

ARGENTINA

Derecho a la educación con Justicia Fiscal

Estudio sobre financiamiento educativo en Argentina

Octubre 2022

Marcela Browne - Adrián Falco
Compiladores



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



Latindadd
Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social



Red de
Justicia
Fiscal de
América
Latina y el
Caribe

fundaciónses
Con todas las juventudes

Índice

Presentación	4
1. El financiamiento educativo en Argentina	6
2. La Educación como Inversión Pública Social.....	7
3. La inversión educativa argentina en el período 2015-2021.....	8
3.1. Inversión educativa del Gobierno Nacional	9
3.2. Inversión educativa de los gobiernos provinciales	11
3.3. Inversión educativa consolidada.....	12
3.4. Inversión por estudiante de gestión estatal	13
3.5. Inversión educativa por rubros.....	14
4. Brechas de la inversión educativa: causas y desafíos	17
4.1. Limitaciones de la estructura actual del financiamiento educativo en Argentina	18
5. Estrategias pedagógicas y estimación de recursos necesarios para el cumplimiento del derecho a la educación al 2030.....	20
6. Comentarios Finales	26
Bibliografía de referencia.....	28
Aportes de la justicia fiscal al derecho a la educación Estado actual y contribuciones para su mejora	
Introducción.....	30
1. Fuentes de financiamiento del gasto público	31
1.1. Financiamiento y estructura fiscal nacional	31
1.2. Financiamiento y estructura fiscal de las provincias	32
1.3. Financiamiento municipal	35
1.4. Financiamiento de los Hogares	35
2. Marco fiscal educativo.....	37
3. Propuestas de financiamiento	38
Bibliografía de referencia.....	39



Presentación

El presente informe nacional es fruto del trabajo conjunto entre la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE), Latindadd, Fundación SES y la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe en el marco del proyecto “Justicia Fiscal y derecho humano a la Educación: diagnóstico, participación e incidencia en América Latina y el Caribe”, cuyo propósito consiste en incrementar la participación de organizaciones sociales de Argentina, Paraguay, Perú, Colombia, República Dominicana y Guatemala para incidir en las agendas de actores gubernamentales claves y promover demandas por una mayor movilización de recursos internos de los países de América Latina y el Caribe.

El análisis realizado respecto a la inversión asumida por los Estados en el período 2010-2020, permite identificar el grado de cumplimiento de la normativa nacional e internacional relativo al derecho a la educación.

Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que Argentina es un país federal cuya gestión educativa es descentralizada en los gobiernos de las 24 jurisdicciones; el estudio propone políticas educativas orientadas al cumplimiento de la Agenda 2030 y la Ley de Educación Nacional N° 26.206 sancionada en 2006. Además, identifica la inversión requerida para su cumplimiento y las fuentes que la garanticen. En forma complementaria, se describen las políticas tributarias progresivas para aumentar el financiamiento de los sistemas de educación pública de manera sostenible, justa y progresiva para que los gobiernos puedan alcanzar los objetivos y metas previstos.

Esperamos que el presente informe constituya una herramienta para que quienes asumen las decisiones vinculadas a las políticas públicas, la gestión parlamentaria y el control de las políticas fiscales, cuenten con información relevante y oportuna para dar respuesta a la necesidad de establecer un modelo integral que garantice el derecho a la educación en un país sumido en profundas desigualdades.

Finalmente, reforzar la disponibilidad de las organizaciones sociales aquí representadas, para sumar los esfuerzos necesarios orientados a fortalecer a los Estados en el cumplimiento del derecho a la educación desde una perspectiva de justicia educativa.

Financiamiento educativo como garante del derecho a la educación

**Análisis sobre la brecha de financiamiento existente
y propuestas pedagógicas para alcanzar
una educación de calidad en el marco del ODS 4**

Marcela Browne - Marisa Alvarez - Natalia Gardyn

1. El financiamiento educativo en Argentina

La descentralización y transferencia de los servicios educativos del gobierno nacional a las provincias (proceso que culminó en la década de los noventa), confiere a las jurisdicciones la responsabilidad del servicio educativo de los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo, a excepción de la educación superior universitaria, que quedó bajo la responsabilidad del gobierno nacional.

Esta decisión se basó en la reforma del sistema de coparticipación federal de impuestos. En 1988, a través de la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, se establece un nuevo régimen de distribución de recursos fiscales entre la nación y las provincias.

En función de esta distribución a las provincias y las capacidades de generación de recursos propios, se establecen las condiciones para financiar los servicios educativos.

La Ley de Financiamiento Educativo del año 2005 constituye un hito en la historia de la educación argentina ya que fue la primera ley específica para el financiamiento del sector. Estableció una meta de inversión para educación, ciencia y tecnología para el año 2010 del 6% del PBI. Para ello, se fijó un porcentaje de distribución de responsabilidades para el incremento de la inversión durante el período 2006-2010 y se estableció un índice para la distribución de los recursos coparticipables afectados por año, según jurisdicción, en función de la ponderación de los siguientes criterios: matrícula (80%), incidencia de ruralidad (10%) y población no escolarizada (10%).

La Ley de Financiamiento Educativo establecía 6% del PBI no solo para educación, sino también para Ciencia y Tecnología, que en Argentina representa entre el 0,5 y el 1% del PBI. Luego, a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional en el año 2006, se establece que el Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional y que cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley de Financiamiento Educativo, 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 Bruto Interno (PIB).

A pesar del esfuerzo de la Nación y de las provincias, fue recién en el año 2015 que se alcanzó una inversión educativa del 6% del PBI. Sin embargo, a partir del cambio de gobierno en el año 2016, la inversión educativa comienza nuevamente a contraerse hasta llegar en el año 2019 al 4,8% del PBI, lo que implicó un retroceso en la inversión de más de una década.

2. La Educación como Inversión Pública Social

La Ley de Educación Nacional vigente, establece que *“la educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación”*. En tal sentido, y bajo los principios del pleno ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado a nivel constitucional y por los tratados internacionales, la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social que deben ser garantizados por el Estado. Basados en estos principios y, desde una concepción del financiamiento educativo que contemple la perspectiva del derecho a la educación, es que la Educación debe ser considerada en el presupuesto público como una inversión y no un gasto.

El Gasto Público Social tuvo un incremento significativo en la participación del gasto público total durante el período 2015-2020. Mientras que en 2016 alcanzaba solo el 63% en la participación del gasto público total (ya que en detrimento del gasto en las áreas vinculadas a lo social, se aumentó el gasto en servicios económicos y de la deuda), recién en el año 2020, y como respuesta al contexto de pandemia, aumenta su participación llegando casi al 70% debido al incremento de las acciones vinculadas con la promoción y asistencia social pública. La contención de la emergencia por el covid estuvo en el centro de las prioridades del gobierno y se reorientaron recursos de otras áreas para atender los programas vinculados con esa situación.

El sector educación representa un 11% del gasto público total. La evolución de la magnitud de la inversión en el sector educación presenta una alerta si se lo analiza en relación con otros sectores. La presencia del sector educativo en el gasto social y total fue decreciente en forma constante, mostrando que las prioridades oficiales se ubicaron en otras áreas. El indicador presenta una tendencia a la baja, es decir que el porcentaje de Inversión Pública en Educación respecto al gasto público total disminuye del 13 al 11%, quedando muy por debajo del promedio de la región de América Latina y el Caribe que representa casi del 16% (Banco Mundial) y por debajo de los márgenes el compromiso de financiamiento pactado en los ODS: entre 15 y 20% del gasto público.

Aún con esa reestructuración, si se analiza el presupuesto destinado al servicio de la deuda en el año 2021 (\$774.959 millones de pesos) **por cada peso argentino que el gobierno nacional destinó a educación, 1,42 pesos se destinaron al pago de intereses de la deuda** (Cuenta de Inversión 2021, Ministerio de Economía de la Nación).

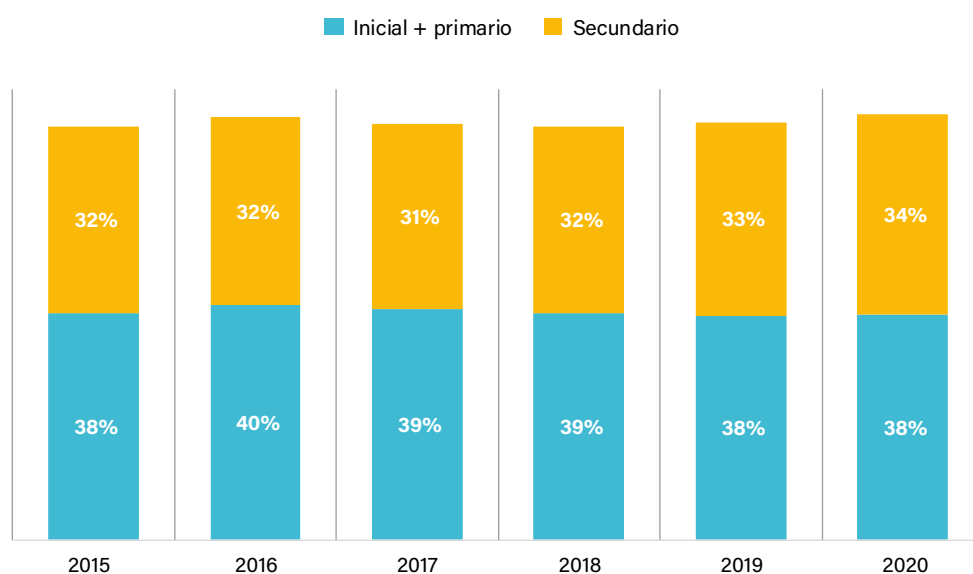


3. La inversión educativa argentina en el período 2015-2021

Según datos oficiales de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), solo en el año 2015 se logró cumplir con la meta de inversión educativa del 6% del PBI prevista en la Ley de Educación Nacional.

Durante el período 2016-2019 se produce una desinversión en educación de 1,18 puntos del PBI (Gráfico 1).

Gráfico 1. Inversión pública consolidada en educación en porcentaje de PBI, 2015-2020



Fuente: elaboración propia en base a CGECSE del Ministerio de Educación Nacional

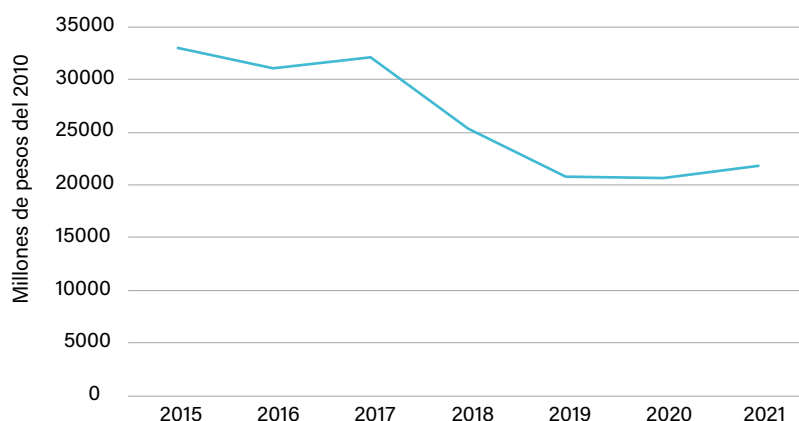
En el año 2020, último año disponible con información consolidada, se puede observar un recupero de 0,28% del PBI para la inversión educativa, de los cuales el 0,20% fue producto de las provincias y el 0,08% del gobierno nacional.

3.1. Inversión educativa del Gobierno Nacional

La inversión educativa del gobierno nacional se concentra mayormente en el servicio educativo del nivel universitario y en el apoyo a las provincias a través de transferencias principalmente destinadas a compensaciones salariales, a becas estudiantiles y a infraestructura y equipamiento.

Si se analiza la tendencia de inversión del período 2015-2021 a valores constantes (en pesos del 2010) se puede notar la tendencia a la baja de la inversión educativa del gobierno nacional.

Gráfico 2. Inversión educativa del gobierno nacional a valores constantes, 2015-2021

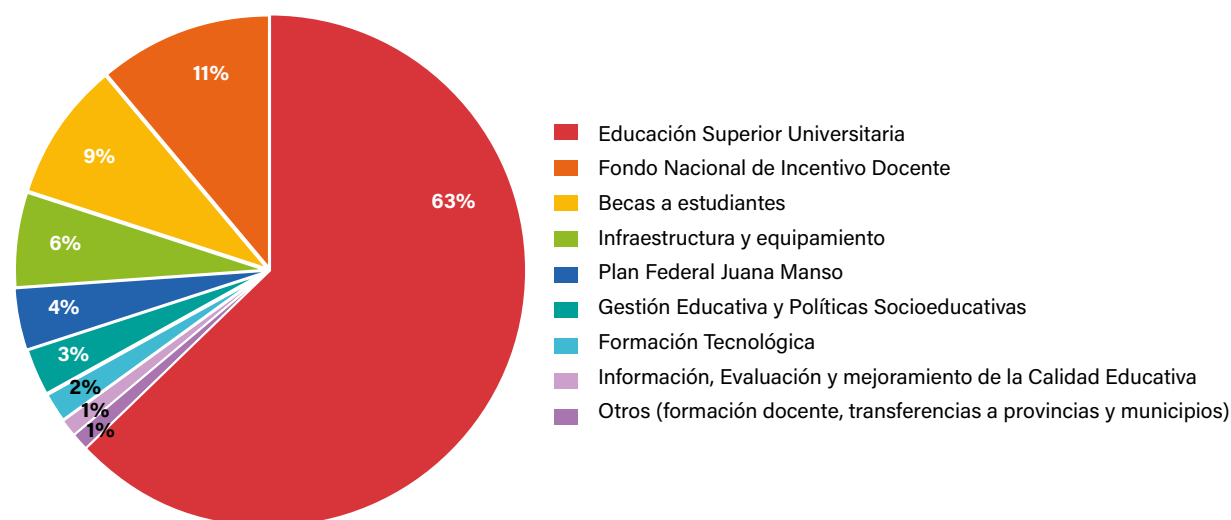


Fuente: elaboración propia en base a la CGECSE, Ministerio de Educación Nacional para el período 2015-2020 y a la Cuenta de Inversión 2021, Ministerio de Economía de la Nación para el año 2021.

Si se analiza la variación porcentual de la inversión educativa a valores constantes en el período analizado, se presenta una reducción de la inversión educativa del orden del 34%. En el año 2021, se registra un recupero de la inversión educativa a valores constantes. La inversión del Ministerio de Educación Nacional en el año 2021 se destinó principalmente a Educación Superior (63,2%) y al Fondo Nacional de Incentivo Docente (11,4%); el resto del presupuesto se destinó a la gestión educativa; a la innovación y desarrollo de la formación tecnológica, al mejoramiento de la infraestructura escolar (con eje en el nivel inicial); a la implementación del Plan Juana Manso; a la capacitación y formación docente; a la gestión y asignación de becas a estudiantes y otras acciones destinadas a asegurar la calidad en la educación con igualdad de oportunidades y posibilidades en toda la República Argentina (Gráfico 3). De acuerdo a datos provisorios, estas acciones implican una inversión educativa del 1,09% del PBI.



Gráfico 3. Inversión ejecutada del Ministerio de Educación Nacional, 2021



Fuente: Cuenta de Inversión, 2021. Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía.

En el marco de los efectos de la pandemia, en el año 2021 se incrementó el crédito inicial de los programas presupuestarios vinculados con Educación Superior, políticas socioeducativas, becas educativas (aunque finalmente se ejecutó solo el 50%) y con la adquisición de equipamiento tecnológico para contribuir a la educación digital en el marco del Plan Federal Juana Manso.

En cuanto a las políticas socioeducativas, se centró principalmente en transferencias a las jurisdicciones para la implementación de los Programas “Acompañar Puentes de Igualdad”, “Volvé a la Escuela” y el Plan “FinES”, entre otros.

En cuanto al destino de la inversión para infraestructura y equipamiento, fue el más afectado durante el 2021 ya que se produjo una reducción del presupuesto respecto al crédito inicial y, además, del crédito vigente solo se pudo ejecutar el 70% debido a atrasos en las licitaciones e inconvenientes de índole administrativos, como también porque algunas jurisdicciones se vieron afectadas por restricciones epidemiológicas (Cuenta de Inversión, 2021).

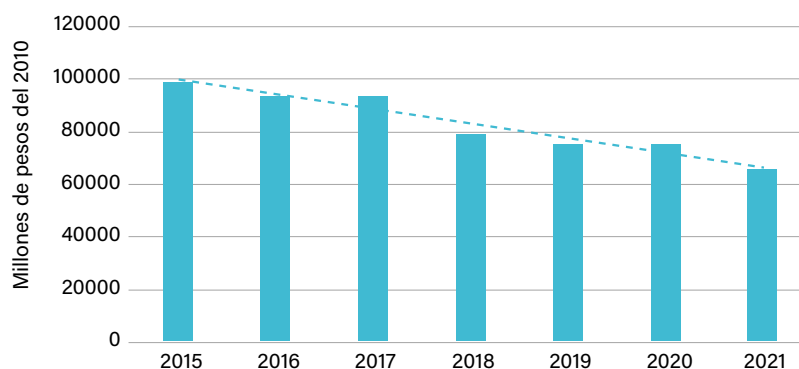
3.2. Inversión educativa de los gobiernos provinciales

La inversión educativa de los gobiernos provinciales se destina principalmente a garantizar las condiciones mínimas del servicio educativo de los niveles inicial, primario, secundario y terciario.

Asimismo, tiene como característica que entre el 80 y 90% de los presupuestos provinciales se destinan a salarios, dejando solo entre el 10% y 20% restante para los otros rubros que hacen a las condiciones de enseñanza y aprendizaje para una educación de calidad.

En el período analizado (2015-2020) se presenta una tendencia a la baja en la inversión si se analiza a valores constantes del año 2010.

Gráfico 4. Inversión educativa provincial a valores constantes, 2015-2021



Fuente: elaboración propia en base a la información del CGECSE para la serie 2015-2020.

La inversión educativa provincial en dicho período presenta una reducción del orden del 24,6%. Es decir, se replica la tendencia a la baja del gobierno nacional. Ese porcentaje se corresponde con la tendencia a la baja del salario docente a valores constantes, dada la inelasticidad del gasto en la inversión educativa provincial ya que el 90% del presupuesto corresponde a gastos corrientes del rubro personal. De acuerdo a las estimaciones previstas para la ejecución presupuestaria 2021, esta tendencia se mantiene.

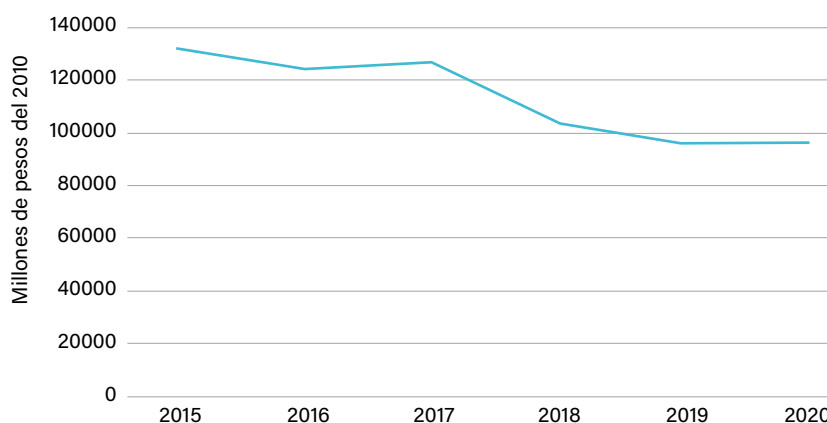
En promedio del total país, la participación del presupuesto educativo en el presupuesto público total provincial es del 24,5%.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la que menor participación tiene el presupuesto educativo en el presupuesto total de la ciudad (17,1%). Como contraparte, la provincia de Buenos Aires es la jurisdicción que mayor porcentaje destina del presupuesto a educación (31,4%) en su presupuesto provincial.

3.3. Inversión educativa consolidada

En síntesis, se presenta una tendencia a la baja a valores constantes de la inversión educativa consolidada, es decir, de la inversión realizada por el gobierno nacional y por el conjunto de las provincias argentinas.

Gráfico 5. Inversión educativa consolidada a valores constantes, 2015-2020



Fuente: elaboración propia en base a la información del CGECSE para la serie 2015-2020.

Si bien se observa un recupero en el año 2020 de la inversión educativa, y de acuerdo a estimaciones del año 2021 se mantiene esta tendencia, es aún insuficiente para alcanzar los niveles previstos en la Ley de Educación Nacional.

La Ley de Educación Nacional establece la meta de financiamiento en función del indicador del PBI, pero si se analiza en valores constantes se evidencia que el indicador del PBI no es el adecuado para establecer el presupuesto necesario como meta de inversión. Por ejemplo, en el año 2017 aunque disminuye el porcentaje de PBI destinado a educación, aumenta el valor destinado respecto al año anterior. Lo mismo ocurre, aunque de manera inversa, en el año 2020, si bien aumenta el porcentaje de PBI destinado a inversión educativa en el país, disminuye en términos monetarios respecto al año anterior.

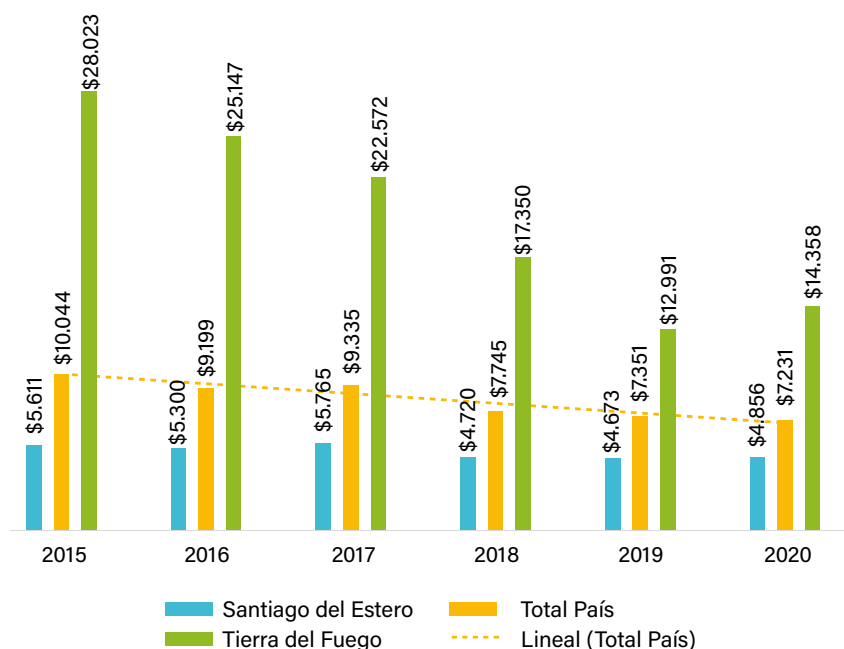
3.4. Inversión por estudiante de gestión estatal

Ahora bien, si se analiza la evolución de la inversión pública por estudiante a nivel total país (como promedio de la inversión realizada por los gobiernos provinciales) en valores constantes, también presenta una tendencia a la baja.

La inversión pública por estudiante, en valores constantes, en promedio en el total del país, cayó en el período 2015-2020 un 28%.

En el gráfico 6 se presenta la provincia que menos invierte (Santiago del Estero) y la que menos invierte (Tierra del Fuego) por estudiante de gestión estatal. Si se analiza la inversión en valores constantes, se advierte que Santiago del Estero invierte 4.856 pesos (del 2010) por estudiante mientras que la provincia de Tierra del Fuego invierte 14.358 pesos (del 2010) por estudiante. Esto da cuenta de que entre la provincia que menos invierte y la provincia que más invierte por estudiante se presenta una brecha de casi el triple de la inversión. Asimismo, se observa una pérdida de la inversión educativa en términos reales de casi el 14% en el caso de Santiago del Estero y de 49% en el caso de Tierra del Fuego.

Gráfico 6. Evolución de la Inversión por estudiante, total país, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, a valores constantes, en pesos del 2010, período 2015-2020



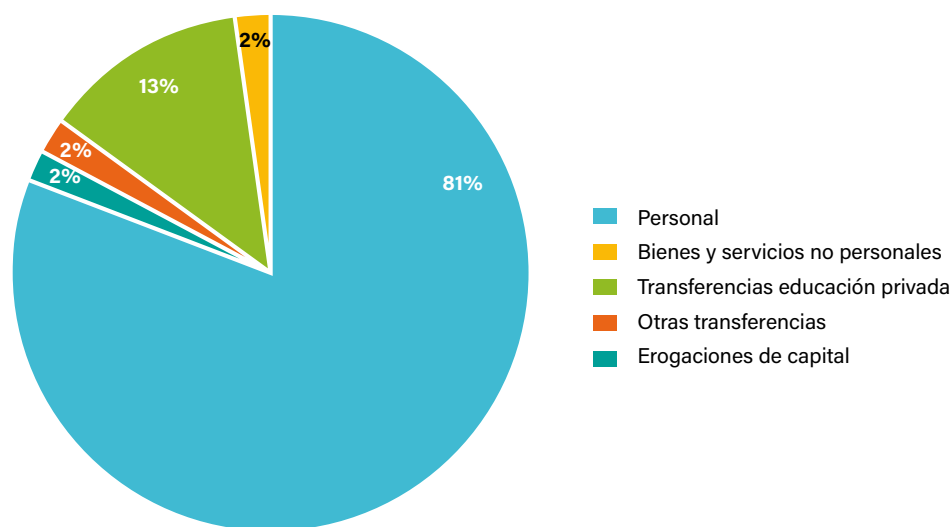
Fuente: elaboración propia en base a datos del CGECSE, Ministerio de Educación Nacional

La complejidad que presenta este indicador, en particular en la Argentina, se relaciona con las capacidades financieras de las provincias en función de la posibilidad de generar recursos propios, las transferencias por coparticipación federal de impuestos, las negociaciones colectivas respecto a los salarios, especialmente de los salarios docentes, y el costo de vida que difiere en cada una de las jurisdicciones.

3.5. Inversión educativa por rubros

La inversión pública educativa se compone principalmente por el rubro personal (que oscila entre el 80 y 90% según la jurisdicción), el resto corresponde a los gastos de capital y a bienes y servicios (ambos oscilan entre un 1 y 5% según la jurisdicción y son variables de año a año). Es decir, casi un 95% de la inversión educativa corresponde a gastos corrientes.

Gráfico 7. Inversión educativa clasificada por objeto de gasto, 2020

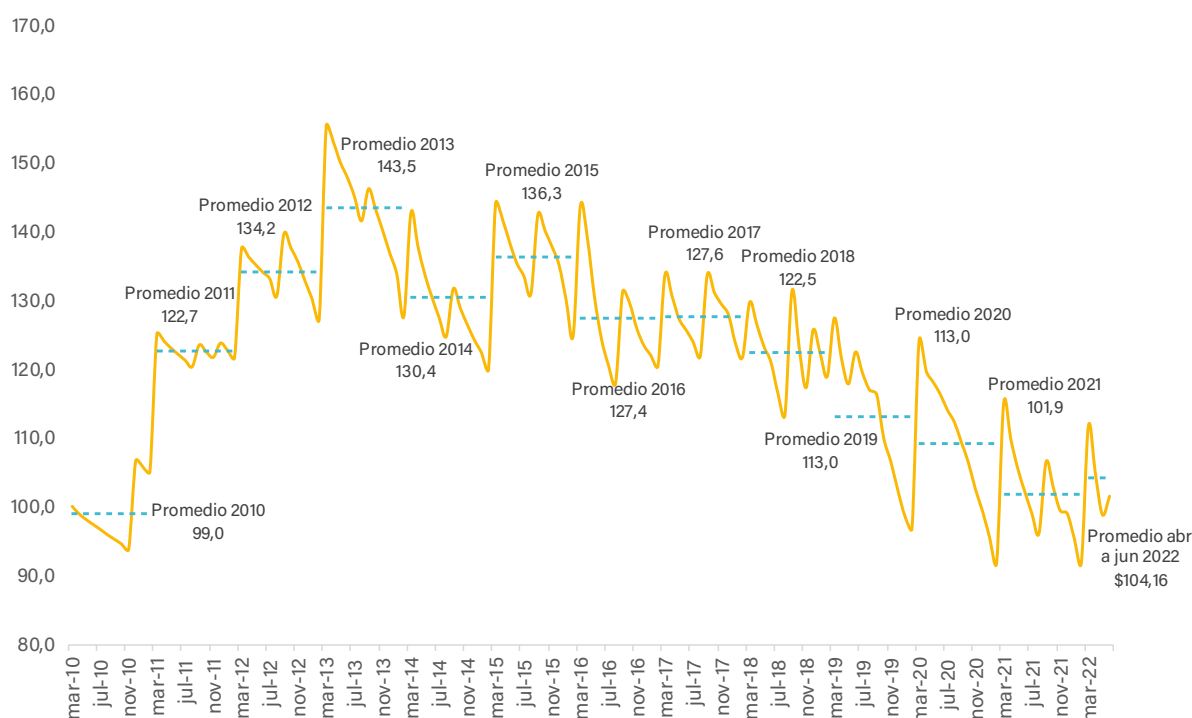


Fuente: CGECSE, Ministerio de Educación de la Nación

A nivel provincial, se destina también parte del presupuesto público educativo a transferencias a instituciones educativas de gestión privada. Principalmente estas transferencias tienen como destino subvencionar los salarios docentes de las plantas orgánicas funcionales. La magnitud en el presupuesto educativo de estas partidas también varía según la provincia y pueden llegar a representar más de un 20% del total del presupuesto educativo. En el gráfico 7 se presenta el promedio del total país por cada uno de los rubros.

Si se analiza la evolución del salario bruto testigo del Maestro de Grado de educación primaria, Jornada Simple con 10 años de antigüedad, con la inclusión del financiamiento tanto jurisdiccional como nacional, en valores constantes, se observa el mayor valor durante el período marzo-2015/marzo 2016 (Gráfico 8). Desde el pico de marzo de 2016, **la tendencia a la baja real del salario es constante, con una pérdida del valor real de un 28% hacia diciembre de 2021.**

Gráfico 8. Evolución del salario docente a valores constantes, 2010-2022



Fuente: Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación de la Nación, 2021

Teniendo en cuenta que el 95% de la inversión educativa son salarios, esta característica implica una fuerte estabilidad en la magnitud del gasto y, por lo tanto, es fuertemente inelástico. Sin embargo, sabemos que si solo se financiaran salarios, la educación sería impracticable debido a la ausencia de otros gastos corrientes (materiales didácticos, libros, muebles y útiles), así como los gastos de capital (edificios nuevos, o ampliación o remodelación, y equipamientos tecnológicos). No obstante, estos rubros no son priorizados ante restricciones presupuestarias. Del mismo modo, tampoco resultan priorizados la implementación de innovaciones educativas que, normalmente, son financiadas con (escasos) recursos extraordinarios.



Sin dudas, una política de financiamiento de la educación no puede estar desacoplada de una política educativa que contemple las acciones necesarias para asegurar el derecho a la educación con calidad. Esto significa que la inversión en educación debe estar estructurado estratégicamente. No alcanza con la provisión de bienes, la construcción de establecimientos y la contratación de docentes. Se debe actuar con políticas integrales que atiendan los distintos aspectos institucionales y pedagógicos de la educación.

En ese sentido, la calidad de la inversión educativa tiene una correlación estrecha con un plan estratégico a mediano y largo plazo que incluya un salario docente digno, acorde a un perfil profesional, pero también fortalecimiento de las capacidades institucionales, formación y capacitación docente, implementación y apropiación de modelos que aprovechen las tecnologías digitales, equipamiento y estructuras que permitan brindar una educación de calidad para todas y todos los estudiantes.

4. Brechas de la inversión educativa: causas y desafíos

Argentina, como país federal cuya gestión educativa es descentralizada en los gobiernos de las 24 jurisdicciones, 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.

La Ley de Financiamiento Educativo significó una importante conquista que, aunque no cumplió con todas sus metas, impactó favorablemente en el presupuesto educativo del período 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.

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 su educación. Es por ello que se requieren nuevos instrumentos normativos que permitan operativizar e institucionalizar la justicia educativa. En este sentido, se propone la justicia educativa como orientadora de la inversión requerida.

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.

La inversión educativa necesaria debe responder a la igualdad de oportunidades, la equidad y la justicia social en el marco de un modelo pedagógico vinculado a la justicia educativa.



4.1. Limitaciones de la estructura actual del financiamiento educativo en Argentina

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 solo 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 porcentaje 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. Respetto a la herramienta utilizada (% PBI)

- ▶ Las oscilaciones del PBI repercuten en el monto presupuestario fijado para educación.
- ▶ El presupuesto educativo se vio comprometido a partir del ajuste presupuestario producto de la adquisición de deuda pública.

d. Respetto al cumplimiento de las metas

- ▶ Vencido el plazo de la Ley en el año 2010 no se cumplieron las metas físicas programáticas.

La inequitativa distribución de la inversión educativa 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 destinan menos inversiones en 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.**



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



fundaciónses
Con todas las juventudes

5. Estrategias pedagógicas y estimación de recursos necesarios para el cumplimiento del derecho a la educación al 2030

En función de lo expuesto, el Estudio de Costos coordinado por la Fundación SES¹, estableció objetivos y metas que 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. Esto da cuenta de la imperiosa necesidad de invertir en políticas educativas sistémicas, con foco en la población que se encuentra en situación de mayor desventaja.

A continuación, se presentan las políticas públicas sugeridas, para estimar los recursos necesarios para el cumplimiento del derecho a la educación al 2030. Estas políticas requieren de un consenso con los actores clave, ya que sus metas deberían formar parte del instrumento normativo que oriente la inversión.

a. Ampliación de las ofertas educativas según nivel y modalidad diferenciando los ámbitos rural y urbano

Para este objetivo se tuvieron en cuenta las normativas nacionales, las metas de la Agenda 2030/ODS 4 y el crecimiento poblacional basado en metas a mediano plazo y a largo plazo. En función de los datos globales oficiales a nivel país (datos de matrícula e indicadores de eficiencia) y de la diferenciación de la matrícula urbana y rural para el total del país y cada provincia; para el sector estatal, se estableció la proyección de la ampliación de la oferta educativa según el nivel y modalidades del sistema educativo.

.....
¹ El Derecho a la educación en números: ¿cuál es la inversión necesaria para cumplirlo en los próximos 10 años? Disponible en: https://funds.es.org.ar/wp-content/uploads/2022/05/el_derecho_a_la_educacion_en_numeros.pdf

b. Mejora de las condiciones materiales de las familias y estudiantes

Para posibilitar el acceso y permanencia de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en la escuela, esta política considera las siguientes prestaciones:

b.1. Transferencias económicas: se tomó como base el valor de la Asignación Universal por el Hijo (AUH). En el caso del nivel primario y secundario se costeó el adicional para el 20% de la mencionada transferencia que se estima se encuentra en situación de pobreza y que al 2019 no accedía a este beneficio, de acuerdo a los registros de beneficiarios de ANSES². En el caso del nivel secundario se asumió un incremento de un 20% en el segundo ciclo del nivel, teniendo en cuenta que es el momento de mayor desgranamiento debido al ingreso al mercado laboral, dificultades económicas para sostener la cursada y situación de embarazo o de cuidado de algún hermano o hermana/hijo o hija. Para el grupo de 18 y 19 años se incrementó un 80% del valor base, teniendo en cuenta la sobre edad propia de este nivel. Cabe destacar que esta política no debe imputarse al presupuesto educativo, sino a una articulación con los fondos de protección social³.

b.2. Alimentos: se costearon alimentos para el 50% de la población a partir de la información respecto a que hoy 1 de cada 2 niños/as y adolescentes (NNyA) son pobres y esto se profundizará en el marco de la pandemia. El costeo de este ítem se realizó, teniendo en cuenta las características de cada nivel y modalidad educativa.

c. Fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento escolar

Se costearon nuevas construcciones de escuelas en función de las nuevas secciones requeridas. Se incluye un 0,5% de reposición de edificios escolares. Se considera el costo en dólares (aula us\$76.190) (Valor US\$64 a 2019). El equipamiento incluye la construcción de laboratorios informáticos y equipamiento detallado en el ítem d. de este apartado, material didáctico pertinente a cada nivel educativo y talleres de trabajo en el caso de la modalidades técnica y artística.

2 <https://www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos>

3 El Estudio identifica las becas PROGRESAR, al mismo tiempo que reconoce su limitación. Estas becas fueron implementadas en el año 2014, y su objetivo fue crear oportunidades de inclusión laboral y continuidad educativa para los jóvenes de 18 a 24 años que desearan continuar o finalizar sus estudios del tramo de educación obligatoria o educación superior, o buscaran realizar experiencias de capacitación laboral y/o de formación. El plan fue pensado como una especie de continuidad "puente" con la AUH, ya que en el caso de familias vulnerables y de bajos ingresos cuando los hijos superan los 18 años dejaban de percibir la asignación familiar. En el año 2018, se extendió la edad para ingresar al programa y se incorporó un sesgo meritocrático, se pasó a exigir un porcentaje de aprobación de materias para percibir la mayor parte de la beca. Asimismo, la renovación del programa dejó de ser automática y se pasa a exigir un trámite de inscripción anual. En tal sentido, se le quitó el carácter universal y se pasó a un programa más de tipo focalizado que se ajusta a un presupuesto limitado.



d. Disminución de la brecha digital

A través de la incorporación de laboratorios tecnológicos para cada uno de los establecimientos y la entrega anual de dispositivos electrónicos (tablets) a todos los ingresantes del nivel primario y secundario, el Estudio propone una disminución de la brecha digital. También se prevé el mantenimiento y actualización del equipamiento y la entrega, reemplazo o actualización de notebooks a docentes.

e. Mejora de las condiciones de enseñanza y aprendizaje. El costeo de estas mejoras incluye los siguientes componentes⁴:

e.1. Actualización de salarios docentes:

Se considera una recomposición salarial del 5% real para el período 2020-2030. El incremento paulatino inicia con 0,25% anual hasta el 2023, fijando un 0,75% anual para el período 2023-2026 y luego disminuyendo al 0,50 en 2027 y al 0,25% anual para el período 2028-2030.

e.2. Reconocimiento de 20 horas mensuales de trabajo para todos los niveles y modalidades educativas:

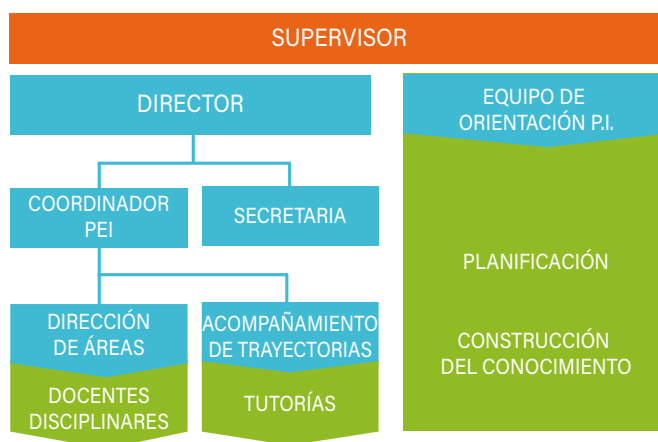
Se prevé la asignación de 4 horas semanales para trabajo remunerado fuera del aula (tiempo destinado a preparación, planificación, trabajo en equipos y por proyectos, entre otras tareas). Se calcula para el 100% de los docentes frente a alumnos.

e.3. Fortalecimiento a la gestión institucional y pedagógica del nivel secundario:

Esta política considera la creación de tres nuevos roles (ver gráfico 9). A partir de estas funciones, se podrán generar mejores condiciones para el fortalecimiento de un Proyecto Educativo institucional compartido por el equipo directivo, equipo docente, familias y estudiantes, la mejor inserción docente en favor de la inclusión socio educativa, de un tiempo dedicado al trabajo en equipo para la mejora del clima escolar, producción de propuestas/proyectos integrados en diálogo con la comunidad, modificaciones al currículum y formas de enseñar, seguimiento y el acompañamiento de las trayectorias escolares de los estudiantes, creación de espacios participativos con los distintos actores de la comunidad, entre otras posibilidades.

.....
4 El diseño de políticas tuvo en cuenta las "Claves para una agenda orientada a la construcción de una escuela secundaria para los adolescentes del siglo xxi" mencionado en: Steinberg, C., Tiramonti, G y Ziegler, S. (2019): Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. UNICEF - FLACSO

Gráfico 9. Roles para el fortalecimiento a la gestión institucional y pedagógica del nivel secundario



Fuente: Browne, M. (2020)

Para el costeo de la incorporación de estos tres cargos/funciones, el Estudio consideró un incremento del 25% del salario (se calculó tomando como base el salario del cargo del director con 10 años de antigüedad).

Asimismo, se incorporaron dos roles vinculados al **Apoyo a la red de escuelas** a través de las funciones de planificación y construcción de conocimiento respectivamente que permiten intercambiar y sistematizar experiencias y recursos pedagógicos, resolver y planificar situaciones a corto, mediano y largo plazo, entre otras. Para ello, se costeó un incremento del 25% del salario del cargo del director con 10 años de antigüedad a dos cargos en el nivel distrital (jerarquización de 2 perfiles cada 5 escuelas).

e.4. Acompañamiento a las trayectorias socio educativas:

En el nivel secundario:

Además de las tareas propias de los roles mencionados para el fortalecimiento a la gestión institucional y pedagógica del nivel secundario, se calcularon ocho horas de tutorías docentes por cada establecimiento educativo para el fortalecimiento de trayectorias para la mejora de aprendizajes, vinculación con el sistema de salud, familia, entre otros. Asimismo, se prevé la incorporación de 2 horas semanales extra para los cargos de preceptores para el seguimiento de las inasistencias a la escuela y otras tareas socio educativas que cada establecimiento identifique como prioritarias. Para la adquisición de estas nuevas competencias, los/as preceptores/as podrán participar de una capacitación *ad hoc* que las certifique y habilite sus nuevas funciones y por añadidura los haberes mensuales.

Estas funciones están coordinadas por la persona a cargo de acompañamiento de trayectorias, según figura en el gráfico 9.

En el nivel primario:

En consonancia con la LEN se costeó el incremento de la oferta de Jornada Extendida (JE) y Jornada Completa (JC) "con la finalidad de lograr los objetivos fijados para este nivel en la presente ley" (Ley N° 26.206). La meta prevista al año 2030 es de un 50% y un 25%, respectivamente, por lo cual quedará pendiente aún cumplir con el mandato de la LEN, finalizado el periodo bajo estudio.

e.5. Ratio de estudiantes:

Se determinó una ratio que no supere los 23 estudiantes por sección en el nivel primario y 24 en el nivel secundario. En el caso del ámbito urbano la ratio se unificó en 23 estudiantes por sección. Esto responde a una estrategia de mejora de las condiciones de enseñanza y aprendizaje de los contenidos curriculares y fortalecimiento de las habilidades para la vida.

e.6. Formación docente para todos los niveles y modalidades educativas:

Se calculó una cápita por docente para cursos de capacitación continua para todos los niveles y modalidades educativas según dos estrategias de implementación: i. **formación virtual a distancia**; b. **formación** en servicio (se calculó una cápita para nivel inicial, primario y secundario, respectivamente). Asimismo, se prevé en el costeo la **formación docente inicial** para poder cubrir los requerimientos proyectados de cargos docentes para la ampliación de la oferta del Nivel Inicial.

El Estudio presenta una estimación de costos de implementación de estas políticas específicas en los niveles obligatorios del sistema educativo, para el sector estatal, tanto en el ámbito urbano como rural. Para cada nivel y ámbito se desarrollan dos escenarios: a) un escenario que solo incluye la variación poblacional, considerando la cobertura en la línea de base; y, b) un escenario donde se contempla la implementación de las líneas de intervención priorizadas en concordancia con la descripción realizada precedentemente.

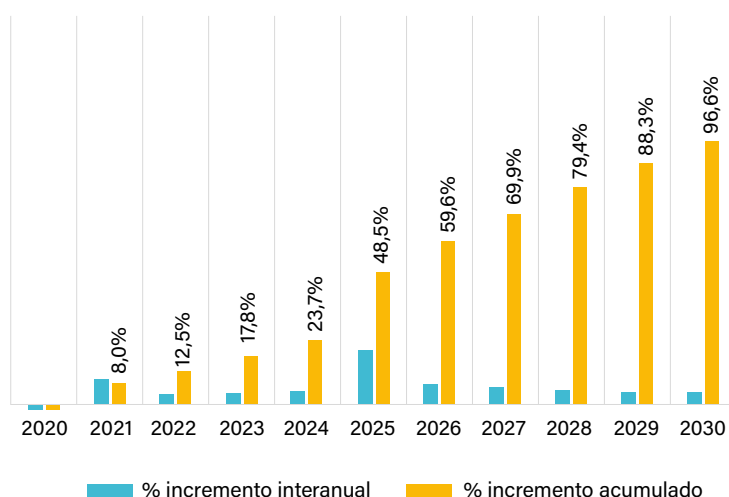
El Estudio parte de un enfoque de derechos, teniendo como objetivo la inclusión de todos los niños y niñas. El modelo para el costeo consideró dos etapas para el cálculo: i) cálculo de indicadores físicos de flujo de matrícula; ii) cálculo de costos por componente, incluyendo los gastos por rubros.

Para el cálculo del flujo de matrícula se utilizó el modelo de cohortes teóricas, tomando como línea de base el último año disponible y las tasas de promoción efectiva, repitencia y abandono, por año de estudio. El modelo considera el flujo de matrícula escolar urbana

y rural (por separado), para el total del país y cada provincia, para el sector estatal. Se calcularon proyecciones para los años 2020 a 2030 de la matrícula y las secciones, por año de estudio, las nuevas secciones que serán necesarias para atender a la demanda por año de estudio, las nuevas unidades de servicio y el total de unidades de servicio que deberán funcionar para atender la mayor demanda. También se calcula el mayor requerimiento de cargos docentes.

Dada la característica modular y flexible de los componentes, los porcentajes de incremento anuales pueden variar en función de las prioridades de política pública y las necesidades específicas de cada región. De acuerdo a las variables analizadas y los resultados del Estudio de Costos, se considera que para el 2030 debería duplicarse la inversión educativa provincial.

Gráfico 18. Incremento de la inversión educativa necesaria estimada al 2030



Fuente: elaboración propia en base a Browne, M. -coord.- (2020) El Derecho a la educación en números: ¿cuál es la inversión necesaria para cumplirlo en los próximos 10 años? Disponible en: <https://funds.es.org.ar/biblioteca/el-derecho-a-la-educacion-en-numeros-cual-es-la-inversion-necesaria-para-cumplirlo-en-los-proximos-10-anos/>

El Estudio permite identificar cuál es el requerimiento financiero que logre alcanzar objetivos y metas que garanticen el derecho a la educación de los niños/niñas, adolescentes y jóvenes, teniendo en cuenta la diversidad de la población estudiantil, los establecimientos educativos y sus contextos.

La única manera de lograr el desafío global de garantizar que todos/as los/as niños/as disfruten de las mismas oportunidades de alcanzar su potencial en educación, es logrando recursos adicionales que protejan a quienes enfrentan desventajas heredadas. De esto se trata la equidad financiera que está vinculada directamente con la justicia fiscal.



6. Comentarios finales

Argentina, como país federal cuya gestión educativa es descentralizada en los gobiernos de las 24 jurisdicciones, 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.

La Ley de Financiamiento Educativo significó una importante conquista que, aunque no cumplió con todas sus metas, 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.

EN FUNCIÓN DE LO EXPUESTO Y A PARTIR DEL ESTUDIO DE COSTOS REALIZADO, SE CONSIDERA QUE PARA ALCANZAR EL DERECHO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD AL AÑO 2030, SE REQUIERE

DUPLICAR LA INVERSIÓN EDUCATIVA

Tal como ya fuera mencionado, la volatilidad económica argentina hace que la referencia para el financiamiento del sistema educativo sobre la base del porcentaje 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 su educación.**

Es por ello que se requieren nuevos instrumentos normativos que permitan operativizar e institucionalizar la justicia educativa. En este sentido, se propone la justicia educativa como orientadora de la inversión requerida.

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. La inversión educativa necesaria debe responder a la igualdad de oportunidades, la equidad y la justicia social en el marco de un modelo pedagógico vinculado a la justicia educativa.

Link para acceder al informe completo:

<https://funds.es.org.ar/biblioteca/financiamiento-educativo-como-garante-del-derecho-a-la-educacion/>



Bibliografía de referencia

Álvarez, M; Gardyn, N.; Iardevlevsky, A. (2022) Financiamiento educativo y derecho a la educación. I Jornadas de Investigación en Política Educativa. RELAPAE, RELEPE, SAIE. 2 de junio de 2022. Buenos Aires.

Alvarez, M., Gardyn, N., & Iardevlevsky, A. (2021). Perspectiva comparada de las tendencias del financiamiento educativo en las provincias argentinas. *VII Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación: docencia, formación e innovación: experiencias, estudios y debates en perspectiva comparada* (págs. 136-158). Buenos Aires: Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación SAECE.

Browne, M. -coord.- (2020) El Derecho a la educación en números: ¿cuál es la inversión necesaria para cumplirlo en los próximos 10 años? Disponible en: <https://fundses.org.ar/biblioteca/el-derecho-a-la-educacion-en-numeros-cual-es-la-inversion-necesaria-para-cumplirlo-en-los-proximos-10-anos/>

Cetrángolo, O. y. (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos persistentes*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Argentina (2022). Tercer Informe Voluntario Nacional. Argentina 2022. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Morduchowicz, A. (2019). El financiamiento educativo argentino. *Propuesta educativa*, 11-23.

Oficina de Presupuesto del Congreso (2022) Informe sobre la cuenta de inversión 2021. ISSN 2683-9598

UNESCO. (2021). *El Financiamiento de la educación en América Latina: investigaciones y estudios 2013-2019*. Buenos Aires: Oficina para América Latina -IIPE- UNESCO.

Aportes de la justicia fiscal al derecho a la educación

Estado actual y contribuciones para su mejora

Adrián Falco-Eva Sacco

Introducción

En Argentina, la inversión en Educación representa uno de los principales rubros de inversión del Estado, tanto a nivel nacional como provincial. A partir de sucesivas reformas, el Estado Nacional fue transfiriendo responsabilidades a las Provincias y actualmente el mayor porcentaje del financiamiento lo realizan los Estados Provinciales. De hecho, el Ministerio de Educación no cuenta con Escuelas que dependan de manera directa del mismo, aunque mantiene bajo su jurisdicción el financiamiento de la mayor parte de las Universidades Públicas. En 2021 la inversión fue de 1,3% del PBI Nación.

Tabla 1: Rubros Presupuestarios seleccionados Nación y Provincias. Año 2021

Rubro	Total, como porcentaje del PBI	Total, en millones de millones de pesos de 2010	Total, en miles de dólares de 2010
Educación y Cultura-Nación	1,3% (2021)	\$ 316	US\$ 80.000
Educación-Provincias	4,8% (2020)	\$ 1.188	US\$ 302.000
Salud-Nación	1,3% (2021)	\$ 325	US\$ 83.000
Defensa y Seguridad	0,9% (2021)	\$ 218	US\$ 55.000
Gastos Tributarios	2,68% (2021)	\$ 658	US\$ 168.000
Intereses de la deuda pública	0,5% (2021)	\$ 123	US\$ 31.000

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación y la Oficina de Presupuesto del Congreso.

Cuando se analizan los diversos rubros, destacan los Gastos Tributarios que duplican al gasto en Educación y Cultura de la Nación. Entre los mismos, destaca la exención del impuesto a las ganancias a magistrados que según el informe publicado por el Ministerio de Economía (2019) equivale a 0,11 puntos del PBI.

1. Fuentes de financiamiento del gasto público

1.1. Financiamiento y estructura fiscal nacional

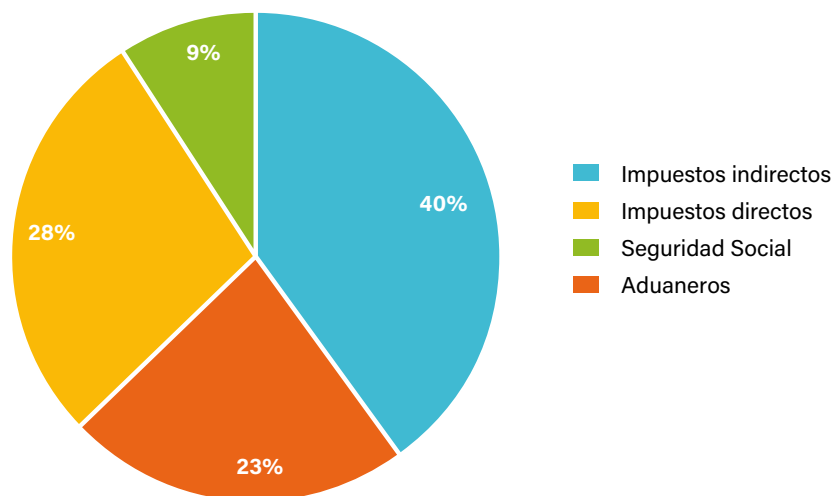
Los recursos más relevantes de Nación lo constituyen el Impuesto al Valor Agregado (IVA, 29% de la recaudación en 2021), el Impuesto a la Renta (Ganancias de Personas Físicas y Sociedades, 19% de la recaudación en 2021) y los denominados Aduaneros entre los que destacan los Derechos de Exportación popularmente conocidas como Retenciones a las Exportaciones (9% en 2021). Las contribuciones a la seguridad social constituyen el 28% de los ingresos de la AFIP (Administración Federal Impositiva), pero se derivan íntegramente al financiamiento de jubilaciones y pensiones.

La estructura tributaria argentina muestra una matriz sumamente regresiva, donde los impuestos indirectos representados especialmente por el IVA resultan un 52% superior a los impuestos directos (Ganancias). El Impuesto al Valor Agregado es el impuesto más regresivo, ya que grava el consumo en general con una alícuota única para casi todos los bienes y servicios (21% salvo en algunos alimentos como pan que tiene una reducción de 10,5%). Además, si se suman otros impuestos menores como combustibles, cuentas corrientes, e internos los impuestos indirectos ascienden a 40%.

En cambio, el resto de los impuestos directos (Bienes Personales, Ganancia Mínima Presunta y Monotributo) suman con el Impuesto a las Ganancias el 23% de la recaudación. Bienes personales, que resultan los más progresivos en términos de capacidad contributiva sólo representan 12% del total de impuestos directos.

Respecto de la recaudación del Impuesto a las Ganancias, debe además realizarse una observación relevante: la misma grava tanto a trabajadores con mayores salarios, autónomos y las rentas de las sociedades. En el año 2021, el 19,5% del impuesto se recaudó sobre personas físicas y sucesiones indivisas mientras que 60,9% corresponde a sociedades. En definitiva, en la propia recaudación del impuesto a los ingresos se manifiesta un carácter regresivo por la manera de recaudación: por un lado, las retenciones que se realizan a trabajadores en un contexto inflacionario los ponen en desventaja al pagar la totalidad del impuesto de manera anticipada y por otro, la posibilidad de realizar numerosos descuentos y refinanciaciones dan ventaja a las sociedades

Gráfico 1: Distribución por tipo de impuestos, 2021



Fuente: elaboración propia en base a AFIP

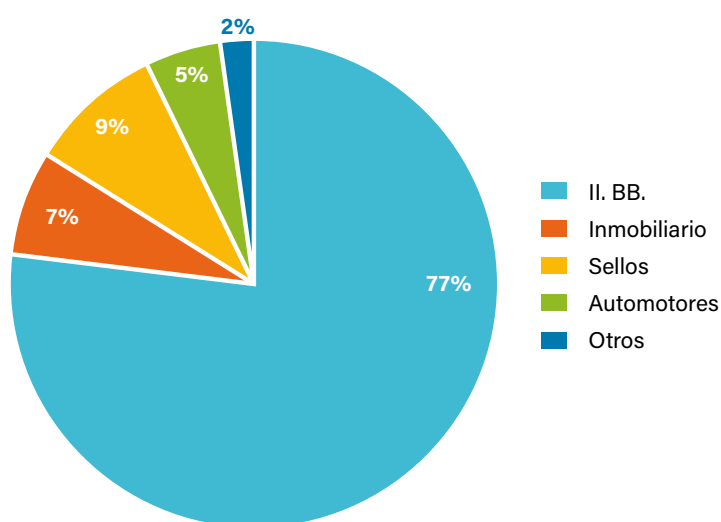
1.2. Financiamiento y estructura fiscal de las provincias

Las provincias financian la educación a partir de tres fuentes: los recursos por la Coparticipación Federal que reciben de Nación en virtud esencialmente de la recaudación de IVA y Ganancias (cabe destacar que las retenciones no se coparticipan), la recaudación propia de los fiscos provinciales constituida por Ingresos Brutos, impuestos inmobiliarios y automotores y los recursos con fines específicos que distribuye el Estado Nacional.

La Coparticipación Federal es el sistema, establecido constitucionalmente, que tiene por objeto coordinar la distribución de los tributos recaudados por el Estado Federal, en virtud de una delegación efectuada por las provincias a la Nación, quien debe recaudar, retener su porción y redistribuir. La Ley 25.570 de 2002 establece que la distribución de recursos se hará en un 42,34% para el Tesoro Nacional, un 56,66% para las provincias y un 1% para el Ministerio del Interior que los distribuye a su vez entre las provincias en concepto de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) en función de las necesidades coyunturales. Además, de la masa de impuestos coparticipables, el Estado Nacional retiene por el 15% para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales, otros gastos operativos y otras sumas específicas para el financiamiento de actividades o fondos compensadores administradas por Nación o Provincia.

La recaudación de los fiscos provinciales se basa especialmente en Ingresos Brutos (II. BB.) que representa no solo un impuesto altamente regresivo (ya que graba una actividad y no la capacidad contributiva) sino que es altamente ineficiente y favorece a las grandes empresas. Al gravar cada una de las transacciones de mercado, favorece a las actividades integradas verticalmente frente a las pequeñas y medianas empresas. En el consolidado de las provincias (incluyendo CABA), II. BB. representa el 77% de la recaudación provincial y el resto se reparte entre el impuesto Inmobiliario (7%), Sellos (9%), Automotores (5%) y otros tributos (2%).

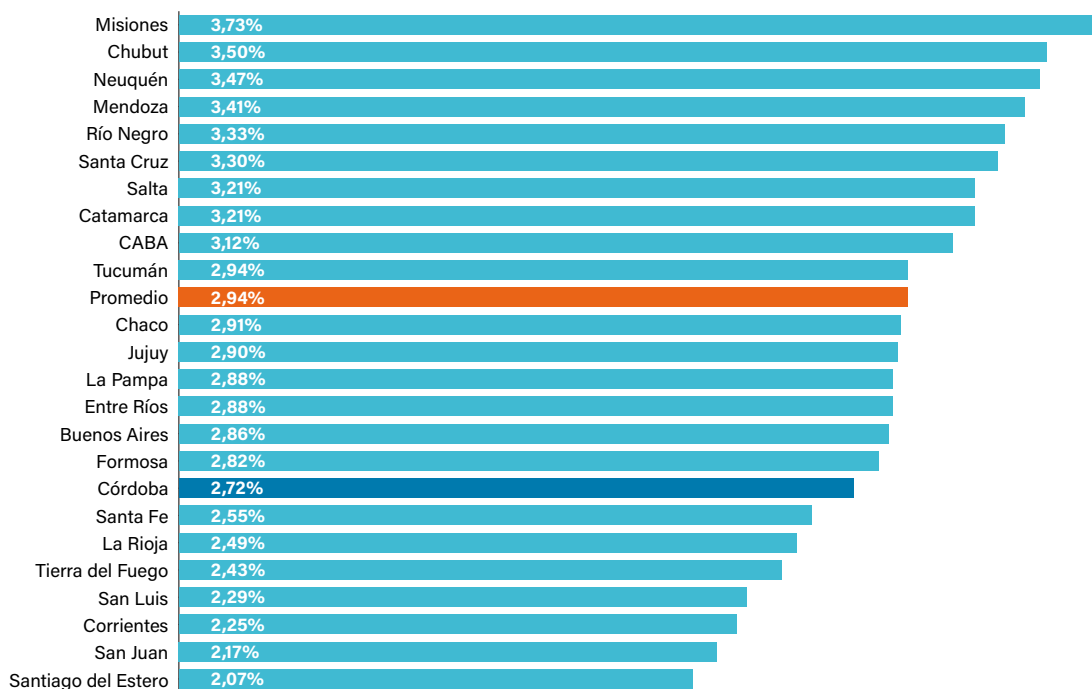
Gráfico 2: Distribución por tipo de impuestos, 2021 Agregado Provincias



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación con Provincias

En el territorio argentino, la alícuota promedio de II. BB. es de 2,94% ubicándose en un mínimo de 2% y un máximo de 3,73%.

Gráfico 3: Distribución de alícuotas de II.BB*, Enero-Noviembre 2018



Fuente: Oficina Técnica del Presupuesto de la Provincia de Córdoba en base a Comisión Arbitral del Convenio Multilateral. Incluye actividades exentas y excluye Bancos.

En el consolidado de las provincias (incluyendo las transferencias a CABA, transferencias no automáticas del tesoro y fondos compensadores), los recursos de origen nacional representan el 75% del total y el 25% restante a un origen provincial.

Por último, desde 2006, a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional se estableció que la inversión mínima destinada a la educación sea del 6% del PBI Nacional, a lo cual debería llegarse a partir del año 2010. Se establecieron metas anuales de aumento del financiamiento educativo en términos de porcentaje del PIB, donde Nación aportaría un 40% del incremento, y las Provincias un 60%. Se estableció una asignación específica de los fondos coparticipables correspondiente a sostener estas pautas de incremento relativo. Asimismo, la ley garantiza un mínimo nacional del salario docente con fondos nacionales en todas las provincias. En caso de que una provincia no alcance a cubrir la denominada "Paritaria Nacional Docente", el Estado Nacional se haría cargo de cubrir la diferencia. Cabe destacar que solo en dos años (2015 y 2015) se cumplió el objetivo de un 6%.

1.3. Financiamiento municipal

Las instituciones educativas de nivel inicial, primario, secundario y especial son gestionadas y financiadas alternativamente y en algunos casos de manera conjunta por las Provincias y los Municipios. En virtud de esto, los segundos destinan y gestionan recursos que surgen de tres vías: la coparticipación secundaria (los fondos que la Provincias envían a los municipios), el Fondo de financiamiento Educativo que es una serie de recursos económicos que la Nación le deposita a cada provincia, para que estas lo distribuyan entre los municipios y cuyo uso está destinado exclusivamente a la inversión educativa; y, por último, los recursos propios que recaudan en concepto de tasas.

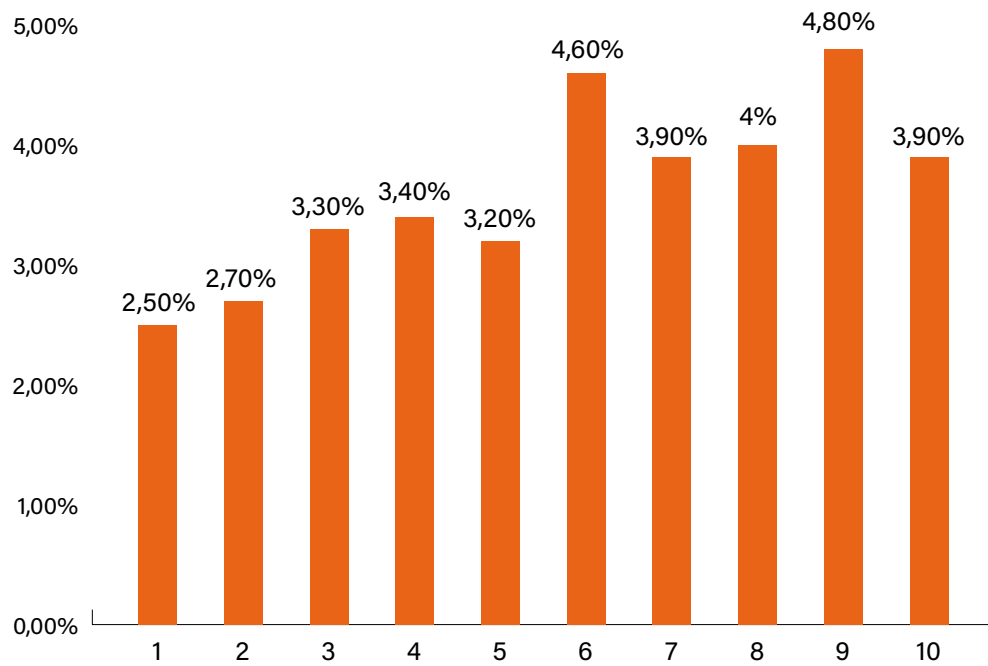
1.4. Financiamiento de los Hogares

Respecto de la inversión de los hogares la misma representa el 3,1% del gasto total de los hogares según datos que surgen de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares del año 2017 (ENGHO-17). Cuantificando este dato respecto del Producto en total la inversión que realizan los hogares suma un 1% del Producto.

Cabe destacar que el carácter diferencial del gasto según deciles de ingresos: mientras que los deciles más bajos destinan alrededor de 2%-3% del gasto total en educación, los tres deciles más altos destinan entre 3,5% a 4,5% tal como se muestra en el Gráfico 4.



Gráfico 4: Inversión de los hogares en educación por deciles de ingreso (ENGHO-2017)



Fuente: elaboración propia en base a ENGHO (2017)

2. Marco fiscal educativo

En Argentina existe una profusa tradición legislativa en cuanto a financiamiento educativo. Por un lado, se destaca el compromiso de destinar el 6% del PBI a educación y por otro la “Paritaria Nacional Docente”. Sin embargo, no existen demasiados antecedentes que regulen la manera en que dichos compromisos van a cumplirse, con lo cual el financiamiento educativo se termina circunscribiendo en el “*dilema de la sábana corta*”. La determinación de porcentajes y fondos específicos entra en conflicto con otras necesidades de financiamiento como Salud y la Seguridad Social, lo que termina ilustrando un falso dilema entra la ampliación de derechos y la existencia de recursos finitos para financiarlos.

Entre las pocas herramientas que implementaron la definición de nuevos fondos específicos orientados a financiar la inversión educativa se destacan el Fondo Nacional de Incentivo Docente (1998) y el Aporte Solidario (2021). El Fondo de Incentivo Docente se cobraba a los propietarios de automotores de alto valor. Solo estuvo vigente 1 año, aunque el fondo sigue vigente actualmente como garantía de la Paritaria Nacional. En el presupuesto 2021, había una propuesta de readecuación, pero nunca se implementó. El Aporte solidario solo se cobró por única vez en 2021 y destinaba el 10% de lo recaudado al Ministerio de Educación y Becas Progresar.



3. Propuestas de financiamiento

Como cierre de este trabajo, se expone a modo de ejemplo una propuesta de modificaciones impositivas progresivas con lo que es posible una redistribución más equitativa de los recursos y acercarse al cumplimiento del derecho universal a la educación. La implementación de estas medidas permitiría mejorar en un 16% el presupuesto educativo nacional anual, considerado la distribución 2021.

- ▶ Incremento del 10% en la alícuota del impuesto a los Bienes Personales: recaudó \$278 mil millones en 2021, con lo que un incremento del 10% hubiera aportado \$27,8 mil millones adicionales.
- ▶ Anualización del 50% del impuesto a las grandes fortunas: \$240 mil millones de recaudación en 2021, con lo cual, si se hace anual el 50%, se obtendrían \$120 mil millones adicionales.
- ▶ Reducción del 20% gastos tributarios. El Ministerio de Economía de la Nación estimó en 2021 un total de 2,68 puntos de PBI de pérdida en la recaudación por un tratamiento impositivo diferencial a ciertos grupos y sectores económicos y de estos, 0,11 puntos corresponden a la exención del impuesto a las ganancias de magistrados. Una reducción del 20% en gastos tributarios podría aportar un adicional de \$248 mil millones.
- ▶ Reducción del 30% la evasión del impuesto a la renta de sociedades. Según Tax Justice Network el total de evasión del impuesto a la renta por sociedades operando en paraísos fiscales asciende a US\$1200 millones anuales. Una reducción del 30% aportaría \$54 mil millones.

Bibliografía de referencia

Clauss, Agustín y Bucciarelli, María Eugenia (2020), *El financiamiento educativo en Argentina. El desafío de la equidad bajo un esquema federal*, CIPPEC.

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2018), *Informe sobre Gastos Tributarios. Estimación para los años 2019 a 2021*.

Dirección Nacional de Becas y Democratización Educativa (2021) *Progresar, Informe Primera Convocatoria*

Oficina Técnica del Presupuesto de la Legislatura de la Provincia de Córdoba (2019), *La presión Tributaria en las Provincias Argentinas*.

