

Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo

Presentación N° 5

El financiamiento educativo provincial

Programa de Educación – CIPPEC

Abril 2007

INTRODUCCIÓN

El presente informe tiene como objetivo central **analizar el financiamiento provincial**, para comprender el contexto y el grado de cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo, N° 26.075.

El informe está dividido en **dos partes**:

- En la primera parte se analiza la evolución, composición y características de la **inversión educativa provincial**. A su vez, se hace especial énfasis sobre la comparación entre las provincias y las causas y consecuencias de las desigualdades en el financiamiento educativo.
- En la segunda parte se analiza el **cumplimiento de las metas de financiamiento educativo provincial** para el año 2006, establecidas a través de la Ley de Financiamiento Educativo. Por último, se presentan las metas por provincia para el año 2007, que deberán ser monitoreadas para garantizar su efectivo cumplimiento.

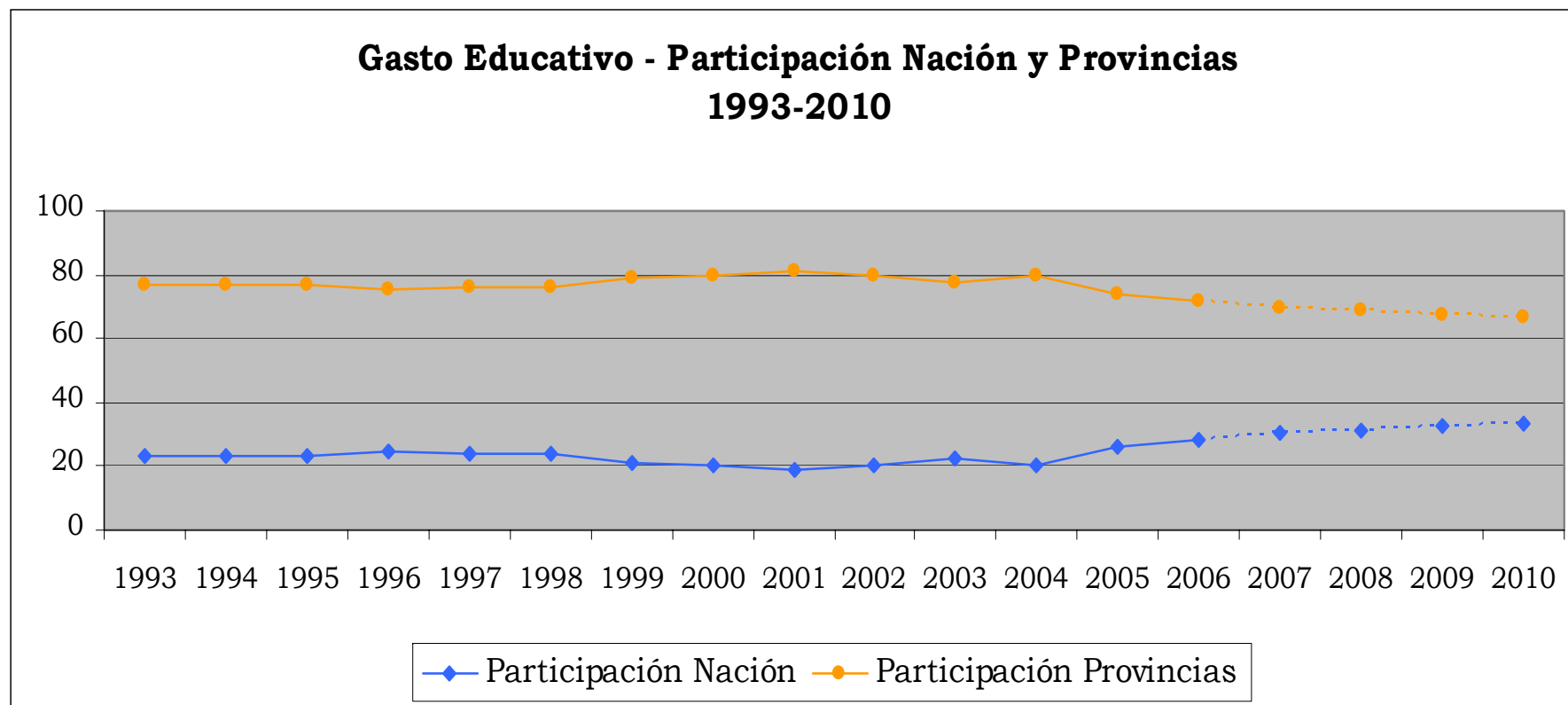
PRIMERA SECCION

Inversión educativa provincial

Evolución de la inversión educativa provincial I

- 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 1 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.

Inversión educativa – Participación Nación y Provincias



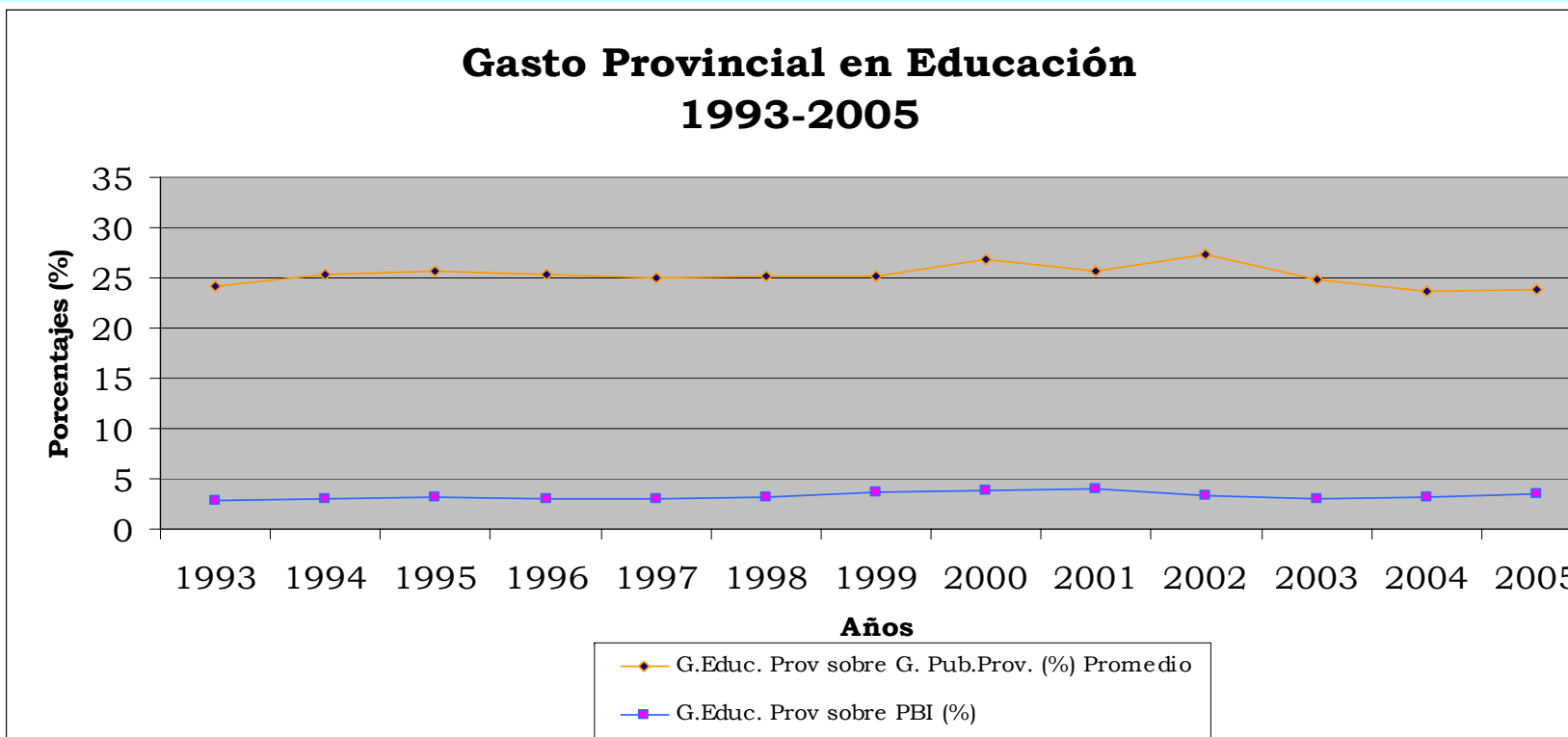
Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el Programa de Costos, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción y Mensaje del Proyecto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

Evolución de la inversión educativa provincial II

- En cuanto al impacto que la inversión provincial representa, el gráfico 2 muestra que desde 1993 hasta 2002 el esfuerzo financiero ha sido creciente para el total de las provincias: pasando de representar el 24,2% del presupuesto en 1993 al 27,3% en 2002.
- Desde 2002 ha disminuido significativamente hasta 2004, llegando a representar el 23,7%.
- 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 informe de monitoreo N° 2). Esto expresa un cambio de tendencia que se consolida con la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo a fines de 2005.

Evolución del esfuerzo provincial por la educación



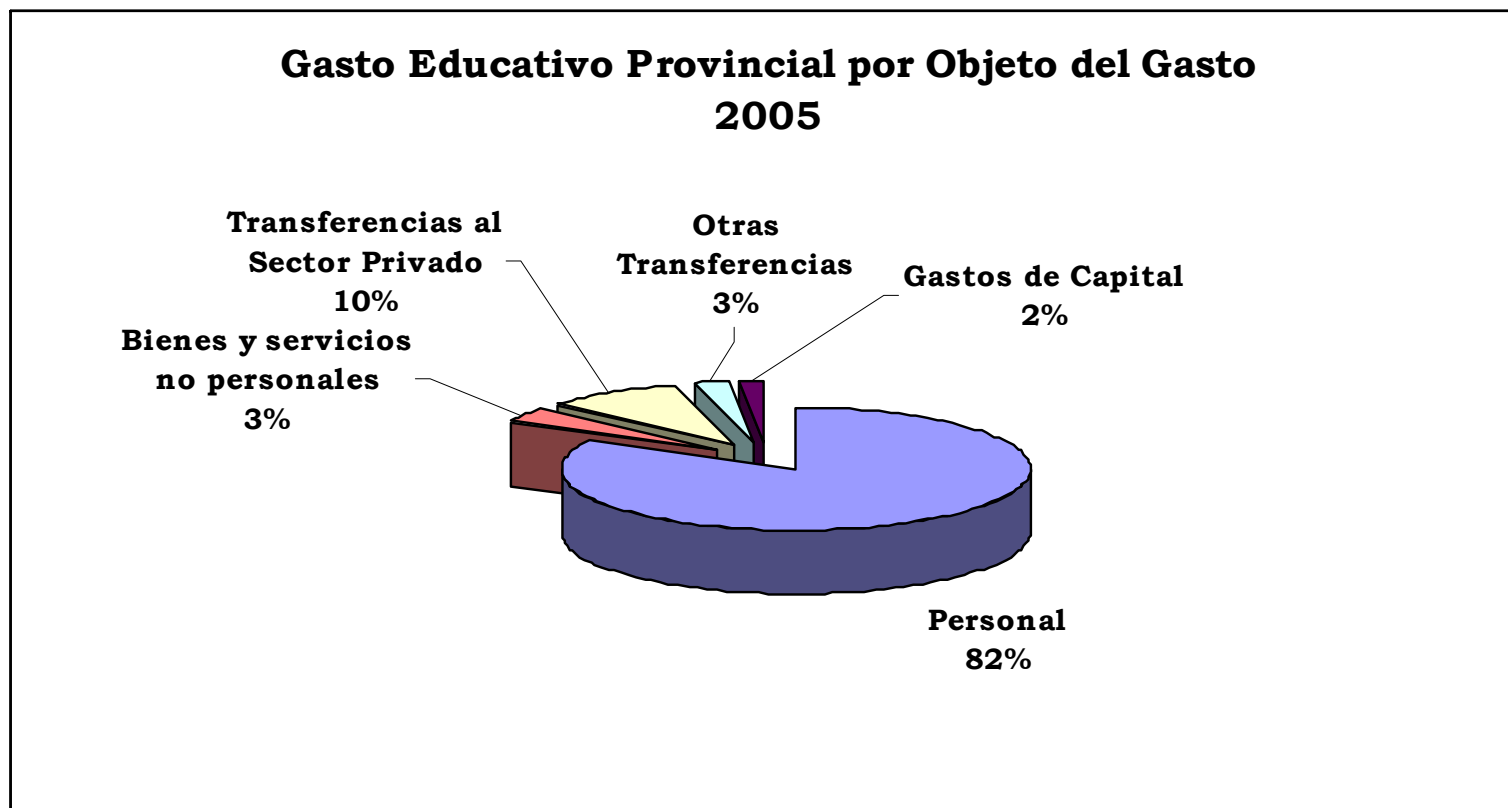
Concepto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
G.Educ. Prov sobre G. Pub.Prov.	24.2	25.3	25.7	25.3	25.1	25.2	25.2	26.9	25.7	27.3	24.9	23.7	23.8
G.Educ. Prov sobre PBI (%)	2.78	2.93	3.11	2.98	3.06	3.20	3.61	3.76	3.96	3.31	2.96	3.09	3.54

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el Programa de Costos, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción.

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 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 al pago de salarios.**
- Los gastos de capital, que cubren obras de infraestructura, por ejemplo, apenas representan el 2% de los presupuestos educativos provinciales.
- Cuando se comparan estos datos con la composición del presupuesto educativo nacional, se observan importantes diferencias. A nivel nacional se destina un 53% del presupuesto en universidades, un 20% en salarios docentes (a través del Incentivo y el Programa Compensatorio) y un 12% en transferencias automáticas, quedando disponible aproximadamente un 15% para un uso más activo y direccionado de las políticas educativas.
- Como analizamos en el informe de monitoreo N°4, esto representa para el presupuesto del año 2007, unos 1.200 millones para desarrollar políticas y distribuir recursos (becas, construcción de escuelas, libros de texto, educación técnica, etc.) en las provincias, sin incluir el presupuesto de otros ministerios.
- En la práctica, este esquema demuestra que el sistema educativo está gestionado por las provincias y que **la Nación es la que cuenta con recursos para direccionar cambios y reformas.**

Composición del gasto educativo provincial



Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el Programa de Costos, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Composición del gasto educativo provincial – Por provincia

Jurisdicción	Salarios	Transferencias al Sector Privado	Total Salarios	Otros Gastos corrientes	Gastos de Capital
Buenos Aires	79.5%	14.4%	93.9%	5.9%	0.2%
CABA	73.8%	16.2%	89.9%	7.8%	2.2%
Catamarca	87.8%	7.6%	95.4%	3.8%	0.8%
Chaco	90.1%	4.7%	94.8%	4.3%	0.9%
Chubut	92.0%	3.7%	95.8%	3.8%	0.5%
Córdoba	71.0%	23.5%	94.5%	5.2%	0.3%
Corrientes *	81.0%	10.2%	91.2%	3.4%	4.7%
Entre Ríos	82.1%	14.7%	96.8%	3.1%	0.1%
Formosa	91.7%	3.4%	95.1%	4.4%	0.6%
Jujuy	89.9%	3.7%	93.6%	5.4%	1.0%
La Pampa	80.7%	0.8%	81.5%	17.6%	0.9%
La Rioja *	89.9%	2.9%	92.8%	4.6%	2.6%
Mendoza	82.4%	9.6%	92.0%	7.7%	0.3%
Misiones	77.3%	16.1%	93.4%	5.4%	1.2%
Neuquén	81.0%	5.4%	86.3%	12.7%	0.9%
Río Negro	83.9%	6.9%	90.8%	8.4%	0.8%
Salta	87.0%	6.9%	93.9%	5.5%	0.6%
San Juan	84.6%	12.9%	97.4%	2.4%	0.2%
San Luis	73.4%	6.2%	79.6%	5.3%	15.1%
Santa Cruz	79.2%	10.9%	90.1%	8.9%	1.0%
Santa Fe	76.0%	20.1%	96.1%	3.6%	0.3%
Santiago del Estero	82.0%	8.5%	90.5%	6.1%	3.4%
Tierra del Fuego	87.0%	7.6%	94.6%	5.0%	0.4%
Tucumán	84.1%	11.8%	96.0%	3.2%	0.9%
Promedio	82.8%	9.5%	92.3%	6.0%	1.7%

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el Programa de Costos, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

* Corresponde al 2004 por no disponer de datos para el año 2005.

El esfuerzo financiero provincial por la educación

- Las **desigualdades** en el financiamiento educativo provincial son **enormes**. En términos de inversión anual por alumno (un cálculo simple de la cantidad de recursos invertidos por el Estado en educación, divididos por la cantidad de alumnos), las disparidades van desde los \$5.570 en Tierra del Fuego hasta \$1.512 en Tucumán (año 2005).
- Sin embargo, este indicador no expresa el esfuerzo financiero por la educación, dado que las provincias disponen de recursos extremadamente desiguales.
- El mejor **indicador del esfuerzo** que realiza para 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).

Aclaraciones sobre el “esfuerzo financiero por la educación”

- El punto de partida para un estudio crítico y reflexivo del presupuesto educativo es el análisis del presupuesto global de cada provincia y de su distribución. Es necesario 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 financiero 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 advertencias son importantes para relativizar conclusiones apresuradas y simplificadas sobre el esfuerzo presupuestario por la educación que realiza cada provincia.
- Aclaraciones extra:
 - (a) El cálculo del gasto educativo frente al gasto provincial es realizado por el Programa de Costos 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, no la finalidad educación. Eso implica que si, por ejemplo, las obras de infraestructura 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. En ambos casos representan siempre porcentajes menores del presupuesto educativo provincial, generalmente no debían superar el 2 o 3%.
 - (b) 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.

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

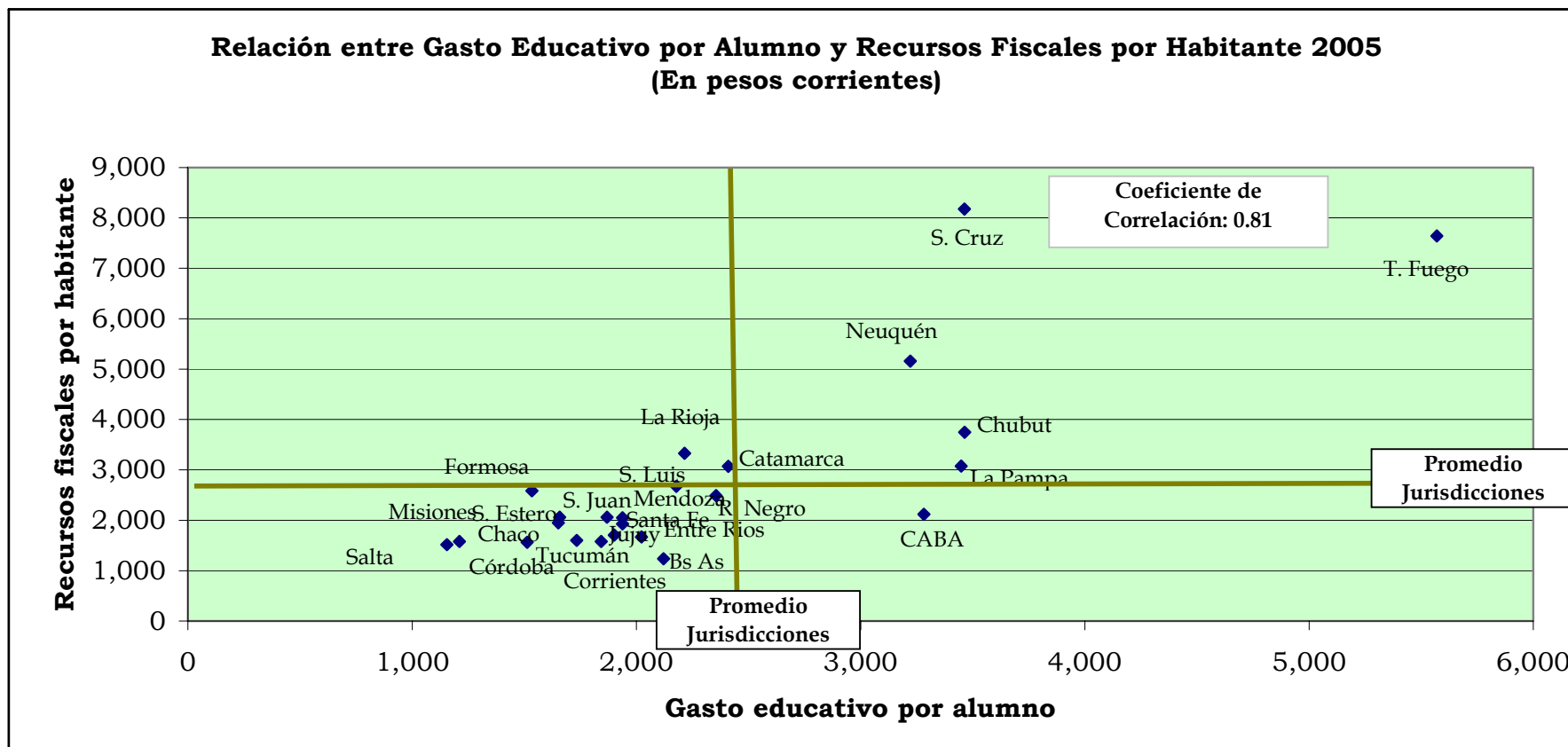
Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el Programa de Costos, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

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 (véase el gráfico de la página 15). Allí cuentan tanto los recursos generados autónomamente como las distintas **transferencias nacionales**, entre las cuales la más determinante es la **coparticipación**.
- La coparticipación reparte los fondos recaudados por vía impositiva, 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 fijos ni posibilidades de modificación en el tiempo.
- La Constitución Nacional estableció en 1994 que la coparticipación debía ser reformada siguiendo criterios objetivos, según lo contemplado en su Art. 75 inc. 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 de la página 16 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.

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

Relación entre Gasto por alumno y Recursos fiscales por habitante 2005



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

Causas de las desigualdades - 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 el Programa de Costos, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

(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.

Grupos de provincias

➤ El gráfico de la página 19 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, tiene la segunda mayor inversión por alumno (lo cual se expresa en los salarios docentes) del país.

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

1-Provincias beneficiadas por coparticipación y por 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.). Casos: Santa Cruz, San Luis y Neuquén.

2-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 más equilibradas, dado que realizan una inversión adecuada y tienen recursos suficientes. Casos leves: Córdoba, Santa Fe, Ciudad de Buenos Aires y Jujuy. Tierra del Fuego es un caso de muchos recursos por habitante que aumentó su esfuerzo recientemente por la educación y puede sumarse a este grupo.

Grupos de provincias

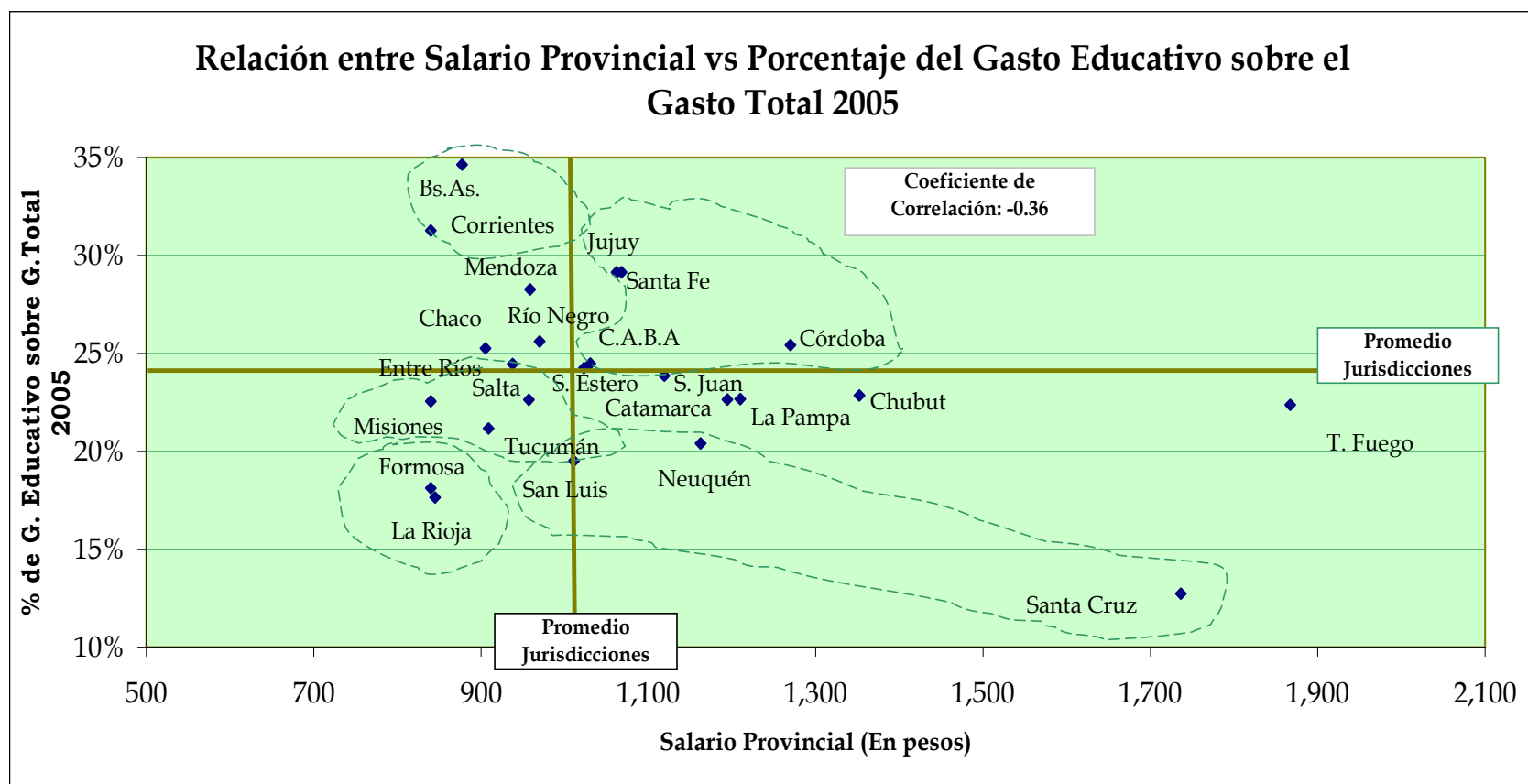
3-Provincias **beneficiadas** por coparticipación, con altos niveles de **pobreza**, que realizan un **esfuerzo bajo** por la educación. En estos casos se observa que si las provincias aumentaran su esfuerzo al mismo nivel del promedio nacional, se encontrarían pagando salarios también promedio, especialmente en dos casos de provincias beneficiadas por la coparticipación: La Rioja y Formosa (que aumentó su esfuerzo en 2006), con bajos niveles de esfuerzo por la educación.

4-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 principalmente la primera- explican sus bajos salarios docentes.

5-Provincias **perjudicadas** 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.

Resumen: **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.

Salarios vs. Gasto en Educación



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

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

SEGUNDA SECCION

**Cumplimiento de la meta de la Ley
de Financiamiento Educativo a
nivel provincial**

Cumplimiento de las metas provinciales 2006

- El siguiente cuadro presenta las **metas provinciales** para garantizar el cumplimiento de la meta global de aumento de la inversión educativa, establecida en el art. 4 de la Ley 26.075.
- Para estimar las metas debe considerarse el PIB de 2005, como punto de partida. Luego debe calcularse el esfuerzo que cada provincia debe realizar 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 metodológico).
- 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 de Buenos Aires, Catamarca, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego), otras están muy cerca del cumplimiento (Corrientes, que partió con un piso en 2005 muy alto, Salta y Neuquén) y sólo una provincia se encuentra por debajo de la meta correspondiente (San Luis). *Véase aclaración
- **En conjunto, las provincias cumplen con la meta de financiamiento** con un leve margen, que deberá evaluarse una vez consolidados los datos de 2006.

*Aclaración: No se trata de cifras consolidadas de la ejecución presupuestaria de cada provincia, sino de cierres provisorios elaborados por el Ministerio de Educación de la Nación en base a información provincial. Por este motivo los datos deben ser leídos con precaución, dado que no pueden todavía ser tomados en un sentido estricto para juzgar el cumplimiento de la meta provincial.

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/metras en millones de pesos	Diferencias ejecutado/metras 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	553.40	-0.58	-0.10
C.A.B.A.	1,871.53	2,111.20	239.67	12.81
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	314.80	391.60	76.80	24.40
Jujuy	452.61	469.10	16.49	3.64
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	434.57	444.40	9.83	2.26
Neuquén	735.47	685.70	-49.77	-6.77
Río Negro	511.37	549.70	38.33	7.50
Salta	463.40	439.40	-24.00	-5.18
San Juan	357.30	377.50	20.20	5.65
San Luis	329.60	271.81	-57.79	-17.53
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	429.55	475.30	45.75	10.65
T. Fuego	242.17	266.40	24.23	10.00
Tucumán	603.85	634.70	30.85	5.11
TOTAL	22,497.41	23,370.91	873.50	3.88

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el Programa de Costos, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología e INDEC.

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

(**) Gasto Provincial 2006 relevado por el Programa de Costos, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Excepto La Pampa, los valores de las demás provincias son cierres provisorios. La Pampa: proyección realizada por la provincia en Octubre 2006. Neuquén: proyección realizada por la provincia en Octubre 2006. Falta información de la provincia referida a la afectación específica de recursos coparticipables destinados a educación.

Metas provinciales 2007

- El siguiente cuadro presenta las **metas** de financiamiento educativo por provincia **estimadas** para el año **2007**.
- La primera fuente es oficial, dado que considera 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, las provincias deberían comprometer unos **27 mil millones de pesos** para la educación, un aumento aproximado del 20% frente al 2006.

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.	2,050.90	2,275.57
Córdoba	1,772.02	1,966.14
Corrientes	708.24	785.83
Entre Ríos	818.37	908.02
Formosa	361.40	401.04
Jujuy	508.12	563.78
La Pampa	311.93	346.11
La Rioja	278.22	308.70
Mendoza	1,033.22	1,146.41
Misiones	509.97	565.83
Neuquén	801.18	888.95
Río Negro	566.70	628.78
Salta	539.68	598.80
San Juan	404.64	448.96
San Luis	366.40	406.53
Santa Cruz	296.80	329.31
Santa Fe	1,848.74	2,051.27
Santiago del Estero	497.39	551.88
T. Fuego	261.39	290.03
Tucumán	690.04	765.64
TOTAL	25,114.57	27,865.92

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por el Programa de Costos, 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).

CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

Factores de cumplimiento

➤ 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:

1-La **presión sindical**, motivada por la recuperación de la economía que permite aumentar los recursos destinados al pago de salarios, saldando una histórica deuda con el sector.

2-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.

3-La **situación macroeconómica**, que después de la crisis de fines de 2001, se consolidó con un crecimiento sostenido y comenzó a impactar en el sector público, especialmente en los años 2006 y 2007. Esto ha generado un declive creciente del superávit fiscal, especialmente de las provincias, que deben sostener el mayor porcentaje del aumento de los salarios del sector público.

La paradoja de los conflictos

- 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 y mejora los salarios-, parece ser el escenario menos indicado para la huelga docente. 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**, 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, 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 **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.

Desafíos

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 (agregando la obligatoriedad de la educación secundaria, la universalización de la sala de 4 años y de la oferta de jornada extendida, etc.). 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 salariales o un “cuello de botella” para el cumplimiento de las metas educativas.

Desafío 2 – Mantener el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo en los años 2007 y 2008, sin la presión de las elecciones y con el recambio potencial de las autoridades nacionales.

Aún considerando el desafío 1, es clave destacar que el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo no ha sido sencillo. En los años 2007 y 2008 se sumará la incertidumbre del nuevo gobierno nacional (que puede no ser el mismo que impulsó la Ley), el horizonte de crecimiento económico que puede variar su tendencia positiva actual y la presión extra de no tratarse de años electorales. En ese contexto, será importante monitorear si cada provincia y el Estado nacional mantienen el cumplimiento de las metas de financiamiento educativo.

Desafíos

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 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 art. 2 de la Ley de Financiamiento Educativo y en la Ley de Educación Nacional. No basta con discutir solamente 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: CÁLCULO DEL GEC DEL GOBIERNO PROVINCIAL

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)

El Programa 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 Cancillería Británica.

Para más información, contactar a
monitoreoeducacion@cippec.org

www.cippec.org/nuevo/mlfe