Documento de Trabajo Nº 178-DT-EDU, CIPPEC.

El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década.

Agustin Claus y Maria Belén Sanchez.

Cita:

Agustin Claus y Maria Belén Sanchez (2019). *El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década*. Documento de Trabajo Nº 178-DT-EDU, CIPPEC.

Dirección estable: https://www.aacademica.org/agustin.claus/15

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/p9td/TxF

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

CIPPEC políticas públicas public policies | Programa de Educación
Área de Desarrollo Social

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 178
FEBRERO DE 2019

El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década

AGUSTÍN CLAUS | BELÉN SANCHEZ

Fundación Lúminis

Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo

Índice

Agradecimientos **4**

Resumen ejecutivo **5**

Introducción **9**

1. El lugar de la educación en el presupuesto público: ¿cuánto invierte el Estado argentino en educación? **10**

1.1. Contexto macroeconómico e inversión educativa **10**

1.2. Inversión educativa consolidada 2005-2017 ..... **13**

2. El financiamiento educativo nacional por dentro **18**

2.1. Inversión pública del Estado Nacional por finalidad y función **19**

2.2. Distribución de la inversión por dependencia ministerial **20**

2.3. La inversión por programas presupuestarios **22**

2.4. Las políticas educativas en foco: continuidades y rupturas entre 2012 y 2019 ..... **27**

2.4.1. Política nacional de educación digital 28

2.4.2. Política nacional de infraestructura escolar 31

2.4.3. Programa PROGRESAR 33

2.4.4. Política nacional de fortalecimiento del salario docente 35

3. Federalismo fiscal-educativo e inversión educativa provincial **39**

3.1. Incidencia del Estado Nacional en la inversión educativa provincial a través de las transferencias automáticas y no automáticas **39**

3.2. Evolución de la inversión educativa provincial **43**

3.3. La inequidad en el gasto por alumno y el esfuerzo educativo provincial **44**

3.4. Los salarios docentes: evolución e incidencia de la Paritaria Nacional Docente en los salarios provinciales **48**

3.4.1. Evolución del salario docente y poder adquisitivo 48

3.4.2. Desigualdad salarial entre provincias 52

3.4.3. Acerca de los cambios recientes en materia salarial 56

Conclusiones y desafíos pendientes **63**

Referencias bibliográficas **66**

Anexo I. Apéndice estadístico **67**

Anexo II. Aclaraciones metodológicas **71**

Anexo III. El ABC de la inversión educativa: claves para comprender el financiamiento educativo en el contexto del presupuesto público **72**

El Presupuesto educativo nacional 72

Coparticipación Federal de Impuestos y presupuesto educativo provincial 73

Acerca de los autores **76**

Notas **77**

Índice de tablas y gráficos

Gráfico 1. Variables macroeconómicas. 2005-2017 11

Recuadro 1. Resumen de la evolución de los principales indicadores macroeconómicos 2005-2017 12

Recuadro 2. Ley de Financiamiento Educativo Nº 26.075/05.....13

Recuadro 3. Ley de Educación Nacional Nº 26.206/06 14

Gráfico 2. Inversión consolidada en Educación (en millones de $ constantes de 2018). 2005-2017.....15

Gráfico 3. Gasto consolidado en Educación como porcentaje del PIB, gasto en Educación, Ciencia y Tecnología como porcentaje del PIB, y metas de inversión estipuladas por la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional (en % del PIB). 2005-2017.....16

Gráfico 4. Inversión del Estado Nacional por finalidad y función (en %). 2005, 2007 y 2012-2019.....19

Gráfico 5. Distribución de la inversión en políticas educativas según dependencia ministerial de la Administración Pública Nacional. Estructura en %. 2012-2019.....21

Gráfico 6. Presupuesto educativo nacional por programa presupuestario. 2012-2019 .23

Tabla 1. Financiamiento educativo por programa presupuestario (en millones de $ constantes de 2018). 2012-2019 24

Gráfico 7. Evolución de la inversión educativa nacional (en millones de $ constantes de 2018). 2012-2019 26

Gráfico 8. Presupuesto en educación digital por inciso (en millones de $ 2018). 2012-2019 29

Gráfico 9. Presupuesto en educación digital clasificado por inciso (distribución en %). 2012-2019.....30

Gráfico 10. Presupuesto en infraestructura escolar: MEN/MECCyT y MINPLAN-MIOPyV (en millones de $ 2018). 2012-2019.....32

Gráfico 11. Presupuesto programa PROGRESAR (en millones de $ 2018). 2012-2019.34

Gráfico 12. Presupuesto en fondos salariales nacionales: salarios de docentes provinciales y salarios docentes de universidades (en millones de pesos de 2018). 2012-2019.....36

Gráfico 13. Inversión ejecutada en las provincias según procedencia de los fondos: fondos coparticipados con afectación específica LFE-LEN (transferencias automáticas); fondos de la Nación (transferencias no automáticas); y recursos provinciales propios (no pre-direccionados) (en millones de pesos de 2018). Total provincias. 2005-2017.....40

Gráfico 14. Evolución de la inversión educativa ejecutada en el nivel provincial por fuente de financiamiento (afectación específica LFE-LEN, fondos de la Nación mediante transferencia no automáticas y recursos provinciales no pre-direccionados) (en millones de pesos de 2018). Total provincias. 2005-2017.....41

Gráfico 15. Estructura del financiamiento de la inversión educativa provincial por fuente (afectación específica LFE-LEN, fondos de la Nación y recursos provinciales genuinos). Total jurisdicciones provinciales. 2005-2017 42

Gráfico 16. Inversión educativa del total de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En millones de pesos constantes de 2018. 2005-2017 44

Gráfico 17. Inversión educativa por alumno de gestión estatal. Promedio provincial (en pesos de 2018). 2001-2017 45

Tabla 2. Inversión educativa por alumno de gestión estatal por provincia y promedio provincial. Años seleccionados (en pesos de 2018 y en variación %). 2001, 2003, 2015 y 2017 46

Gráfico 18. Inversión educativa provincial por alumno de gestión estatal y esfuerzo educativo provincial (en pesos de 2018 y en %, respectivamente). 2017 47

Gráfico 19. Evolución del salario docente (cargo testigo nivel primario). En $ de 2018. Promedio 24 jurisdicciones. 1996-2018 49

Gráfico 20. Índice del Salario Docente año 2001 = Base 100. 1996-2018 51

Tabla 3. Evolución del salario docente testigo (en pesos de septiembre de 2018). 2003, 2008, 2015 y 2018 52

Diagrama 1. Evolución del salario docente del cargo testigo (maestro de nivel primario con 10 años de antigüedad, jornada simple) y del salario promedio entre las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En pesos constantes de 2018. 2003, 2005, 2015 y 2018 54

Gráfico 21. Incidencia de los Fondos Nacionales (FONID, PNCSD y MDN) en los Salarios Docentes Provinciales (en porcentaje %). 2007 y 2017 58

Tabla A1. Variables macroeconómicas. Años 2005 / 2017 67

Tabla A2. Evolución de la inversión del Estado Nacional por finalidad y función. 2005-2019 67

Tabla A3. Evolución del financiamiento educativo por programa presupuestario. 2012-2019 68

Tabla A4. Presupuesto en educación digital por rubro (en millones de $ corrientes). 2012-2019 69

Tabla A5. Presupuesto en infraestructura escolar (en millones de $ corrientes). 2012-2019 69

Tabla A6. Presupuesto en PRO.GRE.SAR (en millones de $ corrientes). 2012-2019 69

Tabla A7. Política nacional de apoyo a los salarios docentes provinciales (en millones de $ corrientes). 2012-2019 70

Agradecimientos

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

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

Axel Rivas participó durante el proceso de concepción, escritura y revisión del informe, con valiosos aportes que permitieron llegar al estudio que hoy presentamos. Alejandro Morduchowicz, Ricardo Carciofi y Agustina Suaya participaron muy generosamente del proceso de revisión de calidad de documentos de CIPPEC a través de una lectura atenta y valiosos comentarios sobre el texto. Otras lecturas y comentarios muy enriquecedores vinieron por parte de Juan Rodil y Sebastián Zírpolo. Además, los aportes del equipo del Programa de Educación de CIPPEC y de los miembros del Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo en sesiones de discusión fueron muy valiosos. Belén Felix realizó una cuidadosa edición del resumen ejecutivo y Ana María Jiménez colaboró en el diseño de los gráficos. A todos ellos, un muy especial agradecimiento.

Agradecen también a los funcionarios nacionales entrevistados para la realización del informe, y al equipo de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo por su colaboración ante pedidos de información pública.

Presentación

Este estudio se inscribe en una línea de trabajo que el Programa de Educación de CIPPEC y el Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo vienen sosteniendo hace más de una década mediante la elaboración de informes periódicos de monitoreo del financiamiento educativo. El Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo es una red de organizaciones de la sociedad civil que aspira a generar consensos para garantizar un mayor y mejor financiamiento educativo. Está integrado por Fundación Lúminis, CIPPEC, Cimientos, Conciencia, Fundación SES, Foro del Sector Social, OMEP, Fundación Voz, Caritas Argentina y CADE (Campaña Argentina por el Derecho a la Educación).

Resumen ejecutivo

La preocupación por el cumplimiento del derecho a la educación es el punto de partida del presente informe que actualiza y extiende la cronología de la inversión educativa en la Argentina desde el 2005 hasta 2017 (o la actualidad, dependiendo de la disponibilidad de datos).

Tras un período de crecimiento casi ininterrumpido y un fuerte aumento del gasto público y la presión tributaria entre 2005 y 2011, en 2012 comenzó un período de relativo estancamiento. Este se caracteriza por un movimiento pendular del Producto Interno Bruto (PIB), que cae en los años pares y crece en los años impares. En 2016 se inició una etapa de descenso del gasto público y la presión tributaria en el marco de una estrategia macroeconómica de gradualismo fiscal. A partir de 2018, la salida del gradualismo fiscal tras el acuerdo firmado por el gobierno con el Fondo Monetario Internacional traccionó un descenso más pronunciado del gasto público y un nuevo aumento de la presión tributaria. Los altos niveles de inflación permanecen como telón de fondo a lo largo de todo el período analizado.

La inversión en educación acompañó la evolución del ciclo económico: tras años de crecimiento sostenido, a partir de 2011 entró en una fase de estancamiento, con leves caídas en los años pares y leves subidas en los impares. En 2016 comenzó una tendencia decreciente que, en función del comportamiento del presupuesto nacional y los acuerdos salariales definidos en las jurisdicciones provinciales, posiblemente se acentúe en 2018 y 2019.

Los datos presupuestarios consolidados de la Nación y las provincias entre 2005 y 2017 (último dato disponible), evidencian que la inversión en educación no está protegida de los vaivenes macroeconómicos. La meta estipulada por la Ley de Educación Nacional de invertir el 6% del PBI en educación solo logró cumplirse en 2015; no fue alcanzada antes ni se sostuvo después de esa fecha. El gasto educativo consolidado fue del 5,80% y 5,65% del PIB en 2016 y 2017, respectivamente. En términos absolutos, entre 2015 y 2016 la reducción fue de $65.000 millones de pesos constantes del año 2018 entre ambos niveles de gobierno: bajó un 7% a nivel nacional ($15.617 millones, a valores de 2018) y un 8% a nivel provincial ($49.384 millones).

Al analizar la inversión educativa realizada desde el nivel nacional, su evolución (2005-2019) y su composición por programas presupuestarios (colocando el foco sobre el período 2012-2019), los datos muestran que la inversión nacional en educación creció un 13,3% en términos reales entre 2012 y 2015. En este período, el crecimiento presupuestario de diversas líneas de políticas educativas (Conectar Igualdad, acciones de formación docente, infraestructura, entre otras) contrasta con el fuerte descenso en los fondos para el cofinanciamiento nacional de los salarios docentes provinciales y de los recursos destinados a la producción de información y estadísticas educativas. Estos cayeron cerca de 30% y 70% respectivamente. En 2016 se registraron caídas en varios programas presupuestarios a excepción de los fondos salariales nacionales -que crecieron más de un 70%-, y las políticas de evaluación de la educación y de mejoramiento de la calidad educativa y fortalecimiento de las administraciones provinciales -que crecieron cerca de 200% y 700%, respectivamente. El 2017 se destaca por un aumento generalizado del presupuesto educativo, con una importante recuperación de la inversión en educación técnica, el mantenimiento de los fondos salariales nacionales y una mayor inversión en educación superior universitaria; a la par de caídas leves en el resto de los programas.

En el presupuesto ejecutado en 2018 puede verse con claridad que la salida del gradualismo fiscal tuvo un fuerte impacto en el presupuesto educativo. Los programas presupuestarios con fuerte peso salarial no lograron empatar la inflación, y hay una tendencia decreciente al analizar en detalle cuatro grandes programas presupuestarios: educación digital, infraestructura escolar, cofinanciamiento nacional de salarios docentes provinciales y becas PROGRESAR.

Como resultado de estas y otras variaciones en el financiamiento de los distintos programas presupuestarios, entre 2016 y 2018 se produjo una caída del 9% de la inversión educativa nacional en términos reales. Esta reducción podría profundizarse de ejecutarse el presupuesto 2019 tal como fue aprobado. En ese escenario, la caída presupuestaria 2016-2019 alcanzaría el 19% en términos reales.

La inversión educativa realizada por el conjunto de las provincias también cayó: se redujo un 8% entre 2015 y 2016, y se mantuvo prácticamente constante entre 2016 y 2017. La baja en los salarios docentes, que ocupan alrededor del 90% de los presupuestos provinciales, permite proyectar que la caída se habría profundizado durante 2018.

El análisis de la inversión educativa por alumno de gestión estatal muestra que las fuertes disparidades interprovinciales en materia de financiamiento educativo persisten: la brecha entre la provincia que más invierte por alumno (Tierra del Fuego) y la que invierte menos (Tucumán) es de 3,1 veces. Esta brecha sigue estando atravesada por profundas injusticias: no necesariamente son las provincias que realizan mayores esfuerzos presupuestarios por la educación las que logran mayores niveles de inversión por alumno.

Estas disparidades interprovinciales se proyectan también en el plano de los salarios docentes. Además de ser desiguales (la brecha entre provincias es de 2,1), están atravesados por una pérdida del poder adquisitivo generalizada, al punto de que en 2018 se volvió a los niveles salariales de 2006. Entre 2015 y 2018, el promedio nacional del salario docente nacional cayó 14% en términos reales y se verificaron caídas en cada una de las 24 jurisdicciones (con mayor fuerza en Tierra del Fuego y Santa Cruz, que históricamente han pagado salarios más altos). La excepción es San Luis, provincia en que el salario creció 14% en términos reales. La cláusula "gatillo" implementada desde 2016, que estableció que el salario mínimo docente no podía ser inferior a un 120% del salario mínimo, vital y móvil, no logró garantizar la protección del salario frente a la inflación; e incluso desnudó disparidades estructurales en el interior de la carrera docente que derivaron en un mayor cumplimiento de la política de salarios mínimos en el nivel primario que en el caso de los profesores de nivel secundario.

El análisis muestra que los recursos direccionados desde la Nación –sea mediante los recursos coparticipados o la transferencia de recursos para la implementación de políticas nacionales mediante las transferencias no automáticas (TNA)- constituye una porción creciente del gasto educativo que se realiza desde las provincias. Por este motivo es clave que este pre-direccionamiento se mantenga: una disminución o eliminación de esos recursos pondría en riesgo los niveles de inversión, al dejarlos librados a las pujas distributivas que se suceden en el interior de cada provincia en torno a los recursos no específicamente direccionados.

El profuso análisis de la evolución reciente del financiamiento en el contexto de la complejidad del federalismo fiscal permite analizar críticamente el impacto educativo del traslado de recursos desde el nivel nacional al provincial a partir del nuevo Consenso Fiscal de 2016. Si bien esta medida justificaría la reducción del presupuesto educativo en el nivel nacional al dejar a disposición de las provincias un mayor volumen de recursos coparticipados, esta descentralización de los fondos pone en jaque la protección de la inversión educativa por tres motivos: (1) se destinan menos fondos a programas nacionales, esencialmente distintos de los provinciales por sus objetivos de priorización nacional, compensación y fijación de estándares mínimos, y por ello no intercambiables; (2) se pierde el pre-direccionamiento con el que los recursos enviados por transferencia no automáticas llegaban a las provincias: contrariamente, los recursos coparticipados llegan a las provincias sin condicionamientos, lo que deja al sector educativo con menores chances de ser destinatario de los recursos en el contexto de una multiplicidad de demandas sectoriales en puja; (3) se acentúan las disparidades interprovinciales al engrosarse el caudal de recursos distribuidos según el régimen de coparticipación, que no contempla criterios de compensación de injusticias fiscales.

Es necesario proteger la inversión en educación y su equidad distributiva, más allá de los ciclos fiscales y económicos. Para esto es necesario institucionalizar mecanismos que fijen nuevas reglas sobre la distribución de la responsabilidad por la inversión entre la Nación y las 24 jurisdicciones subnacionales, e impriman mayor justicia a los criterios de distribución de fondos entre jurisdicciones. En un año electoral, estas discusiones con miras al establecimiento de acuerdos y a la generación de políticas de Estado que permitan proteger la inversión educativa cobran aún mayor importancia en un país en que los traspasos electorales suelen poner en riesgo la continuidad de las políticas.

Introducción

La preocupación por el cumplimiento del derecho a la educación es el punto de partida del presente informe. Este documento busca nutrir procesos de discusión, negociación y articulación entre el Estado Nacional y las jurisdicciones provinciales, entre gobiernos y sindicatos, entre sociedad civil y Estado –además de enriquecer la discusión pública en términos amplios- mediante un análisis riguroso de la inversión educativa. A su vez, se propone orientar en el camino de imprimir mayor justicia en un sistema educativo cuya estructura federal descentralizada está marcada por desigualdades estructurales persistentes.

El documento extiende la cronología del financiamiento educativo que se viene reconstruyendo en sucesivos informes (véase el último en Rivas y Dborkin, 2018), y añade nuevos ejes al análisis de la problemática del financiamiento educativo. El informe toma distintos períodos de análisis, en función de la disponibilidad de información y el sentido de continuidad con los informes anteriores. El análisis de las variables macroeconómicas seleccionadas se realizó para los años 2005-2017. En materia de inversión consolidada, el análisis alcanza el período 2005-2018. Para el análisis de inversión nacional en programas educativos específicos, se tomó el período 2012-2019 con el fin de comparar los dos últimos períodos de gobierno[1]. Finalmente, la serie de salario docente comienza en 1996 y se extiende hasta septiembre del 2018.

El texto se organiza en tres secciones. En la primera, se analiza el comportamiento de las principales variables macroeconómicas que determinan el escenario del financiamiento educativo. Se describe allí el comportamiento de la inversión educativa consolidada según las metas de inversión estipuladas por la legislación educativa vigente.

En la segunda sección, se aborda la evolución de la inversión educativa por parte del gobierno nacional y se analiza la evolución presupuestaria reciente de algunas de las principales políticas educativas nacionales. Este análisis dialoga con la dinámica del cambio de las administraciones de gobierno entre los años 2012 y 2019.

La tercera sección se enfoca en el federalismo fiscal-educativo. El apartado explora la incidencia del Estado nacional en la relación fiscal-educativa con las jurisdicciones provinciales y la evolución de la inversión provincial en sí misma. También considera la evolución de indicadores clave (como lo son la inversión por alumno y el esfuerzo educativo) para analizar la desigualdad persistente en las provincias. Por último, se aborda allí la evolución reciente de los salarios docentes y se evalúan las principales modificaciones implementadas en la política de cofinanciamiento salarial desde el nivel nacional.

El final del documento repasa los principales hallazgos del informe e identifica los principales desafíos pendientes en materia de financiamiento educativo y justicia distributiva. A esto se agregan tres anexos: uno estadístico, uno metodológico y otro titulado "Claves para comprender el financiamiento educativo en el contexto del presupuesto público". Este último busca orientar al lector en la comprensión de los mecanismos estructurales de flujo de fondos públicos en la Argentina, y ofrece algunas coordenadas clave para comprender la jerga presupuestaria y su complejidad en el contexto de un país federal. Se sugiere a los lectores remitirse a esta sección para esclarecer dudas o refrescar conceptos básicos sobre el funcionamiento del presupuesto educativo en la Argentina.

[1] Para 2019 se utilizaron datos de crédito presupuestario inicial, que no necesariamente reflejan la medida y forma en que los fondos serán ejecutados.

1. El lugar de la educación en el presupuesto público: ¿cuánto invierte el Estado argentino en educación?

1.1. Contexto macroeconómico e inversión educativa

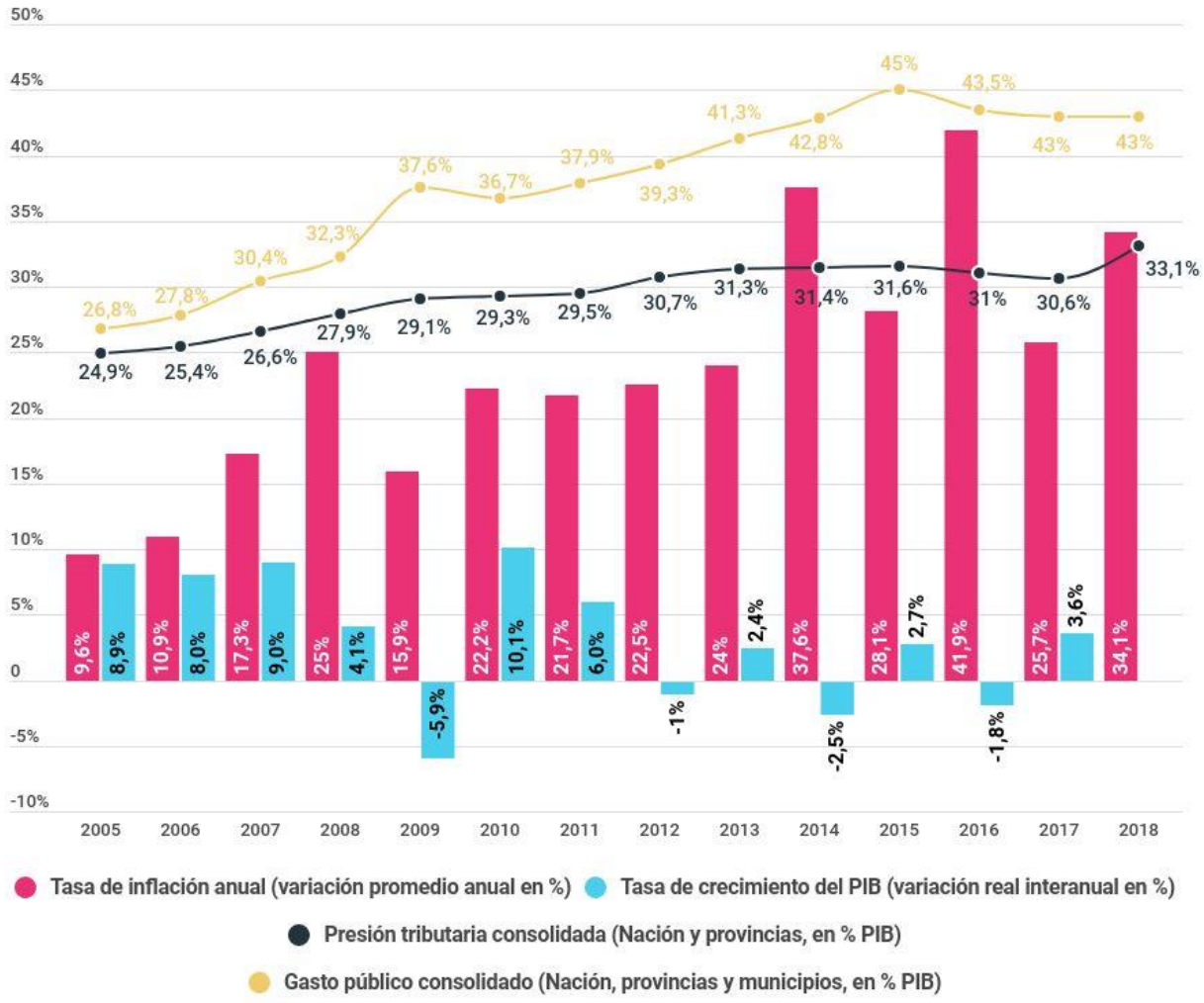
La educación constituye un área de inversión clave para el desarrollo del país. Existe un consenso generalizado y una prolífera producción de investigaciones con base empírica respecto de la importancia de sostener e incrementar en el mediano y largo plazo los niveles de inversión sectorial. Sin embargo, la disponibilidad de recursos educativos se define en diálogo con la evolución de la economía en general, ya que su desempeño condiciona los niveles de financiamiento sectorial.

El gráfico 1 presenta la evolución de una selección de variables de contexto macroeconómico entre los años 2005 y 2017. Los datos permiten identificar dos periodos que configuraron escenarios distintos para la inversión en educación. En el primer periodo, entre los años 2005 y 2011, la economía registró un crecimiento significativo del producto interno bruto (PIB), excepto durante la crisis internacional del 2009, con una tasa promedio acumulativa cercana al 6% de variación interanual. Durante el segundo periodo, entre los años 2012 y 2017, se observa un comportamiento heterogéneo del PIB, marcado por la alternancia entre crecimiento y decrecimiento. Durante los años pares, 2012, 2014 y 2016, la economía registró caídas reales del -1%, -2,5% y -1,8% del PIB; y en los años impares del período, la economía se recuperó, e incluso creció en los años 2015 y 2017.

En lo que respecta a la inflación, fenómeno recurrente en la economía argentina, a lo largo del periodo se registraron niveles significativos, superiores a los dos dígitos. Se destacan dos picos producidos por el efecto rebote post-devaluación en los años 2014 (37,5%) y 2016 (41,9%), año en el que se registró el nivel de inflación más alto desde la década de los noventa[2].

[2] El año 2018 no pudo incorporarse al Grafico 1 ya que, como ya se señaló, la serie publicada del Gasto Público Consolidado llega hasta el 2017 y graficar el resto de las variables implicaría una estimación provisoria para un año complejo en el comportamiento esperado de las mismas. Cabe aclarar, sin embargo, que en el año 2018 se registró una inflación promedio del 34,2%. También se registró un fuerte incremento en el cuarto trimestre, que resultó en una inflación interanual diciembre 2017-diciembre 2018 del 47,1%.

Gráfico 1. Variables macroeconómicas. 2005-2017



Fuente: CIPPEC, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de la Nación y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Nación (INDEC).

La expansión de políticas activas por parte del Estado se tradujo en un aumento de la presión tributaria consolidada (impuestos nacionales y provinciales), con un consecuente aumento de la recaudación. Entre los años 2005 y 2015 creció más de 6 puntos del PBI. Este aumento se sustentó en la decisión de política económica de generar mayor financiamiento estatal que permitiera financiar el creciente gasto público consolidado.

El aumento de la presión tributaria fue acompañado por una suba del gasto: el gasto público consolidado (Nación, provincias y municipios) primario, que excluye los servicios de la deuda pública, registró un crecimiento significativo entre los años 2005 y 2015, período en que pasó del 26,8% al 45% del PIB, lo que representa un crecimiento acumulativo del 67%.

El gráfico 1 permite identificar un desacople entre la evolución de la presión tributaria y el gasto público, que se profundiza a partir del año 2009. Al comienzo de la serie (2005), la relación entre la presión tributaria (24,9% del PIB) y gasto (26,8% del PIB) fue del 93%, es decir que solo se recaudaba (por la vía de los impuestos) el 93% de lo que se gastaba. A partir de 2009, el gasto público comenzó a crecer a una velocidad mayor que la presión tributaria, al punto de que en 2015 la relación entre ambos se redujo al 70%, con una presión tributaria del 31,6% del PIB y un gasto público del 44%. Esta relación se mantuvo en los años siguientes.

Este desacople implicó la generación de déficit fiscal. Para solventarlo, existen dos grandes estrategias macroeconómicas: la emisión monetaria o el endeudamiento externo. La primera estrategia fue priorizada por el gobierno de turno hasta el año 2015 en un contexto de restricción de acceso al mercado de capitales. Esto incidió en la inflación, que mantuvo altas tasas a lo largo del período, en especial en momentos de modificaciones en el tipo de cambio.

La llegada de una nueva administración de gobierno marcó un cambio de rumbo en materia de política macroeconómica, reorientada según una estrategia de "gradualismo fiscal". Se buscó reducir la carga tributaria y llevar adelante un ajuste pausado del gasto público (Carciofi y Carreras, 2018). A su vez, para la reducción del déficit se optó por restringir la emisión monetaria y se incrementó significativamente el endeudamiento externo. Así, como puede verse en el gráfico 1, hacia 2017 la participación de la presión tributaria en el PIB se redujo en 1 punto del PIB respecto del pico registrado en 2015; y se registró una leve reducción del gasto público, que lo llevó a representar un 43% del PIB en 2017. El cambio de estrategia de reducción del déficit (se pasó de la emisión monetaria al endeudamiento) no derivó en una baja de la inflación, que persistió en niveles altos e incluso alcanzó picos como consecuencia de las fuertes devaluaciones ocurridas en el período.

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

En este contexto económico y como veremos en el próximo apartado, el financiamiento educativo creció a distintos ritmos hasta 2015 y luego comenzó a descender, en el marco de una reducción generalizada del gasto público como estrategia para mejorar los resultados fiscales de las cuentas públicas.

Recuadro 1. Resumen de la evolución de los principales indicadores macroeconómicos 2005-2017

PIB entre 2005 – 2011: crecimiento continuo a tasa promedio del 5,7%;

PIB entre 2012 – 2017: alternancia, años pares decrecimiento 2012 (-1,0%), 2014 (-2,5%) y 2016 (-1,8%) y años impares crecimiento 2013 (+2,4%), 2015 (+2,7%) y 2017 (+3,6%);

Inflación del 23,3% promedio entre años 2005 y 2017, con picos del 37,6% en el año 2014 y del 41,9% en el año 2016;

Presión Tributaria Consolidada (Nación y Provincias): creció del 24,9% en el año 2005 al 30,6% en el año 2017, alcanzando su pico histórico del 31,6% en el año 2015. El crecimiento acumulativo en el periodo 2005 – 2017 fue del 23%.

Gasto Público Consolidado (Nación, Provincias y Municipios): creció del 26,8% en el año 2005 al 43,0% en el año 2017, con un pico histórico y máximo del 45,0% en el año 2015. El crecimiento acumulativo en el periodo 2005 – 2017 fue del 60%.

Desde el **año 2009** se registra un desacople entre la presión tributaria y el gasto público, impulsado por un crecimiento mayor del gasto público de casi el triple que la presión tributaria, lo que generó déficit fiscal.

1.2. Inversión educativa consolidada 2005-2017

En el esquema federal de administración de la educación, la responsabilidad por la gestión de los distintos niveles educativos, así como la elaboración e implementación de políticas educativas, es compartida por la jurisdicción nacional y las jurisdicciones provinciales. Para obtener un panorama completo de los recursos públicos destinados a la educación, es necesario realizar un ejercicio de consolidación de la inversión realizada por los distintos niveles de gobierno (nación y provincias). La complejidad de este proceso de consolidación resulta en plazos mayores para su publicación por parte del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Al momento de escribirse este informe los datos del presupuesto educativo consolidado alcanzan al año 2017 inclusive.

En este apartado se analiza la evolución de la inversión educativa consolidada entre 2005 y 2017, que debe ser leída a la luz del marco normativo vigente y las metas de inversión allí estipuladas: la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional (véanse recuadros 2 y 3).

Recuadro 2. Ley de Financiamiento Educativo Nº 26.075/05

La Ley de Financiamiento Educativo, sancionada en diciembre de 2005 y promulgada en el Boletín Oficial en enero de 2006, marcó un punto de inflexión en materia de inversión educativa en la Argentina, con un importante conjunto de cambios que significaron avances en varios frentes simultáneamente:

1. **Aumento de la inversión educativa y coordinación federal para lograrla.** Se establecieron metas anuales de aumento del financiamiento educativo en términos de porcentaje del PIB: el gasto en Educación, Ciencia y Tecnología debía llegar al 6% en 2010[3]. Se definió claramente el rol de la Nación y las provincias en ese aumento del gasto consolidado: la primera aportaría un 40% del incremento, y las segundas un 60%, para lo cual se estableció una asignación específica de los fondos coparticipables correspondiente a sostener estas pautas de incremento relativo.

2. **Planeamiento educativo**. Se estableció el destino prioritario del aumento de la inversión en términos de once metas educativas, muchas de ellas medibles, como la inclusión del 100% de los niños y niñas de 5 años en el nivel inicial, el acceso a escuelas primaria de jornada extendida por parte de al menos el 30% de los alumnos, incorporación de TIC en las escuelas y mejorar la educación técnico-profesional. Esto marcó un horizonte a la política educativa y motorizó mejores prácticas en materia de planificación educativa, a partir de la reintroducción de la herramienta de convenios bilaterales, entre la nación y las provincias, que promovieron la articulación de las transferencias monetarias desde el nivel nacional a las provincias para avanzar en el cumplimiento de las metas educativas.

3. **Salario y carrera docente**. La Ley creó el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, con el objetivo de compensar las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias que enfrentan dificultades para solventarlo aun con niveles considerables de esfuerzo presupuestario y mejoras en la eficiencia del gasto. Además, reforzó el compromiso nacional en el pago de los salarios docentes mediante la renovación de la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID). Por otro lado, el artículo Nº 10 generó la posibilidad de instaurar la Paritaria Nacional Docente, instancia que reúne en una misma mesa de negociación al Estado nacional, a los Estados provinciales y a los principales sindicatos docentes con representación nacional en torno a la discusión de las condiciones laborales, el calendario educativo, el salario mínimo docente y la carrera docente (Decreto reglamentario N° 457/07).

[3] A partir de 2011, la meta vigente es la establecida por la Ley de Educación Nacional (véase recuadro 2), de inversión en Educación equivalente al 6% del PIB.

Recuadro 3. Ley de Educación Nacional Nº 26.206/06

La Ley de Educación Nacional, sancionada y promulgada en diciembre de 2006, reemplazó a la Ley Federal de Educación (sancionada en 1992) y estableció un nuevo marco regulatorio para el sistema educativo. Se destacan los siguientes puntos, relevantes para la temática abordada en este informe:

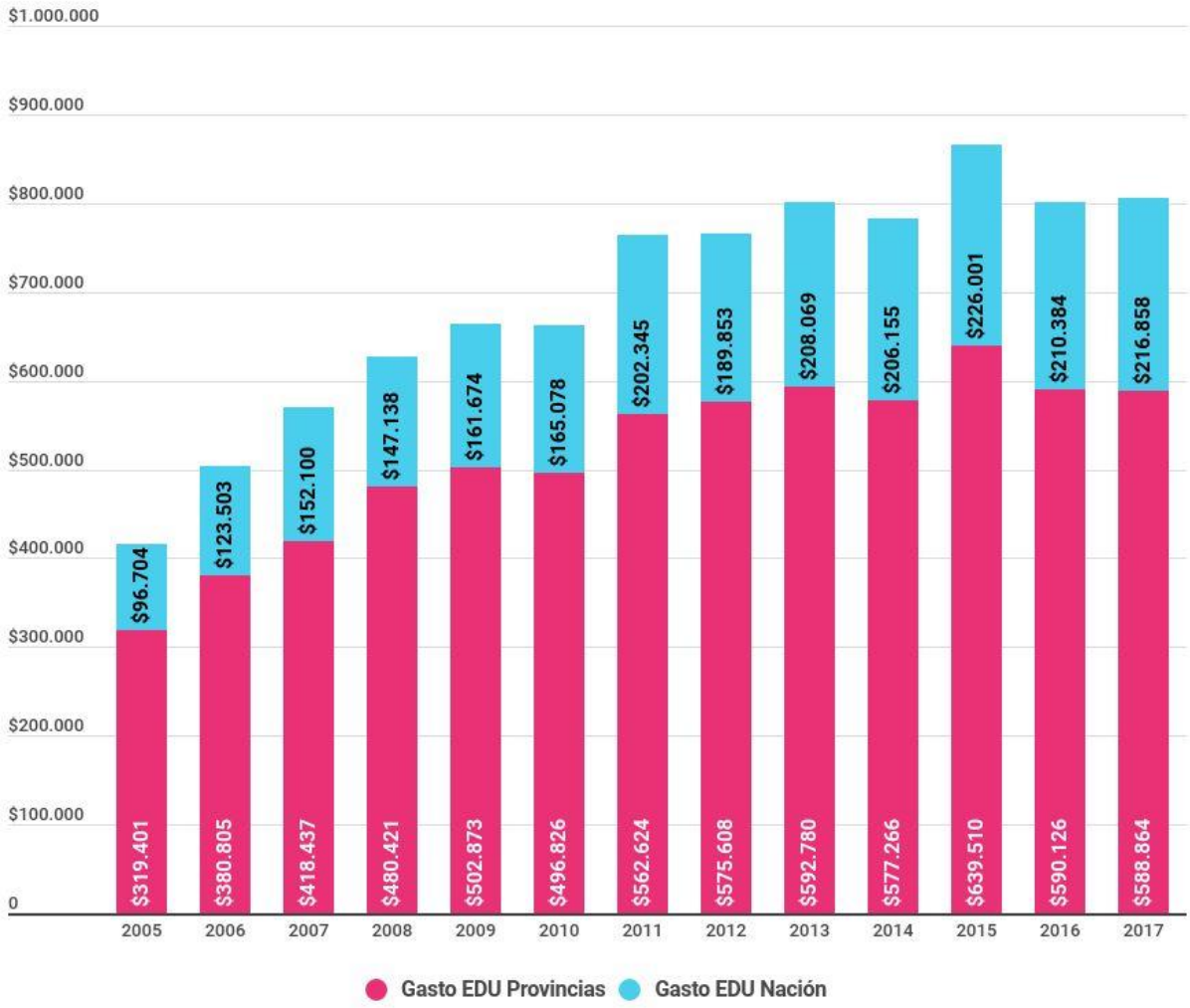
1. **Administración del Sistema Educativo Nacional.** Institucionalizó que el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales, de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional, organizado en cinco niveles y ocho modalidades educativas estipulando su especificidad pedagógica, organizacional e institucional.

2. **Equidad y calidad educativa**. Encomendó al entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, actual Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, la responsabilidad por fijar e implementar aquellas políticas públicas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación en todo el sistema. Asimismo, obliga al Estado, nacional y provinciales, a generar las condiciones materiales y culturales que permitan la enseñanza y el aprendizaje de calidad que promuevan la cohesión social.

3. **Financiamiento educativo**. Alcanzadas las metas de inversión de la Ley de Financiamiento Educativo, se estipuló que el Estado debe garantizar el financiamiento del Sistema Educativo Nacional destinando al menos el 6% del producto interno bruto (PIB) exclusivamente a la función Educación de forma concurrente entre la Nación y las jurisdicciones provinciales. Mediante el Artículo Nº9 de esta Ley, en los términos del Artículo 75, inciso 3, de la Constitución, se prorrogó desde el año 2011, hasta la actualidad, la afectación de recursos del régimen de coparticipación federal de impuestos Ley Nº23.548. Este mecanismo se describe con mayor profundidad en el anexo III de este informe.

El gráfico 2 evidencia un sendero de crecimiento sostenido de la inversión consolidada en educación a partir del 2005 (año en el que se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo) y hasta el 2011. Entre el 2012 y 2017 se observa cierto estancamiento (con un pico de inversión en el año 2015). A partir de 2016 se inicia una leve tendencia decreciente, que podría profundizarse en 2018 y 2019 como resultado del comportamiento del presupuesto del Estado Nacional y de los acuerdos salariales estipulados en las jurisdicciones provinciales.

Gráfico 2. Inversión consolidada en Educación (en millones de $ constantes de 2018). 2005-2017



Fuente: CIPPEC, sobre la base de CGECSE/DNPPE/SICE/MECCyT.

Como analizamos en la sección anterior, el período de significativo aumento del presupuesto educativo (2005-2011) no constituye un hecho aislado. Sucedió en un contexto de crecimiento económico e importantes subas en la presión tributaria y el gasto público; y fue impulsado por un marco normativo que creó mecanismos que impulsaron y organizaron el aumento de la inversión (véanse recuadros 2 y 3).

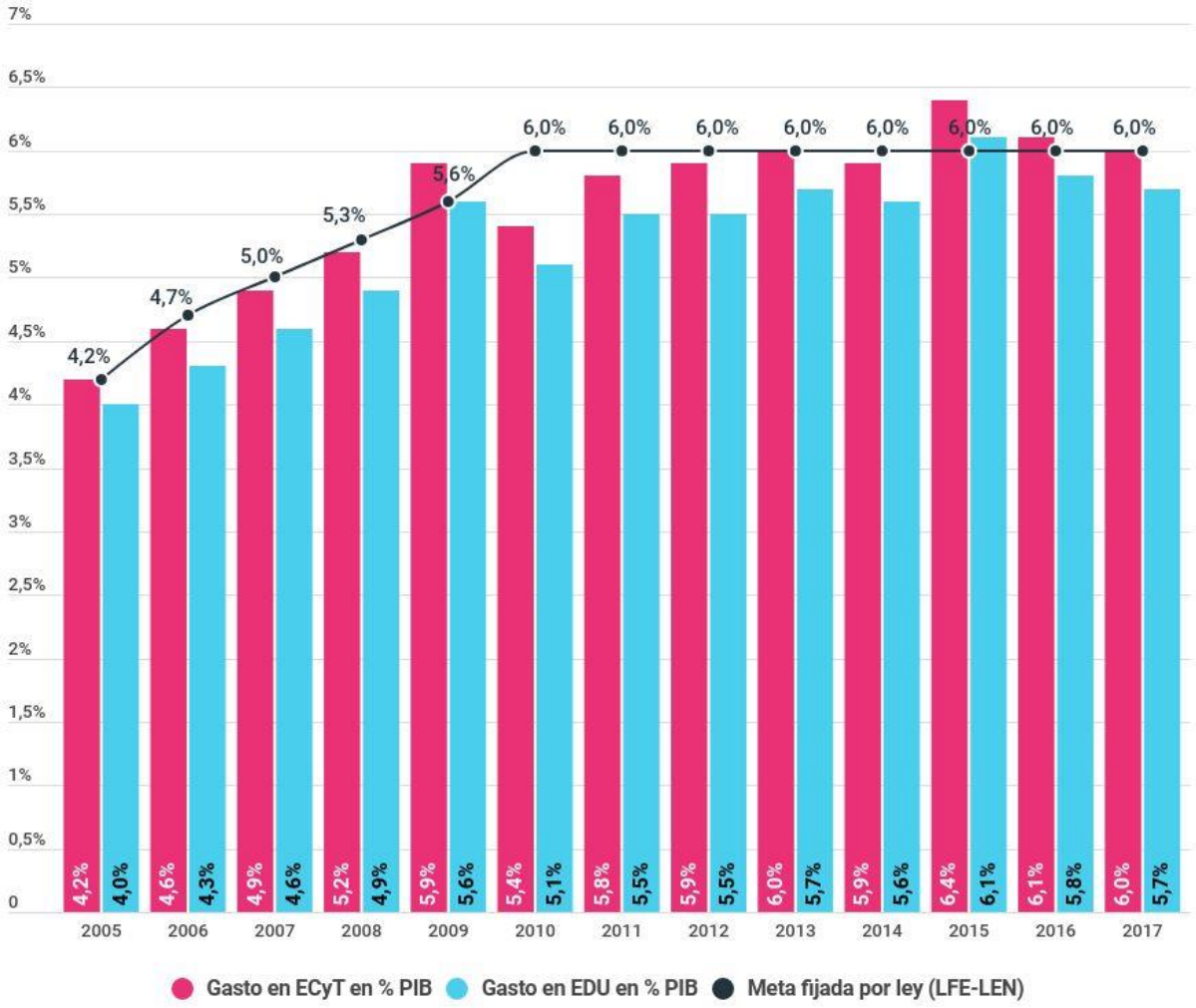
Uno de estos mecanismos fue la asignación de responsabilidades claras por el aumento de la inversión a cada nivel de gobierno. El gobierno nacional debía financiar un 40% de este aumento; y los gobiernos provinciales un 60%. Esto requirió de importantes aumentos de la inversión por parte de la Nación y las provincias, tal como puede verse en el **Gráfico 2**. Entre 2005 y 2011, la Nación aumentó la inversión educativa en un 109% y las provincias en un 76%.

A partir de 2011, se inicia una etapa de estancamiento de la inversión educativa, con tasas de crecimiento menores y cierta oscilación que acompaña el ciclo económico y perdura hasta 2017 inclusive. En este último período se registra un salto en el año 2015, coincidente con un año marcado por la contienda electoral, en el que la Nación registra un aumento del 10% interanual de su gasto educativo, y las provincias uno del 11%.

La serie de datos sobre inversión educativa consolidada no se extiende más allá de 2017 por falta de información sobre los gastos educativos provinciales, cuya publicación toma tiempo por requerir de un proceso de relevamiento y consistencia para su consolidación. En lo que respecta a la inversión educativa nacional, como se verá en el apartado 2, descendió en 2018 y prevé un descenso mayor para 2019, como consecuencia de la variación inferior a la inflación registrada en el salario docente mínimo nacional (estipulado en función del salario mínimo, vital y móvil). La inversión educativa provincial no se conoce, pero la baja del poder adquisitivo de los salarios docentes –que componen alrededor del 90% de los presupuestos educativos provinciales— registrada en 2018 (como se verá en el apartado 3) permite predecir un descenso de la inversión educativa provincial para este año. En conjunto, dato y estimación permitirían augurar una trayectoria descendente para la inversión educativa consolidada en los años 2018 y 2019.

El gráfico 3 muestra la evolución del gasto consolidado en términos de su participación en el PIB y permite contrastarla con las metas estipuladas por ley.

Gráfico 3. Gasto consolidado en Educación como porcentaje del PIB, gasto en Educación, Ciencia y Tecnología como porcentaje del PIB, y metas de inversión estipuladas por la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional (en % del PIB). 2005-2017



Notas: Inversión consolidada por Finalidad y Función correspondiendo: a) ECyT: Educación, Ciencia y Tecnología y b) ED: Educación. Las metas graficadas corresponden a las establecidas en la Ley de Financiamiento Educativo para la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología entre los años 2005 y 2010. A partir de 2011, se tiene en cuenta la meta de inversión establecida en la Ley de Educación Nacional, del 6% del PIB en Educación.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información de la CGECSE/DNPPE/SICE/MECCyT y el Instituto Nacional de Estadísticas y Cencos (INDEC) del Ministerio de Hacienda de la Nación.

Tal como fue analizado en informes anteriores de CIPPEC, la meta de inversión estipulada por la Ley de Financiamiento Educativo (establecida en términos de la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología) logró cumplirse en el año 2013 y se sostuvo en los años siguientes, a excepción de 2014[4].

En lo que respecta a la inversión en educación como porcentaje del PIB, objeto de análisis priorizado en esta sección, puede verse **un comportamiento cíclico de la inversión educativa respecto del crecimiento económico**. Ante contracciones de la economía (descenso del valor del PIB), la participación de la inversión educativa en el PIB tiende a crecer. Esto se debe a que el gasto público recurrente es inflexible a la baja. Este fenómeno se registró en los años 2012, 2014 y 2016. En el año 2017, con un crecimiento del 3,6% de la economía, la inversión educativa se contrajo y representó un 5,69% del PIB. Estas variaciones abren **la pregunta por la pertinencia de atar la meta de inversión educativa al PIB**. Al respecto, Tedesco (2016) sostiene que la meta establecida por la Ley de Financiamiento Educativo fue adecuada en un contexto de crecimiento económico continuo, pero que no resulta la más apropiado en etapas recesivas. También advierte sobre la necesidad de revisar la definición de metas globales de inversión, ya que no garantizan la asignación de los recursos a metas específicas de política educativa.

La meta de inversión en educación del 6% del PIB, establecida en la Ley de Educación Nacional, solo fue cumplida en el año 2015. Una vez alcanzado, el cumplimiento no logró sostenerse: el gasto educativo consolidado fue del 5,80% y 5,65% del PIB en 2016 y 2017, respectivamente. En términos absolutos, entre 2015 y 2016 la reducción fue de $65.000 millones de pesos constantes del año 2018. La reducción fue repartida entre ambos niveles de gobierno: a nivel nacional, bajó un 7% ($15.617 millones, a valores de 2018); y fue de 8% a nivel provincial ($49.384 millones). La caída continuó en el año 2017, con una reducción de la inversión equivalente a 0,11 puntos porcentuales del PIB. Esta caída representó $5.211 millones de pesos (a valores 2018).

La situación de incumplimiento complejiza e incluso limita la posibilidad de generar mejoras de las condiciones materiales y pedagógicas en lo que respecta a la cobertura, la permanencia y el egreso de los estudiantes con calidad educativa. Obliga a preguntarse por la eficacia de los mecanismos de coordinación federal para sostener la inversión con una repartición justa de las responsabilidades entre niveles de gobierno y entre jurisdicciones. El análisis del federalismo fiscal-educativo y sus implicancias para el sostenimiento de la inversión será profundizado en los próximos apartados.

[4] Al momento de implementarse la Ley de Financiamiento Educativo, se encontraba vigente el PIB calculado con base en el año 1993. Las metas de inversión se establecieron sobre la base de proyecciones de este PIB para los años 2005 a 2010. Sobre esta base, la meta de inversión en educación, ciencia y tecnología, puede decirse que la meta de inversión se cumplió en el año 2010. No obstante, el recálculo del PIB publicado en 2014 (y revisado en 2016) con base en el año 2004 elevó en términos nominales el valor contra el que se compara el gasto en educación. Tomando como punto de partida los valores recalculados, la Ley habría partido de un gasto en Educación, Ciencia y Tecnología de 4,2% en 2005 (en lugar de 4,6%) y habría llegado en 2010 a 5,4%. Con estos valores actualizados, puede decirse que la meta de inversión en Educación, Ciencia y Tecnología recién fue cumplida en 2013, mientras que la meta de inversión únicamente en Educación fue alcanzada en el año 2015 (véase Bezem, Mezzadra y Rivas, 2014).

2. El financiamiento educativo nacional por dentro

Esta sección coloca el foco sobre la inversión educativa realizada por el Estado nacional entre los años 2005 y 2019, en el contexto de la inversión pública en general. Los datos aquí presentados deben ser interpretados a la luz de, al menos, dos claves. Por un lado, debe tenerse en cuenta que las políticas destinatarias de este financiamiento solo reflejan una parte de las prioridades de política educativa de nuestro país. Esto es porque el presupuesto educativo del gobierno nacional representa una porción minoritaria del gasto público educativo total, ya que la porción más importante corresponde al gasto educativo que se realiza desde el nivel provincial, a cargo de la gestión del sistema educativo en sus niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario. El gasto nacional, abocado a la gestión del nivel universitario y a programas educativos nacionales para todos los niveles educativos, representó en 2017 el 27% de la inversión consolidada en educación.

Por otro lado, hay que contemplar que la inversión educativa nacional tiene un fuerte potencial para fortalecer la implementación de las políticas educativas en las jurisdicciones. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinan en promedio un 90% de sus presupuestos educativos al pago de salarios docentes, y cuentan con escaso margen para invertir por fuera de ello. Así, la inversión nacional (enviada a las provincias en carácter de transferencias no automáticas) complementa los recursos provinciales engrosando sus márgenes de maniobra para la definición e implementación de políticas educativas más allá de las obligaciones mensuales de mantenimiento del sistema educativo.

Asimismo, en el marco de un sistema educativo federal, es responsabilidad de la cartera educativa nacional la formulación de políticas que establezcan estándares mínimos en materia educativa y la implementación de programas orientados a la compensación de las desigualdades entre provincias y escuelas, tan profundas en el territorio argentino.

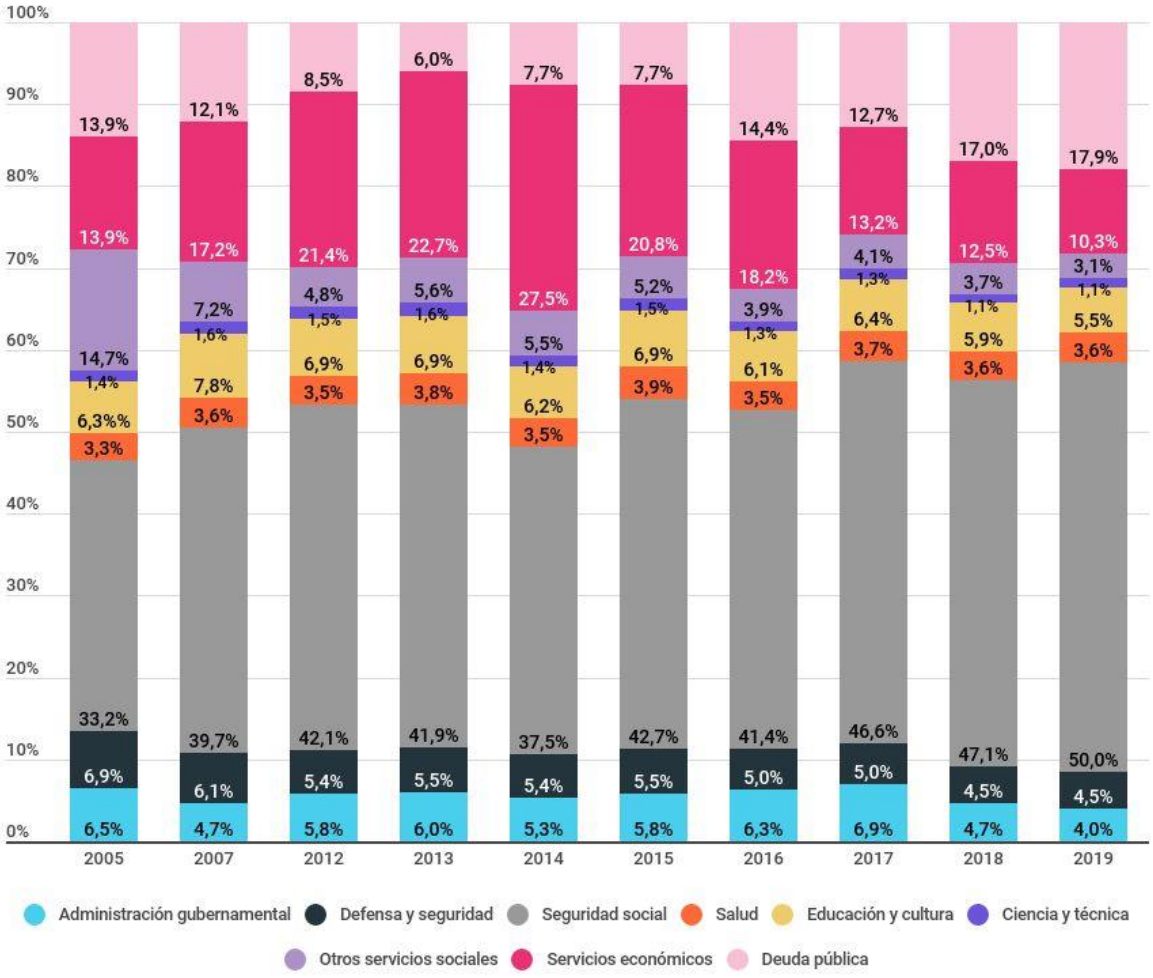
Por ello, **si bien el financiamiento nacional representa una porción minoritaria de la inversión consolidada, resulta ser una porción estratégica**. En este apartado nos ocuparemos de analizar su composición y evolución recientes.

2.1. Inversión pública del Estado Nacional por finalidad y función

Este apartado explora el lugar que ocupa la educación en el presupuesto público nacional. La composición de la inversión pública según la finalidad y función a la que se asigna permite conocer la repartición sectorial de recursos y, con ello, las prioridades de gobierno. Estas no deben ser interpretadas de forma lineal: es necesario tener en cuenta que los presupuestos reflejan el resultado de complejas combinaciones entre relaciones de fuerzas, intereses, presiones, tensiones e inercias.

El gráfico 4 presenta la estructura de la inversión pública del Estado nacional en términos de la distribución de los recursos por finalidad y función para los años 2005, 2007, y los comprendidos en el período 2012-2019[5].

Gráfico 4. Inversión del Estado Nacional por finalidad y función (en %). 2005, 2007 y 2012-2019



Nota: Para los años 2005 a 2018 se consideran los datos de ejecución devengada. Para 2018 se consideró el devengado publicado al 7 de enero del 2019 y para 2019 el crédito inicial por la Ley de Presupuesto Nº 27.467/18. *Otros servicios sociales corresponde a las funciones de Protección y Asistencia Social, Vivienda y Urbanismo, Trabajo y Agua Potable y Alcantarillado.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de la Nación en presupuestoaabierto.gob.ar.

[5] Cabe aclarar que el gasto asignado en la clasificación por finalidad y función en el presupuesto no equivale al gasto que este informe considera como "gasto educativo" o "inversión educativa". La clasificación por finalidad y función incluye gastos que no alcanzan al sistema educativo pero tienen una función educativa, como las funciones de capacitación de las fuerzas de seguridad. En el resto del documento, el gasto educativo consiste en el gasto realizado con fines de sostener y mejorar el sistema educativo en todos sus niveles y modalidades, más allá de que esto se realice desde el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación u otras reparticiones ministeriales.

El porcentaje de presupuesto asignado a la función de servicios económicos se duplicó entre 2005 y 2014, elevándose del 13,9% al 27,5%. Esto obedeció a los incrementos en subsidios al transporte y la energía que se registran bajo esta finalidad, aunque en el año 2015 se registró una caída de 6 puntos porcentuales, tras la cual la participación de esta función cayó al 21%. También la finalidad de seguridad social registró un crecimiento importante en este período, de cuatro puntos porcentuales. Los servicios de la deuda, en cambio, se redujeron a la mitad: pasaron de representar un 13,9% del presupuesto nacional a un 7,7%, en el marco de un proceso de desendeudamiento impulsado por la entonces administración de gobierno. El presupuesto asignado a educación y cultura creció, aumentando casi un punto porcentual, de 6% a 7%.

Con el cambio de administración de gobierno en el año 2015, puede observarse una reconfiguración en las prioridades de inversión por parte del Estado nacional. Entre 2016 y 2017, en el marco de la estrategia gradualista, se redujeron a la mitad los aportes de los servicios económicos, producto de la actualización concentrada en tarifas de luz, gas, agua y transporte público de pasajeros. Asimismo, aumentó la participación de la seguridad social a partir del aumento de recursos destinados a los movimientos sociales; y se duplicó la participación de los servicios de la deuda externa, como producto de la estrategia de aumentar el acceso a los mercados de capitales que el gobierno eligió para financiar el déficit en las cuentas públicas.

El comportamiento de la inversión en 2018 y la proyección para 2019 se ven marcadas por la salida de la estrategia gradualista y el marco del acuerdo con el FMI. En estos años, las áreas de inversión prioritarias son la seguridad social (asignaciones especiales y sociales como la Asignación Universal por Hijo, jubilaciones y pensiones) y los servicios de la deuda, que esperan componer el 50% y el 18% del gasto nacional en 2019.

A lo largo de todo el período (2012-2019), puede identificarse una reconfiguración presupuestaria que no benefició al sector educativo. Frente al cambio de política macroeconómica profundizado en 2018 y que repercutió en el incremento de la porción de recursos destinada a los servicios de la deuda pública, se evidencia que la única inversión social protegida fue la destinada a desarrollo social. En contraste, la participación de la inversión educativa (expresada en la función de Educación y Cultura) creció entre 2016 y 2017, pero no se sostuvo en los años siguientes, en particular a partir de la salida del gradualismo en 2018.

Para comprender con mayor profundidad el escenario de la inversión educativa, en los próximos apartados se buscará analizar la inversión educativa nacional descomponiéndola por dependencia ministerial y por programa presupuestario. Tras ello, acercaremos la lupa una vez más para comprender la evolución reciente de la inversión asignada a cuatro programas nacionales de importante envergadura presupuestaria. A partir de aquí, el análisis aborda el período 2012-2019[6], con el fin de iluminar sobre continuidades y contrastes entre las dos últimas administraciones de gobierno nacional, reflejadas en cambios de prioridades en materia de políticas educativas y su asignación presupuestaria.

2.2. Distribución de la inversión por dependencia ministerial

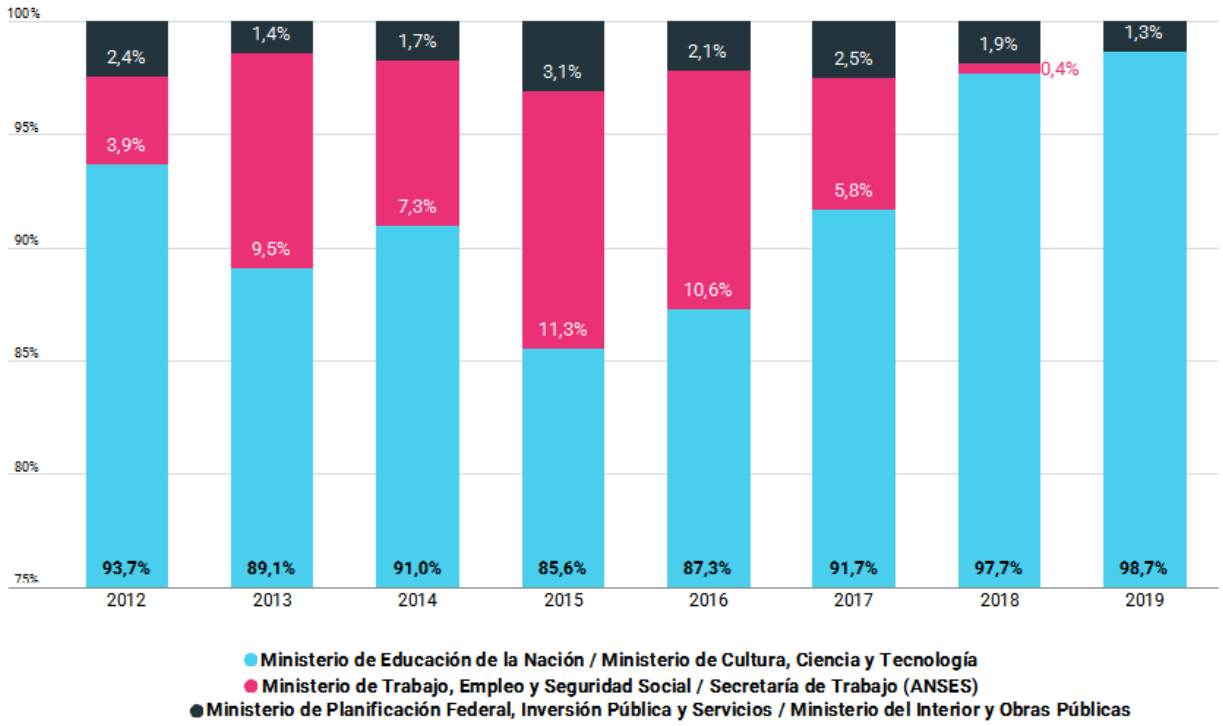
Analizar la inversión educativa nacional no equivale a estudiar el presupuesto del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología[7].

[6] Para 2019, se tomarán datos de crédito presupuestario inicial publicados en Presupuestoabierto.gob.ar.

[7] Resulta importante destacar que para el ejercicio presupuestario 2019, en el marco de racionalización de las carteras de gobierno del Estado Nacional, se subsumieron los entonces Ministerios de Cultura y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, como secretarías de Estado en el seno del Ministerio de Educación de la Nación, configurando el actual Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Tal como se expone en el gráfico 6, si bien la cartera educativa concentra la responsabilidad por las políticas educativas nacionales, en el período analizado (2012-2019) otras reparticiones del Estado nacional también han participado de la implementación de políticas educativas. Por ejemplo, desde la Administración de Seguridad Social (ANSES), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (actualmente, Secretaria de Trabajo y Empleo), se financiaron e implementaron dos programas educativos de gran envergadura presupuestaria: Conectar Igualdad, de incorporación de tecnologías al sistema educativo a través del modelo 1 a 1; y PROGRESAR (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina), de distribución de becas estudiantiles.

Gráfico 5. Distribución de la inversión en políticas educativas según dependencia ministerial de la Administración Pública Nacional. Estructura en %. 2012-2019



Nota: Para los años 2012 a 2018 se consideran los datos de ejecución devengada, para el año 2018 se consideró el devengado publicado al 7 de enero del 2019 y para el año 2019 el crédito inicial por la Ley de Presupuesto Nº 27.467/18.
Se modificó la escala del eje vertical de forma tal que se pueda observar gráficamente la participación de las distintas reparticiones ministeriales, debido a que si se partía desde 0% no se observaba la participación de otras áreas del Estado Nacional.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de la Nación en presupuestoaabierto.gob.ar.

Como se desprende del gráfico presentado, en el año 2012, más del 90% de la inversión del Estado nacional se realizaba desde la cartera educativa nacional, a excepción del programa Conectar Igualdad, que se gestionó desde la ANSES, y de una parte de la inversión en infraestructura escolar, que dependía del entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Entre 2013 y 2016 se registra la continuidad de la participación de otras reparticiones del Estado Nacional, con una participación de entre el 10% y el 15% del total de las erogaciones realizadas en Educación. En contraste, en el último año de la serie (2019), se observa una reversión de esta tendencia, con **un movimiento hacia la concentración de las políticas en el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología**.

2.3. La inversión por programas presupuestarios

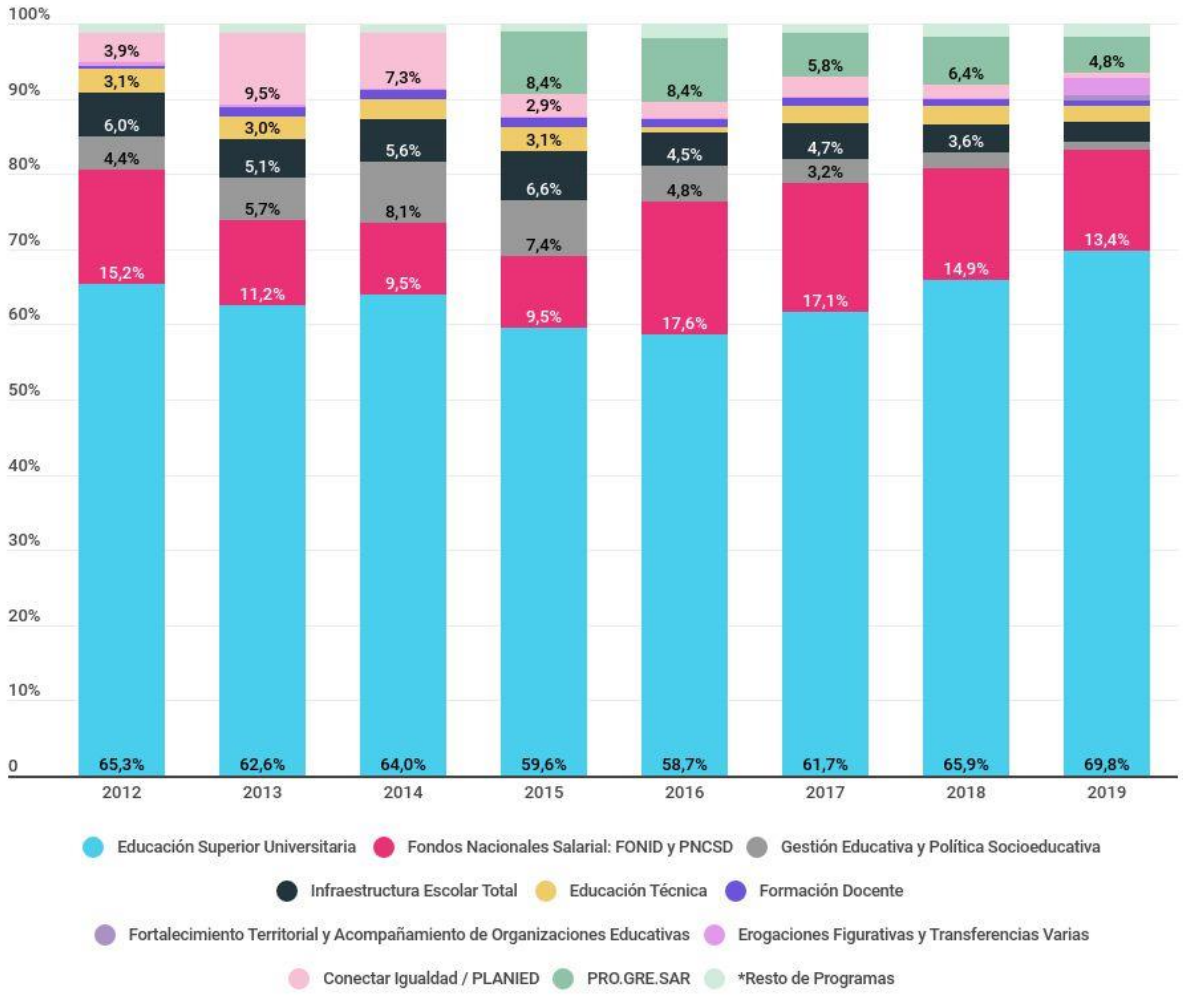
Las líneas de política educativa financiadas por el Estado nacional se organizan en programas presupuestarios[8], cuyo contenido, composición y financiamiento va variando a lo largo de los años y según las decisiones de cada gestión de gobierno. A grandes rasgos, más allá de su organización en programas presupuestarios, las principales líneas de política educativa financiadas desde el Estado nacional (ya sea parcial o totalmente) son las siguientes:

- El desarrollo de la educación superior: consiste en las acciones de mantenimiento y fortalecimiento de las universidades nacionales, lo que en buena parte se traduce en el pago de salarios de los docentes pertenecientes a este nivel educativo.
- Los fondos salariales nacionales: es el programa que administra el Fondo Nacional de Incentivo Docente y el programa de compensación salarial docente, en el marco de la política de apoyo al pago de salarios docentes por parte de las provincias.
- La inversión en infraestructura y equipamiento: acciones para el mejoramiento de los espacios educativos a través de la construcción de nuevos edificios u obras de ampliación y refacción de edificios; la compra de equipamiento y la provisión de servicios básicos.
- Las políticas de educación tecnológica, a cargo del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET): corresponde a las acciones tendientes al mejoramiento y el desarrollo de la educación secundaria y superior no universitaria de modalidad técnica, así como de la oferta de formación profesional.
- Las acciones de formación docente, a cargo del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD): corresponde a las acciones de coordinación y desarrollo de la formación docente brindada en institutos de nivel superior no universitario.
- Las políticas de generación de información estadística y evaluación del sistema educativo nacional: estas acciones se relacionan con la responsabilidad que tiene la cartera educativa nacional de llevar adelante acciones de planeamiento educativo.
- Las políticas de gestión educativa y curricular, que organizan o complementan las acciones pedagógico-curriculares llevadas adelante en las provincias.
- Las políticas socioeducativas, orientadas a la compensación de las desigualdades entre alumnos y escuelas en el territorio nacional y al fortalecimiento de trayectorias estudiantiles de inclusión educativa. Se destaca entre ellas el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), de distribución de becas estudiantiles.
- Las políticas de educación digital o incorporación de TIC en el sistema educativo (Conectar Igualdad, PLANIED y Aprender Conectados).

En el **gráfico 6** se presenta la composición del presupuesto educativo nacional para los años 2012 a 2019[9] en términos de la participación relativa de cada programa presupuestario.

[8] Se incluye una definición de "programa presupuestario" en el Anexo III.
[9] Vale recordar que las cifras de 2019 corresponden al crédito presupuestario vigente, y no al presupuesto ejecutado.

Gráfico 6. Presupuesto educativo nacional por programa presupuestario. 2012-2019



Notas: para 2019 se utilizaron datos de presupuesto inicial, según Ley N° 27.467.
"Resto de programas" incluye Innovación y Calidad (SIyCE), Evaluación de la Calidad Educativa (actual SECEVAL), Erogaciones Figurativas y Actividades Centrales.
Se modificó la escala del eje vertical de forma tal que se pueda observar gráficamente la participación de los distintos programas presupuestarios, debido a que si se partía desde 0% no se observaba la participación de otras áreas del Estado Nacional.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de la Nación en presupuestoaabierto.gob.ar.

El gráfico permite seguir la evolución del peso que ocupó cada programa presupuestario a lo largo del período. Se verifica el peso dominante de dos programas en el interior del presupuesto educativo nacional: el de Educación Superior Universitaria, mediante el cual el Estado nacional gestiona y garantiza el funcionamiento de las universidades nacionales, y los fondos salariales nacionales que complementan los salarios docentes pagados por las provincias (a través del Fondo Nacional de Incentivo Docente y el Programa Nacional de Compensación Salarial). Se trata de los programas con fuerte componente salarial, cuyo gasto es inflexible a la baja.

A lo largo del período, estos programas predominantemente salariales fueron perdiendo peso en el presupuesto total hasta 2015; y comenzaron a ganar lugar en 2016, año en que comenzó una tendencia creciente que proyecta profundizarse hacia 2019. En contrapartida, el lugar de los programas nacionales "no salariales" perdió peso en el total presupuestario a partir de 2016.

Estos datos deben interpretarse a la luz del valor total del presupuesto educativo en cada año. La tabla 1 aborda esta dimensión, y traza la evolución porcentual interanual del presupuesto asignado a cada programa en términos reales.

Tabla 1. Financiamiento educativo por programa presupuestario (en millones de $ constantes de 2018). 2012-2019

Jurisdicción de la Administración Pública Nacional	Políticas educativas*	Unidad de medida	Ejecución presupuestaria 2012-2018 y crédito presupuestario inicial 2019							
			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ministerio de Educación / Ministerio de Cultura, Ciencia y Tecnología	Educación Superior Universitaria (SPU)**	Millones de $ (valores 2018)	$112.241,1	$115.065,9	$111.412,8	$115.968,3	$106.490,9	$116.335,9	$108.824,5	$102.458,5
		% variación interanual		2,5%	-3,2%	4,1%	-8,2%	9,2%	-6,5%	-5,8%
	Fondos salariales nacionales (CFE)	Millones de $ (valores 2018)	$26.036,1	$20.617,1	$16.537,5	$18.461,4	$31.987,3	$32.314,9	$24.571,2	$19.598,8
		% variación interanual		-20,8%	-19,8%	11,6%	73,3%	1,0%	-24,0%	-20,2%
	Gestión Educativa y Política Socioeducativa (SGE)	Millones de $ (valores 2018)	$7.612,2	$10.521,2	$14.175,8	$14.347,2	$8.661,0	$6.091,7	$3.467,3	$1.582,5
		% variación interanual		38,2%	34,7%	1,2%	-39,6%	-29,7%	-43,1%	-54,4%
	Infraestructura y Equipamiento (DIyE)	Millones de $ (valores 2018)	$6.138,5	$6.740,6	$6.690,6	$6.789,0	$4.317,0	$4.206,7	$2.849,1	$1.939,7
		% variación interanual		9,8%	-0,7%	1,5%	-36,4%	-2,6%	-32,3%	-31,9%
	Educación Técnica (INET)	Millones de $ (valores 2018)	$5.272,0	$5.588,5	$4.770,4	$6.041,5	$1.077,0	$4.461,8	$4.055,4	$3.279,3
		% variación interanual		6,0%	-14,6%	26,6%	-82,2%	314,3%	-9,1%	-19,1%
	Formación Docente (INFOD)	Millones de $ (valores 2018)	$681,2	$2.296,6	$2.149,2	$2.357,2	$1.779,4	$1.845,7	$1.428,4	$1.029,1
		% variación interanual		237,1%	-6,4%	9,7%	-24,5%	3,7%	-22,6%	-28,0%
	Evaluación de la Educación (SECEVAL)	Millones de $ (valores 2018)	$187,4	$371,6	$294,3	$175,9	$517,7	$496,9	$332,6	$415,2
		% variación interanual		98,3%	-20,8%	-40,2%	194,2%	-4,0%	-33,1%	24,8%
	Innovación y Calidad (SICE)	Millones de $ (valores 2018)	$590,1	$419,9	$228,4	$177,0	$1.531,5	$310,8	$1.260,8	$1.001,4
		% variación interanual		-28,8%	-45,6%	-22,5%	765,1%	-79,7%	305,7%	-20,6%
	Fortalecimiento Territorial y Acompañamiento de Organizaciones	Millones de $ (valores 2018)	$0,0	$0,0	$0,0	$0,0	$0,0	$0,0	$71,5	$981,7
		% variación interanual		-	-	-	-	-	-	1272,8%
	Erogaciones Figurativas y Transferencias Varias	Millones de $ (valores 2018)	$610,7	$644,3	$515,5	$529,5	$433,5	$404,4	$258,8	$3.172,0
		% variación interanual		5,5%	-20,0%	2,7%	-18,1%	-6,7%	-36,0%	1125,9%
	Resto de acciones****	Millones de $ (valores 2018)	$1.577,6	$1.652,5	$1.620,6	$1.758,3	$1.599,4	$1.529,2	$1.257,9	$1.248,4
		% variación interanual		4,7%	-1,9%	8,5%	-9,0%	-4,4%	-17,7%	-0,8%
	Subtotal	**Millones de $ (valores 2018)**	**$160.946,8**	**$163.918,2**	**$158.394,9**	**$166.605,4**	**$158.394,7**	**$167.998,1**	**$148.377,6**	**$136.706,8**
		% variación interanual		**1,8%**	**-3,4%**	**5,2%**	**-4,9%**	**6,1%**	**-11,7%**	**-7,9%**
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social / Secretaría de Trabajo (ANSES)	Conectar Igualdad / PLANIED	Millones de $ (valores 2018)	$6.694,1	$17.380,2	$12.728,5	$5.632,1	$3.906,8	$4.891,4	$3.053,0	$1.059,3
		% variación interanual		159,6%	-26,8%	-55,8%	-30,6%	25,2%	-37,6%	-65,3%
	PRO.GRE.SAR	Millones de $ (valores 2018)	$0,0	$0,0	$0,0	$16.440,2	$15.257,6	$10.941,8	$10.645,4	$7.033,1
		% variación interanual		-	-	100,0%	-7,2%	-28,3%	-2,7%	-33,9%
	Subtotal	**Millones de $ (valores 2018)**	**$6.694,1**	**$17.380,2**	**$12.728,5**	**$22.072,3**	**$19.164,4**	**$15.833,2**	**$13.698,4**	**$8.092,4**
		% variación interanual		**159,6%**	**-26,8%**	**73,4%**	**-13,2%**	**-17,4%**	**-13,5%**	**-40,9%**
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios / Ministerio del Interior y Obras	Infraestructura: Educación Básica/Fortalecimiento de Jardín de	Millones de $ (valores 2018)	$3.225,6	$1.766,2	$2.442,8	$5.033,0	$2.963,6	$3.365,5	$2.673,9	$1.896,4
		% variación interanual		-45,2%	38,3%	106,0%	-41,1%	13,6%	-20,5%	-29,1%
	Infraestructura: Educación Universitaria	Millones de $ (valores 2018)	$898,6	$837,7	$537,8	$984,6	$916,7	$1.373,6	$408,0	$22,0
		% variación interanual		-6,8%	-35,8%	83,1%	-6,9%	49,8%	-70,3%	-94,6%
	Subtotal	**Millones de $ (valores 2018)**	**$4.124,2**	**$2.603,9**	**$2.980,5**	**$6.017,7**	**$3.880,3**	**$4.739,1**	**$3.081,9**	**$1.918,4**
		% variación interanual		**-36,9%**	**14,5%**	**101,9%**	**-35,5%**	**22,1%**	**-35,0%**	**-37,8%**
TOTAL		**($ absolutos)**	**$171.765,1**	**$183.902,3**	**$174.104,0**	**$194.695,4**	**$181.439,4**	**$188.570,4**	**$165.157,9**	**$146.717,6**
		(% var. Interanual)		***7,1%***	***-5,3%***	***11,8%***	***-6,8%***	***3,9%***	***-12,4%***	***-11,2%***

Nota I: *Las siglas entre paréntesis corresponden a la dependencia institucional de los programas presupuestarios: Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), Consejo Federal de Educación (CFE), Secretaría de Gestión Educativa (SGE), Dirección de Infraestructura y Equipamiento (DIyE), Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD), Secretaría de Evaluación (SECEVAL), Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SICE), Plan Nacional Integral de Educación Digital (PLANIED) y Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR); **Incluye CONEAU; ***Acompañamiento de Organizaciones Educativas tiene por objeto asistir a Centros, Alumnos y Bibliotecas, aunque resulta llamativo que para para el año 2019 se incorporó una partida en Acciones Especiales por $1.026 millones (78% del total del programa) cuyo objeto de gasto consiste en Transferencias a Universidades Nacionales; ****Corresponde a Actividades Centrales, Cooperación Internacional, Fundación Miguel Lillo y el saldo del programa de Becas No Asignable a Programas.
Para los años 2012 a 2018 se consideran los datos de ejecución devengada (para el año 2018 el devengado publicado al 7 de enero del 2019) y para el año 2019 el crédito inicial por la Ley de Presupuesto Nº 27.467/18.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de la Nación, serie de Índice de Precios al Consumidor IPC- INDEC y ECOLATINA.

Como puede verse en la **Tabla 1**, la composición de la inversión educativa por parte del Estado nacional registró importantes diferencias entre ambos períodos de gobierno.

Entre 2012 y 2015, las políticas con mayor crecimiento relativo fueron: Conectar Igualdad, con un aumento presupuestario concentrado entre los años 2013 y 2014; las acciones de formación docente, cuyo presupuesto creció en un 246% a lo largo del período; la política de infraestructura para la educación básica, con el 56% de incremento; las acciones bajo los programas de gestión educativa y políticas socioeducativas, cuyo presupuesto creció 88%; y el otorgamiento de becas estudiantiles, que adquirieron un fuerte impulso mediante el lanzamiento del programa PROGRESAR en el año 2015.

En contrapartida, los fondos para el cofinanciamiento nacional de los salarios docentes provinciales se vieron reducidos en casi un 30%, al igual que los recursos destinados a la producción de información y estadísticas educativas, que cayeron un 70%. Globalmente, **el presupuesto destinado a Educación se incrementó un 13,3% en términos reales entre 2012 y 2015**. Aumentó año a año, con excepción de una leve caída (5,3%) de 2013 a 2014.

En 2016 se registran caídas en varios programas presupuestarios, a excepción de la política de evaluación de la educación (cuyo presupuesto creció 194% entre 2015 y 2016), para la cual fue creada en ese año una secretaría específica; y las políticas de mejoramiento de la calidad educativa y planeamiento y fortalecimiento de las administraciones provinciales, que luego fueron absorbidas por la actual Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, y por ello fueron agrupadas aquí. El crecimiento de esta línea presupuestaria tuvo un fuerte impulso a partir de las transferencias a gobiernos provinciales para la compra de bienes de capital en este año.

En 2017 se destaca una importante recuperación de la inversión en educación técnica. Durante este año, los fondos salariales nacionales se sostienen, y aumenta el financiamiento de la educación superior. El resto de los programas registra caídas leves, a excepción de las políticas de gestión educativa y políticas socioeducativas y el programa PROGRESAR, que caen cerca de un 30%. También puede verse una recuperación de la inversión en educación digital, que será analizada en mayor detalle más adelante; y en infraestructura, con priorización del nivel universitario por sobre la inversión en educación básica.

En el presupuesto ejecutado en 2018 puede verse el impacto de la salida del gradualismo. Los programas presupuestarios con fuerte peso salarial no logran empatar la inflación. También se registran caídas importantes en todas las líneas programáticas, en particular en políticas de educación digital e infraestructura. La excepción son las políticas de innovación y calidad educativa, que registran un importante crecimiento, mayor al 300%. Este aumento se debió, por un lado, a la adquisición de bienes de consumo destinado a la compra de libros en el año 2018[10], que elevaron el monto del programa. Por el otro, a la inclusión de nuevas líneas de acción que antes se ubicaban dentro de otros programas presupuestarios: además de acciones de producción de información y estadística educativa y apoyo al planeamiento en ministerios provinciales que venían siendo ejecutadas en el marco de este programa en los años anteriores, en 2018 se contemplaron aquí las políticas de fortalecimiento de la Educación Sexual Integral, y se sumaron acciones de transformación de la escuela secundaria, de formación de equipos técnicos provinciales, y de fortalecimiento de las trayectorias escolares.

Para el año 2019 se proyectan preocupantes caídas en todas las líneas programáticas, a excepción de las acciones de evaluación del sistema educativo y de los programas "Fortalecimiento territorial y acompañamiento de las organizaciones educativas" y "Erogaciones figurativas y transferencias varias". En el año 2019 en particular, llama la atención el crecimiento del presupuesto asignado a "Fortalecimiento Territorial y Acompañamiento de las Organizaciones Educativas", que pasó de 71,5 millones de pesos en 2018 a 981 millones (de pesos constantes a valores 2018) en el presupuesto 2019[11].

---

[10] A lo largo de los distintos ejercicios presupuestarios recientes, la compra de libros de texto y manuales escolares fue realizada desde distintos programas presupuestarios y no siempre figura discriminada como actividad en el presupuesto. Por ello, es difícil adjudicarla a un programa presupuestario en particular. Cabe aclarar que parte del aumento registrado en el presupuesto de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa puede deberse al pasaje de esta actividad desde el programa de Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas al del Mejoramiento de la Calidad Educativa, ejecutado por Secretaría de Innovación y Calidad Educativa.

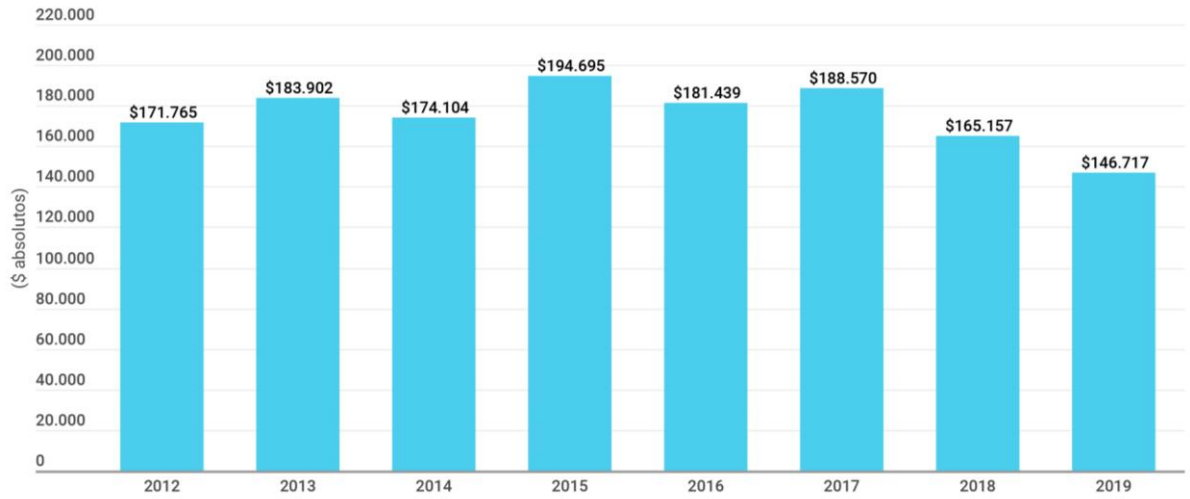
[11] En el mensaje presupuestario enviado al Congreso, se describen como acciones bajo este programa la implementación de "programas y políticas educativas, de alcance nacional, que tengan impacto directo en la comunidad educativa", el desarrollo del "alcance territorial" de las políticas educativas, "oficiando de nexo entre las

Si se toman los dos últimos años de los períodos de gobierno bajo análisis (2015 y 2019), y recordando la necesidad de interpretar con cautela los datos de presupuesto 2019 que no reflejan los montos efectivamente ejecutados, pueden identificarse algunas tendencias generales.

Las políticas educativas que verían reducido su presupuesto en este período son, en primer lugar, la política de infraestructura universitaria, ejecutada desde distintos ministerios nacionales, que prácticamente se reduciría un 100%; al tiempo que la política de infraestructura y equipamiento del Ministerio de Educación de la Nación destinada a la educación básica (incluyendo la política de construcción de jardines de infantes) se reduciría cerca del 63% entre los años extremos del período. Lo mismo sucedería en el caso de las becas PROGRESAR y la política de educación digital (Conectar Igualdad/Plan Nacional de Educación Digital), cuyo presupuesto se vería reducido en un 57% y 82%, respectivamente, entre los años 2015 y 2019. Otros programas que se vieron reconfigurados en términos de líneas de acción y presupuesto fueron el de Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas, con una reducción presupuestaria del 90% en términos reales en el período analizado; las acciones de formación docente (56%); las políticas de educación tecnológica (81%) y las acciones de desarrollo de la educación superior universitaria (12%).

Como resultado de estas y otras variaciones en el financiamiento de los distintos programas presupuestarios, como puede verse en el gráfico 7, **entre 2016 y 2018 se produjo una caída del 9% del presupuesto educativo nacional en términos reales**. Esta reducción podría profundizarse de ejecutarse el presupuesto 2019 tal como fue aprobado, escenario en el cual la caída presupuestaria 2016-2019 alcanzaría el 19%, considerando para 2019 la pauta inflacionaria contemplada en la Ley de Presupuesto N° 27.467/18.

Gráfico 7. Evolución de la inversión educativa nacional (en millones de $ constantes de 2018). 2012-2019



provincias y sus municipios", el "acercar a los ciudadanos mediante la realización de presencias territoriales", la promoción y profundización de los servicios de la Biblioteca Nacional de Maestros a la ciudadanía, la articulación de acciones del Consejo Federal de Educación, la asistencia financiera a las academias nacionales, y el fortalecimiento de la "red de agentes comunitarios para el servicio de apoyo escolar". Esta descripción resulta discordante frente al hecho de que en el detalle de crédito presupuestario por inciso, se explicita que el 78% del presupuesto será asignado a transferencias a universidades nacionales. Al ser consultadas al respecto, autoridades educativas nacionales expresaron que los fondos del programa serán destinados en buena parte a la implementación del programa "Asistiré" de acompañamiento a las trayectorias estudiantiles, cuya implementación será viabilizada a través de perfiles contratados por las universidades nacionales. A su vez, el programa "Asistiré" figura como actividad perteneciente a otro programa, "Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas" en el mismo mensaje presupuestario con un monto de 30 millones de pesos.

Nota: Los datos de inversión educativa nacional consignados en este gráfico (expresados en millones de pesos constantes, a valores de 2018) no coinciden con los datos de inversión nacional reflejados en el gráfico sobre inversión consolidada (gráfico 2). Esto se debe a que los cálculos de inversión nacional en educación utilizados para calcular la inversión educativa consolidada (plasmados en el gráfico 5) y, con ello, el cumplimiento de metas de inversión, contabilizan la inversión siguiendo una metodología distinta de la tomada en la presente tabla. En aquel caso, se considera inversión educativa a aquella destinada a la finalidad y función "Educación", lo que incluye el gasto realizado en ámbitos que exceden al sistema educativo, como la capacitación de las fuerzas de seguridad. En este caso, en cambio, solo se toma en cuenta la inversión realizada en el sistema educativo propiamente dicho, de modo de ofrecer una aproximación más genuina a la inversión en educación propiamente dicha. Esta decisión metodológica no es arbitraria para este documento, sino que responde a la metodología de contabilización del gasto público consolidado y la serie de inversión educativa que históricamente el Ministerio de Educación de la Nación utilizó para registrar erogaciones sectoriales, previo a la introducción de la necesidad de medir el cumplimiento de las metas estipuladas por ley, que exige la contabilización por origen y fuente de financiamiento.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de la Nación, serie de Índice de Precios al Consumidor IPC- INDEC y ECOLATINA.

Estas tendencias no pueden entenderse sin reparar en los cambios que tuvieron lugar en años recientes en la dinámica presupuestaria del federalismo fiscal. Como consecuencia de las modificaciones que se implementaron en el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos a partir del nuevo Consenso Fiscal en 2016), el esquema de administración de las transferencias no automáticas por parte de la cartera educativa nacional a las provincias sufrió modificaciones. Es necesario analizarlas para obtener la foto completa de la evolución del financiamiento educativo. Los cambios en la distribución de los recursos fiscales por vía de la coparticipación resultan en una mayor disponibilidad de fondos en las jurisdicciones. Desde la perspectiva de funcionarios nacionales entrevistados para la elaboración de este informe, este aumento en la coparticipación traslada la responsabilidad por compensar esta reducción presupuestaria al nivel provincial, y justifica la reducción de los presupuestos educativos nacionales.

Este argumento encierra dos supuestos que es necesario deconstruir para comprender la medida en que el traslado de recursos a las provincias efectivamente compensa la reducción del presupuesto educativo nacional. Por un lado, presupone que el propósito de los programas educativos nacionales y provinciales son equivalentes y, por ende, los recursos intercambiables entre unos y otros. Esto elude una cuestión central propia de la organización de las políticas públicas en un esquema federal: los programas educativos provinciales y nacionales son distintos en cuanto a la naturaleza de sus objetivos. Mientras que el objetivo de los primeros es la gestión y el mejoramiento de sistemas educativos provinciales; el rol de las políticas educativas nacionales es impulsar prioridades nacionales, pisos mínimos en el territorio nacional y compensar las desigualdades que allí se manifiesten. Por otra parte, entiende que las provincias tienen márgenes similares de decisión sobre los recursos coparticipados que sobre los recursos transferidos desde la Nación por la vía de transferencias no automáticas. Estas cuestiones serán retomadas en la sección 3 de este informe, una vez analizada la dinámica del presupuesto educativo en las provincias y en el escenario federal en general.

2.4. Las políticas educativas en foco: continuidades y rupturas entre 2012 y 2019

Buscando alcanzar un mayor nivel de profundidad en la caracterización de los cambios ocurridos en la inversión educativa nacional y su correlato en términos de reconfiguración de las acciones de política educativa, este apartado coloca la lupa sobre programas presupuestarios específicos.

Se abordan la evolución y características de la inversión en cuatro líneas de política educativa seleccionadas por su envergadura presupuestaria[12]: i) educación digital; ii) infraestructura

[12] La selección excluye la política de Desarrollo de la Educación Superior, en función de acotar el análisis a lo referido a la educación básica.

escolar; iii) becas PROGRESAR; iv) y la política de fondos salariales nacionales[13]. El análisis de datos de inversión fue complementado con entrevistas con funcionarios nacionales, que permitieron documentar los cambios en los contenidos y criterios de las políticas para comprender las variaciones presupuestarias.

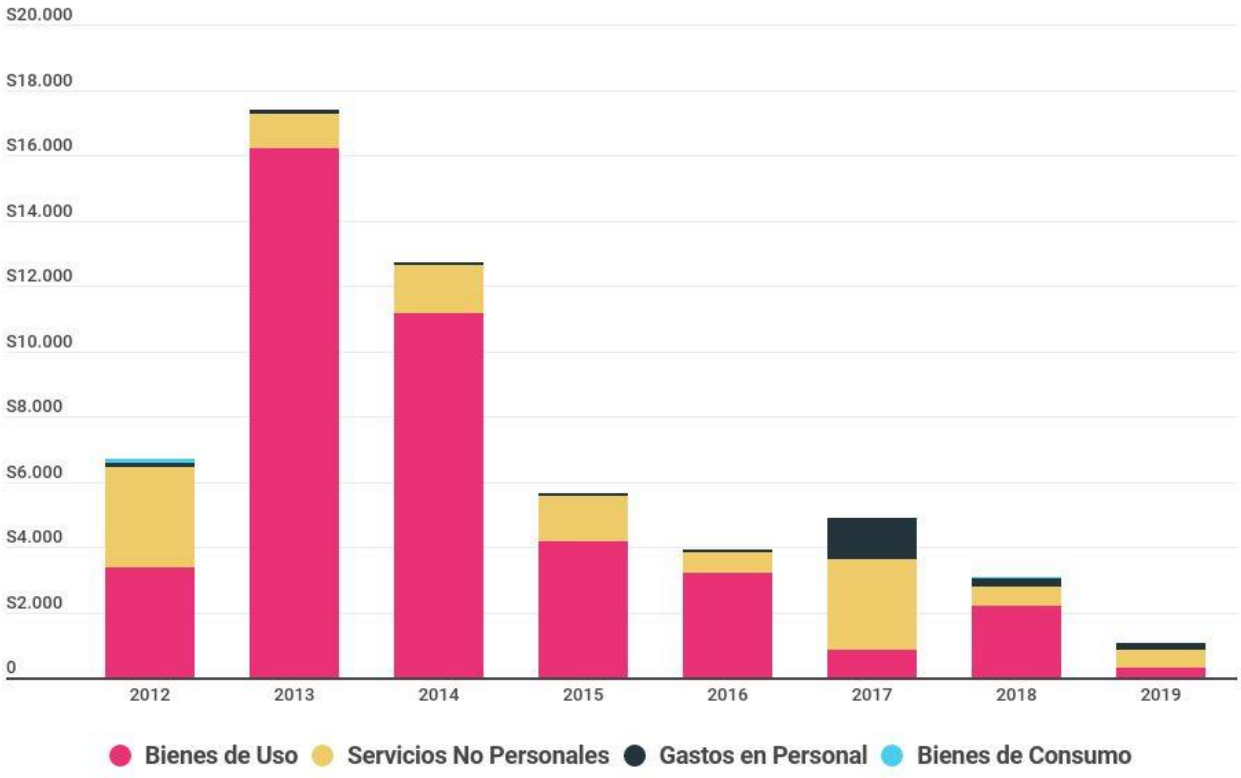
2.4.1. Política nacional de educación digital

Entre las políticas educativas de mayor peso presupuestario en el ámbito de la cartera educativa nacional se ubican aquellas orientadas a la incorporación de TIC en el sistema educativo y la educación digital en general. La oferta programática que viabilizó estas acciones durante los últimos años estuvo compuesta por el Programa Conectar Igualdad (creado en 2010 mediante el Decreto N° 459/10) y el Plan Aprender Conectados (aprobado en 2018 a través del Decreto N° 386/18), enmarcados en el Plan de Inclusión Digital Educativa y el Plan Nacional Integral de Educación Digital (PLANIED), respectivamente.

El gráfico 8 da cuenta de la evolución de la inversión educativa en estas líneas de política, descomponiendo la inversión por tipo de gasto. Los valores más significativos de inversión en términos reales corresponden a los años 2013 y 2014, etapa en que se afrontó buena parte de la compra masiva de computadoras en el marco del programa de entrega de una *netbook* por estudiante y docente de la educación secundaria y la formación docente. Debe tenerse en cuenta que en 2011 se dispuso (Decreto N° 76/11) la cesión definitiva de las computadoras a aquellos estudiantes que culminaran la educación secundaria, lo que demanda al programa unos niveles de inversión sostenidos al no contemplarse la reutilización de las computadoras por parte de nuevos ingresantes. En 2015 la inversión cae significativamente, para volver a caer en 2016, ascender levemente en 2017 y llegar a su nivel más bajo en 2018. De ejecutarse el presupuesto 2019 tal como fue aprobado, se incurriría en una inversión aún más baja en este ciclo presupuestario.

[13] Al igual que en el apartado anterior, el análisis fue realizado considerando la ejecución presupuestaria para los años 2012 a 2017, el crédito vigente del 2018 y el presupuesto oficial 2019 expresado en pesos constantes de junio de 2018.

Gráfico 8. Presupuesto en educación digital por inciso (en millones de $ 2018). 2012-2019



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bienes de Consumo	$ 141,6	$ 8,8	$ 0,0	$ 0,0	$ 0,0	$ 0,0	$ 3,8	$ 0,6
Gastos en Personal	$ 108,8	$ 107,5	$ 91,8	$ 87,7	$ 74,9	$ 1.264,2	$ 256,3	$ 221,3
Servicios No Personales	$ 3.078,5	$ 1.056,9	$ 1.474,7	$ 1.358,2	$ 637,0	$ 2.798,2	$ 599,5	$ 538,1
Bienes de Uso	$ 3.365,2	$ 16.206,9	$ 11.162,0	$ 4.186,2	$ 3.194,9	$ 829,1	$ 2.193,4	$ 299,4
Total	$ 6.694,1	$ 17.380,2	$ 12.728,5	$ 5.632,1	$ 3.906,8	$ 4.891,4	$ 3.053,0	$ 1.059,3

Nota: Para los años 2012 a 2018 se consideran los datos de ejecución devengada, para el año 2018 el devengado publicado al 7 de enero del 2019 y para el año 2019 el crédito inicial por la Ley de Presupuesto Nº 27.467/18. La descripción de cada inciso de gasto puede encontrarse en el Anexo III.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de la Nación del presupuestoabierto.gob.ar y serie de Índice de Precios al Consumidor IPC- INDEC y ECOLATINA.

La evolución de la inversión puede entenderse, al menos en parte, a la luz de los cambios sufridos en las líneas de acción de los programas en cuestión. La etapa de protagonismo del Estado Nacional en materia de políticas de educación digital inaugurada con Conectar Igualdad, que funcionó bajo la órbita de la ANSES, comenzó con un modelo de intervención basado en la distribución de una computadora para cada alumno de educación secundaria y formación docente, que se mantuvo en plena vigencia hasta el año 2015.

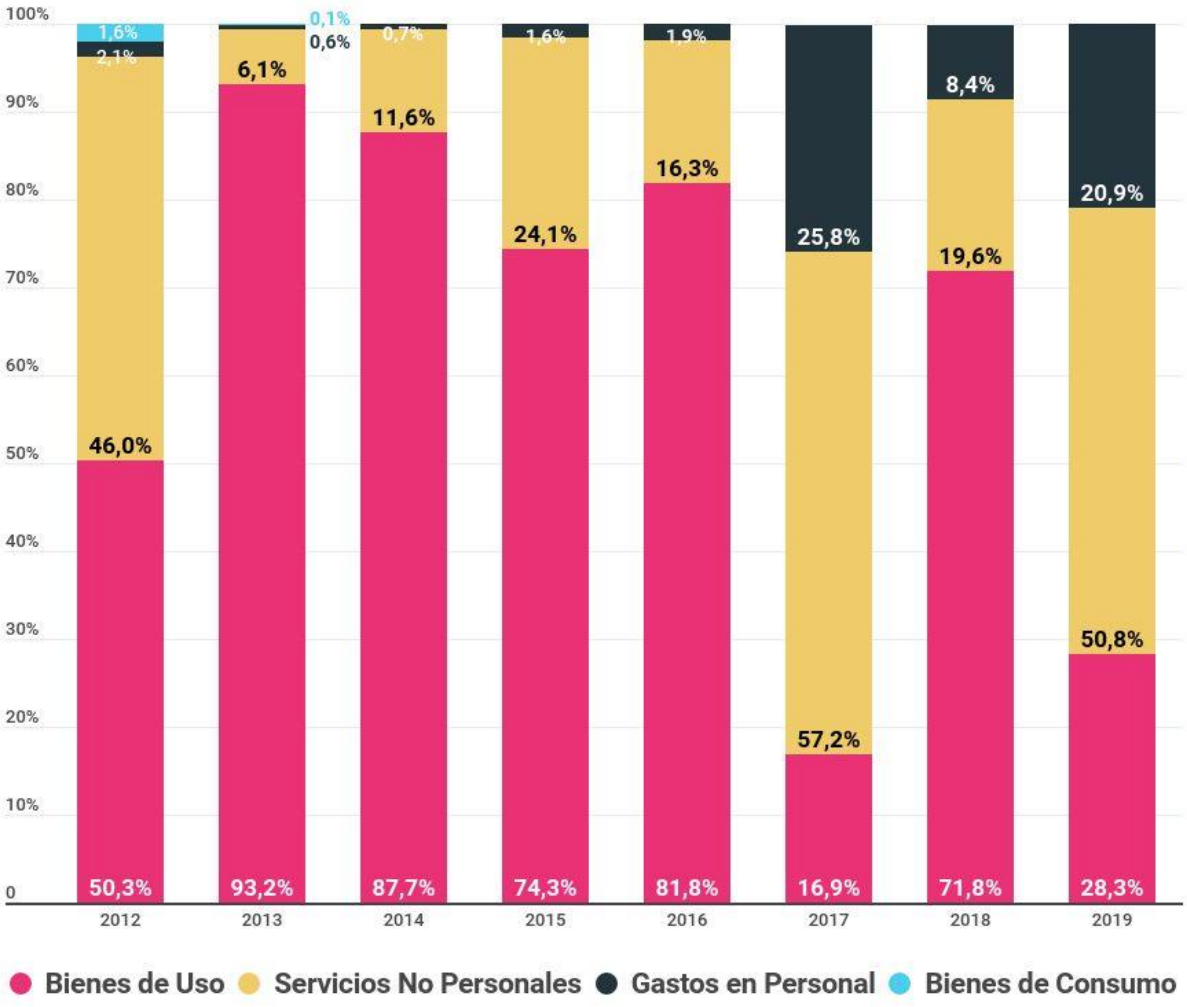
A partir del cambio de gestión de gobierno se implementaron algunas modificaciones con impacto presupuestario, que comenzaron por la transferencia de Conectar Igualdad a la órbita de Educ.ar SE, dependiente del Ministerio de Educación, en 2016. Entre 2017 y 2018 fueron articulándose cambios que fueron cristalizados en el Plan Aprender Conectados de 2018, que amplía el universo destinatario de la política de educación digital para incluir a los niveles inicial y primario, y propone un nuevo modelo de intervención. En esencia, según se detalla en los documentos oficiales y según funcionarios nacionales compartieron en entrevistas, se deja atrás

el modelo 1 a 1 y se opta por equipar a cada establecimiento educativo con un aula digital móvil y con laboratorios de programación y robótica.

El gráfico 9, a continuación, permite analizar la composición del presupuesto según inciso (tipo de gasto). Allí puede verse el correlato de los cambios descritos: entre 2012 y 2015 puede observarse un significativo nivel de inversión en bienes de uso, presumiblemente destinado a la compra de *netbooks* y equipamiento complementario. Esta inversión alcanzó su pico en 2013, con el 93% de la inversión destinada a bienes de uso. Entre los años 2016 y 2019, se destinó más del 65% de la inversión a la compra de *netbooks*, aunque en 2017 se identifica una importante proporción de recursos destinada a servicios no personales, presumiblemente contratos de locación de servicios para personal de apoyo en las escuelas.

De hecho, en 2017 se destinó el 57% del presupuesto a transferencias para equipos técnico-pedagógicos en las jurisdicciones provinciales y a gasto en personal. Desde el MECCyT se afirma que esto responde a la incorporación de nuevos perfiles en las escuelas, cuyo rol pedagógico supera el espectro de tareas desempeñadas por los facilitadores tecnológicos que Conectar Igualdad ponía a disposición de las escuelas. Por su parte, la inversión en compra de equipamiento equivalió a cerca del 17% del total.

Gráfico 9. Presupuesto en educación digital clasificado por inciso (distribución en %). 2012-2019



Nota: Para los años 2012 a 2018 se consideran los datos de ejecución devengada, para el año 2018 el devengado publicado al 7 de enero del 2019 y para el año 2019 el crédito inicial por la Ley de Presupuesto Nº 27.467/18.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de la Nación del presupuestoabierto.gob.ar y serie de Índice de Precios al Consumidor IPC- INDEC y ECOLATINA.

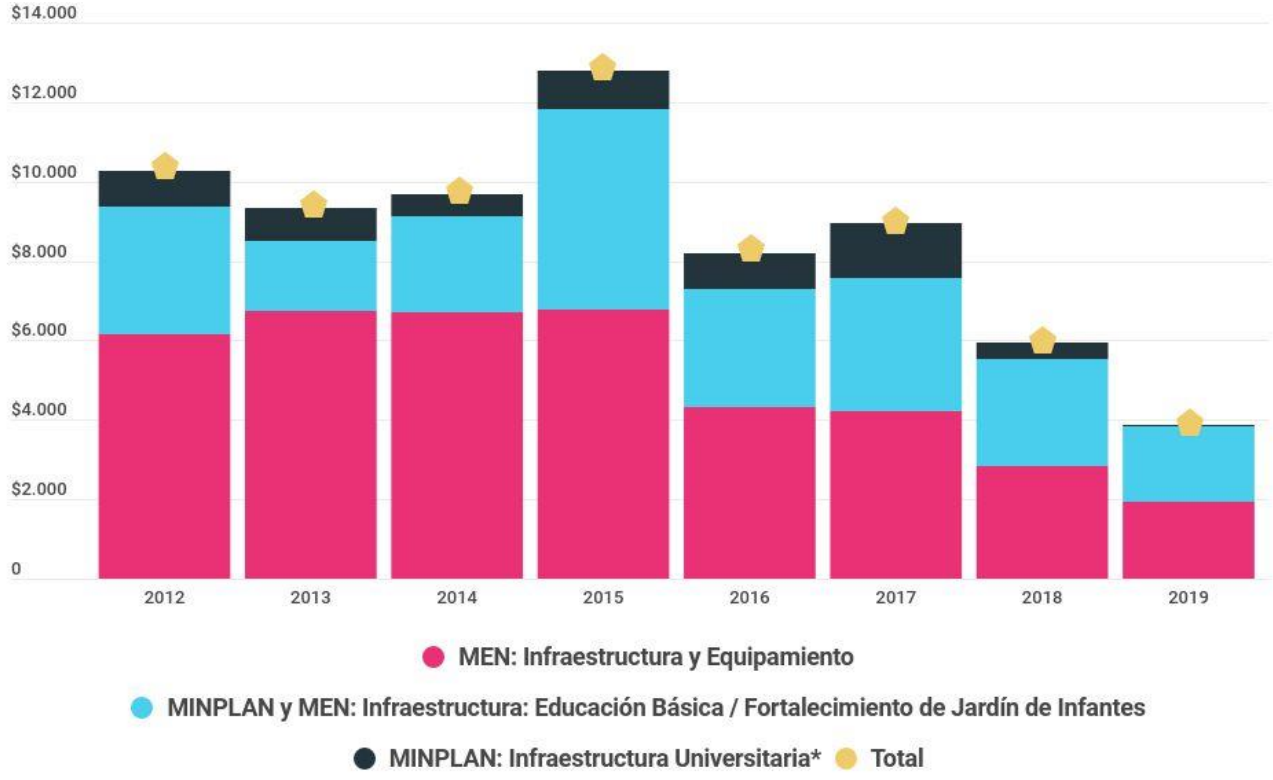
Ante la evidente reducción de los niveles de inversión observada en el período analizado, desde el MECCyT se menciona una mejora en el sistema de compras de equipamiento, que se realiza desde Educ.ar (ya no desde ANSES) por medio de la UNOPS (Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos), sistema que permite comprar a un costo menor por estar exento de algunas obligaciones impositivas. A esto se añadieron algunos cambios en los pliegos que permitieron reducir los costos de las *netbooks* a la mitad, lo que explicaría parte de la baja de inversión en bienes de uso. Para determinar la medida en que estas cuestiones explican los cambios ocurridos, es necesario profundizar el análisis incorporando la dimensión de la eficiencia del gasto y su incidencia en el presupuesto total.

Con respecto a la inversión proyectada para 2019, desde el MECCyT se explicó que, frente a la escasa necesidad de renovación del equipamiento, se reduce significativamente el nivel de inversión necesaria. El financiamiento se destinaría a las escuelas más vulnerables y a los establecimientos de educación especial. La medida en que la baja en los niveles de inversión efectivamente responde a estas cuestiones exige análisis más profundos que exceden el alcance de este estudio.

2.4.2. Política nacional de infraestructura escolar

En los últimos años, las políticas de expansión o mantenimiento de la infraestructura escolar fueron ejecutadas desde distintas reparticiones ministeriales. El gráfico 10 presenta la evolución de la inversión en infraestructura según responsabilidad ministerial. Concretamente, se incluye en el análisis a la inversión destinada al Programa de Infraestructura y Equipamiento del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación; y a los programas nacionales 700, 1.000 y Más Escuelas del ex ministerio de Planificación Federal, Inversión y Servicios Públicos (actual Ministerio del Interior y Obras Públicas).

Gráfico 10. Presupuesto en infraestructura escolar: MEN/MECCyT y MINPLAN-MIOPyV (en millones de $ 2018). 2012-2019



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
MINPLAN: Infraestructura Universitaria*	$898,6	$837,7	$537,8	$984,6	$916,7	$1.373,6	$408,0	$22,0
MINPLAN y MEN: Infraestructura: Educación Básica / Fortalecimiento de Jardín de Infantes	$3.225,6	$1.766,2	$2.442,8	$5.033,0	$2.963,6	$3.365,5	$2.673,9	$1.896,4
MEN: Infraestructura y Equipamiento	$6.138,5	$6.740,6	$6.690,6	$6.789,0	$4.317,0	$4.206,7	$2.849,1	$1.939,7
Total	$10.262,6	$9.344,5	$9.671,1	$12.806,7	$8.197,3	$8.945,8	$5.931,0	$3.858,1

Nota: Para los años 2012 a 2018 se consideran los datos de ejecución devengada, para el año 2018 el devengado publicado al 7 de enero del 2019 y para el año 2019 el crédito inicial por la Ley de Presupuesto Nº 27.467/18.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de la Nación del presupuestoabierto.gob.ar y serie de Índice de Precios al Consumidor IPC-INDEC y ECOLATINA.

El análisis de los gráficos arroja que entre los años 2012 y 2015 se evidenció un nivel de inversión sostenido, que superó los $10.000 millones de pesos constantes, destinados a obras de infraestructura en educación básica (que incluye los niveles inicial, primario y secundario en sus distintas modalidades). En efecto, la inversión creció un 25% durante el período.

Entre 2016 y 2019, la prioridad cambia hacia el nivel inicial: el programa de Fortalecimiento Edilicio de Jardines de Infantes obtuvo un financiamiento equivalente al destinado a toda la educación básica en el año 2015. No obstante, en el año 2016 la inversión total en infraestructura escolar registró una reducción del 36% en relación con 2016, equivalente a $5.000 millones de pesos en términos reales.

En el año 2017 los niveles de inversión vuelven a subir sin recuperar los valores previos a 2016. En este año, el 15% del presupuesto de infraestructura fue destinado al nivel universitario, que concentró más de la mitad de las obras realizadas por el Ministerio del Interior y Obras Públicas de la Nación.

En 2018, la tendencia volvió a la baja: el presupuesto se redujo en un 70%, profundizando el sendero de reducción presupuestaria en materia de infraestructura escolar que había comenzado en 2016.

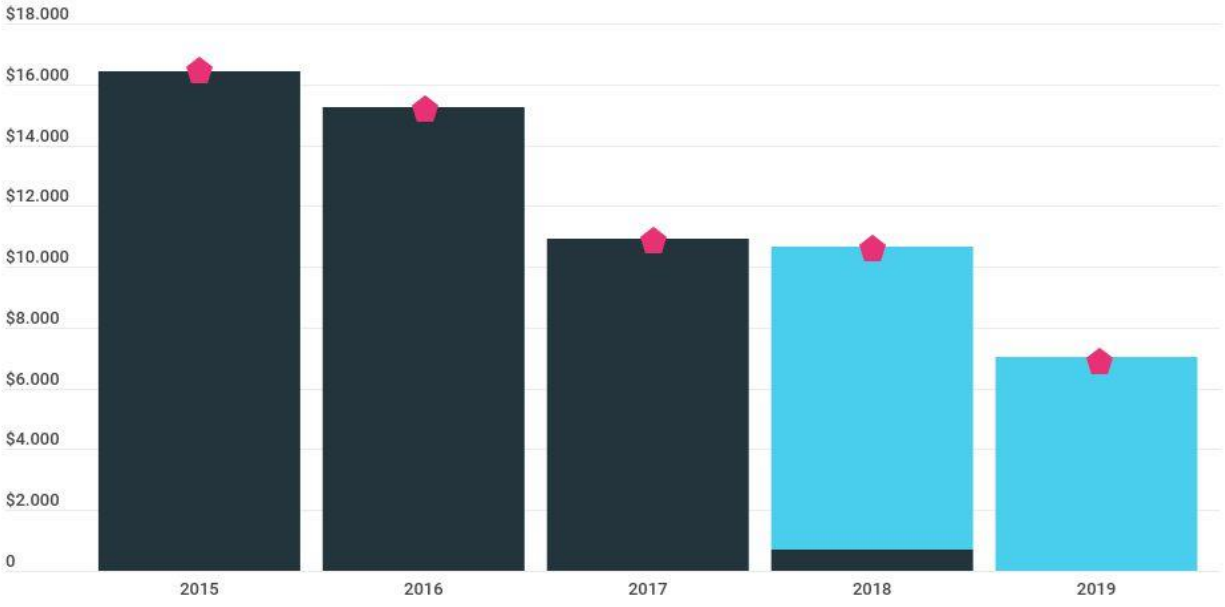
Para el año 2019, se prevé una caída del orden del 35% del total de la inversión en infraestructura escolar, escenario en donde el Ministerio del Interior y Obras Públicas reduce su presupuesto real en cerca del 40% y el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación reduciría en un tercio la porción de su presupuesto destinada a infraestructura básica y construcción de jardines de infantes.

Parte de la caída que se dio en 2018 y que se proyecta para 2019 tuvo que ver la diferencia entre lo proyectado y lo ejecutado en materia de la construcción de jardines de infantes, en torno a la cual se comunicaron desde el más alto nivel político una serie de metas que no llegarán a cumplirse. Desde el MECCyT se explica que muchas de las dificultades de concretar las obras planificadas vinieron de la mano de la falta de terrenos para las construcciones, y de la escasez de proveedores de construcciones en seco. El incumplimiento de estas metas es especialmente preocupante teniendo en cuenta que los desafíos de cobertura son de gran magnitud en el nivel inicial: 115 mil niños de 4 años y 445 mil de tres años no asisten a establecimientos educativos; con amplias disparidades territoriales de cobertura. En la sala de 5, si bien es posible reconocer una cobertura prácticamente universal, existe un núcleo duro de exclusión: aproximadamente 30 mil niños no han logrado aún incorporarse (Steinberg y Scasso, 2019).

2.4.3.Programa PROGRESAR

El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) fue lanzado en el año 2014, con el objetivo de generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a jóvenes de entre 18 y 24 años en situación de vulnerabilidad, a través del otorgamiento de becas estudiantiles como principal línea de acción. Generó presupuesto propio en el año 2015, con un nivel de inversión inicial que superó los $16.000 millones de pesos constantes a valores de 2018.

Gráfico 11. Presupuesto programa PROGRESAR (en millones de $ 2018). 2012-2019



	2015	2016	2017	2018	2019
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (ANSES) PRO.GRE.SAR	$ 16.440,2	$ 15.257,6	$ 10.941,8	$ 678,3	$ 0,0
Ministerio de Educación de la Nación PRO.GRE.SAR	$ 0,0	$ 0,0	$ 0,0	$ 9.967,2	$ 7.033,1
Total	$ 16.440,2	$ 15.257,6	$ 10.941,8	$ 10.645,4	$ 7.033,1

Nota: Para los años 2012 a 2018 se consideran los datos de ejecución devengada, para el año 2018 el devengado publicado al 7 de enero del 2019 y para el año 2019 el crédito inicial por la Ley de Presupuesto Nº 27.467/18. No se incluyen las becas para la Formación Docente, las mismas se incluyeron en el crédito inicial del programa presupuestario Nº 45 presentado en la tabla Nº 1 del informe.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de la Nación del presupuestoabierto.gob.ar y serie de Índice de Precios al Consumidor IPC- INDEC y ECOLATINA.

En 2018 la ejecución del programa se transfirió a la órbita del Ministerio de Educación de la Nación (específicamente, a la Secretaría de Políticas Universitarias[14]), y se instrumentaron cambios en las características de las becas y los montos asignados. De un esquema universal que pagaba a todos $900 mensuales con una retención del 20% que se liberaba tras cursar el año lectivo, se pasó a un esquema que paga montos mayores, pero restringe el conjunto de beneficiarios a partir de controles mensuales de asistencia y regularidad estudiantil, que antes solo se verificaban al finalizar el año lectivo. Los montos pasaron de ser fijos a variar según el nivel educativo, la carrera escogida (se paga más a estudiantes de carreras estratégicas) y el mérito (aquellos estudiantes con promedio mayor a 8 puntos reciben una asignación extra). Asimismo,

[14] Decreto N° 90/2018,

la beca pasó a pagarse durante los 10 meses del ciclo lectivo, en vez de los 12 meses de calendario anual.

Esto incidió en la cantidad de titulares del programa. Según información provista al Congreso de la Nación a través de los informes de gestión del Jefe de Gabinete de Ministros, los titulares de las becas PROGRESAR eran 964.562 en 2016, 959.926 en 2017 y pasaron a 568.185 en 2018[15]. El correlato presupuestario de estos cambios puede identificarse con cierta facilidad. En el año 2016, su presupuesto cayó un 7%, y la reducción se profundizó en 2017 con una caída del 28% en términos reales, lo que probablemente refleje el congelamiento del monto asignado, que solo se modificó en 2015 de $600 a $900, y volvió a modificarse recién en 2018. Entre los años 2015 y 2019, de ejecutarse el presupuesto 2019 tal como fue aprobado, el programa se reduciría en el orden del 55%.

Resta indagar sobre las razones de la reducción presupuestaria que se prevé para 2019, aunque puede presumirse que esté relacionado con el congelamiento de los montos o su incremento por debajo de los altos niveles de inflación.

2.4.4.Política nacional de fortalecimiento del salario docente

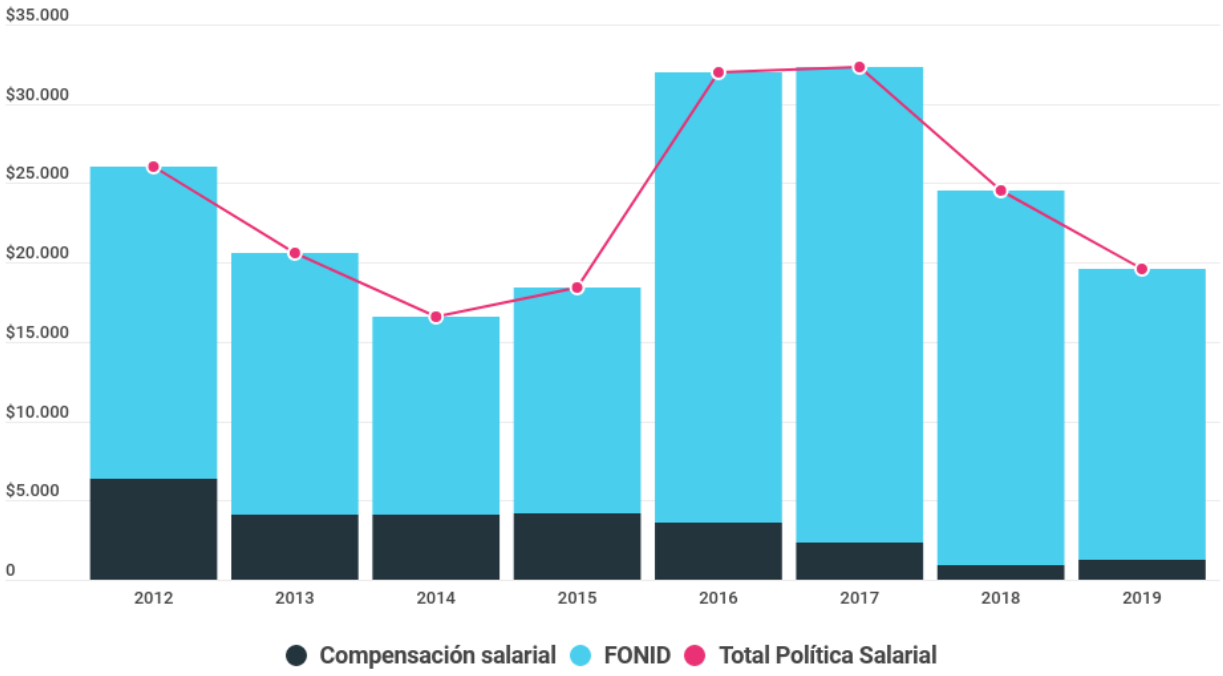
Aquí se incluye el presupuesto destinado al cofinanciamiento de las obligaciones salariales docentes de las jurisdicciones provinciales, a través de dos programas: el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente (PNCSD), ambos dependientes del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

El Fondo Nacional de Incentivo Docente fue creado en el marco de la manifestación sindical conocida por el ícono de la "carpa blanca", con la sanción de la Ley 25.053 promulgada en diciembre de 1998. Nació con el objetivo de fortalecer el salario docente: para ello, el Estado nacional abona un incentivo que llega a cada docente como una asignación específica, y alcanza a todos aquellos que se encuentren prestando servicios dentro del sistema educativo argentino, tanto en instituciones públicas como privadas subvencionadas[16], en todos los niveles y modalidades del sistema.

Por su parte, el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente fue creado en 2005 con el objetivo de compensar las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias que, pese al esfuerzo presupuestario y la optimización en la distribución de recursos, no lleguen a compensar esas desigualdades por sí mismas.

[15] Fuentes: Informes del Jefe de Gabinete de Ministros ante el Honorable Congreso de la Nación N° 97 (31/10/2016); 107 (06/12/2017) y 114 (03/10/2018).
[16] En el caso de que la subvención sea parcial, el aporte en concepto de FONID se realiza en la misma proporción.

Gráfico 12. Presupuesto en fondos salariales nacionales: salarios de docentes provinciales y salarios docentes de universidades (en millones de pesos de 2018). 2012-2019



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Compensación salarial	$ 6.390,1	$ 4.139,8	$ 4.121,2	$ 4.223,8	$ 3.562,5	$ 2.356,0	$ 919,2	$ 18.363,5
FONID	$ 19.646,0	$ 16.477,2	$ 12.416,3	$ 14.237,6	$ 28.424,9	$ 29.958,9	$ 23.652,0	$ 1.235,2
Total Política Salarial	$ 26.036,1	$ 20.617,1	$ 16.537,5	$ 18.461,4	$ 31.987,3	$ 32.314,9	$ 24.571,2	$ 19.598,8

Nota: para los años 2012 a 2018 se consideran los datos de ejecución devengada, para el año 2018 el devengado publicado al 7 de enero del 2019 y para el año 2019 el crédito inicial por la Ley de Presupuesto Nº27.467/18. En el presupuesto 2019 no se presentan los montos desagregados por programa salarial. Los montos incluyen los fondos destinados al pago del FONID para docentes universitarios: éstos son minoritarios, pero no es posible discriminarlos.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de la Nación del presupuestoabierto.gob.ar y serie de Índice de Precios al Consumidor IPC- INDEC y ECOLATINA.

Entre 2012 y 2015, el nivel de inversión salarial por parte de la cartera educativa nacional registró una reducción cercana al 30%. Entre estos años, el monto del FONID, que representa la mayor parte de este presupuesto, permaneció establecido en $255 y era pagado por hasta dos designaciones docentes por persona física; con lo cual la reducción en términos reales obedece a la pérdida de poder adquisitivo de este monto frente a la inflación.

En 2016 se registró un incremento significativo, del 73%, coincidente con un aumento importante del monto abonado en concepto de FONID: pasó de $255 a $910 en febrero de 2016, y a $1210 en julio del mismo año. En este mismo año, también se modificó el criterio de asignación: comenzó a pagarse una única vez por docente, independientemente de la cantidad de designaciones.

El Programa Nacional de Compensación Salarial Docente también sufrió cambios significativos en 2016. A través de la Resolución ministerial N°79/2016, y en el marco de lo establecido en el artículo Nº9 de la Ley de Financiamiento Educativo, se modificaron sus criterios de asignación. En vez de recibir este concepto todos los docentes de las provincias que no alcancen a pagar —aun tras un esfuerzo presupuestario considerable y la asignación eficiente del gasto— el salario mínimo docente garantizado (para el maestro de jornada simple sin antigüedad); pasan a recibirlo

solo aquellos docentes cuyo salario efectivamente no alcance a superar este valor mínimo, por un monto no mayor al de la diferencia entre ambos salarios. Es decir, hasta el año 2015, en una jurisdicción provincial que ingresaba al programa de compensación, todos los docentes percibirían dicho adicional salarial; en cambio, a partir del 2016, sólo lo reciben aquellos docentes cuyo salario no alcanza el salario mínimo inicial garantizado en el marco de la Paritaria Nacional Docente, independientemente de la jurisdicción en la que se desempeñe.

En efecto, se estableció que el monto que se asignaba con el criterio anterior —es decir, a todos los docentes cuyas provincias no alcanzaran a garantizar el pago del salario mínimo definido a nivel nacional— se continuaría girando a las provincias en 2016, y en los años consecutivos sería disminuido gradualmente (a razón de un 25% por año) hasta desaparecer. Así, en 2016 se pagaron $945 por cargo docente por este concepto, y en 2017 el monto descendió a $708. Esto explica en buena parte la reducción presupuestaria a la que fue sujeta el Fondo Nacional de Compensación Salaria Docente, tal como puede verse en el gráfico.

Por último, entre 2017 y 2018 se registró una reducción en el orden del 24%. En caso de cumplirse el presupuesto del 2019, la reducción interanual en los fondos salariales nacionales ascendería al 39% en términos reales, con una significativa pérdida de participación de los fondos destinados a la compensación salarial de las desigualdades entre las jurisdicciones provinciales. Desde el MECCyT se informó que el monto nominal del FONID se mantendrá estable debido a que existe una mayor disponibilidad de fondos automáticos en las jurisdicciones[17]. Las implicancias distributivas de esta definición no son menores, tal como lo hemos analizado en informes anteriores (véase Bezem, Rivas y Mezzadra, 2012; Rivas y Dborkin, 2018).

Como conclusión, el análisis de estas cuatro grandes líneas programáticas deja ver tendencias diferenciadas entre los dos períodos de gobierno bajo análisis. Las políticas de educación digital y de infraestructura redujeron su volumen promedio de inversión entre ambos períodos, mediando en el primer caso cambios en el modelo de intervención que implicaron menores costos; y en el segundo un cambio de prioridades a favor del nivel inicial, que luego no pudo ejecutarse como se planteó inicialmente. Las diferencias también aparecen en torno a los fondos salariales, pero a la inversa: en el período 2012-2015 se registra una tendencia decreciente y a partir de 2016 se evidencia una recuperación. Este esfuerzo de protección salarial no logra sostenerse en 2018 y experimenta caídas, que se profundizan en 2019.

El programa PROGRESAR también redujo su volumen presupuestario, en especial a partir de 2017. Aquí se viró desde un modelo universal de bajo monto a un modelo de becas más meritocrático y con un mayor énfasis en los controles de los becarios, lo que trajo asociada una fuerte reducción en la cantidad de beneficiarios; y en infraestructura pasó a ser prioritaria la inversión destinada a la primera infancia, aunque resulta preocupante que no haya podido ejecutarse el presupuesto inicialmente planificado.

A estos cambios deben añadirse las mejoras en eficiencia del gasto público, como las que tuvieron lugar en relación con el precio de compra de computadoras en el marco de la política nacional de educación digital. Estas mejoras no suelen estar lo suficientemente documentadas como para ser cuantificadas y evaluadas en su impacto presupuestario.

A su vez, cabe aclarar que el análisis del presupuesto de estos programas nacionales implica analizar una arista del federalismo fiscal-educativo. Buena parte de los fondos asignados a estas políticas se transfieren a las provincias para su implementación. Por ello, es importante reparar

[17] Fuente: Informe N° 115 del Jefe de Gabinete de Ministros ante el Honorable Senado de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_115_.pdf

en la descripción de los cambios recientes implementados en la dinámica de transferencia de fondos desde el nivel nacional a las provincias por la vía presupuestaria (en carácter de transferencias no automáticas), que también podrían resultar en una gestión más eficiente de los recursos: desde 2016, se instrumentó un fondo rotatorio que desde el nivel nacional se transfiere a las provincias a medida que éstas van ejecutando y rindiendo al nivel nacional la ejecución de los fondos transferidos previamente. En torno a esta cuestión se dan pujas en las que desde las provincias se reclama por dinero no enviado, y desde la Nación se aduce la subejecución en el nivel provincial. Esta última hipótesis podría explicar parte de las reducciones presupuestarias que aquí se describen. Un análisis pormenorizado de estas transferencias y sus destinos, que excede los límites de este estudio, será necesario para identificar las responsabilidades presupuestarias de cada nivel de gestión.

La medida en que los cambios en el contenido de las intervenciones resultan auspiciosos para la equidad y la calidad educativas podrá conocerse con el tiempo, a medida que a estos estudios centrados en el análisis de las magnitudes y composición del financiamiento educativo se adicionen análisis sobre la equidad, la eficiencia y la calidad del gasto: ¿en qué medida la inversión educativa protege y fortalece el derecho a la educación de los más vulnerables? ¿Hasta qué punto se cuida la eficiencia del gasto y, con ello, el escaso presupuesto disponible? ¿Cuál es la calidad de ese gasto? ¿Qué impacto tienen las políticas a las que se destina?

Son preguntas centrales, que exigen de miradas interdisciplinarias y estudios en profundidad que combinen abordajes cualitativos con análisis cuantitativos. También exigen de mayor detalle en la documentación de las decisiones de política pública y sus contenidos, así como en la producción de estadísticas de monitoreo y evaluación de su implementación.

Más allá de estas preguntas, **resulta preocupante la tendencia a la fuerte baja de todas las políticas educativas que comenzó en 2018 y se proyecta con mayor intensidad para el año 2019**. Muestra que la salida del gradualismo fiscal está impactando fuertemente sobre el presupuesto educativo nacional y obliga a repensar mecanismos que lo protejan y aumenten, dada la relevancia de su impronta compensatoria en el contexto de un país tan desigual.

3. Federalismo fiscal-educativo e inversión educativa provincial

3.1. Incidencia del Estado Nacional en la inversión educativa provincial a través de las transferencias automáticas y no automáticas

La historia de la relación entre el Estado Nacional y los gobiernos provinciales para la prestación de servicios educativos ha estado plagada de tensiones entre ambos niveles de gobierno. La Nación ha ido descentralizando en las provincias las instituciones educativas de los distintos niveles educativos (a excepción del universitario); y las provincias han bregado por la contrapartida de los recursos financieros que le permitan solventar la prestación de estos servicios educativos, provincializados a inicios de la década de 1990.

En este marco, en el actual esquema de financiamiento educativo, la Nación cofinancia políticas educativas que se implementan en las jurisdicciones provinciales mediante dos mecanismos: las transferencias no automáticas, en el marco de programas presupuestarios nacionales; y los recursos transferidos automáticamente por la vía de la Coparticipación Federal de Impuestos, sobre los que aplica un porcentaje de afectación específica que indica que cierta porción de esos recursos deben ser destinados al financiamiento educativo[18].

Esta sección parte de lo presentado en la sección anterior y se ocupa de analizar la incidencia de este conjunto de transferencias de origen nacional en la inversión educativa realizada por el conjunto de las provincias y la CABA, para explorar la medida y las formas en que cada uno de estos mecanismos genera (o no) los incentivos para incrementarlos niveles de inversión educativa provincial. El periodo en análisis corresponde a los años 2005-2017 debido a que para 2018 y 2019 sólo se dispone de la información sobre inversión educativa del Estado nacional.

El gráfico 13 muestra la inversión educativa ejecutada en el conjunto de las jurisdicciones provinciales entre 2005 y 2017. El gráfico permite distinguir la porción de la inversión que corresponde a la afectación específica de los recursos coparticipados[19], la que proviene de transferencias no automáticas por parte del Estado nacional, y los recursos que constituyen fondos provinciales no pre-direccionados, en el sentido de que son fondos asignados por la provincia sin condicionamiento o direccionamiento previo por parte del nivel nacional (más allá de su procedencia: podrían ser ingresos fiscales propios o coparticipados).

Dentro del período graficado pueden distinguirse tres tramos. **Entre los años 2005 y 2010, la inversión ejecutada en las provincias se incrementó en un 54%, impulsada por la afectación específica**, que permitió adicionar recursos para contribuir al incremento consolidado junto con la nación para elevar la inversión en el marco de la Ley de Financiamiento Educativo. **Entre los años 2010-2015, se registró estancamiento** respecto de la tendencia precedente, con tasas de incremento interanual moderadas, aunque entre los años 2010-2015 las provincias en su conjunto aumentaron un 28% acumulado las erogaciones[20]. En el tercer periodo, **entre 2015 y 2017, la**

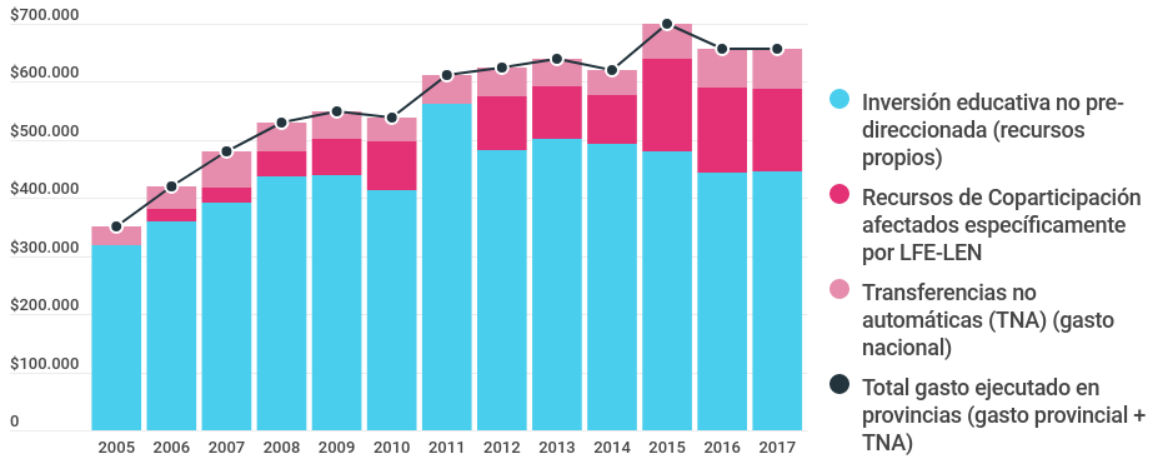
[18] Véase el Anexo III para una explicación más detallada de la distinción entre ambos tipos de transferencias.

[19] La Ley de Financiamiento Educativo, sancionada en 2005, dispuso en su artículo 7 que una parte de los recursos coparticipados anualmente a las provincias fuera afectada para ser destinada específicamente al financiamiento educativo. El monto de esta afectación específica fue definido en función de una fórmula polinómica de distribución que contempla tres variables centrales: (1) la participación de la matrícula de cada provincia en el total nacional; (2) la incidencia relativa de la ruralidad en el total de la matrícula de cada provincia; y (3) la participación de población de 3 a 17 años no escolarizada de cada provincia en el total. El primer criterio se pondera en un 80%, y los dos restantes en un 10% cada uno.

[20] Es importante recordar que en el año 2011, al no promulgarse el presupuesto de la administración pública, la vigencia de la afectación específica no se aplicó.

inversión del conjunto de las provincias se redujo un 7%, como producto de reducciones de la inversión no pre-direccionada y de los montos afectados de la coparticipación.

Gráfico 13. Inversión ejecutada en las provincias según procedencia de los fondos: fondos coparticipados con afectación específica LFE-LEN (transferencias automáticas); fondos de la Nación (transferencias no automáticas); y recursos provinciales propios (no pre-direccionados) (en millones de pesos de 2018). Total provincias. 2005-2017



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Transferencias no automáticas (TNA) (gasto nacional)	$ 32.547	$ 39.877	$ 61.474	$ 48.765	$ 47.405	$ 42.621	$ 48.817	$ 49.075	$ 46.596	$ 43.507	$ 65.878	$ 66.456	$ 67.465
Recursos de Coparticipación afectados específicamente por LFE-LEN	$ 0	$ 20.930	$ 25.664	$ 42.432	$ 64.503	$ 82.786	$ 0	$ 92.584	$ 91.374	$ 84.365	$ 158.979	$ 147.005	$ 142.168
Inversión educativa no pre-direccionada (recursos propios)	$ 319.401	$ 359.875	$ 392.773	$ 437.989	$ 438.370	$ 414.040	$ 562.624	$ 483.024	$ 501.405	$ 492.902	$ 480.531	$ 443.121	$ 446.695
Total gasto ejecutado en provincias (Gasto provincial + TNA)	$ 351.948	$ 420.683	$ 479.910	$ 529.186	$ 550.278	$ 539.446	$ 611.442	$ 624.682	$ 639.376	$ 620.774	$ 705.388	$ 656.582	$ 656.329

Nota: este gráfico toma el gasto educativo provincial y a eso le agrega las transferencias no automáticas provenientes del nivel nacional, que se computan como parte del gasto nacional en el gasto educativo consolidado (gráfico 2), pero cuya ejecución ocurre en el nivel provincial. Por ello, el total no coincide con el total de gasto educativo provincial propiamente dicho, sino con el total de gasto ejecutado en el nivel provincial, que incluye fondos de origen nacional.
Fuente: CIPPEC elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de la Nación publicada en presupuestoabierto.gob.ar, Comisión Federal de Impuestos (CFI) y la CGECSE/DNPPE/SICE/MECCyT.

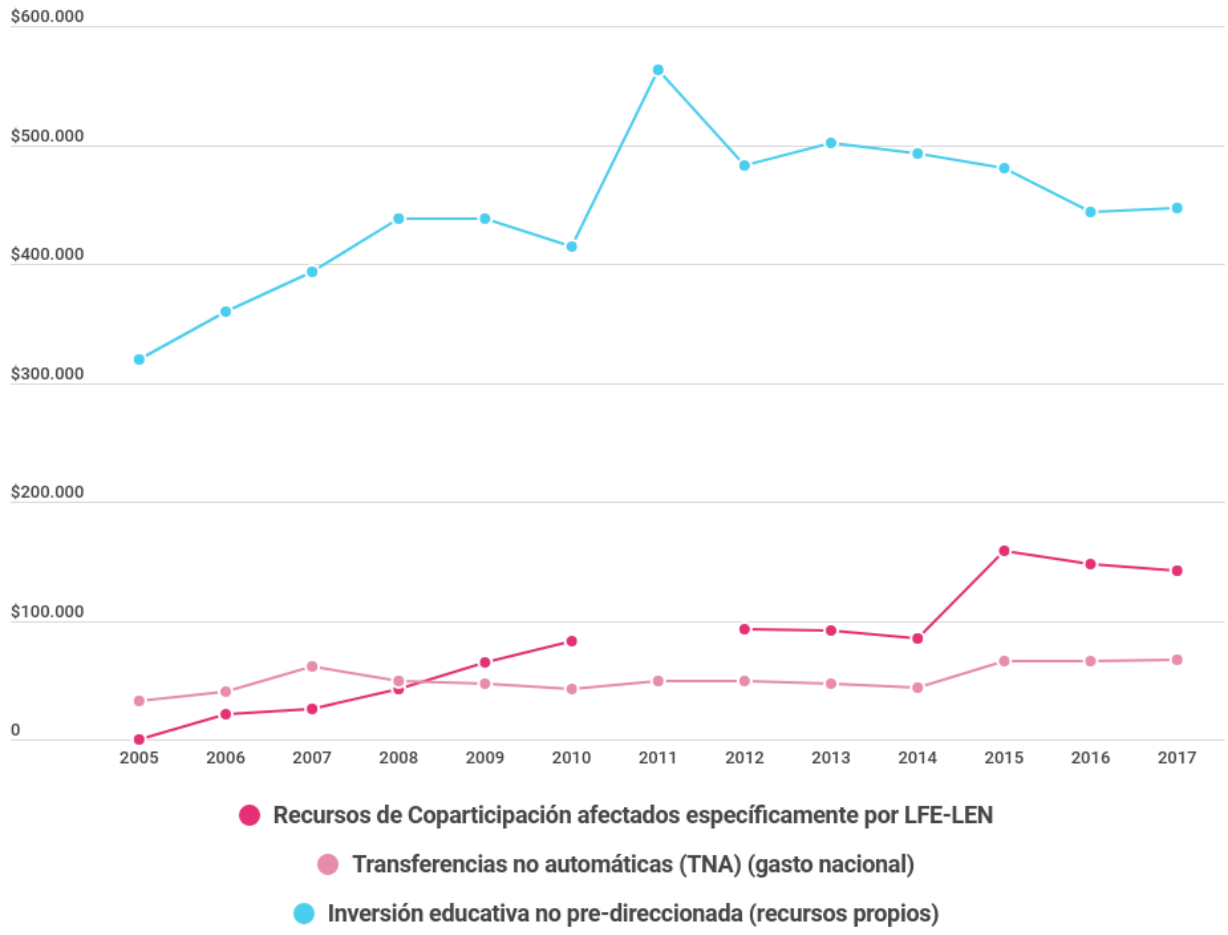
El comportamiento de la inversión según fuente de financiamiento se presenta en el gráfico 14. Permite explorar cómo se impulsó la inversión en los tres periodos identificados previamente a través de distintos mecanismos de financiamiento. La forma en que los tres mecanismos de financiamiento interactúan pone en evidencia la puja entre los niveles de gobierno (Nación y provincias) para alcanzar los niveles de inversión anuales.

Puede verse en el gráfico 14 que entre los años 2005-2010 la inversión provincial creció 56% porque se incrementaron en simultáneo los fondos provenientes de los tres mecanismos (la inversión provincial con fondos recurrentes, la afectación específica (TA) y los fondos destinados a política educativa (TNA) del estado Nacional). Entre los años 2012-2015, aunque se incrementaron los recursos, comenzó un proceso de reemplazo de fuentes de financiamiento por parte de las provincias, que suplantaron parte de los fondos propios recurrentes ("no pre-direccionados") por la afectación específica proveniente de los recursos de la coparticipación federal, generando un efecto espejo entre ambas fuentes de recursos.

Por último, entre los años 2015-2017, la baja de inversión ejecutada en las provincias del 7% implicó la reducción de la fuente provincial no pre-direccionada, en un contexto en que el

volumen de la afectación específica y los fondos nacionales permanecieron relativamente constantes. Puede esperarse que esto se profundice en los años 2018 y 2019 en el marco de la política macroeconómica de *shock*, marcada por una reducción de las transferencias no automáticas desde el MECCyT a las provincias.

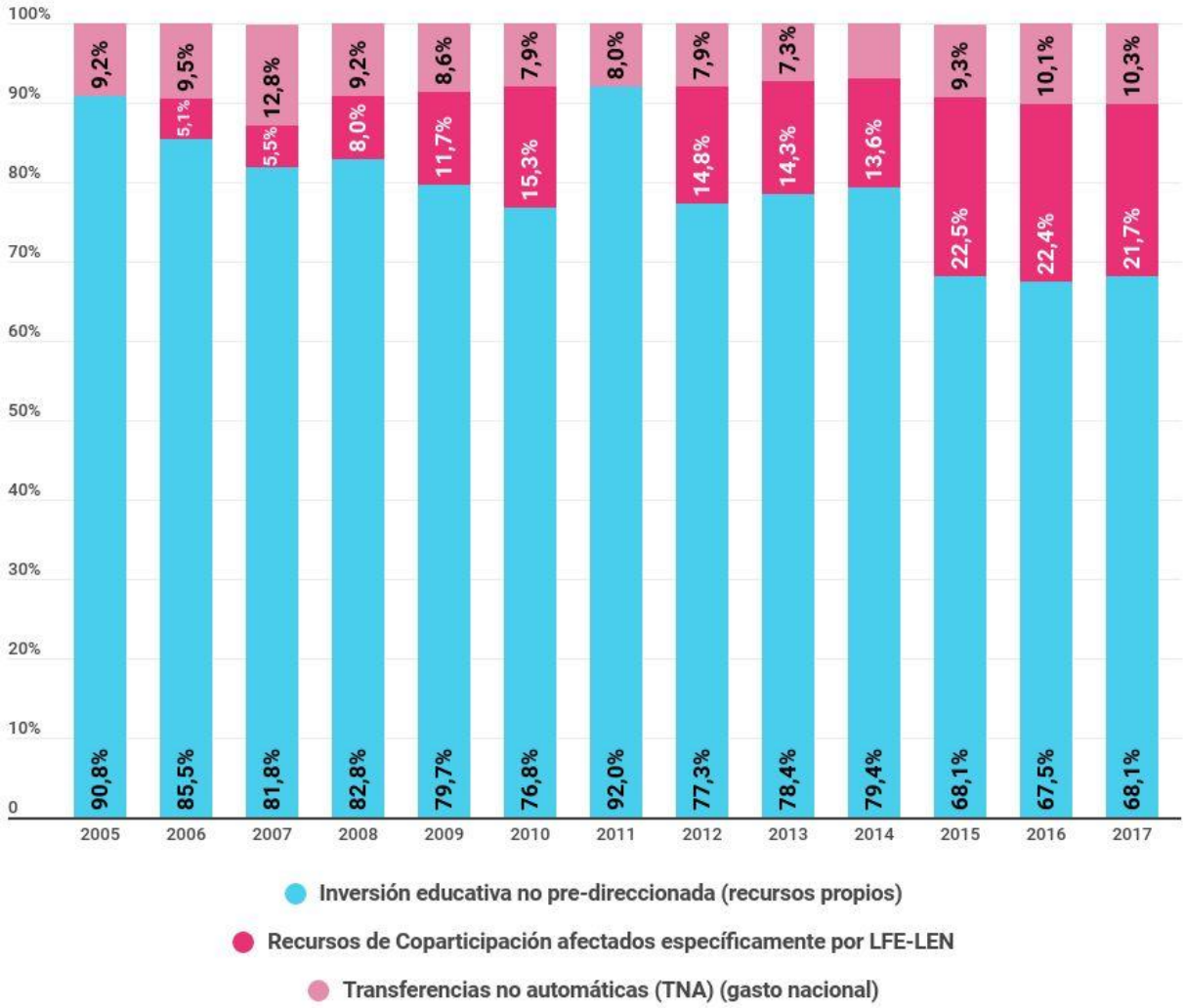
Gráfico 14. Evolución de la inversión educativa ejecutada en el nivel provincial por fuente de financiamiento (afectación específica LFE-LEN, fondos de la Nación mediante transferencia no automáticas y recursos provinciales no pre-direccionados) (en millones de pesos de 2018). Total provincias. 2005-2017



Nota: en el 2011 la afectación específica de la LFE y LEN no se aplicó debido a en dicho no se promulgó la Ley de Presupuesto del Estado Nacional, dejando transitoriamente no aplicada e incrementando la inversión educativa pre-direccionada financiada con los recursos propios de las provincias.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de la Nación publicada en presupuestoabierto.gob.ar, Comisión Federal de Impuestos (CFI) y la CGECSE/DNPPE/SICE/MECCyT.

En el gráfico 15, se expone la estructura por fuente de financiamiento de la inversión de las jurisdicciones provinciales para los años 2005-2017. Considerando la composición a lo largo del periodo analizado se observa que la participación de los fondos no pre-direccionados, cuya asignación obedece a decisiones de política provincial, sin condicionamientos y afectaciones de origen nacional, se redujeron de manera continua y creciente a lo largo todo el periodo.

Gráfico 15. Estructura del financiamiento de la inversión educativa provincial por fuente (afectación específica LFE-LEN, fondos de la Nación y recursos provinciales genuinos). Total jurisdicciones provinciales. 2005-2017



Fuente: CIPPEC elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de la Nación publicada en presupuestoabierto.gob.ar, Comisión Federal de Impuestos (CFI) y la CGECSE/DNPPE/SICE/MECCyT.

El análisis deja ver que los recursos direccionados, es decir, los coparticipados afectados específicamente a Educación por ley y los enviados a las provincias por la vía de las transferencias no automáticas, vienen constituyendo una porción creciente del gasto educativo que se realiza desde las provincias.

Su participación creciente en el presupuesto provincial permite afirmar que **es clave que este direccionamiento se mantenga**: una disminución o eliminación de esos recursos pondría en riesgo los niveles de inversión, al dejarlos librados a las pujas distributivas que se suceden en el interior de cada provincia en torno a los recursos no específicamente direccionados. En estas pujas no hay incentivos o reglas de protección particularmente favorables para el sector educativo, con lo cual una disminución de los recursos direccionados implicaría un riesgo de reducción de los niveles de financiamiento educativo provincial en general.

El direccionamiento de estos recursos se establece en el nivel nacional: la afectación específica se define mediante la prórroga de artículos de la Ley de Financiamiento Educativo en las leyes anuales de presupuesto; y las transferencias no automáticas se deciden en el seno de la cartera educativa nacional. Así, el nivel nacional acaba por tener un margen de maniobra importante

sobre los recursos que las provincias finalmente ejecutan en educación, y ese margen parece ser clave para que efectivamente los recursos sean destinados al sector educativo y no a otros sectores de política.

Tras este recorrido, estamos en condiciones de analizar otra arista de los cambios recientes en materia de federalismo fiscal. Como mencionamos, a partir del acuerdo fiscal alcanzado entre la Nación y las provincias, se incrementan los fondos de la coparticipación y, con ello, mejora la holgura fiscal de los gobiernos provinciales. Estos cambios justificarían, según funcionarios nacionales, la reducción de los fondos nacionales destinados a políticas educativas mediante las transferencias no automáticas.

Este razonamiento no contempla el hecho de que las distintas vías por las que llegan los recursos a las provincias implican distintos grados de pre-direccionamiento hacia el sector educativo. A excepción de la porción de recursos sujeta a afectaciones específicas por ley, los recursos coparticipados a las provincias son asignados a distintos fines en el marco de pujas distributivas entre una multiplicidad de sectores de gobierno. Dado que cada provincia debe enfrentar obligaciones salariales por fuera del sector educativo y que muchas de ellas tienen una situación fiscal compleja, es razonable esperar que la puja distributiva no necesariamente tenga como ganador al sector educativo. En efecto, en los últimos años muchas provincias han aprovechado el mayor caudal de recursos para sanear sus cuentas fiscales y reducir el déficit, en un contexto de ausencia de reglas o incentivos que las obliguen a priorizar el financiamiento educativo. Esto no equivale a decir que no estuvo al alcance de las provincias la decisión política de aumentar o proteger la inversión educativa.

A diferencia de los recursos coparticipables, los recursos transferidos desde el ministerio de educación nacional a las carteras educativas provinciales en carácter de transferencias no automáticas son recursos que deben destinarse a la implementación de políticas educativas definidas por cada jurisdicción en sus Planes Operativos Anuales Integrales (POAI). Sobre ellos no existe margen de maniobra que permita destinarlos a otros sectores de gobierno o al pago de gastos salariales corrientes. Las transferencias no automáticas se aseguran que el destino de estos fondos sea el sistema educativo: los recursos quedan excluidos de las pujas distributivas que se suceden en el interior de las provincias.

En el escenario actual, la responsabilidad por el aumento de los recursos para la educación recae en gran medida sobre las provincias: al contar estas con mayores recursos disponibles, la inversión en educación crecerá o caerá en función de la voluntad política provincial. Pero también es justo decir, por lo mencionado en (a) y (b), que la historia del federalismo fiscal-educativo y la realidad política de las provincias enseñan que **la voluntad política necesita ser apuntalada con incentivos y mecanismos que protejan la inversión en educación**.

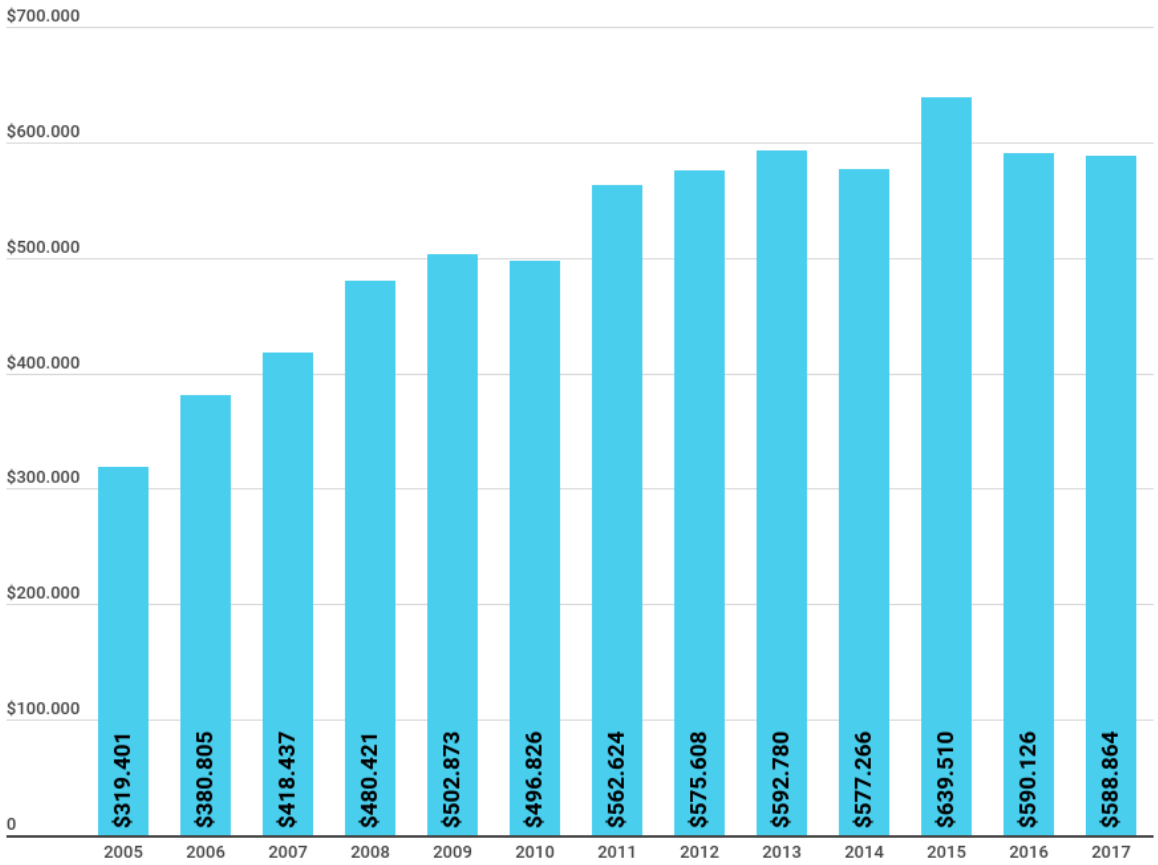
3.2. Evolución de la inversión educativa provincial

En el contexto de los mecanismos de federalismo fiscal-educativo descriptos en el apartado anterior, este apartado coloca el foco sobre la inversión educativa realizada desde el nivel provincial.

El gráfico 16 muestra la inversión realizada por el conjunto de las jurisdicciones subnacionales entre 2005 y 2017. Muestra que incrementaron sensiblemente sus presupuestos educativos desde la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo en 2005. Al igual que el financiamiento nacional, la inversión educativa realizada por las provincias también creció de forma sostenida hasta 2011, para desacelerarse desde allí hasta 2014. En 2015 se evidencia un pico de inversión, y en 2016 y 2017 se retoman niveles cercanos a 2013.

Los datos de inversión provincial llegan hasta el año 2017, pero puede preverse un descenso para 2018, dada la caída que se verificó en los niveles salariales docentes —que representan alrededor de un 90% de los presupuestos educativos provinciales— en este año.

Gráfico 16. Inversión educativa del total de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En millones de pesos constantes de 2018. 2005-2017



Como se presenta en el gráfico 16, la inversión de las provincias debe entenderse en el contexto de las decisiones de política macroeconómica y educativas del Estado Nacional, mediante las que se generaron los incentivos (o desincentivos) para incrementar o disminuir los niveles de inversión educativa fuertemente concentrada en el financiamiento de los salarios docentes. También, comprender el panorama provincial con mayor precisión exige analizar la situación de cada provincia y el esfuerzo presupuestario realizado en cada caso, cuestión que excede los límites de este estudio.

Mas allá del comportamiento del conjunto de las provincias, resulta clave analizar la evolución en términos de los indicadores que evidencian la (in)equidad de la estructura del financiamiento educativo en las provincias en el marco de las reglas que regulan el federalismo fiscal-educativo.

3.3. La inequidad en el gasto por alumno y el esfuerzo educativo provincial

Este apartado se ocupa de la evolución de la inversión educativa provincial a partir del análisis de dos indicadores clave: la *inversión educativa por alumno estatal*, que divide el presupuesto educativo por la cantidad de estudiantes que asisten a establecimientos educativos de gestión estatal; y el *esfuerzo educativo* que realiza cada jurisdicción, expresado a través del porcentaje de gasto público que cada jurisdicción destina a la función educativa. El primer indicador proporciona una medida comparable que permite entender cuánto invierte cada jurisdicción en

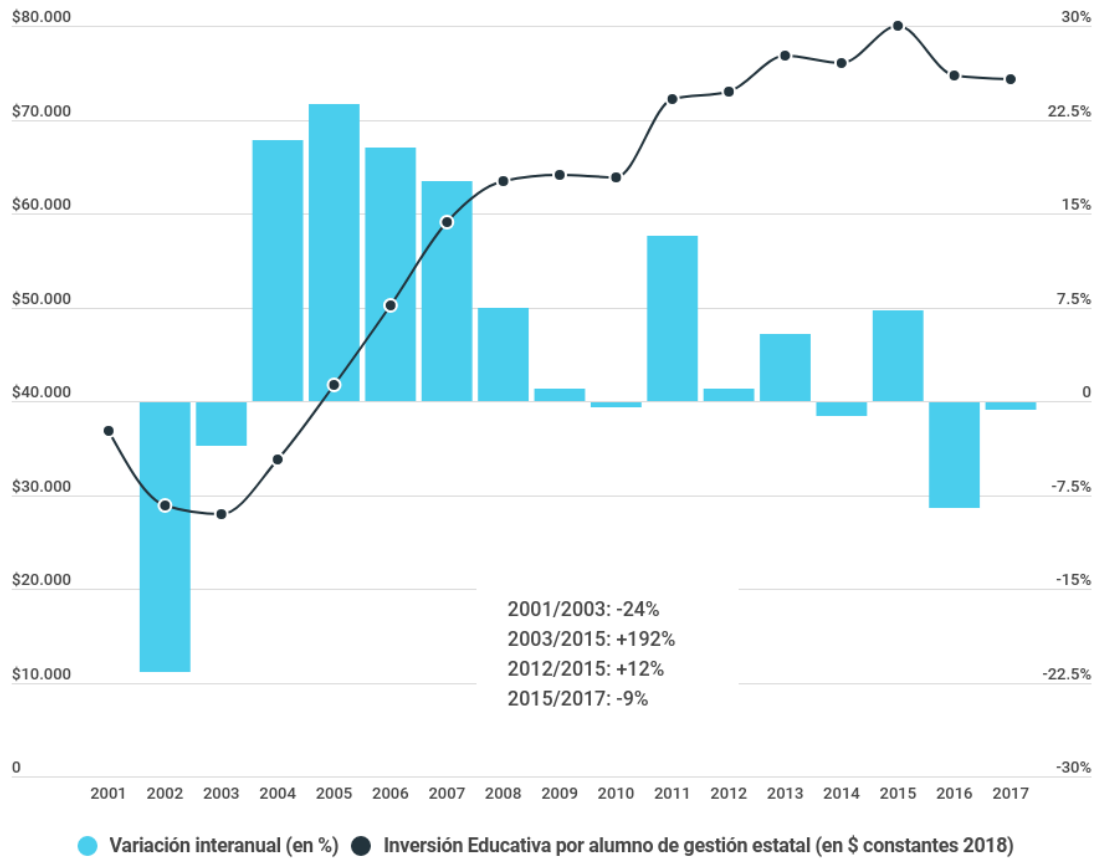
la educación de cada estudiante; y el segundo permite dimensionar el esfuerzo que en cada jurisdicción se realiza por financiar los servicios educativos en el contexto de un presupuesto público que debe ser destinado a otras funciones en simultáneo.

La evolución histórica de los niveles de gasto por alumno desde 2001 hasta 2017 (último año con información disponible), plasmada en el gráfico 17, permite identificar cuatro periodos distintos. El primero, entre 2001 y 2003, donde la inversión por alumno se redujo en 24% en términos reales, en los años posteriores a la fuerte crisis económica y social que sacudió a la Argentina a principios de los 2000. En el segundo periodo, entre los años 2003 y 2010, se dio un crecimiento del 129%, en un contexto de recuperación económica y aumento de la matrícula del sistema educativo estatal.

En el tercer periodo, entre 2010 y 2015, se observa un crecimiento acumulativo del 28%, registrándose picos de crecimiento en los años 2011 (+13,2%) y 2015 (+7,3%) y caída en el 2014 (-1,1). Por último, entre 2015 y 2016 se registra una reducción del 9%, en línea con la tendencia que siguió la inversión educativa consolidada, analizada en la sección 1, la que siguió el presupuesto del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y la evolución de los salarios docentes (sobre los que ahondaremos en el próximo apartado). En 2017, los niveles de gasto por alumno se mantienen prácticamente constantes respecto de 2016.

A grandes rasgos, al igual que la inversión educativa consolidada, **la inversión provincial en educación acompaña la evolución de la economía**, moviéndose a la par del ciclo económico a lo largo de todo el período.

Gráfico 17. Inversión educativa por alumno de gestión estatal. Promedio provincial (en pesos de 2018). 2001-2017



Notas: IEPAGE: inversión educativa por alumno de gestión estatal.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de la CGECSE/DNPPE/SICE/MECCyT, INDEC y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-ECOLATINA.

La tabla 2 presenta la inversión educativa por alumno estatal en cada provincia en los años 2001, 2003, 2015 y 2016 expresados a precios constantes de 2018. Muestra que **persisten fuertes inequidades entre jurisdicciones provinciales**. La desigualdad se mantiene a lo largo del período, con sólo 8 jurisdicciones provinciales invirtiendo por encima del nivel promedio provincial y el resto haciéndolo por debajo.

Las brechas de inversión educativa no se redujeron en el marco del significativo crecimiento del financiamiento educativo. Tal como desarrollan Rivas y Dborkin (2018), la disparidad de la recaudación fiscal provincial y la escala de cada sistema provincial llevan a una estructura desigual de inversión por alumno que el esquema de coparticipación federal de impuestos y los recursos transferidos por el nivel nacional por vía presupuestaria no logran modificar.

Tabla 2. Inversión educativa por alumno de gestión estatal por provincia y promedio provincial. Años seleccionados (en pesos de 2018 y en variación %). 2001, 2003, 2015 y 2017

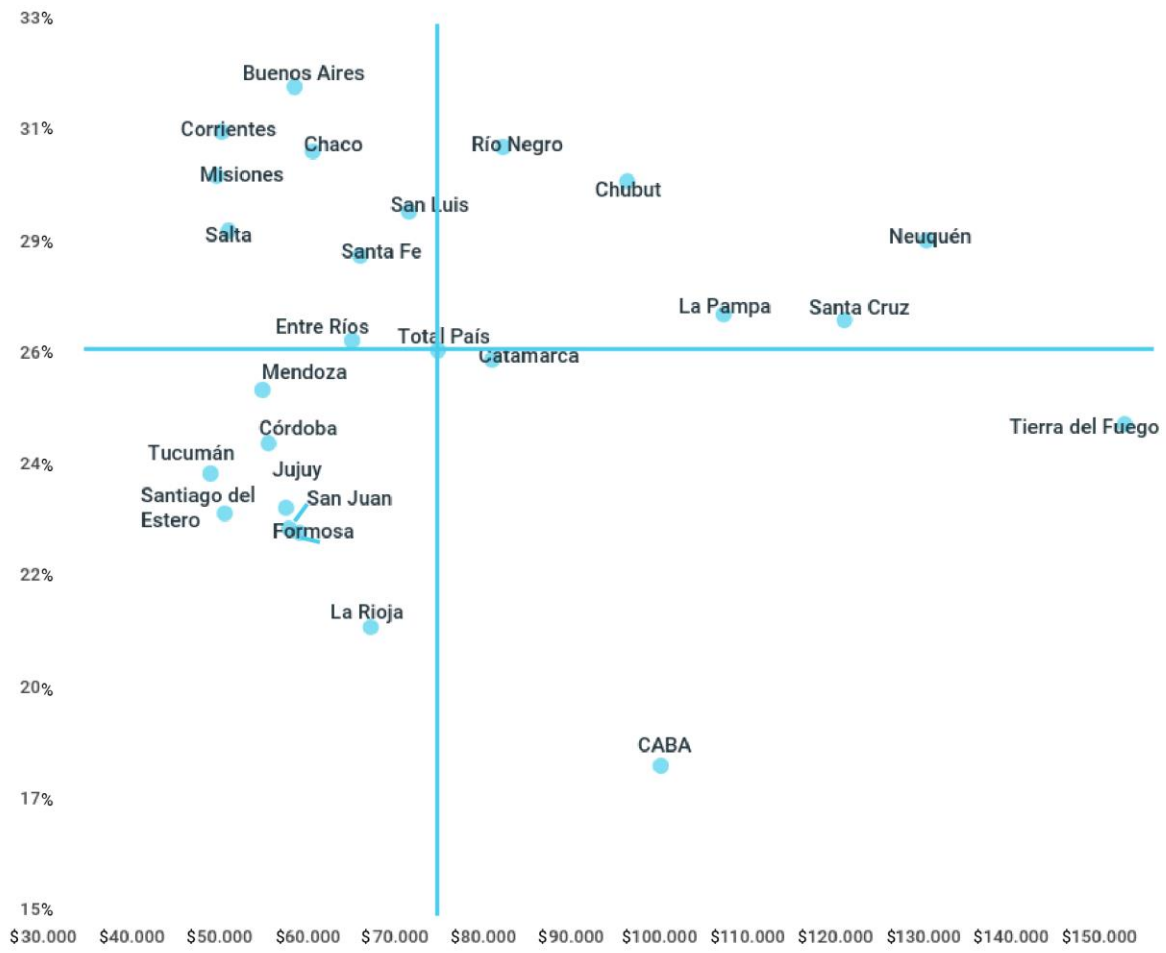
Gasto público en educación por alumno del sector estatal ($)												
Provincia / promedio provincias	2001		Provincia / promedio provincias	2003		Provincia / promedio provincias	2015		Provincia / promedio provincias	2017	
	IEPAGE ($ 2018 constantes)	*Provincia en % / promedio provincias*		IEPAGE ($ 2018 constantes)	*Provincia en % / promedio provincias*		IEPAGE ($ 2018 constantes)	*Provincia en % / promedio provincias*		IEPAGE ($ 2018 constantes)	*Provincia en % / promedio provincias*
Santa Cruz	$ 73.168,6	*99%*	Santa Cruz	$ 52.045,4	*87%*	Tierra del Fuego	$ 191.699,4	*135%*	Tierra del Fuego	$ 152.358,1	*105%*
CABA	$ 62.762,1	*70%*	Tierra del Fuego	$ 52.004,2	*86%*	Santa Cruz	$ 160.658,6	*97%*	Neuquén	$ 129.814,3	*75%*
Tierra del Fuego	$ 55.001,4	*49%*	CABA	$ 43.542,7	*56%*	Neuquén	$ 134.477,0	*65%*	Santa Cruz	$ 120.480,7	*62%*
Neuquén	$ 54.707,4	*48%*	Neuquén	$ 40.207,6	*44%*	La Pampa	$ 114.959,3	*41%*	La Pampa	$ 106.752,6	*44%*
La Pampa	$ 48.504,7	*32%*	Chubut	$ 38.802,5	*39%*	Chubut	$ 103.834,3	*27%*	CABA	$ 99.613,6	*34%*
La Rioja	$ 44.095,2	*20%*	La Pampa	$ 37.984,1	*36%*	CABA	$ 96.205,1	*18%*	Chubut	$ 95.796,6	*29%*
San Luis	$ 43.066,3	*17%*	La Rioja	$ 32.054,9	*15%*	Río Negro	$ 93.392,6	*14%*	Río Negro	$ 81.654,7	*10%*
Catamarca	$ 39.168,3	*6%*	Catamarca	$ 28.506,0	*2%*	**Promedio**	**$ 81.581,4**	***0%***	Catamarca	$ 80.418,4	*8%*
Promedio	**$ 36.855,5**	***0%***	**Promedio**	**$ 27.899,6**	***0%***	Catamarca	$ 78.914,0	*-3%*	**Promedio**	**$ 74.248,8**	***0%***
Córdoba	$ 35.834,7	*-3%*	Río Negro	$ 26.763,9	*-4%*	San Luis	$ 76.285,3	*-6%*	San Luis	$ 70.966,3	*-4%*
Chubut	$ 35.445,1	*-4%*	San Luis	$ 26.310,9	*-6%*	La Rioja	$ 71.871,4	*-12%*	La Rioja	$ 66.592,0	*-10%*
Río Negro	$ 34.629,4	*-6%*	San Juan	$ 25.178,6	*-10%*	Jujuy	$ 71.751,7	*-12%*	Santa Fe	$ 65.424,9	*-12%*
San Juan	$ 34.541,2	*-6%*	Santa Fe	$ 24.149,2	*-13%*	Santa Fe	$ 71.459,7	*-12%*	Entre Ríos	$ 64.465,5	*-13%*
Buenos Aires	$ 32.617,0	*-12%*	Mendoza	$ 23.366,9	*-16%*	Entre Ríos	$ 69.964,7	*-14%*	Chaco	$ 60.033,8	*-19%*
Jujuy	$ 31.601,5	*-14%*	Buenos Aires	$ 23.341,9	*-16%*	Mendoza	$ 66.959,7	*-18%*	Formosa	$ 58.519,3	*-21%*
Santa Fe	$ 31.278,2	*-15%*	Córdoba	$ 23.058,1	*-17%*	Buenos Aires	$ 66.057,2	*-19%*	Buenos Aires	$ 57.958,8	*-22%*
Entre Ríos	$ 30.585,6	*-17%*	Jujuy	$ 22.831,6	*-18%*	Formosa	$ 65.961,0	*-19%*	San Juan	$ 57.300,0	*-23%*
Mendoza	$ 30.484,4	*-17%*	Entre Ríos	$ 22.391,5	*-20%*	San Juan	$ 63.914,9	*-22%*	Jujuy	$ 56.961,9	*-23%*
Santiago del Estero	$ 29.279,2	*-21%*	Chaco	$ 21.061,1	*-25%*	Córdoba	$ 58.964,9	*-28%*	Córdoba	$ 54.976,6	*-26%*
Tucumán	$ 27.633,0	*-25%*	Formosa	$ 20.585,5	*-26%*	Chaco	$ 57.899,7	*-29%*	Mendoza	$ 54.312,6	*-27%*
Chaco	$ 26.809,9	*-27%*	Tucumán	$ 19.784,7	*-29%*	Tucumán	$ 54.122,6	*-34%*	Salta	$ 50.442,6	*-32%*
Corrientes	$ 23.551,5	*-36%*	Santiago del Ester	$ 19.228,8	*-31%*	Misiones	$ 53.399,7	*-35%*	Santiago del Ester	(sin dato)	(sin dato)
Formosa	$ 21.139,2	*-43%*	Corrientes	$ 17.609,8	*-37%*	Corrientes	$ 48.644,5	*-40%*	Corrientes	$ 49.664,0	*-33%*
Misiones	$ 20.254,4	*-45%*	Misiones	$ 15.502,5	*-44%*	Salta	$ 48.174,4	*-41%*	Misiones	$ 49.078,4	*-34%*
Salta	$ 18.373,0	*-50%*	Salta	$ 13.279,0	*-52%*	Santiago del Estero	$ 38.382,0	*-53%*	Tucumán	$ 48.387,6	*-35%*
Desigualdad interprovincial											
Mínimo	$ 18.373,0	50,1%	**Mínimo**	$ 13.279,0	52,4%	**Mínimo**	$ 38.382,0	53,0%	**Mínimo**	$ 48.387,6	34,8%
Máximo	$ 73.168,6	98,5%	**Máximo**	$ 52.045,4	86,5%	**Máximo**	$ 191.699,4	135,0%	**Máximo**	$ 152.358,1	105,2%
Brecha	4,0	2,0	**Brecha**	3,9	1,7	**Brecha**	5,0	2,5	**Brecha**	3,1	3,0

Fuente: CIPPEC, sobre la base de la CGECSE/DNPPE/SICE/MECCyT, INDEC y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-ECOLATINA.

Los niveles de inversión hasta aquí descritos deben ser analizados a la par del indicador de esfuerzo educativo provincial (presupuesto educativo provincial sobre gasto público provincial total), que da cuenta del trabajo de priorización presupuestaria que se realiza en cada provincia para alcanzar el nivel de inversión presentado en la tabla 2. Como analizamos en la sección anterior, el esfuerzo provincial se encuentra influido por los fondos de origen nacional a través de la afectación específica de la coparticipación federal que contribuyen a sostener los niveles de inversión educativa realizada en las provincias. La relación entre la inversión y el esfuerzo educativo realizado en cada provincia se presenta en el gráfico 18.

Una mirada de conjunto permite identificar **diferentes situaciones provinciales aun con niveles de esfuerzo educativo similar**. Por ejemplo, están los casos de provincias que destinan cerca del 30%-31% de sus presupuestos provinciales a Educación, pero alcanzan distintos niveles de inversión por alumno estatal: Buenos Aires ($57.959), Chaco ($60.034), Corrientes ($49.664), Misiones ($49.078) y Río Negro ($81.655). La segunda situación, en el extremo opuesto, es la de la Ciudad de Buenos Aires: con apenas el 18% de esfuerzo presupuestario, alcanza a invertir $99.614. Esta cifra es muy cercana a la que invierte Chubut: $95.797; con la diferencia de que esta provincia lo hace a través de un esfuerzo del 29,9% provincial. Esto constituye otra cara de la desigualdad interprovincial.

Gráfico 18. Inversión educativa provincial por alumno de gestión estatal y esfuerzo educativo provincial (en pesos de 2018 y en %, respectivamente). 2017



Fuente: CIPPEC, sobre la base de información de la CGECSE/DNPPE/SICE/MECCyT

Estos datos expresan la injusticia federal persistente entre las jurisdicciones provinciales. No son las provincias que mayor esfuerzo realizan las que alcanzan niveles de inversión más altos, ni tampoco niveles similares de esfuerzo resultan en niveles de inversión parejos. Tal como CIPPEC analizó en documentos anteriores, son al menos tres las dimensiones que inciden en la desigualdad entre las provincias: las diferencias en su capacidad de recaudación fiscal; la porción de recursos del régimen de coparticipación federal de impuestos que reciben según las fórmulas establecidas por ley; y el esquema de transferencias no automáticas por parte del ministerio nacional, que no contempla a priori criterios redistributivos (Rivas y Dborkin, 2018).

La persistencia de estas brechas aun en los años para los que existen datos nuevos vuelve a recordarnos que **promover desde el Estado Nacional una mayor equidad entre las jurisdicciones provinciales en materia de inversión educativa constituye un desafío pendiente**. Es necesario avanzar en la construcción de acuerdos sobre instrumentos redistributivos concretos que permitan compensar la profunda desigualdad que persiste en el territorio nacional; algo que los mecanismos vigentes en materia de financiamiento educativo y coordinación fiscal federal no han podido revertir en las últimas décadas.

La equidad interprovincial en materia de financiamiento educativo es la gran cuenta pendiente de la Ley de Financiamiento Educativo. Si bien generó mecanismos para atenuar las desigualdades, pudo haber establecido criterios objetivos de distribución de recursos y responsabilidades que compensaran por las desigualdades en recursos fiscales que son estructurales entre las provincias.

La persistencia de las desigualdades interprovinciales que estos datos revelan permite retomar el análisis de los cambios recientes en materia de federalismo fiscal, a partir del acuerdo fiscal que derivó en una devolución de fondos de coparticipación a las provincias. En lo que respecta al financiamiento educativo, esta decisión tiene implicancias distributivas que vale la pena analizar.

En el caso de las transferencias automáticas, que llegan a las provincias por la vía de la Coparticipación Federal de Impuestos, sucede que su reparto entre provincias es producto de acuerdos políticos históricos que se produjeron al momento de la sanción de la ley que la regula, y éstos no se corresponden con criterios propios de un sistema justo (es decir, criterios que tengan en cuenta las disparidades en los niveles de desarrollo de las provincias, en la cantidad de habitantes y en otros ejes estructurales de desigualdad), tal como hemos desarrollado en informes previos (Bezem, Rivas y Mezzadra, 2012; Rivas y Dborkin, 2018). **Así, el aumento de la masa de recursos que son objeto de la distribución secundaria de la coparticipación implica acentuar las desigualdades originadas a partir de la aplicación de estos criterios**.

En cuanto a los recursos que se transfieren a las provincias por la vía de transferencias no automáticas, no resulta sencillo estimar la medida de su efecto compensador de las desigualdades interprovinciales. Con excepción del Fondo de Educación Tecnológica, estas transferencias no siguen criterios objetivos de distribución y podrían utilizarse también de manera discrecional. **Si bien es preferible mantener los recursos en el ámbito nacional y girarlos a las provincias por la vía de las TNA (porque así se aseguran mayores posibilidades de que su destino sea la educación); es necesario revisar y apuntalar el sentido redistributivo de estas transferencias**.

Por ende, un modelo más centralizado tiene mayores posibilidades de abordar las desigualdades provinciales, pero son necesarios ajustes normativos en las pautas de distribución de las transferencias no automáticas para que las mismas tengan un efecto positivo sobre las diferencias existentes en las provincias.

3.4. Los salarios docentes: evolución e incidencia de la Paritaria Nacional Docente en los salarios provinciales

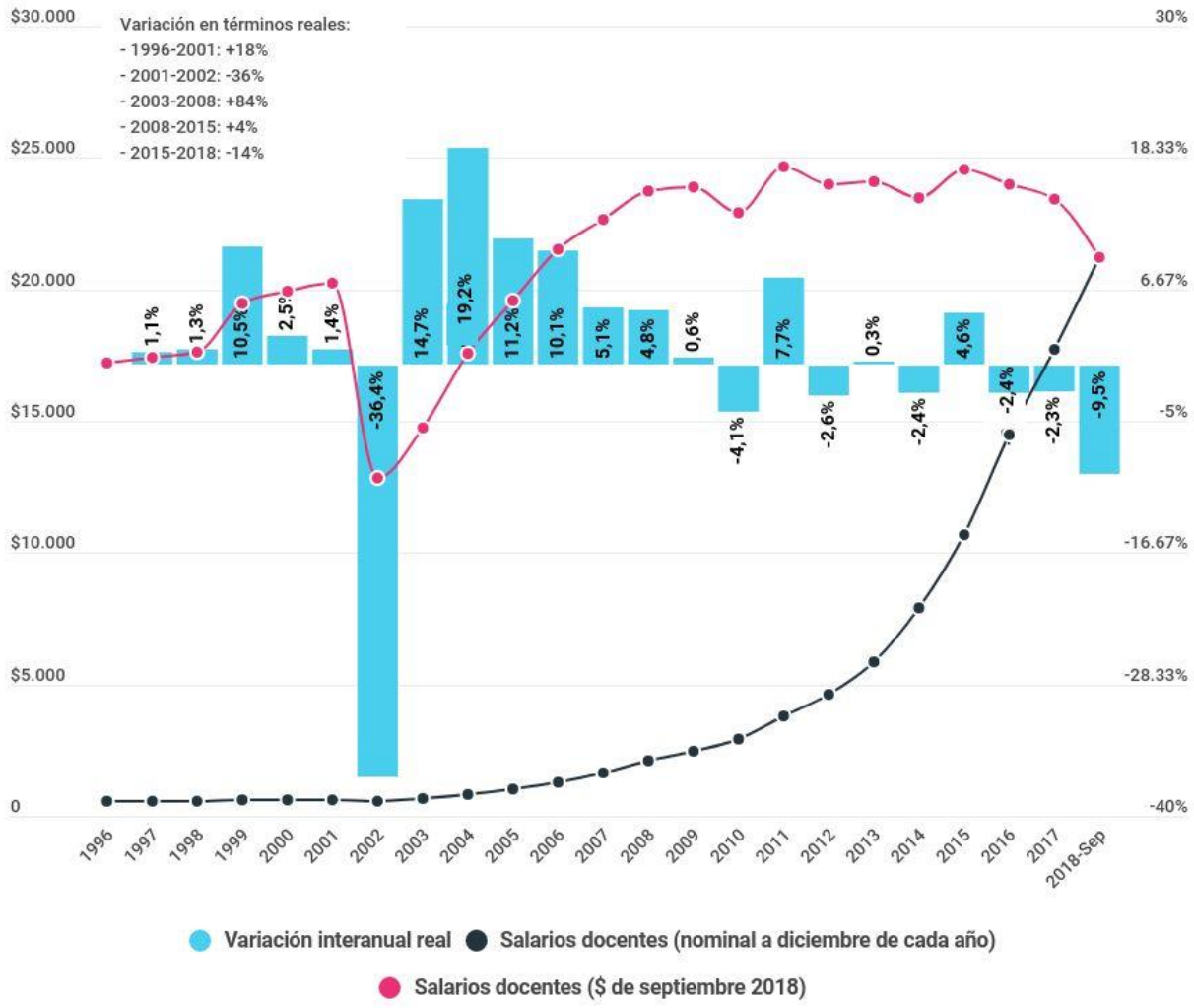
3.4.1. Evolución del salario docente y poder adquisitivo

Los salarios docentes representan casi la totalidad de los presupuestos educativos provinciales. En efecto, como la información sobre salarios se publica con mayor celeridad que los datos de inversión consolidada, la medida en que estos crecen o decrecen permite predecir si la inversión por parte del conjunto de las provincias se moverá hacia la baja o crecerá.

El gráfico 18 presenta la evolución en términos reales del salario docente promedio desde el año 1996[21] hasta 2018.

[21] La serie comienza en el año 1996 debido a que los salarios docentes permanecieron prácticamente constantes entre 1990 y 1996.

Gráfico 19. Evolución del salario docente (cargo testigo nivel primario). En $ de 2018. Promedio 24 jurisdicciones. 1996-2018



Nota: Corresponde a septiembre del año 2018, debido a que es el último dato publicado por el MECCyT. Resto de años corresponde a diciembre de cada año respectivamente.
El cargo testigo refiere al cargo de jornada simple de nivel primario (educación común) con 10 años de antigüedad docente. Los datos refieren a la remuneración bruta.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información de la CGECSE/DNPPE/SICE/MECCyT, INDEC y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-ECOLATINA.

Dentro de la serie de tiempo presentada en el gráfico 19 es posible identificar cinco períodos, que se sintetizan arriba a la izquierda en el gráfico: entre los años 1996 y 2001, el salario docente creció 18% en términos reales, principalmente como producto de la lucha sindical simbolizada por la instalación de la Carpa Blanca y la consecuente institucionalización del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)[22] en 1998-1999, que incrementó en un 11% el salario real. La crisis

[22] Mediante la Ley Nacional Nº 25.053 de 1998 se creó por Ley, el Fondo Nacional de Incentivo Docente con una vigencia temporaria de cinco años, estipulándose recursos del presupuesto de la administración pública nacional que le permita financiar la mejora de los salarios docentes. El FONID como analizamos no sólo se encuentra en vigencia, sino que se ha visto incrementado como programa presupuestario.

económica de principios de los 2000 derivó en una reducción del salario docente del 36% entre 2001 y 2002; y recién a partir de 2003 comenzó a verse una recuperación.

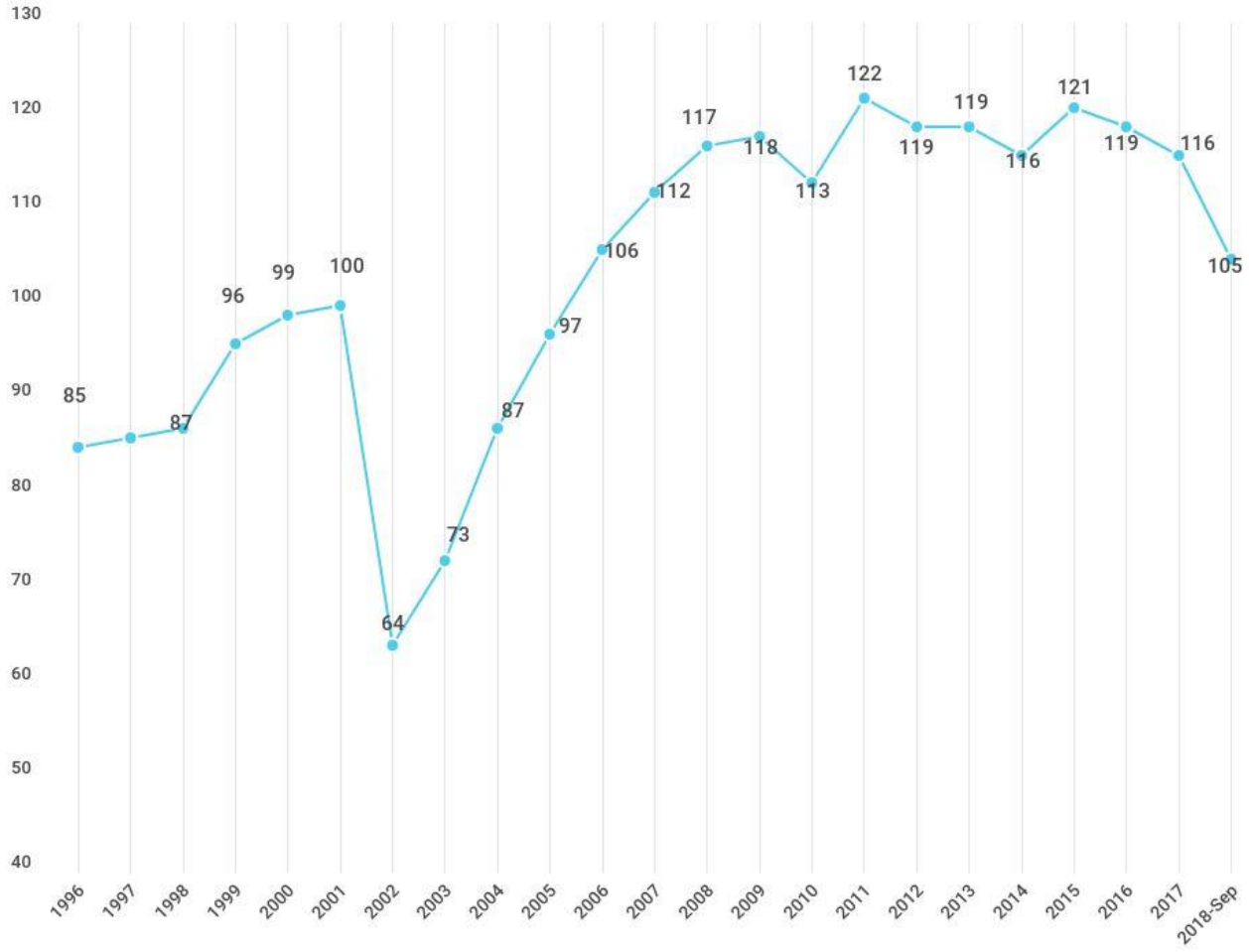
En la tercera etapa, entre 2002 y 2008, el salario creció un 84%, registrando la mayor recuperación y crecimiento del salario docente desde la década del noventa. Luego, desde 2008 hasta 2015 se dio un proceso de turbulencia salarial con pérdida de poder adquisitivo del salario docente, con caídas en los años pares y subidas en los años impares; aunque entre puntas registró un crecimiento del 4%.

Desde 2016, se observa un cambio de tendencia. Entre diciembre de 2015 y septiembre de 2018[23], último dato disponible a la fecha de elaboración de este informe, el salario docente perdió un 14% de su poder adquisitivo. Esto lo retrotrajo a niveles de 2006 en términos reales. Así, **la evolución de los salarios docentes en este último período refleja el impacto de los cambios macroeconómicos y de las políticas de reducción del gasto público, frente a las cuales el salario docente no pudo ser protegido**.

El gráfico 20 da cuenta de las variaciones en el poder adquisitivo del salario docente a lo largo de los últimos años a través la evolución de un número índice construido con base de salario del año 2001, cuyo nivel salarial fue el más alto desde 1990.

[23] Resulta importante destacar que la dinámica salarial docente implica elaborar comparaciones interanuales para un mismo momento de cada año. No obstante, debido a que septiembre del 2018 es la última información publicada por el MECCyT al momento de elaboración de este informe (enero de 2019), es coherente esperar que los salarios de diciembre del año 2018 sean superiores a los de junio, aunque hay que considerar la inflación a diciembre del mismo año para ver cuál fue el incremento real para diciembre del año 2018.

Gráfico 20. Índice del Salario Docente año 2001 = Base 100. 1996-2018



Nota: Corresponde a septiembre del año 2018, debido a que es el último dato publicado por el MECCyT. Resto de años corresponde a diciembre de cada año respectivamente.
El cargo testigo refiere al cargo de jornada simple de nivel primario (educación común) con 10 años de antigüedad docente. Los datos refieren a la remuneración bruta.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información de la CGECSE/DNPPE/SICE/MECCyT, INDEC y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-ECOLATINA.

El gráfico muestra el correlato de las tendencias anteriormente descriptas en términos del poder adquisitivo del salario. Se ve hacia 2002 una caída del salario de 36% en términos reales, y luego, desde el año 2003, una senda de crecimiento hasta 2015. Ese año, prácticamente se duplicó el poder adquisitivo del salario docente del año 2002. Desde el año 2016 se registra una tendencia hacia la baja del poder adquisitivo de los salarios hasta llegar a septiembre de 2018 con niveles salariales equivalentes a los de 2006[24].

[24] En el año 2008 se estipuló la primera negociación de la Paritaria Nacional Docente, en la cual se estableció, además de distintas cuestiones de la política educativa, el primer acuerdo salarial entre el Estado Nacional y la Organizaciones Gremiales con representación nacional (CTERA, CEA, AMET, UDA y SADOP) el Salario Docente Mínimo Garantizado a nivel nacional. Este nivel salario se acordó de forma tal que la Nación financiara el FONID y el fondo adicional en concepto de Compensaciones Salariales.

3.4.2. Desigualdad salarial entre provincias

Las desigualdades interprovinciales en materia de financiamiento educativo analizadas hasta ahora se reflejan también en los niveles salariales que abona cada jurisdicción provincial. La tabla 3 muestra la evolución del salario del cargo docente testigo entre 2003 y 2018 en cada una de las 24 jurisdicciones[25].

Tabla 3. Evolución del salario docente testigo (en pesos de septiembre de 2018). 2003, 2008, 2015 y 2018

Jurisdicción	2003	2008	2015	2018*	Variación 2003-2008	Variación 2008-2015	Variación 2015-2018
Buenos Aires	12.029,3	22.071,9	22.858,0	20.501,4	83,5%	3,6%	-10,3%
Catamarca	14.252,9	23.542,6	17.863,0	16.461,8	65,2%	-24,1%	-7,8%
Chaco	12.318,4	24.489,7	22.644,8	19.615,8	98,8%	-7,5%	-13,4%
Chubut	18.633,2	25.982,7	28.619,6	24.271,1	39,4%	10,1%	-15,2%
Ciudad de Buenos Aires	14.030,5	21.971,6	23.082,4	21.572,0	56,6%	5,1%	-6,5%
Córdoba	18.299,7	27.542,6	29.065,2	27.291,3	50,5%	5,5%	-6,1%
Corrientes	11.718,0	17.670,9	20.066,4	15.879,1	50,8%	13,6%	-20,9%
Entre Ríos	11.629,1	21.882,5	22.170,0	20.101,6	88,2%	1,3%	-9,3%
Formosa	10.806,4	16.868,7	18.053,1	15.200,9	56,1%	7,0%	-15,8%
Jujuy	11.384,5	20.723,8	20.685,4	18.434,0	82,0%	-0,2%	-10,9%
La Pampa	15.164,5	27.810,0	29.182,0	26.330,8	83,4%	4,9%	-9,8%
La Rioja	14.186,2	18.138,9	19.084,8	16.090,6	27,9%	5,2%	-15,7%
Mendoza	13.363,5	18.796,2	22.429,7	18.344,0	40,7%	19,3%	-18,2%
Misiones	10.450,6	17.403,5	21.626,2	16.675,2	66,5%	24,3%	-22,9%
Neuquén	19.278,1	28.032,8	28.779,9	25.851,9	45,4%	2,7%	-10,2%
Río Negro	12.273,9	18.216,9	25.211,6	22.016,3	48,4%	38,4%	-12,7%
Salta	12.318,4	20.133,3	25.388,7	23.638,7	63,4%	26,1%	-6,9%
San Juan	13.919,3	22.740,4	21.454,1	19.622,8	63,4%	-5,7%	-8,5%
San Luis	16.676,5	24.456,3	23.441,4	26.812,7	46,7%	-4,1%	14,4%
Santa Cruz	22.524,4	48.411,2	40.889,0	28.439,3	114,9%	-15,5%	-30,4%
Santa Fe	14.453,0	26.227,8	27.450,2	24.090,5	81,5%	4,7%	-12,2%
Santiago del Estero	16.721,0	17.648,6	15.088,1	13.291,0	5,5%	-14,5%	-11,9%
Tierra del Fuego	25.526,2	38.940,6	41.108,1	27.916,2	52,6%	5,6%	-32,1%
Tucumán	12.118,3	19.687,6	23.421,6	20.799,5	62,5%	19,0%	-11,2%
Promedio	**14.753,2**	**23.724,6**	**24.569,3**	**21.218,7**	**60,8%**	**3,6%**	**-13,6%**

Nota: *Corresponde a septiembre del año 2018, debido a que es el último dato publicado por el MECCyT. Para el resto de los años, la cifra corresponde al mes de diciembre.
El cargo testigo refiere al cargo de jornada simple de nivel primario (educación común) con 10 años de antigüedad docente. Los datos refieren a la remuneración bruta.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información de la CGECSE/DNPPE/SICE/MECCyT, INDEC y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-ECOLATINA.

De la tabla se desprende que **la desigualdad interprovincial en materia de salario docente se mantuvo a lo largo del período analizado**. En el año 2003, por ejemplo, Misiones y Formosa registraron los niveles salariales de $10.450,6 y $10.806,4 (respectivamente, a valores de 2018), Tierra del Fuego remuneró con $25.526,2, lo que arroja una relación de 2,4 veces entre ambos. En los años subsiguientes la relación entre los salarios más altos y más bajos permaneció entre 2 y 3 veces.

[25] La utilización del salario inicial de bolsillo del docente de nivel primario como cargo testigo para la discusión en el marco de la Paritaria Nacional Docente tiene sus orígenes en las políticas de salarios mínimos en el sector educativo, implementadas desde 2008, cuando formalmente se institucionalizó el marco de negociación. Según el acta paritaria firmada el 22 de febrero del año 2011[25], se considera que el equivalente al cargo testigo en el nivel secundario es el profesor que se desempeña 15 horas cátedra semanales.

Es preciso mencionar que la información presentada en la tabla 4 no da cuenta de las diferencias interprovinciales en el costo de vida, que no pueden calcularse con la información pública disponible. Éstas podrían estar explicando una parte de las desigualdades salariales entre las provincias.

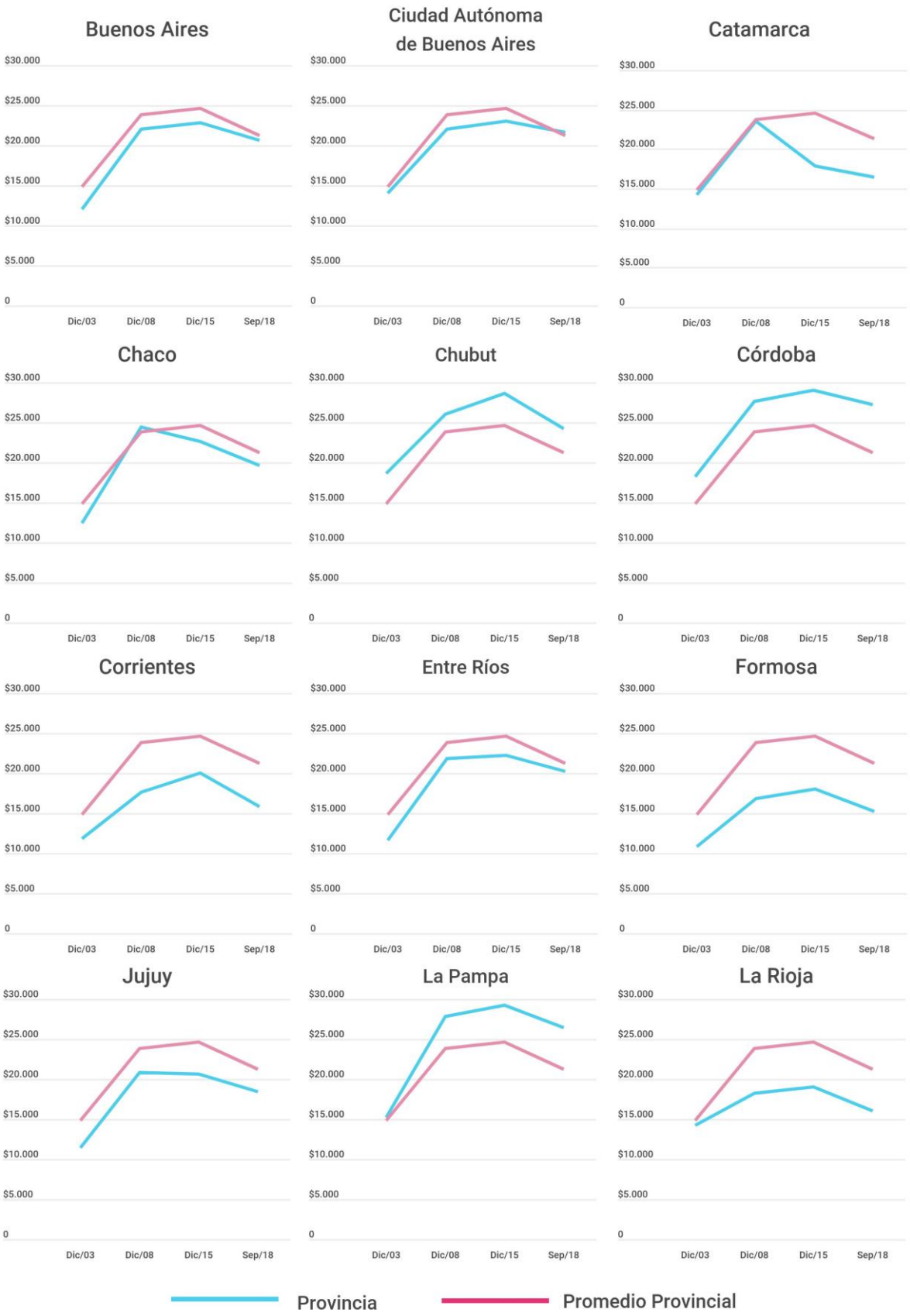
Los cambios en el poder adquisitivo del salario docente fueron distintos entre las provincias. En un extremo encontramos el caso de Santiago del Estero, con un aumento del 5,5% real entre 2003 y 2008; y en el otro a Misiones, que partió pagando el salario docente más bajo del país, y creció un 66,5% en el mismo período. Las provincias que registraron los mayores incrementos reales en este período fueron Tierra del Fuego, con el 114,9%; Chaco, con el 98,8%; Entre Ríos, con el 88,2%; y Buenos Aires, con el 83,5%.

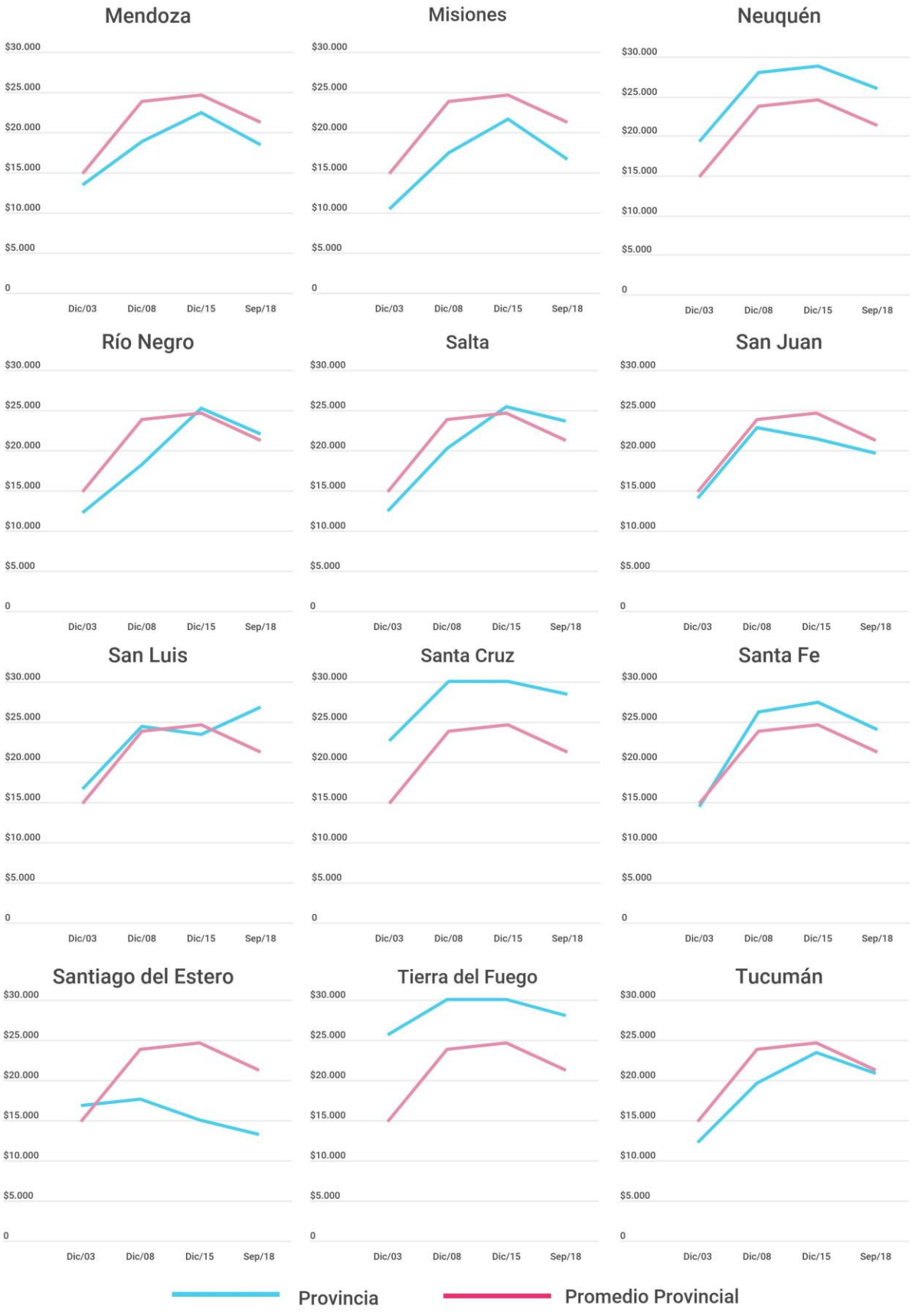
En el segundo periodo, entre 2008 y 2015, se registró una desaceleración del crecimiento de los salarios; e incluso en siete jurisdicciones (Catamarca, Chaco, Jujuy, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero) se registraron reducciones reales.

En cambio, para el periodo 2016 a 2018, en casi todas las provincias se vieron reducidos los salarios docentes en términos reales, excepto en San Luis, que lo incrementó en 14,4%. Entre las mayores caídas hallamos las provincias de Santa Cruz (30,4%) y Tierra del Fuego (32,1%).

Así, vemos cómo, en líneas generales, las caídas y recuperaciones del salario docente acompañan el ciclo económico. La evolución provincia por provincia, expuesta en el conjunto de gráficos agrupados en el diagrama 1, permite identificar que esta relación no es lineal y que existen casos de provincias que realizan esfuerzos extraordinarios y logran aumentos por encima del promedio; así como casos de jurisdicciones donde el salario docente se aumenta por debajo de las posibilidades fiscales. En estas definiciones es crucial la participación de los sindicatos docentes, a través de sus reclamos salariales.

Diagrama 1. Evolución del salario docente del cargo testigo (maestro de nivel primario con 10 años de antigüedad, jornada simple) y del salario promedio entre las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En pesos constantes de 2018. 2003, 2005, 2015 y 2018




Mendoza
Misiones
Neuquén
Río Negro
Salta
San Juan
San Luis
Santa Cruz
Santa Fe
Santiago del Estero
Tierra del Fuego
Tucumán
$30.000
$25.000
$20.000
$15.000
$10.000
$5.000
0
Dic/03
Dic/08
Dic/15
Sep/18
Provincia
Promedio Provincial

Los gráficos presentados en el diagrama 1 permiten hacer foco en las trayectorias provinciales del salario docente. El diagrama permite observar que tanto la recuperación del salario entre 2003 y 2008 como la pérdida de su poder adquisitivo entre 2015 y 2018 se verificaron en todos los casos, con matices. La excepción en el caso de la primera tendencia fue Santiago del Estero, cuya recuperación 2003-2008 fue escasa y seguida de una mayor caída. La excepción a la segunda tendencia fue San Luis: es la única provincia donde el poder adquisitivo del salario mejoró entre 2015 y 2018.

En torno a las distancias entre los salarios provinciales y el promedio de las provincias, identificamos un grupo de provincias cuyos niveles salariales son muy cercanos al promedio y cuya evolución fue acompañando la del promedio: la provincia de Buenos Aires, CABA, Chaco, Entre Ríos, Salta, San Juan, Mendoza (más recientemente), Santa Fe y Tucumán se encuentran dentro de este grupo. Rio Negro también puede ubicarse allí, y es de destacar su trayectoria de acercamiento al promedio, para superarlo entre 2015 y 2018. Otro grupo de provincias mantuvo niveles salariales por debajo del promedio en todo el período: Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones y Catamarca (más recientemente).

En cambio, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Chubut, Córdoba, La Pampa y Neuquén pagaron salarios superiores al promedio provincial de forma sostenida; aunque Santa Cruz y Tierra del Fuego, que se ubicaron históricamente muy por encima del salario promedio nacional, bajaron sensiblemente los salarios docentes entre 2015 y 2018. Fue en estas provincias patagónicas donde el poder adquisitivo del salario docente bajó con mayor fuerza. Así, la reducción de la brecha interprovincial en materia salarial (que pasó de 2,7 en 2015 a 2,1 en 2018) es producto de una disminución hacia la baja de los salarios más fuertes, más que de un crecimiento de los más débiles.

3.4.3. Acerca de los cambios recientes en materia salarial

El pago de salarios docentes constituye una responsabilidad de las jurisdicciones provinciales, aunque desde fines de los años 90 rige un esquema de cofinanciamiento salarial en el que la Nación aporta fondos que complementan y fortalecen los salarios pagados por las provincias: el FONID y los fondos compensatorios[26].

Luego de la crisis de 2001-2002, la estipulación del salario docente en las provincias se estableció en el marco de una recentralización de las políticas de definición de ingresos en el Estado Nacional. El salario docente mínimo garantizado comenzó a ser estipulado a nivel nacional, como remuneración inicial de la carrera docente en todo el país. La definición de este nivel se institucionalizó en el marco de la convocatoria formal a la Paritaria Nacional Docente en el año 2008, en la que participaron los titulares de las carteras nacionales de Educación y Trabajo, cinco ministros de educación representantes de los gobiernos provinciales (uno por cada región: NEA, NOA, Patagonia, Centro y Cuyo) y las agrupaciones gremiales con representación nacional (CTERA, CEA, SADOP, UDA y AMET).

Si bien las cuestiones discutidas en el marco de la paritaria giran en torno a políticas educativas, capacitación docente, carrera docente, infraestructura escolar, y otras cuestiones, la discusión paritaria se concentró en la cuestión de la determinación anual del salario docente inicial garantizado.

Entre los años 2008 y 2015, este mecanismo permitió generar el acuerdo paritario estableciéndose el salario inicial y el impulso de políticas educativas de carácter nacional en todos los años, con

[26] Las características de estos fondos fueron detalladas en el apartado 2.4.4.

excepción de los años 2012 y 2013 en los cuales este nivel salarial fue determinado por resolución ministerial del Estado Nacional.

En el año 2016, se instrumentaron cambios en los criterios de distribución de los fondos nacionales (FONID y PNCSD), así como en los mecanismos mediante los cuales se define el nivel mínimo salarial docente a nivel nacional. En el acta paritaria firmada en febrero de ese año en el marco de la Paritaria Nacional Docente (PND), se establecieron tres definiciones centrales, que se describen a continuación.

(1) Se modificó el criterio de asignación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente[27], que se dejó de abonar a las provincias que declaraban dificultades para alcanzar el salario acordado a nivel nacional; y pasó a abonarse a cada docente cuyo salario estuviera por debajo del mínimo, con independencia de la situación y esfuerzo financiero de la provincia en la que se desempeña. Se buscó cambiar el incentivo que tenían las provincias con el esquema anterior a mantener salarios a la baja a la expectativa de su inclusión para la recepción de los fondos de compensación. También se cambió el criterio de asignación de FONID, que pasó a pagarse una sola vez por persona física (antes, se pagaba hasta dos veces por docente a quienes tenían más de un cargo) y se incrementó sustantivamente el monto abonado en concepto de FONID[28].

(2) Se estableció la aplicación de una "cláusula gatillo" para la definición del salario mínimo docente nacional, que estipuló que el salario docente no podrá ser inferior a un 20% por encima del salario mínimo, vital y móvil, sin perjuicio de lo que se acuerde en la reunión paritaria[29]. Si la diferencia entre ambos fuera menor al 20%, el salario docente deberá actualizarse automáticamente y es el Ministerio de Educación de la Nación el que debe financiar la diferencia mediante fondos adicionales de FONID o del Programa de Compensación Salarial Docente.

(3) La tercera cuestión, clave para mejorar la calidad de los salarios, fue la definición de que el sueldo básico[30] debe estar por encima del 60% del salario docente mínimo garantizado de bolsillo en cada jurisdicción provincial. Esta definición tiene un impacto central sobre la equidad salarial en la carrera docente, debido a que el conjunto de la pirámide salarial docente se basa en el sueldo básico y cuanto mayor es, más equitativas son las remuneraciones del escalafón docente.

3.3.3.1 Nuevos criterios para los fondos salariales nacionales: el rol del Estado nacional en el cofinanciamiento de los salarios docentes

Las implicancias de los cambios instrumentados en los montos y criterios de distribución del FONID y del Fondo Nacional de Compensación Salarial docente fueron analizadas en detalle por Rivas y Dborkin (2018). Allí se advierte que la disminución de la participación del fondo compensatorio en el total de fondos salariales nacionales atenta contra el objetivo de reducir las

[27] En el último informe de monitoreo del financiamiento educativo elaborado por CIPPEC (Rivas y Dborkin, 2018) se profundizó el análisis de la reconfiguración del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente. También se aborda esta cuestión en el apartado "Política nacional de fortalecimiento del salario docente" (2.4.4) de este documento.

[28] Tal como se describe en el apartado 2.4.4., el monto abonado por FONID pasó de $255 a $910 en febrero de 2016, y a $1210 en julio del mismo año.

[29] Resulta importante destacar que en torno a la interpretación de la expresión ¨… sin perjuicio de lo que se acuerde en la PND…¨ se dieron disputas entre el Gobierno Nacional y las organizaciones gremiales nacionales en los años 2017 y 2018: se discute si esta cláusula estableció el salario inicial a nivel nacional o si resulta un mínimo que asegure el incremento de base de la negociación salarial de los docentes.

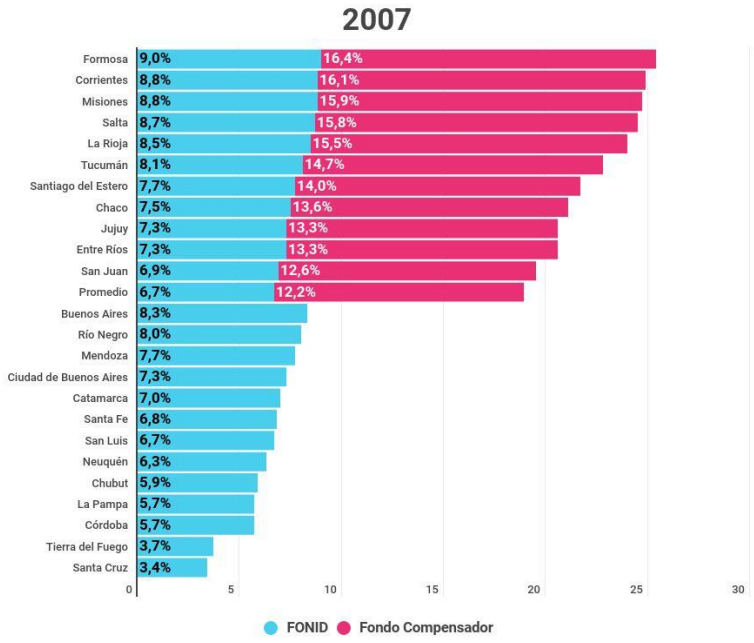
[30] El sueldo básico no debe confundirse con el salario docente inicial. Es un componente básico del salario docente, sobre cuya base se calculan complementos como el pago por antigüedad y adicionales pagados por otros conceptos. Es el componente salarial que incide sobre todo el escalafón de la carrera docente y sobre el cálculo de los valores pagados a docentes jubilados.

desigualdades de financiamiento educativo entre provincias. Este apartado extiende cronológicamente ese análisis y busca evaluar si sus implicancias se sostuvieron en el tiempo.

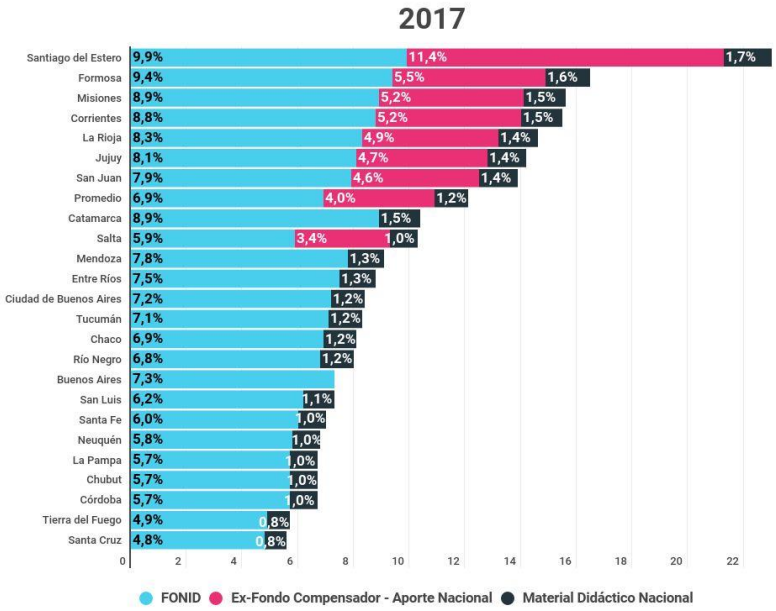
El gráfico 21 compara la incidencia de los fondos nacionales destinados al cofinanciamiento de los salarios docentes en las provincias desde la constitución del programa nacional de compensación salarial docente desde el año 2007 y su incidencia en el año 2018, último con datos disponibles. En 2007 cerca la mitad de las jurisdicciones provinciales recibieron ambos fondos nacionales salariales y que estos representaron entre el 18% y 26% de los salarios provinciales. El carácter redistributivo del fondo compensador implicó que entre el 12% y 16% de los salarios docentes en las provincias receptoras fueron financiados por este concepto.

En contraposición, para septiembre del año 2018 (última información disponible), esta situación se modificó: algunas provincias fueron excluidas de la compensación, por cambios de los parámetros[31] de distribución por parte del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación, que redujo a siete la cantidad de provincias que perciben el fondo compensador (Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta y San Juan). Esto redujo el impacto redistributivo del mismo, debido a que en las provincias receptoras del fondo compensador se redujo su incidencia a niveles inferiores a la del FONID.

Gráfico 21. Incidencia de los Fondos Nacionales (FONID, PNCSD y MDN) en los Salarios Docentes Provinciales (en porcentaje %). 2007 y 2017



[31] Explicitados más arriba. Para mayor detalle, véase Rivas y Dborkin (2018).



Nota: *Las siglas de los fondos nacionales corresponden a: FONID (Fondo Nacional de Incentivo Docente), PNCSD (Programa Nacional de Compensación Salarial Docente) y MDN (Material Didáctico Nacional).
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información de la CGECSE/DNPPE/SICE/MECCyT.

Así, **a partir de los cambios introducidos en 2016 en la política nacional de cofinanciamiento de los salarios docentes se observa un retroceso en el sentido redistributivo de estas políticas**, contrario al espíritu de la Ley de Educación Nacional.

Asimismo, en sintonía con lo planteado por Rivas y Dborkin (2018), las provincias receptoras del FCS se encuentran entre las que en 2017 pagan salarios docentes más bajos. No necesariamente son las que tienen menores recursos fiscales por habitante ni las que realizan mayor esfuerzo educativo provincial. La distribución de los recursos nacionales está concentrada en el complemento del salario docente que se distribuye a las provincias a través del FONID, cuya distribución igualitaria no reduce las desigualdades salariales entre las provincias.

En la tabla 4 se presenta la incidencia del fondo de compensación salarial en las distintas jurisdicciones entre los años 2006 y 2018. Desde su implementación en el año 2006, se dio una cobertura de cerca de la mitad de las provincias: allí el fondo compensatorio aportó entre el 8% y 11% de los salarios provinciales. Entre los años 2007 y 2012 se mantuvo el universo de las provincias, pero se incrementó la incidencia redistributiva del fondo compensador entre 10% y 13% respecto de los salarios provinciales. Esta situación permaneció relativamente constante hasta el 2015, debido a los cambios de estipulación de criterios, que derivaron en que sólo 8 provincias participaran del programa en los años 2016 y 2017 para culminar en el año 2018 con sólo siete jurisdicciones provinciales incluidas, con un escaso impacto redistributivo del 3% de los salarios provinciales.

Tabla 4. Evolución del peso del aporte en concepto del Programa de Compensación Salarial Docente en los salarios docentes provinciales (en porcentaje). 2006-2018

Jurisdicción	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Buenos Aires	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Catamarca	-	13%	12%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chaco	9%	14%	11%	8%	10%	10%	10%	-	-	-	-	-	-
Chubut	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ciudad de Buenos Aires	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Córdoba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Corrientes	10%	16%	16%	11%	12%	13%	11%	12%	14%	11%	10%	5%	3%
Entre Ríos	9%	13%	13%	9%	11%	12%	11%	12%	14%	-	-	-	-
Formosa	10%	16%	17%	11%	13%	14%	13%	14%	16%	12%	9%	6%	3%
Jujuy	8%	13%	13%	8%	11%	12%	11%	12%	14%	10%	8%	5%	3%
La Pampa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
La Rioja	11%	16%	15%	9%	11%	11%	11%	12%	15%	11%	9%	5%	3%
Mendoza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Misiones	10%	16%	16%	9%	13%	14%	12%	13%	14%	10%	8%	5%	3%
Neuquén	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Río Negro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Salta	10%	16%	14%	10%	12%	12%	11%	11%	13%	9%	6%	3%	2%
San Juan	8%	13%	12%	9%	11%	12%	11%	12%	14%	10%	7%	5%	2%
San Luis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Cruz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Fe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santiago del Estero	8%	14%	16%	10%	12%	14%	13%	-	-	-	10%	11%	-
Tierra del Fuego	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tucumán	10%	15%	14%	9%	10%	11%	10%	-	-	-	-	-	-

El año 2018 corresponde al mes de septiembre mientras que los restantes años a diciembre de cada año respectivamente.
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información de la CGECSE/DNPPE/SICE/MECCyT.

El FCS fue creado con fines compensatorios y no ha sido distribuido siguiendo criterios que tuvieran en cuenta las raíces de las disparidades interprovinciales (Bezem, Rivas y Mezzadra, 2012; Rivas y Dborkin, 2018). Estos fondos juegan un rol importante para redistribuir recursos en favor de varias provincias pobres en materia fiscal y social. Podría ser mucho más transparente en su distribución y considerar criterios objetivos. De cualquier forma, **aun sin criterios distributivos claros, la disminución de su participación es un riesgo para lograr el objetivo de reducir las desigualdades de financiamiento educativo entre las provincias**. Concentrar los recursos en el FONID es una alternativa que reduce el impacto distributivo de los fondos nacionales y, con ello, reproduce las desigualdades existentes.

3.3.3.2 Cambios en materia de negociación salarial

La estipulación de una cláusula de actualización automática (o cláusula "gatillo") entre el salario docente mínimo garantizado a nivel nacional y el salario mínimo, vital y móvil, cuyo valor de referencia salarial se considera por el resto de los actores de la economía, introdujo **una mecánica inédita de actualización de los salarios docentes** que surgió del acuerdo entre el Estado nacional, los representantes de las provincias y los representantes gremiales con representación nacional como estrategia para superar la superposición entre ambos niveles salariales.

Esta medida tuvo un impacto positivo en el sentido de que logró superar una de las principales limitaciones del esquema anterior, vigente entre 2008 y 2015, donde se producían solapamientos entre el salario mínimo docente y el salario mínimo, vital y móvil, por diferencias en la

temporalidad con que ambos niveles se actualizaban. Claus (2017) mostró que la cláusula de actualización automática permitió superar esta limitación y establecer un diferencial irreductible entre los niveles establecidos para ambos salarios mínimos.

Un análisis de los salarios docentes mínimos provinciales efectivamente pagados en los años recientes permite evaluar el cumplimiento de la cláusula gatillo en los salarios mínimos docentes del nivel primario y secundario (tabla 4). **Entre los años 2016 y 2018, en la mayoría de las provincias se cumplió con la garantía en el nivel primario**, aunque en tres jurisdicciones (Catamarca, Formosa y Santiago del Estero) no se llegó a cumplir en 2016, y en Catamarca tampoco se cumplió en 2017.

A diferencia de lo sucedido en el nivel primario, **en el caso de los salarios docentes para el nivel secundario se evidencian mayores niveles de incumplimiento**. En diciembre de 2016, más de la mitad de las jurisdicciones provinciales no cumplieron con el nivel salarial que debieron garantizar para los profesores de nivel secundario.

Para el año 2017, si bien se mejoró la situación de la cantidad de provincias, persistieron 8 jurisdicciones que tuvieron un salario de bolsillo inicial por debajo del 20% establecido (Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén, Salta, San Juan y Santa Fe) y para marzo del 2018, fueron 6 las jurisdicciones en esta situación (Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén, Río Negro y San Juan).

Tabla 5. Evolución del salario inicial de bolsillo del maestro de grado de jornada simple de nivel primario y del profesor 15 horas cátedra de nivel secundario, educación común. (en pesos corrientes). 2016-2018

Jurisdicción	Maestro de Grado de Nivel Primario					Profesor Nivel Secundario 15HC				
	2016		2017		2018	2016		2017		2018
	Marzo	Diciembre	Marzo	Diciembre	Marzo	Marzo	Diciembre	Marzo	Diciembre	Marzo
Buenos Aires	$ 8.685	$ 9.839	$ 10.459	$ 12.500	$ 13.310	$ 6.619	$ 7.392	$ 7.858	$ 9.241	$ 10.345
Catamarca	$ 7.800	$ 8.500	$ 9.672	$ 9.872	$ 11.400	$ 7.800	$ 8.500	$ 9.672	$ 9.752	$ 11.400
Chaco	$ 7.854	$ 10.243	$ 10.974	$ 11.740	$ 12.916	$ 7.093	$ 9.376	$ 10.070	$ 10.797	$ 11.937
Chubut	$ 10.704	$ 13.513	$ 13.623	$ 15.498	$ 15.498	$ 8.015	$ 10.121	$ 10.204	$ 11.540	$ 11.540
Ciudad de Buenos Aires	$ 10.000	$ 11.373	$ 13.000	$ 14.218	$ 15.355	$ 7.500	$ 8.832	$ 10.083	$ 11.031	$ 11.925
Córdoba	$ 11.050	$ 11.466	$ 14.054	$ 15.196	$ 16.934	$ 7.590	$ 8.023	$ 9.809	$ 10.626	$ 11.686
Corrientes	$ 7.800	$ 9.072	$ 9.872	$ 10.632	$ 11.400	$ 7.800	$ 9.072	$ 9.872	$ 10.632	$ 11.400
Entre Ríos	$ 8.225	$ 9.329	$ 9.927	$ 11.447	$ 12.752	$ 4.905	$ 5.629	$ 6.004	$ 6.877	$ 7.752
Formosa	$ 7.800	$ 8.500	$ 9.672	$ 10.632	$ 11.400	$ 7.800	$ 8.500	$ 9.672	$ 10.632	$ 11.400
Jujuy	$ 7.800	$ 9.072	$ 9.672	$ 11.208	$ 12.113	$ 7.800	$ 9.072	$ 9.672	$ 11.206	$ 12.107
La Pampa	$ 12.227	$ 13.446	$ 15.556	$ 17.135	$ 18.305	$ 12.227	$ 13.446	$ 15.556	$ 17.135	$ 18.305
La Rioja	$ 7.800	$ 9.072	$ 10.500	$ 11.745	$ 13.000	$ 7.800	$ 9.072	$ 10.500	$ 11.745	$ 13.000
Mendoza	$ 8.373	$ 9.072	$ 9.991	$ 10.774	$ 11.373	$ 7.044	$ 7.762	$ 8.437	$ 9.096	$ 9.589
Misiones	$ 7.800	$ 9.072	$ 9.672	$ 10.632	$ 11.400	$ 7.800	$ 9.072	$ 9.672	$ 10.632	$ 11.400
Neuquén	$ 10.158	$ 11.060	$ 11.350	$ 14.198	$ 15.037	$ 7.532	$ 8.264	$ 8.494	$ 10.664	$ 11.293
Río Negro	$ 10.242	$ 12.222	$ 13.939	$ 15.311	$ 16.410	$ 5.629	$ 7.316	$ 8.313	$ 9.114	$ 11.944
Salta	$ 7.800	$ 9.072	$ 9.672	$ 11.216	$ 11.683	$ 6.224	$ 7.642	$ 8.546	$ 9.669	$ 10.039
San Juan	$ 7.800	$ 9.072	$ 9.682	$ 10.632	$ 11.981	$ 7.183	$ 7.552	$ 9.297	$ 9.767	$ 11.494
San Luis	$ 9.692	$ 11.046	$ 15.156	$ 15.256	$ 16.224	$ 9.692	$ 11.046	$ 15.156	$ 15.256	$ 16.224
Santa Cruz	$ 12.989	$ 16.704	$ 16.814	$ 18.161	$ 18.161	$ 10.951	$ 14.018	$ 14.110	$ 15.242	$ 15.242
Santa Fe	$ 10.795	$ 11.882	$ 13.985	$ 15.046	$ 16.416	$ 5.621	$ 6.174	$ 7.293	$ 7.800	$ 8.562
Santiago del Estero	$ 8.200	$ 8.500	$ 9.672	$ 10.632	$ 11.400	$ 8.200	$ 8.500	$ 9.672	$ 10.632	$ 11.400
Tierra del Fuego	$ 16.046	$ 16.346	$ 18.044	$ 18.859	$ 18.859	$ 11.736	$ 12.036	$ 13.256	$ 13.867	$ 13.867
Tucumán	$ 9.720	$ 12.340	$ 12.810	$ 14.210	$ 15.250	$ 9.720	$ 12.340	$ 12.810	$ 14.210	$ 15.250
Promedio ponderado	**$ 9.084**	**$ 10.363**	**$ 11.431**	**$ 12.775**	**$ 13.805**	**$ 7.304**	**$ 8.350**	**$ 9.194**	**$ 10.205**	**$ 11.169**
Cláusula "gatillo" +20%	**$ 7.272**	**$ 9.072**	**$ 9.672**	**$ 10.632**	**$ 11.400**	**$ 7.272**	**$ 9.072**	**$ 9.672**	**$ 10.632**	**$ 11.400**
	Inclumplimiento del salario docente mínimo garantizado por la Cláusula del 20%									

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información provista por la CGECSE/DNPPE/SICE/MEN.

La desigualdad en la situación de los salarios de ambos cargos podría deberse al hecho de que históricamente el nivel primario logró una mayor representatividad gremial y, con ello, la conquista de mejores niveles salariales. Alerta sobre la necesidad de discutir cuestiones de equidad interna en el interior de la carrera docente.

Más allá de los casos de incumplimiento, que merecen ser revertidos en lo inmediato, una de las implicancias preocupantes de la cláusula gatillo tiene que ver con el hecho de que los incrementos en el salario que se utiliza de referencia no van a la par de la inflación. En el año 2017 el SMVyM creció un 23,8% frente a una inflación promedio del 34,1% y para el año 2018[32] se incrementó un 19,7% frente a una inflación promedio del 34,8%, registrando en ambos años una pérdida del poder adquisitivo del SMVyM y por ende del salario docente mínimo nacional. Así, **como la actualización del SMVyM no logra empatar a la inflación, se produce un preocupante efecto de pérdida del poder adquisitivo del salario docente**, que estaría retrotrayéndolo a niveles de hace una década.

[32] La inflación señalada resulta del promedio anual acumulado para poder hacerlo comparable con la evolución promedio anual del SMVyM. En el año 2018, la inflación acumulada fue del 47,6%, entre enero y diciembre, impactada fuertemente por el último trimestre del año, pero que al calcular la inflación promedio tiende a ser menor. Para ampliar la metodología ir a Anexo.

Conclusiones y desafíos pendientes

El informe comenzó analizando la evolución de la inversión en educación entre 2005, año de sanción de la Ley de Financiamiento Educativo, y 2017, último año con datos consolidados disponibles. A pesar de que desde 2006 la Ley estipula que la inversión educativa en nuestro país debe alcanzar el 6% del PBI, en todo el período analizado solo logro cumplirse este porcentaje en el 2015. Entre 2005 y 2010 la inversión creció a un ritmo inédito, en un marco normativo propicio y un contexto macroeconómico muy favorable. En 2010 el ritmo se desaceleró, y la inversión osciló en torno a los 5,5 puntos del PIB, dando un salto en 2015, en el marco de un año electoral donde los incentivos para la inversión suelen ser mayores. La protección de este nivel de inversión se discontinuó al año siguiente y no volvió a recuperarse en 2017. Para 2018 y 2019 no se dispone de información sobre la inversión consolidada, pero se prevén caídas mayores si se considera lo presupuestado a nivel nacional y la baja registrada en los salarios docentes (indicador del gasto provincial). Así, el análisis desarrollado en la primera sección mostró **que las reglas actuales no permiten sostener alcanzar los niveles de inversión educativa definidos por Ley** y que **la inversión en educación no está lo suficientemente protegida de los vaivenes económicos.**

La segunda sección abordó el análisis de la inversión educativa por parte del Estado Nacional. Dio cuenta de cambios recientes en lo que respecta a su participación en el presupuesto educativo consolidado y a la distribución interna de los recursos entre distintas líneas de política educativa.

Los datos sobre presupuesto nacional ejecutado permitieron trazar la cronología desde el año 2015 hasta el año 2018, último año con datos disponibles. Se incorporó al análisis también el año 2019 a partir de la proyección presupuestaria aprobada por la Ley de Presupuesto. Esto permitió delinear una trayectoria similar a la de la inversión consolidada entre la nación y las provincias analizada en el párrafo anterior. Se observa crecimiento hasta 2011 y estancamiento entre 2012 y 2017. También se evidenció una caída en 2018 que se prevé repetir con más fuerza en 2019. **La salida del gradualismo económico en 2018 se manifestó con fuerza en la reducción de la inversión educativa nacional**.

También en la segunda sección, el informe ahondó en el estudio de la inversión nacional en distintos programas presupuestarios. El análisis de cuatro de ellos (los de mayor envergadura, exceptuando el programa de desarrollo de la educación superior) muestra cambios en los niveles de inversión anual promedio registrados durante las dos administraciones de gobierno analizadas: Frente para la Victoria (2012-2015) y Cambiemos (2016-2019). En torno a las políticas de educación digital (Conectar Igualdad, PLANIED, Aprender Conectados) y a la política nacional de becas estudiantiles para jóvenes en situación de vulnerabilidad (PROGRESAR) se evidencian menores niveles de inversión en el último período, que en parte podrían obedecer a cambios operados en los modelos de intervención y criterios de distribución de estos programas, así como a mejoras en materia de la eficiencia del gasto. En materia de infraestructura, también se registran niveles menores de inversión, y una reorientación de los recursos con una apuesta por la construcción de edificios para el nivel inicial, que mostró algunas fallas en la planificación y halló limitaciones en la restricción presupuestaria prevista para 2019. La política nacional de cofinanciamiento de los salarios docentes registra un patrón inverso: la inversión aumentó en el último período de gobierno, sobre todo a partir de un incremento en los montos pagados por el FONID; aunque en paralelo se verifica una reducción del impacto redistributivo de estos fondos. También en el caso de los salarios puede detectarse una baja importante en 2018 y una proyección de profundizarse a 2019. En general, resulta preocupante la reducción generalizada de la inversión asignada a políticas educativas nacionales prevista para 2019, teniendo en cuenta el escaso margen que tienen las provincias para implementar políticas que vayan más allá del mantenimiento del sistema educativo (pago de salarios e infraestructura) con recursos propios.

La tercera sección colocó en la inversión provincial y el esquema de federalismo fiscal-educativo en la que se enmarca. En lo que respecta a la inversión realizada por el conjunto de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, identificó una trayectoria similar a la del financiamiento educativo nacional. La inversión educativa realizada por las provincias también creció de forma sostenida hasta 2011, para desacelerarse desde allí hasta 2014. En 2015 se evidencia un pico de inversión, y en 2016 y 2017 se retoman niveles cercanos a 2013. Los datos de inversión provincial llegan hasta el año 2017, pero puede preverse un descenso para 2018, dada la caída que se verificó en los niveles salariales en este año.

El análisis de la inversión provincial y el rol que allí juega el Estado nacional trajo al centro de la escena a las reglas que definen la dinámica del federalismo fiscal-educativo. La inversión educativa realizada en las provincias aparece apalancada por el pre-direccionamiento de una parte de sus recursos. Este apalancamiento se da a través de dos mecanismos: la afectación específica a Educación de una parte de los recursos coparticipados, y la recepción de recursos transferidos desde el nivel nacional a través de transferencias no automáticas para la ejecución de los Planes Operativos Anuales Integrales, exclusivamente destinados a políticas educativas. **La importancia de este pre-direccionamiento queda en evidencia** tras el análisis de su rol en el gasto educativo que se ejecuta en las provincias, que protege una parte de los recursos de las pujas distributivas internas que en cada provincia se dan entre distintos sectores de política.

Las reglas vigentes no logran revertir o atenuar las profundas desigualdades interprovinciales, que el informe revela persistentes. El significativo aumento de la inversión educativa que se produjo a partir de 2005 no redujo las inequidades entre las jurisdicciones. La brecha en inversión educativa por alumno del sector estatal ubicó a la provincia con mayor inversión (Tierra del Fuego) y a la que menos invierte (Tucumán) a una distancia de 3,1 veces. Estas diferencias no responden necesariamente a distintos niveles de esfuerzo presupuestario por la educación, sino que están más bien asociadas con la injusticia federal que se deriva de los criterios de distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos. Estos resultan en niveles de recursos fiscales por habitante muy dispares (Rivas y Dborkin, 2018).

En lo que respecta a la evolución de los salarios docentes, los datos muestran que alcanzaron su límite superior en 2015, para luego comenzar a perder poder adquisitivo, regresando en 2018 a los niveles de 2007. Esta caída deja ver los efectos de la alta y persistente inflación, así como de la tendencia a la baja de las actualizaciones salariales en toda la economía, que incluso se profundizó con la incorporación de la cláusula "gatillo" de actualización del salario en el marco de la Paritaria Nacional Docente. **Si bien esta cláusula logró solucionar la superposición entre ambos niveles salariales, traccionó los salarios docentes hacia a la baja en términos reales**, dado que el salario mínimo, vital y móvil se actualiza por debajo de la inflación acumulada efectiva y de las expectativas de inflación para el próximo año.

También en materia de salario docente se evidencian fuertes disparidades interprovinciales, que se mantuvieron a lo largo de todo el período analizado, entre 2003 y 2018. En el último período se redujeron como consecuencia de la disminución de los salarios en las provincias que mejor pagan. Si bien una parte de estas desigualdades probablemente obedezcan a diferencias en los costos de vida (variable que no fue contemplada en el análisis por falta de datos), la brecha de 2,1 veces entre la provincia que más y la que menos paga en 2018 obliga a revisar el rol de fondos nacionales en materia de compensación.

A grandes rasgos, **estos hallazgos revelan las debilidades de los mecanismos actuales de protección del financiamiento educativo frente a los vaivenes económicos, y una desigualdad estructural y persistente que vuelve urgente un rol más preponderantemente redistributivo por parte del Estado nacional.**

Los hallazgos reafirman la necesidad de avanzar en la creación e institucionalización de instrumentos concretos para la protección de los niveles de inversión y de su equidad

distributiva. Revelan que el estado de situación del financiamiento educativo en Argentina es el resultado una política que no termina de institucionalizarse como política de Estado. La coyuntura reciente comenzó a hacer evidentes las limitaciones de los instrumentos en función de los ciclos fiscales y económicos en los que el país y la educación se encuentran inmersos; e hizo explícitos los desafíos pendientes e irresueltos en materia de financiamiento educativo en el concierto federal.

Así, la Argentina necesita construir consensos que permitan institucionalizar mecanismos de financiamiento educativo orientados a garantizar la inversión educativa necesaria con un sentido de justicia. Es necesario definir metas educativas objetivas que direccionen los recursos. A su vez, se necesita incorporar criterios **de distribución de los fondos entre provincias que sean más sensibles a los indicadores que determinan las desigualdades estructurales**, como los recursos fiscales por habitante.

Asimismo, **los instrumentos de financiamiento educativo deberían definir claramente el alcance de las obligaciones de los gobiernos nacional y jurisdiccionales**, de forma que los desafíos de la coyuntura macroeconómica y fiscal no permitan a la puja entre Nación y provincias poner en jaque el cumplimiento pleno del derecho a la educación en todo el territorio nacional.

Estos instrumentos deberían posicionar al Estado Nacional como garante de la inversión educativa protegida en el marco de pautas y criterios de distribución de sus recursos sustentando en criterios objetivos, tal como la que se ha logrado en la definición de la fórmula polinómica[33] de distribución de fondos del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), que establece su reparto en función de variables claras y transparentes para las jurisdicciones provinciales.

En un año electoral, estas discusiones con miras al establecimiento de acuerdos y a la generación de políticas de Estado cobran aún mayor importancia en un país en que los traspasos electorales suelen poner en riesgo la continuidad de las políticas. Es necesario reforzar los compromisos de garantía de la inversión tanto en lo que respecta a su magnitud, como a su equidad, eficiencia y calidad. Solo a partir de acuerdos intersectoriales y de largo plazo podrá la Argentina avanzar en garantizar el derecho a la educación mediante un financiamiento sostenido, suficiente, equitativo y eficaz.

[33] El coeficiente de distribución del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional consta de dos componentes que dan cuenta tanto del tamaño del sector educativo de referencia como de la situación educativa (70%) y socioeconómica (30%). El coeficiente de distribución provincial para cuantificar el incremento adicional respectivamente se consideraron principalmente variables educativas y poblacionales, pero no se ponderó la cuestión socioeconómica como variable para el cálculo de la participación de cada jurisdicción provincial.

Referencias bibliográficas

Bezem, P., Mezzadra, F. y Rivas, A. (2014). *¿Se cumplió la Ley de Financiamiento Educativo?* Documento de Políticas Públicas/Análisis Nº 135, Buenos Aires, CIPPEC.
https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1331.pdf

Carciofi, R. y Carreras, P. (2018). Presupuesto 2019: déficit primario cero y el replanteo de la estrategia fiscal. *Informe de Monitoreo y Evaluación*, septiembre 2018. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: http://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/10/IMyE-ADE-Informe-de-Presupuesto-2019-VF-2.pdf

Claus, A. (2017). *La Paritaria Nacional Docente y la política de Salarios Mínimos Docentes en la Argentina entre 2005 y 2016: Impacto, limitaciones y desafíos*. Revista Estado y Políticas Educativas Nº 9. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina.
http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1510808771_193-219.pdf

Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) de la Nación Argentina. (2019). *Informe de modificaciones presupuestarias del Año 2018.* Honorable Congreso de la Nación Argentina.
https://www.opc.gob.ar/

Rivas, A. y Dborkin, D. (2018). *¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina?*. Documento de Trabajo N° 162. Buenos Aires: CIPPEC
https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/02/DT-162-EDU-Financiamiento-educativo_2018-01-VF-2.pdf

Steinberg, C. y Scasso, M. (2019). El acceso a la educación inicial. Buenos Aires: UNICEF y CIPPEC.

Tedesco, J. C. (2016). *La Educación en el centro del debate: el desafío simultáneo de la universalización y la mejora de la calidad de la enseñanza.* En Filmus, D. *Pensar al Kirchnerismo.* Siglo XXI, Argentina.

Anexo I. Apéndice estadístico

Tabla A1. Variables macroeconómicas. Años 2005 / 2017

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tasa de Inflación Anual (variación promedio anual en %)	9,60%	10,90%	17,30%	25,00%	15,90%	22,20%	21,70%	22,50%	24,00%	37,60%	28,10%	41,90%	25,70%
Tasa de Crecimiento del PIB (variación real interanual en %)	8,90%	8,00%	9,00%	4,10%	-5,90%	10,10%	6,00%	-1,00%	2,40%	-2,50%	2,70%	-1,80%	3,60%
Presión Tributaria Consolidada (Nación y Provincias, en % PIB)	24,90%	25,40%	26,60%	27,90%	29,10%	29,30%	29,50%	30,70%	31,30%	31,40%	31,60%	31,00%	30,60%
Gasto Público Consolidado (Nación, Provincias y Municipios, en % PIB)	26,80%	27,80%	30,40%	32,30%	37,60%	36,70%	37,90%	39,30%	41,30%	42,80%	45,00%	43,50%	43,00%
Inversión Consolidada en Educación, Ciencia y Tecnología (Nación y Provincias, en % PIB)	4,20%	4,60%	4,90%	5,20%	5,90%	5,40%	5,80%	5,90%	6,00%	5,90%	6,40%	6,10%	s.d.

Notas: Base de PIB año 2004, para periodo 2005 a 2017.
Fuente: CIPPEC, sobre la base del Ministerio de Hacienda de la Nación y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Nación y la CGECSE/DNPPE/SICE/MECCyT.

Tabla A2. Evolución de la inversión del Estado Nacional por finalidad y función. 2005-2019

Finalidad y función	2005	2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Administracion Gubernamental	5.639	6.623	32.822	45.191	60.394	83.173	133.264	176.643	150.180	167.936
Defensa y Seguridad	5.958	8.673	30.446	40.982	60.845	79.025	106.698	127.615	143.227	187.771
Seguridad Social	28.867	56.570	236.509	314.845	425.326	611.547	883.144	1.195.793	1.508.599	2.086.513
Salud	2.831	5.074	19.602	28.577	39.353	56.086	74.311	95.000	115.608	149.697
Educacion y Cultura	5.461	11.157	38.956	51.943	70.627	98.805	129.150	165.115	189.575	229.304
Ciencia y Tecnica	1.196	2.291	8.651	11.664	16.218	20.949	27.038	33.705	34.023	46.259
Otros Servicios Sociales*	12.724	10.305	26.852	42.332	62.623	74.427	82.304	106.329	119.704	130.307
Servicios Económicos	12.113	24.474	119.989	170.603	311.963	298.037	388.389	339.147	399.078	428.135
Deuda Pública	12.050	17.253	48.007	44.798	87.016	109.613	306.815	324.657	543.332	746.389
Total	**86.839**	**142.421**	**561.833**	**750.935**	**1.134.364**	**1.431.662**	**2.131.113**	**2.564.005**	**3.203.325**	**4.172.312**

Fuente: CIPPEC en base a información presupuestoabierto.gob.ar. Corresponde a la ejecución presupuestaria anual con criterio de devengado respectivamente y Ley de Presupuesto del año 2019.

Tabla A3. Evolución del financiamiento educativo por programa presupuestario. 2012-2019

Administración Pública Nacional	Políticas Educativas*	Ejecución presupuestaria 2012/2018 y crédito vigente 2019 (en millones de $ corrientes)							
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ministerio de Educación de la Nación	Educación Superior Universitaria (SPU)**	$21.436,50	$27.255,80	$36.326,40	$48.448,50	$63.131,80	$86.726,20	$108.824,50	$138.114,10
	Fondos Nacionales Salarial (CFE) (Fonid y Compensación)	$4.972,50	$4.883,60	$5.392,10	$7.712,70	$18.969,30	$24.090,10	$24.571,20	$26.419,20
	Gestión Educativa y Política Socioeducativa (SGE)	$1.453,80	$2.492,20	$4.622,10	$5.993,90	$5.134,60	$4.541,30	$3.467,30	$2.133,30
	Infraestructura y Equipamiento (DIyE)	$1.172,40	$1.596,70	$2.181,50	$2.836,30	$2.559,30	$3.136,00	$2.849,10	$2.614,80
	Educación Técnica (INET)	$1.006,90	$1.323,80	$1.555,40	$2.524,00	$638,50	$3.326,20	$4.055,40	$4.420,60
	Formación Docente (INFOD)	$130,10	$544,00	$700,70	$984,80	$1.054,90	$1.375,90	$1.428,40	$1.387,20
	Evaluación de la Educación (SECEVAL)	$35,80	$88,00	$96,00	$73,50	$306,90	$370,40	$332,60	$559,60
	Innovación y Calidad (SICE)	$112,70	$99,50	$74,50	$74,00	$907,90	$231,70	$1.260,80	$1.350,00
	Fortalecimiento Territorial y Acompañamiento de Organizaciones Educativas (SGE)****	-	-	-	-	-	-	$71,50	$1.323,30
	Erogaciones Figurativas y Transferencias Varias	$116,60	$152,60	$168,10	$221,20	$257,00	$301,50	$258,80	$4.275,80
	Resto de acciones***	$301,30	$391,40	$528,40	$734,60	$948,20	$1.140,00	$1.257,90	$1.682,80
	Subtotal	**$30.738,60**	**$38.827,50**	**$51.645,10**	**$69.603,40**	**$93.902,30**	**$125.239,30**	**$148.377,60**	**$184.280,70**
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (ANSES)	Conectar Igualdad / PLANIED	$1.278,50	$4.116,90	$4.150,20	$2.352,90	$2.316,10	$3.646,50	$3.053,00	$1.428,00
	PRO.GRE.SAR	-	-	-	$6.868,30	$9.045,30	$8.156,90	$10.645,40	$9.480,60
	Subtotal	**$1.278,50**	**$4.116,90**	**$4.150,20**	**$9.221,20**	**$11.361,40**	**$11.803,40**	**$13.698,40**	**$10.908,60**
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Ministerio del Interior y Obras Públicas	Infraestructura: Educación Básica/Fortalecimiento de Jardín de Infantes	$616,00	$418,40	$796,50	$2.102,70	$1.756,90	$2.508,90	$2.673,90	$2.556,40
	Infraestructura: Educación Universitaria	$171,60	$198,40	$175,30	$411,40	$543,50	$1.024,00	$408,00	$29,60
	Subtotal	**$787,70**	**$616,80**	**$971,80**	**$2.514,00**	**$2.300,40**	**$3.532,90**	**$3.081,90**	**$2.586,00**
	TOTAL	**$32.804,70**	**$43.561,10**	**$56.767,10**	**$81.338,70**	**$107.564,10**	**$140.575,60**	**$165.157,90**	**$197.775,30**

Fuente: CIPPEC en base a información presupuestoabierto.gob.ar. Corresponde a la ejecución presupuestaria anual con criterio de devengado respectivamente y Ley de Presupuesto del año 2019.
*Las siglas entre paréntesis corresponden a la dependencia institucional de los programas presupuestarios: Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), Consejo Federal de Educación (CFE), Secretaría de Gestión Educativa (SGE), Dirección de Infraestructura y Equipamiento (DIyE), Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD), Secretaría de Evaluación (SECEVAL), Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SICE), Plan Nacional Integral de Educación Digital (PLANIED) y Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR); **Incluye CONEAU; ****Acompañamiento de Organizaciones Educativas tiene por objeto asistir a Centros, Alumnos y Bibliotecas, aunque resulta llamativo que para para el año 2019 se incorporó una partida en Acciones Especiales por $1.026 millones (78% del total del programa) cuyo objeto de gasto consiste en Transferencias a Universidades Nacionales; ***Corresponde a Actividades Centrales, Cooperación Internacional, Fundación Miguel Lillo y el saldo del programa de Becas No Asignable a Programas.

Tabla A4. Presupuesto en educación digital por rubro (en millones de $ corrientes). 2012-2019

Políticas Digitales (Programa Conectar Igualdad / PLANIED)	Ejecución presupuestaria 2012/2018 y crédito inicial 2019 (en millones de $ corrientes)							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gastos en Personal	$20,80	$25,50	$29,90	$36,60	$44,40	$942,40	$256,30	$298,20
Bienes de Consumo	$27,00	$2,10	$0,00	$0,00	$0,00	$0,00	$3,80	$0,80
Servicios No Personales	$588,00	$250,40	$480,80	$567,40	$377,70	$2.086,00	$599,50	$725,30
Bienes de Uso	$642,70	$3.838,90	$3.639,40	$1.748,90	$1.894,10	$618,10	$2.193,40	$403,50
Total	**$1.278,50**	**$4.116,90**	**$4.150,20**	**$2.352,90**	**$2.316,10**	**$3.646,50**	**$3.053,00**	**$1.428,00**

Nota: *corresponde a Actividades Centrales, Cooperación Internacional, CONEAU, Fundación Lillio y el saldo del programa de Becas No Asignable a Programas.
Fuente: CIPPEC en base a información presupuestoabierto.gob.ar. Corresponde a la ejecución presupuestaria anual con criterio de devengado respectivamente y Ley de Presupuesto del año 2019.

Tabla A5. Presupuesto en infraestructura escolar (en millones de $ corrientes). 2012-2019

Jurisdicción de la Administración Pública Nacional	Programa Presupuestario / Política Educativa	Ejecución presupuestaria 2012/2018 y crédito inicial 2019 (en millones de $ corrientes)							
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ministerio de Educación de la Nación	Infraestructura y Equipamiento (N° 37)	$1.172,40	$1.596,70	$2.181,50	$2.836,30	$2.559,30	$3.136,00	$2.849,10	$2.614,80
	Sub-Total	**$1.172,40**	**$1.596,70**	**$2.181,50**	**$2.836,30**	**$2.559,30**	**$3.136,00**	**$2.849,10**	**$2.614,80**
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios / Ministerio del Interior y Obras Públicas	Infraestructura: Educación Básica/Fortalecimiento	$616,00	$418,40	$796,50	$2.102,70	$1.756,90	$2.508,90	$2.673,90	$2.556,40
	Infraestructura: Educación Universitaria*	$171,60	$198,40	$175,30	$411,40	$543,50	$1.024,00	$408,00	$29,60
	Sub-Total	**$787,70**	**$616,80**	**$971,80**	**$2.514,00**	**$2.300,40**	**$3.532,90**	**$3.081,90**	**$2.586,00**
TOTAL		**$1.960,00**	**$2.213,40**	**$3.153,30**	**$5.350,30**	**$4.859,60**	**$6.668,90**	**$5.931,00**	**$5.200,80**

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información de www.presupuestoabierto.gob.ar y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2019/Oficina Nacional de Presupuesto/ONP/Ministerio de Hacienda de la Nación.

Tabla A6. Presupuesto en PRO.GRE.SAR (en millones de $ corrientes). 2012-2019

Jurisdicción de la Administración Pública Nacional	Programa Presupuestario / Política Educativa	Ejecución presupuestaria 2012/2017 y Presupuestos 2018 y 2019 (en millones de $ corrientes)				
		2015	2016	2017	2018	2019
Ministerio de Educación de la Nación	PRO.GRE.SAR	-	-	-	$9.967,20	$9.480,60
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (ANSES)	PRO.GRE.SAR	$6.868,30	$9.045,30	$8.156,90	$678,30	$0,00
Total		**$6.868,30**	**$9.045,30**	**$8.156,90**	**$10.645,40**	**$9.480,60**

Nota: *Se incluyen $19,6 millones de pesos presupuestados para el 2019 en infraestructura Universitaria a cargo del Ministerio de Educación de la Nación.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información de www.presupuestoabierto.gob.ar y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2019/Oficina Nacional de Presupuesto/ONP/Ministerio de Hacienda de la Nación.

Tabla A7. Política nacional de apoyo a los salarios docentes provinciales (en millones de $ corrientes). 2012-2019

Programa Presupuestario / Política Educativa	Ejecución presupuestaria 2012/2018 y crédito inicial 2019 (en millones de $ corrientes)							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Compensaciones Salariales	$1.220,40	$980,60	$1.343,70	$1.764,60	$2.112,00	$1.756,30	$919,20	-
Fondo Nacional de incentivo Docente	$3.752,10	$3.903,00	$4.048,40	$5.948,10	$16.851,30	$22.333,80	$23.652,00	-
Total	**$4.972,50**	**$4.883,60**	**$5.392,10**	**$7.712,70**	**$18.963,30**	**$24.090,10**	**$24.571,20**	**$26.419,20**

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información de www.presupuestoabierto.gob.ar y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2019/Oficina Nacional de Presupuesto/ONP/Ministerio de Hacienda de la Nación.

Anexo II. Aclaraciones metodológicas

Para el cálculo de la inversión en $ constantes de 2018 correspondiente a la ejecución presupuestaria 2015 a 2018 se utilizó el IPC Nacional empalmada con la serie de IPC-ECOLATINA y para para el año 2019 la proyección de inflación anual surge del Mensaje del Presupuesto Oficial del año 2019 del Ministerio de Hacienda de la Nación.

Para el cálculo del índice de precios al consumidor se consideró el promedio anualizado que surge de los promedios los 12 meses correspondientes a cada año. En el año 2018 el mes de diciembre se consideró la expectativa mensual publicada por el Relevamiento de Expectativas del Mercado del BCRA.

Los IPC utilizados para el cálculo de inversión educativa en $ constantes de 2018 fueron los siguientes:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019*
IPC	28,946	35,900	49,417	63,318	89,850	112,985	151,56	204,303

Anexo III. El ABC de la inversión educativa: claves para comprender el financiamiento educativo en el contexto del presupuesto público[34]

La educación es un derecho personal y social garantizado por la Constitución Nacional. El Estado, en tanto garante de este derecho, es responsable por la inversión pública necesaria para su cumplimiento[35].

En la Argentina, la responsabilidad del Estado sobre la educación se encuentra distribuida principalmente entre 25 entidades: la Nación y las 24 jurisdicciones subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). La configuración actual de esta distribución es el resultado del proceso de transferencia de los servicios educativos completado a principios de los años 90. En esa década, se estableció que la gestión y el sostenimiento del sistema educativo en sus niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario es competencia de las provincias y la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires. El nivel nacional, por su parte, quedó como responsable del nivel universitario y de la implementación de políticas que tiendan a fortalecer la equidad y justicia distributiva en todos los niveles del sistema educativo argentino.

El Presupuesto educativo nacional

El presupuesto educativo nacional se define cada año mediante la ley de presupuesto. En ella, se determina cómo se distribuyen los ingresos disponibles en el interior de la Administración Pública Nacional (APN) en: (1) distintas *jurisdicciones presupuestarias*[36] (el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología es una de ellas, por ejemplo) y otras entidades (como los organismos descentralizados); (2) distintas *finalidades y funciones* (los recursos pueden ser destinados a finalidades educativas en cualquier jurisdicción de la APN); (3) otras sub clasificaciones como programas presupuestarios, actividades e incisos, entre otras[37].

Para comprender el financiamiento educativo en los términos en los que lo plantea la Ley de Educación Nacional y la Ley de Financiamiento Educativo, es necesario analizar el presupuesto asignado a las políticas educativas destinadas al sistema educativo, que no necesariamente se implementan del propio Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Por ejemplo, en algunos años, el programa Conectar Igualdad estuvo bajo la órbita de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), dependiente del hoy llamado Ministerio de Producción y Trabajo. Por ello, en este documento se consideró como inversión educativa nacional estrictamente a los fondos destinados al financiamiento del sistema educativo nacional propiamente dicho, excluyendo a las erogaciones clasificadas con finalidad de educación y/o cultura que no tienen incidencia sobre el sistema educativo nacional. Es sobre esta misma concepción de inversión

34 En este documento se colocará el foco sobre la inversión educativa pública, que constituye la mayor parte del financiamiento de la educación. No obstante, es importante mencionar que el sistema educativo también es destinatario de inversión privada: aquella que hacen las familias y las empresas. Sobre ésta no existen datos actualizados en nuestro país: no se conoce cuánto aportan los privados en aranceles escolares, compra de útiles, libros, uniformes, transporte hacia la escuela, entre otras variables.

35 Diversas leyes delimitan la forma y el alcance en la que debe hacerlo; dos de ellas son clave para entender la regulación normativa vigente. La Ley Nacional de Financiamiento Educativo Nº26.075/05 impulsó el incremento de recursos destinados al financiamiento de la educación, mediante la implementación de metas fiscales de expansión del gasto en educación, ciencia y tecnología. Posteriormente, la Ley Nacional de Educación Nº26.026/06 reorientó la asignación de recursos para sostener que el 6% del PIB sea destinado exclusivamente a educación.

36 El Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional define a las jurisdicciones presupuestarias como "organizaciones públicas sin personería jurídica, que integran la Administración Central y que representan a cada uno de los poderes establecidos por la Constitución Nacional" (p. 28).

37 El Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional ofrece una descripción detallada de estas clasificaciones y su significado. Se encuentra disponible en: http://capacitacion.mecon.gob.ar/manuales_nuevo/Presupuesto-Clasificador13.pdf (consultado 7/2/2019)

educativa nacional que se calcula, por ejemplo, el cumplimiento de la meta de inversión fijada desde el nivel nacional.

El presupuesto asignado dentro de cada jurisdicción (al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología le corresponde la jurisdicción número 70, por ejemplo) se divide en *programas presupuestarios* que corresponden a líneas de acción y a veces coinciden con programas de política pública. Entre los programas de la jurisdicción 70 se incluyen, por ejemplo, los siguientes: "Desarrollo de la Educación Superior", con la Secretaría de Políticas Universitarias como unidad ejecutora de este presupuesto; "Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas", ejecutado por la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas; "Acciones de Formación Docente", ejecutado por el Instituto Nacional de Formación Docente; entre otras.

Dentro de cada uno de los programas, el presupuesto se asigna y se ejecuta por *actividades*. Por ejemplo, "Formación de Personas con Desempeño en Docencia sin Título Correspondiente" y "Formación Especializada para Directores y Supervisores" son algunos de los programas incluidos dentro del programa "Acciones de Formación Docente". También se clasifica por *inciso*, que refiere el tipo de objeto del gasto: en transferencias, en personal, en bienes de consumo, en servicios no personales, en bienes de uso, entre otros[38]. De los 1.387 millones de pesos asignados a las acciones de formación docente en la Ley de Presupuesto 2019, por ejemplo, se espera erogar 795 en concepto de transferencias a provincias, 84 en concepto de gastos en personal y 300 en concepto de becas de incentivo a la formación docente.

Cabe aclarar que la distribución del presupuesto aprobada por ley presupuestaria año a año (el "crédito vigente") no siempre coincide con la magnitud de los fondos ejecutados efectivamente (el "crédito devengado"), puesto que median durante el ejercicio del año fiscal múltiples reasignaciones presupuestarias y casos de sub- o sobre-ejecución. No obstante, el criterio de devengado es el establecido por regla metodológica por la Dirección de Gastos Sociales del Ministerio de Hacienda de la Nación como herramienta de contabilidad pública.

Coparticipación Federal de Impuestos y presupuesto educativo provincial

Los ingresos públicos mediante los que se financian los servicios educativos provienen en su mayoría del cobro de impuestos a la población: son los recursos fiscales recaudados por la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Una primera tensión que da cuenta de la complejidad del federalismo fiscal-educativo se funda en el hecho de que la mayor parte de los impuestos son cobrados desde el nivel nacional, con el fin de evitar la doble tributación por parte de empresas radicadas en más de una provincia. Esto fundamenta la existencia de un sistema de repartición que permite a las provincias contar con los recursos fiscales necesarios para financiar la prestación de servicios, entre ellos los educativos.

El mecanismo fiscal creado con estos fines se denomina Coparticipación Federal de Impuestos, en la actualidad regido por la Ley N°23.548 de 1988. Implica dos instancias de repartición de los recursos fiscales recaudados por el tesoro nacional: (1) la *distribución primaria*, que define qué parte de esos recursos serán para el Estado Nacional y qué parte estará destinada al conjunto de las jurisdicciones subnacionales; (2) la *distribución secundaria*, que establece la participación de cada provincia en la distribución de recursos totales.

[38] En "bienes de consumo" se imputan gastos en productos alimenticios, textiles, vestuario, productos de papel e impresos, productos de cuero, elementos de limpieza, útiles de escritorio, entre otros. Como "servicios no personales" se imputan los gastos en servicios básicos (energía eléctrica, agua, gas, etc.), alquileres y derechos, mantenimiento y limpieza, servicios profesionales, técnicos, financieros, comerciales, pasajes y viáticos, impuestos y otras tasas, y gastos de publicidad, entre otros. Se consideran "bienes de uso" a los bienes preexistentes (tierras, edificios), las construcciones, la maquinaria y el equipamiento, las obras de arte, los activos intangibles (como los programas de computación), entre otros.

Los coeficientes de la distribución primaria fueron establecidos por la mencionada ley. La distribución primaria se definió en un 42,34% para la Nación y un 54,36% para las provincias, sumado a un 2% para la recuperación del nivel relativo de desarrollo de las provincias más atrasadas y un 1% al fondo de Adelantos del Tesoro Nacional. La distribución secundaria se realiza de acuerdo con porcentajes fijos definidos como resultado de las demandas contrapuestas de los gobernadores provinciales al momento de discutirse la ley y la normativa adicional modificatoria. Diversos estudios demuestran que esta distribución resulta injusta en el sentido de que no responde a criterios objetivos como el tamaño de la población de cada jurisdicción, el Producto Bruto Geográfico o los recursos fiscales disponibles por habitante. CIPPEC ha puesto en evidencia la injusticia del esquema de la coparticipación en lo que respecta al financiamiento educativo en diversos informes (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012; Rivas y Dborkin, 2018). Además de injusto, el esquema de la coparticipación federal resulta particularmente rígido: para modificarlo es necesario sancionar una ley modificatoria con mayoría absoluta de las cámaras de Senadores y Diputados, lo cual es difícil de lograr visto que las provincias más beneficiadas por el régimen vigente son las más sobrerrepresentadas en el Congreso Nacional).

Los fondos correspondientes a la distribución secundaria destinados a las 24 jurisdicciones deben ser girados por el gobierno nacional de forma automática, por lo que las transferencias monetarias realizadas por este concepto son consideradas *transferencias automáticas* (TA). Una vez transferido al tesoro provincial, el presupuesto queda en manos de cada uno de los gobiernos provinciales, quienes lo ejecutan según sus prioridades presupuestarias a excepción de los casos en que están reglamentadas afectaciones específicas de los fondos coparticipados.

La Educación es uno de esos casos. La Ley de Financiamiento Educativo, sancionada en 2005, dispuso en su art. 7 que una parte de los recursos coparticipados anualmente a las provincias fuera afectada para ser destinada específicamente al financiamiento educativo. Así, de los recursos que las provincias reciben por vía de la distribución secundaria, una porción determinada (por una fórmula definida por la misma Ley de Financiamiento Educativo según criterios de tamaño de matrícula, incidencia de la ruralidad y población no escolarizada) debe ser destinada sí o sí al sector educativo dentro del presupuesto provincial. Esto no implica que no puedan destinarse más recursos a la educación por fuera de esto.

Una tercera fuente de ingresos para financiar los sistemas educativos provinciales son las *transferencias no automáticas* (TNA). Son aquellas transferencias erogadas desde el nivel nacional hacia las provincias para el financiamiento de políticas educativas por cada administración de gobierno. Su distribución es discrecional: queda a criterio de las autoridades del gobierno nacional[39].

Éstas se realizan por medio de mecanismos no automáticos en el marco de la ejecución del presupuesto asignado a los distintos programas llevados adelante desde el nivel nacional. En la actualidad, la dinámica establecida para la definición y realización de estas transferencias gira en torno a la elaboración de *Planes Operativos Anuales Integrales* (POAI)[40] por parte de las provincias. Con el fin de afianzar la integración y planificación coordinada de las políticas educativas, desde la cartera nacional se promueve que cada jurisdicción elabore un POAI donde se dé cuenta de

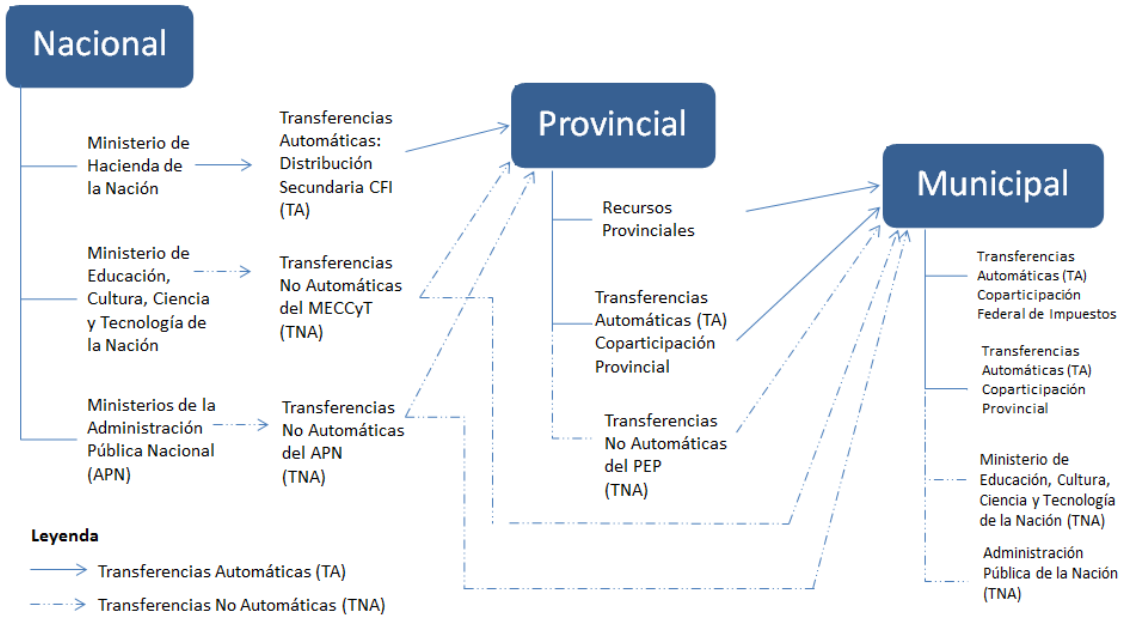
39 El Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación posee sólo dos programas presupuestarios distribuidos en base a criterios objetivos explícitos (funciones polinómicas de distribución): los ingresos destinados al Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), en función de lo establecido por la Ley de Educación Técnico-Profesional, y el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FoNID), que considera la distribución de cargos y personas que se desempeñan en las escuelas de cada jurisdicción provincial. No obstante, sólo los criterios de distribución del presupuesto del INET son de acceso público y el resto de los programas presupuestarios no presentan criterios federales de distribución para establecer la necesidad, capacidad y/o esfuerzo del objeto de los montos transferidos a cada una de las jurisdicciones.

40 Véase www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/poai para más información.

"las líneas de acción y actividades que cada provincia pondrá en marcha cada año para la consecución de los objetivos de mediano plazo, en función de sus realidades, necesidades y contextos" (MECCyT, 2016). Se requiere que las acciones definidas en el marco de los POAI busquen cumplir con los objetivos del Plan Estratégico Nacional Argentina Enseña y Aprende 2016-2021, aprobado por el Consejo Federal de Educación mediante la resolución N° 285/16.

El financiamiento de los POAI se implementa mediante un fondo rotatorio que el nivel nacional transfiere a medida que las provincias van ejecutando los fondos transferidos previamente. Desde el nivel nacional se exige por parte de las provincias la rendición de los fondos transferidos.

A modo de resumen, los presupuestos educativos provinciales, mediante los cuales las provincias financian los niveles educativos a su cargo, se componen a grandes rasgos de de: (1) los ingresos provenientes de impuestos provinciales; (2) los recursos nacionales transferidos automáticamente (TA) por el Ministerio de Hacienda siguiendo los criterios de la coparticipación; (3) los recursos transferidos no automáticamente (TNA) desde la cartera educativa nacional u otros ministerios nacionales.



Acerca de los autores

Agustín Claus: consultor del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Administración y maestrando en Políticas Públicas y Desarrollo Gubernamental de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de posgrado del Seminario de Economía de la Educación en la Maestría de Ciencias Sociales con Orientación en Educación de la FLACSO. Es autor de varios artículos especializados en planeamiento, economía y administración de la educación. Fue Director Nacional de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Nación.

Belén Sanchez: coordinadora del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación por la Universidad de San Andrés. Magíster en Educación y Desarrollo Internacional por el Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Se desempeña como docente de materias de política educativa y metodología de la investigación en la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés. Fue docente del Curso de Preparación Universitaria del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín.

Este documento se realizó en el marco del proyecto "Monitoreo del Financiamiento Educativo en Argentina", dirigido por Alejandra Cardini, Directora del Programa de Educación de CIPPEC.

El Programa de Educación trabaja para fortalecer al Estado en el diseño y la implementación de políticas que contribuyan a avanzar hacia una mayor justicia educativa en la Argentina.

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

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por la Fundación Lúminis.

Notas

CIPPEC políticas públicas *public policies*

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

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

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

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org www.cippec.org