

Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo

Presentación N° 3

Limitaciones y amenazas para las metas de la Ley de Financiamiento Educativo

Área de Educación – CIPPEC

Julio 2006

INTRODUCCIÓN

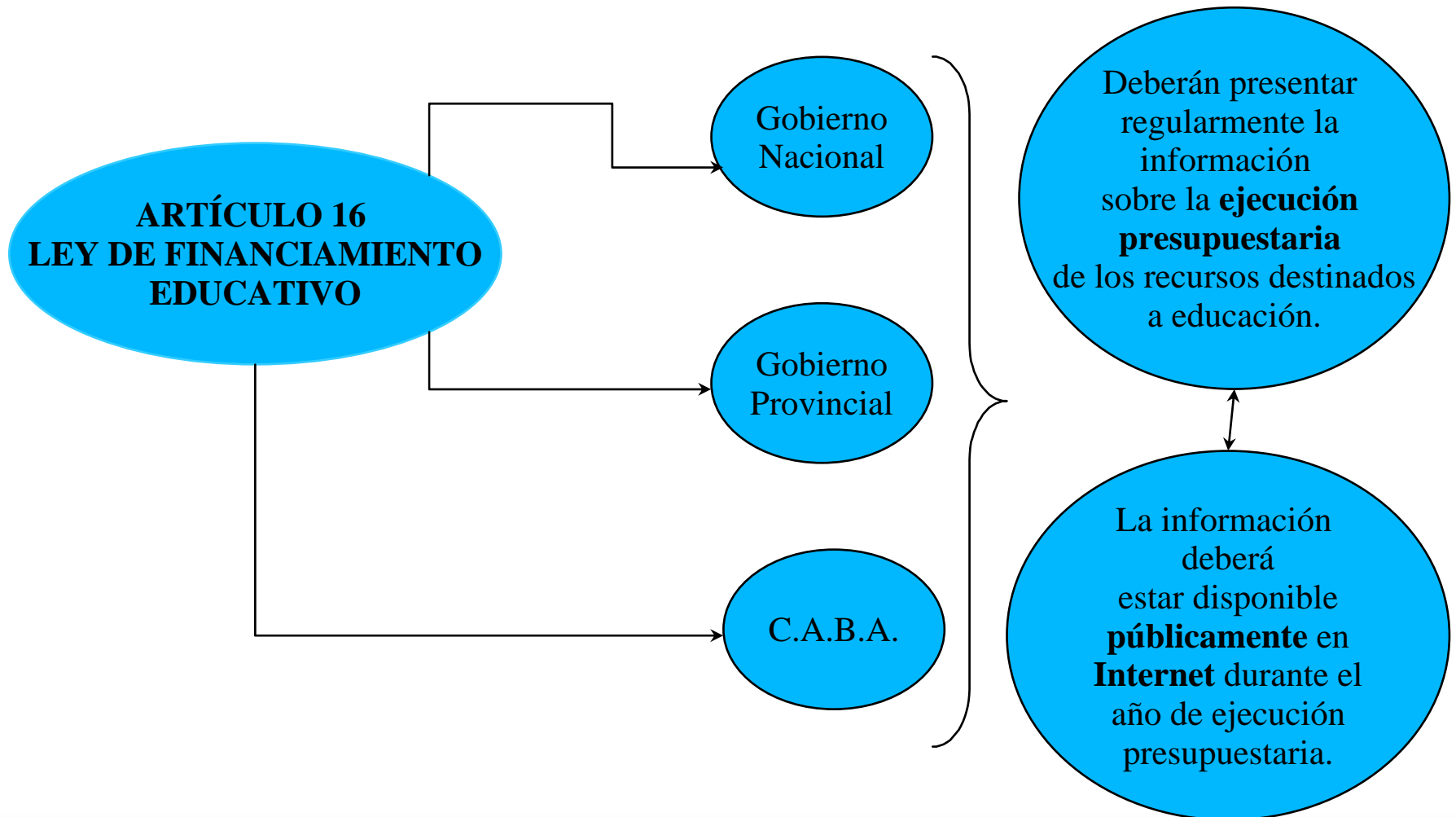
La Ley de Financiamiento Educativo, N° 26.075, presenta dos tipos de metas: las educativas y las de financiamiento propiamente dichas. En este documento nos ocuparemos de analizar las limitaciones y amenazas que tienen las metas de financiamiento, tanto para garantizar su monitoreo como para propiciar el cumplimiento de su meta definitiva que es alcanzar el 6% del PBI destinado al gasto educativo. Así, los objetivos del presente informe son:

- Realizar un diagnóstico de la información disponible para monitorear las metas de financiamiento de la Ley N° 26.075.
- Señalar los antecedentes provinciales de pisos presupuestarios para garantizar el financiamiento educativo, dado que permiten prever ciertas limitaciones de este tipo de normas.
- Resaltar algunas de las amenazas fundamentales para el efectivo cumplimiento de las metas de financiamiento educativo establecidas por la Ley.

DIAGNÓSTICO DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

- 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 ejecución presupuestaria para los años de vigencia de la Ley para la Nación y para 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 en 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.
- En relación con las provincias, a continuación presentamos un **relevamiento** de las **páginas web** de los ministerios de economía y educación 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.

ESQUEMA DE RESPONSABILIDADES DE CADA NIVEL DE GOBIERNO



FUENTES DE INFORMACIÓN

Las siguientes son las fuentes de información existentes para realizar el monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo:

■ Fuentes Nacionales:

- **Oficina Nacional de Presupuesto:** se accede a información sobre los presupuestos nacionales hasta el año 2006 por entidad y por las distintas clasificaciones presupuestarias existentes.
- **Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias:** existe información sobre ejecución presupuestaria por provincia actualizada hasta el Primer Semestre 2005. Además de ello, también se dispone de información sobre ejecución del gasto por finalidad y función por provincia hasta el año 2005.
- **Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación:** Se encuentra publicada la serie de gasto educativo por provincia por objeto del gasto. El último dato disponible es hasta el año 2004.

■ Fuentes Provinciales:

- **Ministerio de Educación Provinciales:** en general no publican sus presupuestos educativos en sus páginas web.
- **Ministerio de Economía Provinciales:** se puede acceder a información sobre presupuestos provinciales y ejecución presupuestaria. Ver cuadro a continuación.

INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LAS PÁGINAS WEB PROVINCIALES

PROVINCIAS	PRESUP. 2006	EJEC. PRESUP.	EJEC. EN FIN. EDUCAC.
Buenos Aires	Si	Al 31/12/03	No
Catamarca	No	Al 31/05/06	Si
Córdoba	Si	Al 31/03/06	Si
Corrientes	Hasta 2003	Al 31/12/05	No
Chaco	No	No	No
Chubut	Si	Al 31/03/06	Si
Entre Ríos	Si	Al 31/12/04	Si
Formosa	No	Al 31/12/03	No
Jujuy	Hasta 2005	Al 31/12/05	No
La Pampa	Si	No	No
La Rioja	No	No	No
Mendoza	Si	Al 31/05/06	No

PROVINCIAS	PRESUP. 2006	EJEC. PRESUP.	EJEC. EN FIN. EDUCAC.
Misiones	No	No	No
Neuquén	Si	Al 31/12/04	Si
Río Negro	Si	Al 31/05/06	No
Salta	Si	Al 30/04/06	No
San Juan	No	No	No
San Luis	Si	No	No
Santa Cruz	No	No	No
Santa Fe	Si	Al 31/05/06	Si
Sant. Del Estero	No	Al 31/12/05	Si
Tierra del Fuego	No	No	No
Tucumán	Si	Al 30/04/06	No
C.A.B.A	Si	Al 30/09/05	Si

Fuente: Páginas Web de los Ministerios de Economía y Hacienda de las provincias.

INFORMACIÓN EXISTENTE

- En la mayoría de las provincias no hay información actualizada sobre ejecución presupuestaria y presupuesto provincial para el año 2006, como lo establece el art. 16 de la Ley N° 26.075. En algunos casos no existe la página web respectiva.
- Existe una gran heterogeneidad en la presentación de la información en las distintas páginas web. Una clasificación inicial indica el siguiente cuadro de situación:
 - 6 Provincias no presentan información sobre presupuesto ni ejecución presupuestaria: Chaco, La Rioja, Misiones, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego.
 - 4 Provincias presentan información sobre presupuesto y ejecución presupuestaria por finalidad y función actualizada: Córdoba, Chubut, Santa Fe y Tucumán.
 - 3 Jurisdicciones presentan información sobre presupuesto y ejecución presupuestaria por finalidad y función sin actualizar: Entre Ríos, Neuquén y C.A.B.A.
 - 2 Provincias presentan información sobre presupuesto y ejecución presupuestaria actualizada sin finalidad y función: Río Negro y Salta.
 - 2 Provincias presentan información sobre presupuesto sin ejecución presupuestaria: La Pampa y San Luis.
 - 7 Provincias presentan situaciones disímiles: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Formosa, Jujuy, Mendoza y Santiago del Estero.

ANTECEDENTES DE NORMAS PROVINCIALES

- El cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo requiere un gran compromiso social y político, dado el esfuerzo fiscal que implica. Sin embargo, no se trata de la primera legislación que establece garantías para el financiamiento educativo. Además de la Ley Federal de Educación, que nunca logró garantizar su meta de alcanzar el 6% del PBI para Educación, varias provincias tienen legislaciones específicas para el financiamiento educativo.
- En particular, la mayoría de las provincias estableció pisos presupuestarios que asignan una porción de su presupuesto para el sector educativo, generalmente a través de sus Constituciones Provinciales.
- A continuación analizaremos cada uno de los pisos y ciertos indicadores que señalan su cumplimiento o vulneración, así como sus efectos frente a las provincias que no tienen ninguna norma específica. La ilustración de estos casos resulta significativa como antecedentes para la Ley de Financiamiento Educativo.

PISOS PRESUPUESTARIOS PROVINCIALES

% de Gasto Educativo sobre Gasto Total, y pisos presupuestarios provinciales

Jurisdicción	% Gasto Educativo / Gasto Total		Establece piso presupuestario		
	(Promedio 1995-1999)	(Promedio 2000-2004)	SI / NO	%	Normativa
BUENOS AIRES	30,3%	33,5%	NO	-	-
CIUDAD DE BUENOS AIRES	26,9%	27,7%	NO	-	-
CATAMARCA	27,1%	25,6%	NO	-	-
CHACO	26,7%	29,5%	SI	33%	Constitución Provincial
CHUBUT	23,1%	23,8%	SI	25%	Constitución Provincial
CORDOBA	28,0%	29,8%	SI	25%	Ley de Educación Provincial
CORRIENTES	27,1%	32,0%	SI	25%	Constitución Provincial
ENTRE RIOS	26,6%	25,2%	SI	25%	Constitución Provincial
FORMOSA	20,9%	20,7%	NO	-	-
JUJUY	25,9%	28,3%	SI	25%	Ley de Educación Provincial
LA PAMPA (A)	24,7%	22,3%	SI	32%	Ley de Educación Provincial
LA RIOJA	21,2%	21,9%	NO	-	-
MENDOZA (C)	26,0%	28,9%	SI	20%	Constitución Provincial
MISIONES	23,9%	24,4%	SI	20%	Constitución Provincial
NEUQUEN	24,1%	23,5%	SI	30%	Constitución Provincial
RIO NEGRO	25,2%	27,2%	SI	33%	Constitución Provincial
SALTA	23,8%	23,6%	NO	-	-
SAN JUAN	23,6%	25,5%	NO	-	-
SAN LUIS	24,8%	23,0%	SI	23%	Constitución Provincial
SANTA CRUZ (C)	19,8%	17,2%	SI	20%	Constitución Provincial
SANTA FE	30,8%	31,6%	NO	-	-
SANTIAGO DEL ESTERO	28,8%	29,3%	SI	30%	Constitución Provincial
TIERRA DEL FUEGO (B)	21,0%	18,1%	SI	25%	Ley de Educación Provincial
TUCUMAN	27,1%	24,2%	NO	-	-

Notas:

Se utiliza como aproximación al "Gasto Educativo" el gasto de los Ministerios de Educación provinciales

(A) La ley establece un crecimiento gradual del porcentaje: 30,5% en 1997, 31% en 1998 y 32% a partir de 1999. Asimismo excluye del cálculo las partidas destinadas a trabajos públicos e inversión financiera.

(B) La Ley excluye del cálculo del porcentaje mínimo las coparticipaciones a municipios y comunas

(C) La normativa vigente ha sido aprobada dentro del período abarcado en el cuadro: La Constitución de Mendoza fue sancionada en 1997 y la de Santa Cruz en 1998

PISOS PRESUPUESTARIOS PROVINCIALES

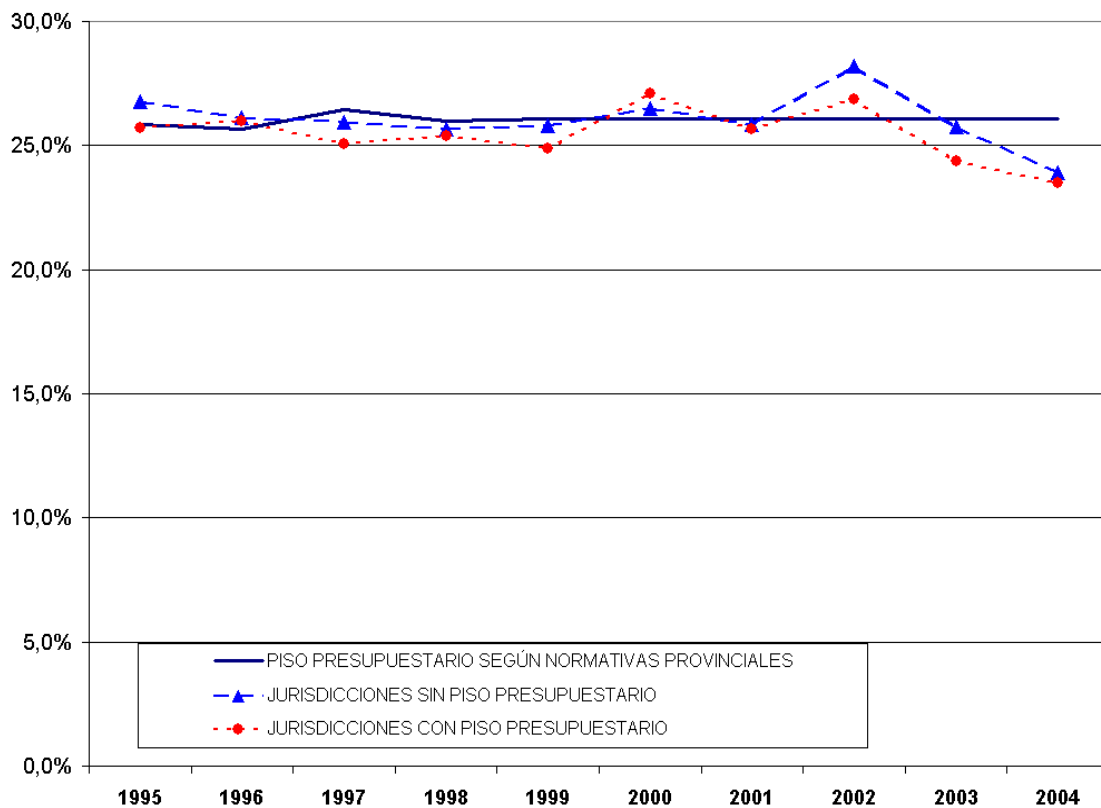
- En 15 jurisdicciones se han establecido pisos presupuestarios para el financiamiento del sector educativo.
- Los porcentajes mínimos establecidos para el presupuesto educativo provincial oscilan entre el 20% y el 33%, y hacen referencia a diferentes medidas de las finanzas provinciales⁽¹⁾.
- Casi todas las jurisdicciones que fijan pisos presupuestarios altos, iguales o superiores al 30% de sus recursos fiscales, no lograron cumplir con este mínimo en los últimos 10 años.
- Por su parte, aquellas jurisdicciones que fijan pisos presupuestarios no superiores al 25%, logran en su mayoría superar el límite mínimo que estipula su legislación.
- Se debe destacar que tres de las jurisdicciones de mayor tamaño y representatividad (Buenos Aires, Santa Fé y Ciudad de Buenos Aires) pertenecen al grupo que no establece pisos presupuestarios mínimos. En conjunto estas tres jurisdicciones representan aproximadamente el 50% de la matrícula en Educación Común y del gasto educativo provincial del año 2004.

(1): Ver detalle de la normativa en el anexo

EL EFECTO DE LOS PISOS PRESUPUESTARIOS

Evolución del Gasto Educativo como porcentaje del Gasto Total, según especificación de piso presupuestario

Promedios de los porcentajes de Gasto Educativo por grupo de jurisdicciones



Las jurisdicciones cuya normativa provincial especifica pisos presupuestarios en el gasto educativo invierten en educación un porcentaje ligeramente menor respecto de aquellas que no contemplan porcentajes mínimos en su normativa en la mayor parte de los años presentados.

Asimismo, en varios de los años presentados en el gráfico se observa que el promedio de los porcentajes del gasto educativo de estas jurisdicciones se sitúa apenas por debajo del piso establecido por sus normativas

La evolución 1995 – 2004 muestra un comportamiento similar en ambos grupos de jurisdicciones.

Notas:

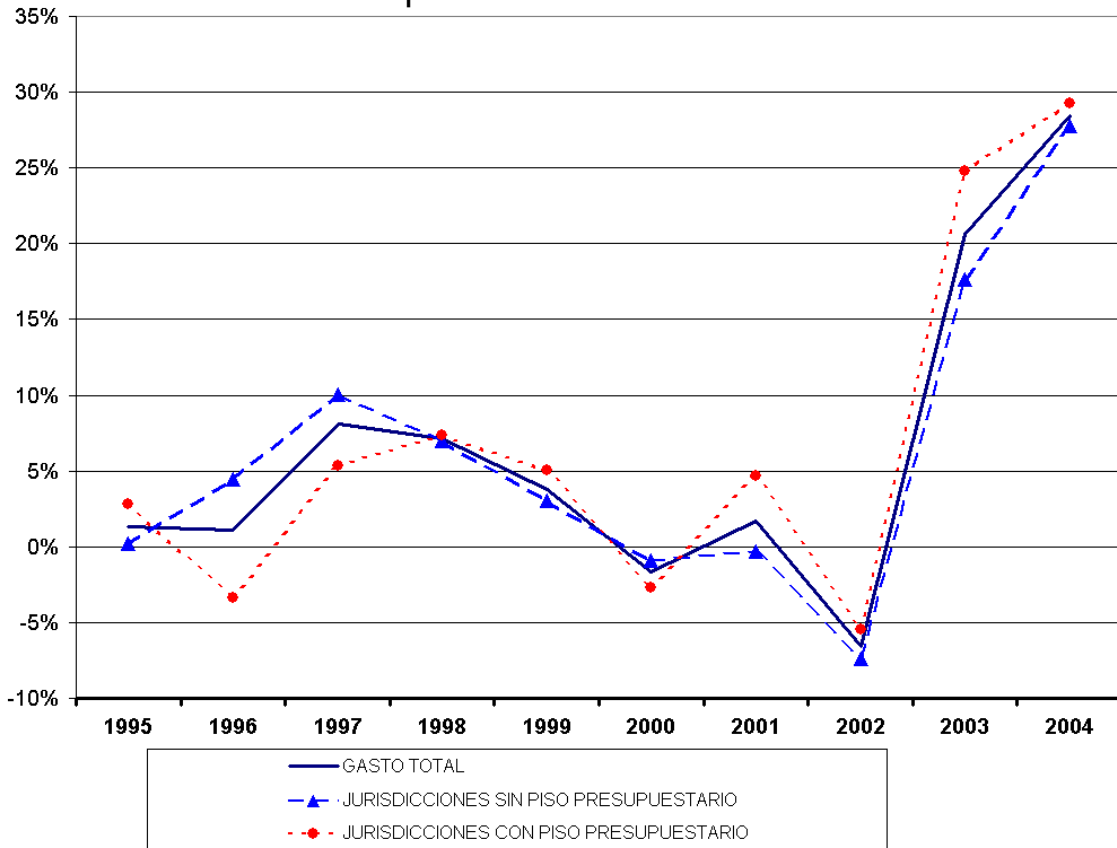
-Se utiliza como aproximación al "Gasto Educativo" el gasto de los Ministerios de Educación provinciales.

-En los casos en que la normativa haya sido aprobada dentro del período abarcado, se supone su vigencia a partir del año siguiente.

EL ARRASTRE DEL PRESUPUESTO GLOBAL

Evolución del Gasto Total y del Gasto Educativo Provincial, según especificación de piso presupuestario

Crecimiento porcentual en base al año anterior



Independientemente del establecimiento de pisos presupuestarios, la evolución del gasto educativo en la Argentina está estrechamente vinculada con las variaciones del gasto total.

En el gráfico se observa cómo las variaciones interanuales del gasto educativo, tanto para las jurisdicciones que establecen pisos mínimos como para las que no, siguen el curso evolutivo del gasto total.

En conclusión, la fijación de pisos presupuestarios parece no influir significativamente sobre los recursos asignados a educación. Por el contrario, el gasto educativo parece depender fuertemente de la evolución del gasto total, y por las características financieras particulares de cada jurisdicción.

Notas:

-Se utiliza como aproximación al "Gasto Educativo" el gasto de los Ministerios de Educación provinciales.

-En los casos en que la normativa haya sido aprobada dentro del período abarcado, se supone su vigencia a partir del año siguiente.

LIMITACIONES Y AMENAZAS PARA LA LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

- Los antecedentes de las normas provinciales que establecen pisos presupuestarios para Educación abren dos luces de alerta para el cumplimiento de la Ley N° 26.075:
 - (a) Las normas no bastan, es necesario que existan mecanismos específicos para garantizar su cumplimiento más allá de las gestiones políticas de turno. En este sentido, la Ley de Financiamiento Educativo es superadora porque establece un dispositivo automático de asignación específica de los excedentes de la coparticipación para el sector educativo, aunque este punto no baste para garantizar el cumplimiento pleno de la meta.
 - (b) El contexto fiscal es determinante para el cumplimiento de este tipo de normas, por eso es necesario analizar en profundidad los datos macroeconómicos para estimar las posibilidades de cumplimiento de la Ley (objetivo a desarrollar en el próximo documento de monitoreo de CIPPEC).

CONCLUSIONES I

- Para lograr el cumplimiento de las metas presupuestarias de la Ley de Financiamiento Educativo es necesario que la sociedad civil pueda realizar un monitoreo permanente de la ejecución presupuestaria de la Nación y de las provincias. Hoy resulta imposible desarrollar este monitoreo ante la falta de información disponible en la mayoría de las provincias, que vulnera el art. 16 de la Ley N° 26.075 referido a la publicidad de la información sobre financiamiento educativo.
- Si la información no está disponible durante el mismo año de ejecución, sólo sabremos dos años después (cuando el Gobierno Nacional realiza el ejercicio de consolidar los presupuestos provinciales) si se cumplió con las metas de inversión educativa establecidas en la Ley de Financiamiento Educativo. Probablemente entonces sea tarde para concientizar y responsabilizar a los actores políticos para cumplir con las metas de la Ley.

CONCLUSIONES II

- Muchas constituciones y leyes provinciales establecen pisos presupuestarios para educación. Estos pisos son variados: en algunos casos parecen casi inalcanzables, en otros son excesivamente bajos y en otros son técnicamente muy complejos y difíciles de monitorear.
- En varias provincias no se cumplen los pisos presupuestarios establecidos para educación, lo cual señala que las leyes no bastan sino que se requiere de mecanismos más automáticos de asignación de fondos y de mayor presión social para su cumplimiento.
- En comparación, las provincias que no tienen pisos presupuestarios realizar un mayor esfuerzo financiero por la educación que aquellas que sí los tienen. Esto señala la debilidad institucional de este tipo de normas, que parecen ser “manifestaciones discursivas” más que verdaderas prioridades políticas en la asignación de los recursos provinciales.
- La Ley de Financiamiento Educativo es superadora porque establece mecanismos más específicos de asignación de recursos, pero requiere un constante monitoreo para que sus metas de inversión educativa se cumplan efectivamente, tanto en el momento de discusión de los presupuestos provinciales como en su ejecución.

ANEXO

Jurisdicción	Normativa	Año	Artículo	Texto
CHACO	Constitución Provincial	1994	83	<p>El fondo de la educación estará formado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El treinta y tres por ciento, como mínimo, de los recursos que ingresen al Tesoro Provincial, por el régimen de coparticipación federal y tributarios propios. 2) Los impuestos y demás contribuciones especiales que establezcan la Legislatura y los municipios. 3) Los aportes del Estado Nacional y los provenientes de acuerdos que celebre la Provincia. 4) Las herencias vacantes, legados y donaciones. 5) Los demás recursos fijados por ley que aseguren el desenvolvimiento adecuado del área educativa. <p>La disposición y administración de los bienes y rentas estarán a cargo del ministerio del área.</p> <p>Las rentas deberán ser depositadas directamente a su orden en instituciones de crédito oficial nacional, provincial o municipal, por su composición e integración de capital.</p> <p>En ningún caso, los bienes y rentas afectados a la educación podrán ser objeto de ejecución o embargo.</p>
CHUBUT	Constitución Provincial	1994	119	<p>Se establecen contribuciones y rentas propias para la educación que aseguran recursos suficientes para su sostén, difusión y mejoramiento. En ningún caso la contribución del tesoro de la Provincia es inferior al veinticinco por ciento de los recursos fiscales. Se forma un fondo de edificación escolar constituido por el cinco por ciento del presupuesto educativo y los otros recursos que determina la ley. El fondo se deposita en una cuenta especial afectada a la adquisición de terrenos y construcción de edificios escolares</p>
CORDOBA	Ley de Educación Provincial	1991	82	<p>El Estado Provincial garantizará una base no inferior al veinticinco por ciento de los recursos financieros del programa presupuestario anual para sostener y mejorar el sistema educativo provincial y su administración.</p> <p>Las partidas para servicios asistenciales serán excluidos del porcentaje fijado.</p>
CORRIENTES	Constitución Provincial	1993	174	<p>La ley determina las rentas propias de la educación primaria, de modo de asegurarle en todo tiempo los recursos necesarios para su eficaz sostenimiento, difusión y progreso. En ningún caso la contribución del Tesoro de la Provincia será inferior del 25% del total de los recursos fiscales. Habrá además un fondo permanente de escuelas depositado a premio o invertido en fondos públicos de la Provincia, el que será inviolable y no se podrá disponer de sus rentas más que para subvenir equitativa y concurrentemente con los vecindarios a la construcción de edificios escolares.</p>

ANEXO

Jurisdicción	Normativa	Año	Artículo	Texto
ENTRE RIOS	Constitución Provincial	1933	210	El fondo de la educación estará formado por el veinticinco por ciento, como mínimo de las rentas generales de la Provincia y con los demás recursos que se establezcan.
JUJUY	Ley de Educación Provincial	1993	74	El presupuesto destinado a atender la finalidad Educación deberá ser del veinticinco por ciento (25 %) del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Provincia. Para alcanzar dicho porcentaje -en su caso -deberá considerarse el presupuesto para Educación correspondiente al ejercicio anterior, incrementando el mismo en un quince (15 %) anual hasta alcanzar el porcentaje indicado. In perjuicio de ello, se considerarán los acuerdos que surgieron del Pacto Federal Educativo previsto en la Ley Nacional N° 24.195 Ley Federal de Educación.
LA PAMPA	Ley de Educación Provincial	1996	63	Los fondos asignados anualmente por la Ley de Presupuesto Provincial al Ministerio de Cultura y Educación, a partir de 1997 no podrán ser menor al 30,5% del presupuesto general, excluidas las partidas destinadas a trabajos públicos (part. 51) e inversión financiera (part. 70). El porcentaje se incrementará al 31% para 1998, y a partir de 1999 no podrá ser inferior al 32%.
MENDOZA	Constitución Provincial	1916	212 (8)	La enseñanza pública y su dirección y administración, será costeadada con las rentas propias de la administración escolar y con el 20% de las rentas generales de la Provincia como mínimo y con el producido de las subvenciones nacionales que correspondan. La ley determinará los recursos que se asignen para la formación del tanto por ciento con que debe concurrir la Provincia, prefiriendo los de carácter más permanente.
MISIONES	Constitución Provincial	1958	45	La ley determinará las rentas propias de la educación de modo que asegure los recursos necesarios para su sostenimiento, difusión y mejoramiento. En ningún caso la contribución del tesoro de la Provincia para el fomento de la educación pública será inferior al veinte por ciento del total de las rentas generales.
NEUQUEN (A)	Constitución Provincial	1994	272	La enseñanza pública, su dirección y administración serán costeadas con las rentas propias de la administración escolar, con el treinta por ciento (30%) como mínimo de las rentas generales de la Provincia y con los demás recursos que se establezcan.
RIO NEGRO	Constitución Provincial	1988	64	El Estado asigna en la ley de presupuesto un fondo propio para educación no menor de un tercio de las rentas generales, sin perjuicio de los demás recursos que se le otorguen.
SAN LUIS	Constitución Provincial	1987	78	Los fondos destinados a educación se forman: con las partidas previstas en el presupuesto provincial asignadas a ese fin, los que no son inferiores al veintitrés por ciento de los recursos fiscales de la provincia, adicionando los subsidios de la Nación, empréstitos, donaciones, herencias vacantes, y los demás recursos que fije la ley. De este fondo se destina al menos, el cinco por ciento a la formación de una reserva permanente para financiar la adquisición de terrenos, construcciones, refacciones, y equipamiento de establecimientos educativos. En ningún caso pueden trabarse embargo, ni seguirse ejecución sobre los bienes y rentas asignados a la educación.

(A) En el artículo n° 114 de la constitución provincial aprobada en el 2006 se reproduce esta misma normativa respecto del piso presupuestario.

ANEXO

Jurisdicción	Normativa	Año	Artículo	Texto
<i>SANTA CRUZ</i>	Constitución Provincial	1998	84	Fijase como fondo propio para el sostenimiento de la educación una suma no inferior al veinte por ciento de la renta fiscal de la Provincia, asegurándose a los docentes de todos los establecimientos idéntica remuneración de acuerdo al correspondiente escalafón.
<i>SANTIAGO DEL ESTERO</i>	Constitución Provincial	1997	76	Los fondos destinados a la educación son considerados como un financiamiento privilegiado. Se forman con las partidas previstas en el presupuesto provincial que se asignen a ese fin, que no serán inferiores al treinta por ciento (30%) de los recursos fiscales. A ese monto deberán adicionarse los aportes de la Nación, las donaciones, herencias vacantes y demás recursos que fije la ley. Los recursos destinados a la educación no pueden ser orientados a fines distintos a los que fueren asignados. En ningún caso pueden trabarse embargos o seguirse ejecuciones sobre rentas, bienes y fondos públicos asignados a la educación.
<i>TIERRA DEL FUEGO</i>	Ley de Educación Provincial	1994	60	LA inversión en educación no podrá ser menor al 25% de los recursos corrientes de la Administración Central, netos de coparticipación a municipios y comunas, y discriminados como tales en cada uno de los presupuestos anuales provinciales.

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

Para más información, contactar a
monitoreoeducacion@cippec.org
www.cippec.org