147
SAN JUAN	566	CIUDAD DE BS AS	1,128
CIUDAD DE BUENOS AIRES	536	SAN LUIS	1,096
LA PAMPA	522	SAN JUAN	1,090
SANTA FE	510	RIO NEGRO	1,079
CHUBUT	499	JUJUY	1,024
RIO NEGRO	492	MENDOZA	1,003
MENDOZA	491	BUENOS AIRES	970
BUENOS AIRES	481	SANTIAGO DEL ESTERO	956
CORRIENTES	467	ENTRE RIOS	895
ENTRE RIOS	463	CHACO	879
JUJUY	452	TUCUMAN	835
TUCUMAN	445	SALTA	806
SALTA	434	CORRIENTES	805
FORMOSA	426	FORMOSA	776
CHACO	424	MISIONES	775
MISIONES	410	LA RIOJA	738
PROMEDIO	563	PROMEDIO	1,117

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología..

(*) Corresponde al salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad.

6.2 La intervención nacional

El salario de bolsillo de un docente de jornada simple que recién se inicia en el promedio del país ascendía en diciembre de 2006 a 822 pesos de origen provincial, a los cuales se suman en todas las provincias 110 pesos provenientes del Fondo de Incentivo Docente de origen nacional. A su vez, a través del Programa Compensatorio Salarial (creado por el artículo 9 de la Ley N° 26.075), para el año 2006 la Nación realizó aportes suplementarios de 100 pesos por docente a 11 provincias, que han ayudado a garantizar el piso de 840 pesos en todo el país (véase Cuadro 16). A comienzos de 2007, el gobierno nacional fijó un nuevo piso salarial de 1040 pesos, aunque todavía no existen datos oficiales sobre las modificaciones en la asignación de los recursos del fondo compensatorio.

Sin embargo, dado que el grueso de los recursos educativos proviene de las provincias, el esfuerzo que realiza el Gobierno nacional por compensar las desigualdades no puede modificar la situación de raíz, que depende de una distribución más justa de los fondos coparticipables. En la práctica, el Ministerio de Educación de la

Nación está atado de manos para modificar la estructura de las desigualdades salariales docentes, que dependen de una voluntad política mayor y consensuada con todas las provincias. Por eso, su esfuerzo compensatorio es elogiado y tiene impacto positivo, pero es insuficiente y requiere de acciones extra-educativas.

CUADRO 16
Salario inicial con FONID y Fondo Compensador

Jurisdicción	Salario de Bolsillo ⁽¹⁾ (Dic 2006)			
	Financiamiento Provincial	FONID	Fondo de Compensación	Salario Total
BUENOS AIRES	\$ 730	\$ 110		\$ 840
CATAMARCA	\$ 888	\$ 110		\$ 998
CHACO	\$ 630	\$ 110	\$ 100	\$ 840
CHUBUT	\$ 962	\$ 110		\$ 1,072
CIUDAD DE BS AS.	\$ 755	\$ 110		\$ 865
CORDOBA	\$ 928	\$ 110		\$ 1,038
CORRIENTES	\$ 630	\$ 110	\$ 100	\$ 840
ENTRE RÍOS	\$ 640	\$ 110	\$ 100	\$ 850
FORMOSA	\$ 630	\$ 110	\$ 100	\$ 840
JUJUY	\$ 610	\$ 110	\$ 100	\$ 820
LA PAMPA	\$ 1,064	\$ 110		\$ 1,174
LA RIOJA	\$ 630	\$ 110	\$ 100	\$ 840
MENDOZA	\$ 740	\$ 110		\$ 850
MISIONES	\$ 630	\$ 110	\$ 100	\$ 840
NEUQUEN	\$ 801	\$ 110		\$ 911
RIO NEGRO	\$ 879	\$ 110		\$ 989
SALTA	\$ 646	\$ 110	\$ 100	\$ 856
SAN JUAN	\$ 730	\$ 110	\$ 100	\$ 940
SAN LUIS	\$ 901	\$ 110		\$ 1,011
SANTA CRUZ	\$ 1,542	\$ 110		\$ 1,652
SANTA FE	\$ 950	\$ 110		\$ 1,068
SANTIAGO DEL ESTERO	\$ 642	\$ 110	\$ 100	\$ 1,023
TIERRA DEL FUEGO	\$ 1,551	\$ 110		\$ 1,867
TUCUMAN	\$ 630	\$ 110	\$ 100	\$ 840
Promedio	\$ 822	\$ 110	\$ 100	\$ 994

(1) Maestro de grado del nivel Primario/EGB sin años de antigüedad.

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

6.3 La evolución histórica

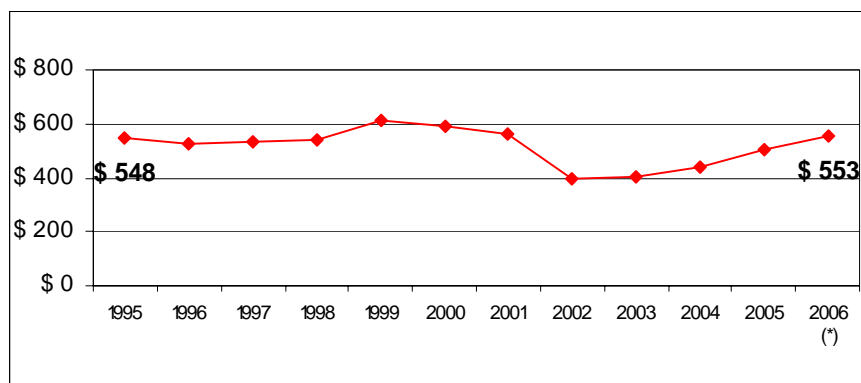
El salario docente ha sufrido un enorme declive histórico en los últimos treinta años. Distintos estudios han analizado la caída salarial docente, que sirvió en definitiva para financiar la expansión de la cobertura escolar sin tener que aumentar los recursos destinados a Educación. La dictadura militar de 1976 inició un fuerte ajuste salarial, que desde el retorno de la democracia de 1983 se consolidó durante toda la década del ochenta. En los años noventa, la inversión educativa aumentó considerablemente, aunque no se reflejó tampoco en mejores salarios docente sino que fundamentalmente se destinó a financiar la reforma educativa. Recién en 1999 se logró un aporte salarial nacional, con el Fondo de Incentivo Docente, que significó una leve recomposición de esa caída histórica.

Un dato que permite analizar esa caída es la que compara el salario docente con el PIB per cápita: a fines de los años 1970 ambos valores eran iguales, mientras que en la actualidad el salario docente representa apenas la mitad del PIB per cápita.

En la evolución reciente, es necesario considerar la comparación entre el salario nominal y el real (que toma en cuenta el impacto de la inflación desde 2002). Así, el Gráfico 13 señala que recién en 2006 el salario docente logró recomponer su valor real del año 2001. Esto implica que todas las disputas por el salario docente de estos años apenas lograron un resultado parcial: recomponer el ya históricamente depreciado salario docente de 2001. Por eso, es necesario enfatizar que la deuda con el sector docente requiere una clara decisión política para revertir el proceso histórico de degradación del sistema educativo.

GRÁFICO 13

Evolución salarios reales (Base 2001) 1995-2006. Maestro Jornada Simple - Enseñanza Común. Total de Remuneración Bruta con 10 años de antigüedad.



Nota: Los salarios anuales corresponden al promedio mensual para cada año.

(*) Valores correspondientes a diciembre 2006.

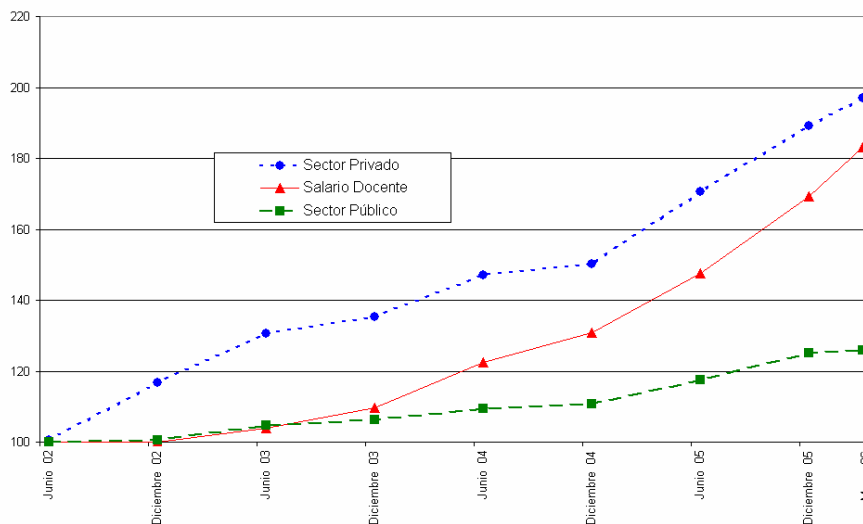
Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

6.4 La comparación con el sector público y el privado

La comparación con los salarios del sector privado y del sector público desde la crisis de 2001 indica que los docentes lograron recomponer su salario en mayor medida que los empleados públicos y, en menor dimensión, que los trabajadores del sector privado. Así, mientras los salarios docentes aumentaron en términos nominales un 83% entre 2002 y 2006, el salario de los empleados públicos aumentó un 26% y el de los empleados privados un 97%.

Esta situación tiene tres lecturas complementarias: (a) el ajuste posterior a la crisis fue vivido principalmente por la administración pública, dado que se apeló a reducir el valor real de las salarios para conseguir primero, y mantener después, el superávit fiscal; (b) aún así, los docentes fueron una prioridad en la inversión estatal (especialmente desde 2004), lo cual resulta una noticia auspiciosa, dado que su salario había quedado históricamente depreciado fuera de las categorías salariales de otros profesionales y equiparado a salarios de cargos de menor jerarquía en el Estado; (c) de todas formas, esta situación requiere una discusión profunda para que ningún trabajador estatal deba cargar todo el peso de sostener el superávit con sus salarios depreciados, y, en particular, para los docentes implica la necesidad de sostener su categoría de profesionales con aumentos progresivos acordes con su función.

GRÁFICO 14
Evolución del Salario Docente, del Salario del Sector Público y del Sector Privado Registrado.
Abril 2002 - Marzo 2006. Base 100 = 4º trimestre 2001



Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; e INDEC, Índice de Salarios y Coeficiente de Variación Salarial.

Nota: Para la obtención de los salarios del sector privado, el INDEC efectúa una encuesta de periodicidad mensual a las Empresas del Sector Privado y para los del sector público recaba información mediante los circuitos administrativos correspondientes del Sector Público.

6.5 La comparación internacional

Una medida complementaria a las anteriores es la que indica la comparación internacional. La principal metodología utilizada por la UNESCO es la referida a la relación entre el salario docente y el PBI per cápita de cada país. Ese indicador señala que la situación salarial de los docentes en la Argentina se encuentra muy por debajo de los países desarrollados y de los países vecinos en América Latina (véase Cuadro 17).

Otros estudios comparados llegan a la misma conclusión, analizando la relación entre el salario docente y otros trabajos similares en distintos países de América Latina. Esto señala la importancia de reforzar el salario docente en nuestro país, sin dejar de considerar que las desigualdades entre provincias esconden situaciones mucho más inequitativas en referencia con otros países. Así, algunas provincias tienen una relación salario/PBI per cápita similar a la de países desarrollados, mientras otras se encuentran muy por debajo de cualquier país subdesarrollado.

CUADRO 17
Salarios docentes en relación al PIB per cápita ⁽¹⁾
Año 2004

País	Salario / PIB per cápita	País	Salario / PIB per cápita
Alemania	1.63	México	1.64
Australia	1.36	Noruega	0.87
Austria	1.03	Portugal	1.75
Corea	2.37	República Checa	1.07
España	1.40	Suecia	0.95
Estados Unidos	1.00	Suiza	1.50
Francia	1.07		
Grecia	1.33	Argentina ⁽²⁾	0.91
Holanda	1.23	Brasil ⁽²⁾	1.56
Hungría	0.91	Chile	1.11
Inglaterra	1.36	Paraguay ⁽²⁾	1.79
Italia	1.05	Perú ⁽²⁾	1.18
Promedio Países OECD	1.30	Promedio Países Latinoamericanos	1.31

(1) Docente de instituciones públicas de educación primaria con 15 años de antigüedad

(2) Corresponde a datos del año 2002

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la OECD, Education at the Glance 2005 y 2006.

7. CONCLUSIONES

La principal conclusión de este primer informe anual de monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo es que se ha logrado garantizar el cumplimiento de las metas de financiamiento correspondientes al año 2006 tanto a nivel nacional como provincial (con escasas excepciones), así como se ha asegurado su cumplimiento nacional en el presupuesto 2007.

El **cumplimiento** de la Ley de Financiamiento Educativo por parte de las provincias en el año 2006 es un gran logro, que se explica por la combinación de **tres factores** clave:

- (a) La **presión sindical**, motivada por la recuperación de la economía que permite aumentar los recursos destinados al pago de salarios, comenzando a saldar una histórica deuda con el sector.
- (b) La presión propia de la **Ley de Financiamiento Educativo**, apoyada por el gobierno nacional y aceptada por la mayoría de las provincias como un instrumento legítimo para orientar las prioridades de inversión.
- (c) La **situación macroeconómica**, que después de la crisis de fines de 2001, se consolidó con un crecimiento sostenido que permitió, entre otras cosas, mejorar la situación fiscal del sector público, dotándolo de los recursos necesarios para aumentar la inversión en el sector educativo. Sin embargo, la combinación de este mismo fenómeno con el contexto inflacionario, ha llevado a los diferentes sectores a demandar mayores recursos, principalmente salariales. Esto ha comenzado a poner en jaque el superávit fiscal, especialmente de las provincias, que deben sostener el mayor porcentaje del aumento de los salarios del sector público.

Sin embargo, a comienzos de 2007, se intensificaron los conflictos docentes, cuya expresión más importante fue la paralización de las clases en 12 provincias durante el inicio del ciclo lectivo (frente a los paros en 7 provincias durante el mismo período en 2006). Esto expresa una **situación** que a primera vista puede parecer **paradójica**: un contexto de crecimiento económico y con una Ley de Financiamiento Educativo ampliamente legitimada por el sector docente que se cumple (mejorando los salarios docentes), parece ser el escenario menos indicado para ejercer el derecho a huelga.

Esta paradoja se explica más claramente al combinar los siguientes factores:

- (a) Se trata de un año electoral, donde los gobiernos tienden a ceder ante las presiones sociales, en busca de eliminar conflictos y sumar potenciales electores.
- (b) Sigue existiendo un crecimiento económico con superávit, que se conjuga con la enorme deuda social (en particular con el sector docente), promoviendo el reclamo de distribución de los recursos disponibles (aunque, a veces, no se distingue que el superávit es cada vez más una realidad exclusiva del Estado nacional, y que varias provincias ya están con las cuentas fiscales en rojo).
- (c) Las relaciones de fuerzas en cada provincia son determinantes en muchos conflictos docentes. Así, se constata que muchos gobiernos, pese a haber firmado la Ley de Financiamiento Educativo, intentan contener la inversión educativa, a veces incluso por disputas interpersonales e ideológicas con los sindicatos

docentes. A su vez, se observa que algunos sindicatos provinciales promueven constantes conflictos, sin predisposición al diálogo, como parte de distintas pujas de poder internas.

- (d) La caída histórica de los salarios docentes (que se ha mitigado, pero no revertido en los años recientes), sumada a la transformación del rol docente en virtud de la extensión de la pobreza y las desigualdades ha tendido a generar un creciente desgaste y agotamiento en la profesión docente, que expresa su reclamo en cada oportunidad que se presenta, aumentando los índices de adhesión a las huelgas, más allá del contenido específico que convoca el reclamo.

La combinación de estos factores explica gran parte de la conflictividad docente, que varía en cada escenario provincial, a veces independientemente del salario docente y del esfuerzo financiero por la educación comparados. Esto implica una serie de desafíos de primer orden para el futuro de las políticas de financiamiento educativo, como garantías estatales del cumplimiento del derecho a la educación.

Desafío 1 - Discutir si alcanzan los recursos de la Ley de Financiamiento Educativo para las metas educativas establecidas.

Las metas de la Ley de Educación Nacional expandieron los compromisos asumidos por la Ley de Financiamiento Educativo, agregando la obligatoriedad de la educación secundaria, la universalización de la sala de 4 años, de la oferta de jornada extendida o completa y de la enseñanza de una segunda lengua, entre otras cuestiones. Esto se suma a la fuerte presión sindical por mejorar los salarios docentes en un contexto inflacionario de constantes renegociaciones. El resultado de este proceso es la visión cada vez más explícita de muchos actores políticos (especialmente de los sindicatos docentes) de que la Ley de Financiamiento Educativo no alcanza y que puede llegar a convertirse en un techo para los reclamos educativos o un “cuello de botella” para el cumplimiento de las metas.

Desafío 2 - Mantener el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo en el año 2008, sin la presión de las elecciones y con el recambio potencial de las autoridades nacionales.

Aún considerando el primero punto, es clave destacar que el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo no ha sido sencillo (incluso unas pocas provincias no llegaron a las metas correspondientes para el año 2006). Tres factores se suman a la dificultad de cumplir con las metas de financiamiento para los años 2007 y 2008: (a) ya no serán años electorales, donde las demandas sociales tienden a expandir el gasto público, (b) el posible cambio de gobierno nacional puede afectar la prioridad de cumplimiento de la Ley, especialmente si cambian las autoridades que impulsaron la sanción de la norma, (c) el horizonte de crecimiento económico puede estar llegando a su límite, algo que se vislumbra especialmente en las crecientemente deficientes cuentas fiscales provinciales. Ante estos escenarios, cobrará mayor fuerza la importancia del monitoreo para garantizar el cumplimiento de las metas de financiamiento educativo establecidas por la Ley N° 26.075.

Desafío 3 - Institucionalizar la discusión presupuestaria en tiempo y forma para evitar conflictos que afecten el derecho a la educación de los alumnos

La conflictividad entre gobiernos y sindicatos de inicios de clase obliga a plantear cambios institucionales, capaces de revertir aspectos centrales que predominan en la cultura política de nuestro país. Es clave institucionalizar la discusión presupuestaria de la educación en tiempo y forma, con mesas de diálogo, basadas en la información objetiva del cumplimiento de las metas de la Ley N° 26.075 y del esfuerzo por la educación comparado entre las provincias. Sólo así podrá garantizarse el derecho a la educación de los alumnos, generando previsibilidad y mayor justicia en las formas de resolución de los conflictos docentes

Desafío 4 - Discutir la distribución del financiamiento educativo provincial, en base a las metas educativas de las leyes recientes

Es fundamental ampliar la discusión sobre la distribución del financiamiento educativo provincial, en el marco del cumplimiento de las metas educativas establecidas en el artículo 2 de la Ley de Financiamiento Educativo y de las metas de la Ley de Educación Nacional. No basta con discutir el aumento salarial de los docentes: es clave debatir ampliamente las políticas educativas en su conjunto a la hora de definir la distribución de los presupuestos educativos en cada provincia, asignando prioridades en base a un diagnóstico comparado de las necesidades educativas más urgentes y más importantes estructuralmente.

ANEXO I: CÁLCULO DEL GASTO EN EDUCACIÓN CONSOLIDADO DEL GOBIERNO NACIONAL

1) Mantenimiento del gasto en % del PIB

$$\begin{aligned}
 &= \text{GEN 2005} \times (\text{PIB 2007} / \text{PIB 2005} - 1) \\
 &= 6.573,0 \times (694.195 / 531.939 - 1) \\
 &= 6.573,0 \times (0,305) \\
 &= 2.005,0
 \end{aligned}$$

2) Esfuerzo adicional para llegar a la meta

$$\begin{aligned}
 &= 40\% \times (5\% - \text{GEC 2005} / \text{PIB 2005} \times 100) \times \text{PIB 2007} \\
 &= 40\% \times (5\% - 24.144,0 / 531.939 \times 100) \times 694.195 \\
 &= 40\% \times (5\% - 4,54\%) \times 694.195 \\
 &= 40\% \times (0,46\%) \times 694.195 \\
 &= 40\% \times 3.201,2 \\
 &= 1.280,5
 \end{aligned}$$

3) Determinación del gasto en Educación año 2007

- Gasto 2005: 6.573,0
- Variación del gasto para cumplir LFE
 - Componente 1: +2.005,0
 - Componente 2: +1.280,5
 - Variación total: +3.285,4
- Gasto Nacional 2007: 9.858,4
-

4) Información necesaria para el cálculo:

- PBI 2005 531.939 millones de pesos (surge de Proyecto de Presupuesto Nacional 2007 e INDEC).
- PBI 2007 694.195 millones de pesos (surge de Proyecto de Presupuesto Nacional 2007).
- GEN 2005 6.573,0 millones de pesos (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología).
- GEC 2005 24.145,0 millones de pesos (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología).

ANEXO II: CÁLCULO DEL GASTO EN EDUCACIÓN CONSOLIDADO DEL GOBIERNO PROVINCIAL (METAS LFE)

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

$$\begin{aligned}
 &= \text{GEP 2005} \times (\text{PIB 2006} / \text{PIB 2005} - 1) \\
 &= \text{Dato de cada provincia} \times (654.413 / 531.939 - 1) \\
 &= \text{Dato de cada provincia} \times (0,2302)
 \end{aligned}$$

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

$$\begin{aligned}
 &= 60\% \times \text{ANEXO I LFE} \times (4,7\% - \text{GEC 2005} / \text{PIB 2005} \times 100) \times \text{PIB 2006} \\
 &= 60\% \times \% \text{ de Afectación de cada provincia} \times (4,7\% - 24.145,0 / 531.939 \times 100) \times 654.413 \\
 &= 60\% \times \% \text{ de Afectación de cada provincia} \times (4,7\% - 4,54\%) \times 654.413 \\
 &= 60\% \times \% \text{ de Afectación de cada provincia} \times (0,16\%) \times 654.413 \\
 &= 60\% \times \% \text{ de Afectación de cada provincia} \times 1.047,1
 \end{aligned}$$

3) Determinación del gasto en Educación año 2006 (el cálculo se hace para cada provincia)

- Gasto Provincial 2006: Gasto Provincial 2005 + Variación del Gasto (Componente 1 + Componente 2) para cumplir LFE.

4) Información necesaria para el cálculo:

- PBI 2005 531.939 millones de pesos (surge del Mensaje de Proyecto de Presupuesto Nacional 2007 y Dato INDEC).
- PBI 2006 654.413 millones de pesos (Dato INDEC).
- GEP 2005 (Cada uno de los datos de cada provincia fueron proporcionados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología).
- GEC 2005 24.145,0 millones de pesos (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología).

Nota: el cálculo de las metas según Ley de Financiamiento Educativo también se puede realizar para el año 2007 con los datos especificados para dicho año.

El Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo es desarrollado por el Programa de Educación de CIPPEC con el apoyo del Global Opportunities Fund de la Embajada Británica.

Para más información, contactar a monitoreoeducacion@cippec.org

www.cippec.org/mlfe

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