

Aportes para la equidad educativa

¿Por qué hace falta una nueva Ley de Financiamiento educativo?

*“Ninguna meta educativa debería considerarse lograda
a menos que se haya logrado para todos”
Declaración de Incheon, 2015*

Argentina es un país federal cuya gestión educativa es descentralizada en los gobiernos de las 24 jurisdicciones. El federalismo educativo argentino presenta la necesidad de establecer un modelo de financiamiento que garantice el derecho a la educación en un país sumido en profundas desigualdades. Por tanto, la justicia educativa debe pensarse en términos de las políticas educativas necesarias, la inversión requerida para su cumplimiento y las fuentes que la garanticen.

1. ¿De dónde venimos?

Antecedentes sobre la regulación del financiamiento educativo: alcances y limitaciones

El Estado Nacional cuenta con tres antecedentes que generan aprendizajes y permiten re pensar la modalidad de financiamiento educativo desde una perspectiva de justicia:

- i. **Ley Federal de Educación N° 24.195/93** establecía que debía duplicarse la inversión hasta llegar al 6% del PBI para el financiamiento educativo. Sin embargo, en esa oportunidad no se habían establecido los medios ni la estrategia para alcanzar esa meta. Tampoco se había previsto cuál sería el rol ni el aporte específico de los distintos niveles de gobierno al presupuesto. Esta Ley fue derogada en el año 2006.
- ii. **Ley de Educación Nacional N° 26.206/06** en su art. 80 establece que el Estado asignará los recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad y el art. 9 de la Ley de Educación Nacional establece que “El Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las

previsiones de la presente ley. Cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley Nº 26.075, el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6 %) del Producto Interno Bruto (PIB).

- iii. **Ley Nº 26.075/06 de Financiamiento Educativo** cuyo objeto se propone llegar al 6% del PIB en el año 2010. Establece por el plazo de cinco años una asignación específica de recursos coparticipables en los términos del inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional. Crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente. Establece una distribución en el esfuerzo de incremento de la inversión en 60% a cargo de las jurisdicciones y 40% a cargo de Nación.

La tendencia en la distribución de la responsabilidad en el presupuesto consolidado para cumplir con el art. 9° de la LEN consistió en un 75% de responsabilidad de las jurisdicciones y un 25% del Estado Nacional. Así mismo, la Ley expresa metas a alcanzar por cada nivel y modalidad educativa que a la fecha no fueron cumplidas en su totalidad.

“(…) La Ley estableció una fórmula para cada nivel de gobierno en la que se proyectó la secuencia de recursos que debería seguir cada uno. La Ley comprometía a que los sistemas educativos con menor gasto por alumno con relación a los demás mejorasen el desempeño en ese indicador. Por eso se dispuso que, para disminuir esas diferencias, los porcentajes que se afectarían a cada provincia no fueran los mismos para todas. El objetivo buscado fue garantizar que parte del aumento impositivo se destinase a educación y que, a la vez, contribuyera a disminuir las brechas provinciales en el gasto por alumno” (Morduchowickz, 2020).

El monto de la asignación específica correspondiente a cada provincia y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires surge de un índice en función de los siguientes criterios: a) La participación de la matrícula de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total de los niveles inicial a superior no universitario, correspondiente a todos los tipos de educación con una ponderación del 80%; b) La incidencia relativa de la ruralidad en el total de la matrícula de educación común de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ponderación con una ponderación del 10%) y c) La participación de la población no escolarizada de 3 a 17 años de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total con una ponderación del 10%. Estos criterios no permitieron garantizar la equidad y por el contrario las desigualdades se profundizaron en el marco de las profundas brechas en los ingresos y el aumento de la pobreza en el país.

Asimismo, ponemos en consideración las siguientes limitaciones:

a. Respetto a la asignación presupuestaria

- Si bien el presupuesto educativo anual asignado a partir del año 2005 fue creciente, el mandato respecto a la asignación anual del 6% del PBI sólo se alcanzó en el año 2015.
- A partir del año 2016 no se cumple con la meta del 6% del PBI, y que cada año disminuye más el presupuesto consolidado en % del PBI destinado exclusivamente a educación.

b. Respetto a la distribución del financiamiento

- La Ley de Coparticipación Federal de Impuestos no se modificó posteriormente a la fecha de caducidad de la Ley de Financiamiento Educativo.
- El incremento de la inversión educativa no puede garantizarse a través del establecimiento de un % de aumento en la participación del presupuesto educativo en el presupuesto total

provincial debido a las diferencias regionales en la obtención de sus recursos y el desequilibrio en los recursos coparticipados.

c. Respecto a la herramienta utilizada (% PBI)

- La caída del PBI repercute en el monto presupuestario fijado para educación.
- El presupuesto educativo no fue declarado intangible y se vio comprometido a partir del ajuste presupuestario producto de la adquisición de deuda pública.

d. Respecto al cumplimiento de las metas

- Vencido el plazo de la Ley en el año 2010 las metas físicas programáticas se cumplieron parcialmente.

La inequitativa distribución del gasto educativo no es un problema abstracto, sino que impacta directamente en el acceso al derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes.

Cuanto menores son los presupuestos educativos, se gasta menos en inversiones de capital y otras erogaciones corrientes: se construyen menos escuelas, se destinan menos fondos para el mantenimiento edilicio, se compran menos materiales pedagógicos, se otorgan menos becas. Al mismo tiempo, las condiciones de pobreza, trabajo infantil, embarazo adolescente afectan directamente las condiciones de acceso al aprendizaje repercutiendo negativamente en la población argentina en edad escolar. Esto requiere de estrategias pedagógicas que atiendan las trayectorias reales de la población estudiantil y políticas socioeducativas de acompañamiento a las trayectorias escolares y transferencias materiales a las familias y estudiantes que así lo requieran. Si proyectáramos la continuidad de la situación que encontró al país en el año 2019, nos llevaría a un 2030 que podría graficarse sintéticamente de la siguiente manera:

Escenario inercial – Nivel inicial Resultados al 2030

45 días y 2 años



2 millones sin cobertura
105.0000 atendidos
10% por los CPI

3 años



311.000 sin cobertura
405.331 atendidos

4 años



80.000 sin cobertura

5

Fuente: Elaboración propia en base a Bases usuarias publicadas por el Ministerio de Educación, 2017 y 2018. Anuarios estadísticos 2017 y 2018. INDEC Población por sexo y grupos quinquenales de edad. Total del país. Años 2010-2040.

Nivel primario – Nivel secundario Resultados

Primaria



18.985 abandonan anualmente
14% cumplimiento de JE o JC al 2030.
420.000 de los 3.000.0000

Secundaria



47% no certifica en el tiempo previsto
14.6 % repitencia en el octavo año
18.6 % abandono en el último año
10% de la matrícula repite cada año (203.000)

6

Fuente: Elaboración propia en base a Bases usuarias publicadas por el Ministerio de Educación, 2017 y 2018. Anuarios estadísticos 2017 y 2018. INDEC Población por sexo y grupos quinquenales de edad. Total del país. Años 2010-2040.

2. ¿Hacia a dónde nos gustaría ir?

2.1. Políticas para el cumplimiento del derecho a la educación en Argentina

“Asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales”.
(LEN, artículo 11 a)

Los objetivos y metas se basan en la concepción de justicia educativa como dimensión pedagógica de los programas y medios de justicia social, y el marco de referencia para la inversión equitativa en términos de infraestructura; docentes capacitados y adecuadamente remunerados; métodos pedagógicos apropiados y apoyados mediante tecnologías actualizadas de información y comunicación; así como la creación de entornos seguros, saludables, con conciencia de género, inclusivos y equipados adecuadamente para facilitar el aprendizaje en diálogo con su contexto.

La justicia educativa requiere una planificación que tenga en cuenta los desafíos que representan las trayectorias escolares para quienes se encuentran en situación de mayor desventaja social. Lo enunciado hasta aquí da cuenta de la imperiosa necesidad de políticas educativas sistémicas, con foco en la población que se encuentra en situación de mayor desventaja.

Si bien es necesario un renovado pacto para la transformación educativa, entendemos que esto implica un camino a largo plazo. Por tanto a continuación se listan las políticas que se sugieren a corto plazo. Luego de ser consensuadas con los actores clave, sus metas deben formar parte del instrumento normativo que oriente la inversión¹:

i. Ampliación de las ofertas educativas

El acceso al derecho a la educación requiere un aumento de secciones y unidades de servicio que contemplen la cantidad de estudiantes proyectados según las trayectorias teóricas y reales de los y las estudiantes de los niveles y modalidades del sistema educativo.

ii. Fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento escolar

Teniendo en cuenta las premisas de la justicia educativa, esta política se propone el fortalecimiento de las escuelas en términos de *igualdad de recursos*. Premisa mínima para la adquisición de habilidades para la vida. De allí que el Estudio realizó el cálculo que permita contar con establecimientos educativos equipados, donde los y las estudiantes puedan encontrar lo que necesitan independientemente de sus condiciones de origen.

a. Disminución de la brecha digital

Disminución de la brecha digital, brindando conectividad a todos los establecimientos educativos, equipamiento tecnológico para cada uno de los establecimientos y la entrega anual de dispositivos electrónicos a la totalidad de ingresantes del nivel primario y secundario. También debe preverse el mantenimiento y actualización del equipamiento y la entrega, reemplazo o actualización de equipamiento para uso de los y las docentes.

iii. Mejora de las condiciones de enseñanza y aprendizaje

Estas mejoras incluyen los siguientes componentes:

- a.** Actualización de salarios docentes.
- b.** Reconocimiento de trabajo remunerado fuera del aula (tiempo destinado a preparación, planificación, trabajo en equipos y por proyectos, entre otras tareas), para todos los niveles y modalidades educativas.
- c.** Fortalecimiento a la gestión institucional y pedagógica a nivel de los establecimientos educativos y el Apoyo a la red de escuelas a través de las funciones de planificación y construcción de conocimiento que permiten intercambiar y sistematizar experiencias y recursos pedagógicos, resolver y planificar situaciones a corto, mediano y largo plazo, entre otras.
- d.** Acompañamiento a las trayectorias socio educativas en el nivel secundario.

¹ La propuesta se basa en Browne, M.; Alvarez, M.; Paredes, D.; Gardyn, N.; Oviedo, M.; Herbón, M. "El Derecho a la educación en números: ¿cuál es la inversión necesaria para cumplirlo en los próximos 10 años? Metas de inversión para el cumplimiento del derecho a la educación al 2030 en Argentina. Propuesta para abrir la discusión de mediano y largo plazo.", Fundación SES, UNIFE, 2020. <https://fundses.org.ar/es/biblioteca/derecho-la-educacion-en-numeros>.

Se prevén horas de tutorías docentes para los estudiantes en cada establecimiento educativo para el fortalecimiento de trayectorias para la mejora de aprendizajes; vinculación con el sistema de salud, familia y otras tareas socio educativas que cada establecimiento identifique como prioritarias.

e. Capacitación docente

Una de las condiciones para la jerarquización docente es la capacitación permanente de los equipos. Se considera el desarrollo de cursos de capacitación continua para los niveles inicial, primario y secundario y modalidades educativas según dos estrategias de implementación: i. formación virtual a distancia; b. formación en servicio.

iv. **Mejora de las condiciones materiales de las familias y estudiantes:**

Refiere a las políticas complementarias a la educación y que habitualmente no forman parte del presupuesto educativo: transferencias económicas, alimentos, transporte.

2.2. Financiamiento para la justicia educativa

La Ley de Financiamiento Educativo significó una importante conquista que, aunque no cumplió con todas sus promesas, impactó favorablemente en el presupuesto educativo del periodo 2006 – 2015. Esta conquista no se dio en forma aislada, sino en forma asociada con un conjunto de políticas que redundaron en la mejora en el acceso a la educación a favor de un importante número de estudiantes.

Sin embargo, vencido el plazo de la Ley aún estamos muy lejos de cumplir con la meta de universalización del derecho a la educación y quienes se ven perjudicados/as son los que menos tienen. Esto requiere un esfuerzo presupuestario mayor cuya inversión esté dirigida a saldar las inequidades en términos geográficos, de establecimientos educativos e incluso al interior de cada aula.

Tal como ya fuera mencionado, la volatilidad económica argentina hace que la referencia del % de PBI no resulte una garantía para la asignación presupuestaria requerida. Al mismo tiempo, la ausencia de una coparticipación equitativa y solidaria hace a la desigual distribución de los recursos entre las provincias e impacta directamente en la inversión que cada estudiante recibe para garantizar su derecho a la educación.

Es por ello que se requieren nuevos instrumentos normativos que permitan operativizar e institucionalizar la justicia educativa. En este sentido, se propone un Acuerdo Educativo que tenga como centro al sujeto – estudiante y la justicia educativa como orientadora de la inversión requerida.

Esto nos lleva a un **modelo de Inversión Estudiante Equidad** como parámetro para el costeo del presupuesto educativo necesario para el cumplimiento de las metas previstas en la LEN y los compromisos asumidos por el país en el marco de la Agenda 2030.

Frente a la responsabilidad que tienen los gobiernos provinciales de garantizar el derecho a la educación, las respuestas son heterogéneas y no guardan necesariamente una relación directa entre los recursos disponibles y el esfuerzo del presupuesto ejecutado para educación. Es por ello que una de las respuestas al problema del financiamiento de la educación podría estar dada en la búsqueda de los incentivos por parte del nivel nacional, que promuevan un mayor esfuerzo en las esferas provinciales, al mismo tiempo

que debe discutirse el actual sistema de distribución de los recursos entre las provincias, en el marco de un consenso federal con la participación de los actores clave.

Esto implica una discusión acerca de cómo ampliar los recursos fiscales en términos de mecanismo que impulsen la justicia fiscal, y la distribución de los ingresos fiscales de la Argentina, así como también las formas que esta distribución debe adquirir para garantizar el derecho a la educación. Aquí se plantean cuestiones que tienen que ver con la igualdad de oportunidades, la equidad y la justicia social en el marco de un modelo pedagógico vinculado a la justicia educativa.

A continuación, se detallan orientaciones para el costeo de la **Inversión Estudiante Equidad (IEE)** que en base a un Plan Estratégico 2020 – 2030 (con un corte 2024) deberá actualizarse anualmente según índices de inflación. Se espera que el resultado del costeo contemple un mínimo consolidado de inversión por estudiante homogéneo para las 24 jurisdicciones y un diferencial que se corresponda con los requerimientos de cada jurisdicción para universalizar el derecho a la educación.

- Acuerdo respecto a las políticas y metas que hacen a la justicia educativa
- Rubros presupuestarios que hacen al cumplimiento de las políticas y metas
- Diseño de una batería de indicadores vinculados a las siguientes dimensiones que permitan dimensionar cuál es la IAE por provincia, de manera tal de achicar gradualmente las desigualdades educativas:
 - Matrícula en edad escolar según nivel y modalidad educativa en cada jurisdicción
 - Tasas de eficiencia educativa según jurisdicción
 - Oferta educativa
 - Infraestructura, equipamiento, conectividad
 - Condiciones sociodemográficas tales como pobreza, embarazo/maternidad/paternidad adolescente, trabajo infantil de cada jurisdicción
 - Capacidad de financiamiento al sector educativo de cada provincia
 - Esfuerzo financiero que efectivamente realizan para destinar recursos a la educación
 - Mecanismos de Justicia fiscal y control de la evasión/elusión impositiva

Finalmente, para el **Monitoreo de cumplimiento de las metas y revisión del costeo de la IEE** se sugiere conformar un Observatorio multisectorial que trabaje articuladamente con las áreas pertinentes del Ministerio de Educación Nacional y sus contrapartes jurisdiccionales.

Para seguir leyendo <https://fundses.org.ar/es/biblioteca/derecho-la-educacion-en-numeros>

Marcela Browne - Marisa Alvarez - Natalia Gardyn – Micaela Herbón

Fundación SES – Octubre 2020