



Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo

Cuarto informe anual 2010

Coordinador: Axel Rivas

Equipo de trabajo: Alejandro Vera y Pablo Bezem

Índice

Introducción.....	2
Contexto económico.....	3
Metas de financiamiento y cumplimiento global	6
Financiamiento educativo del gobierno nacional.....	9
Financiamiento educativo provincial.....	15
Salarios docentes	23
Las metas educativas	29
El escenario actual.....	37
Anexo I. Cálculo del gasto en Educación consolidado del gobierno nacional. Metas LFE año 2009	43
Anexo II. Cálculo del gasto en Educación consolidado de los gobiernos provinciales (metas LFE).....	44
Acerca de los autores	45
Acerca de CIPPEC.....	45

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Variables macroeconómicas nacionales (2005-) 2009.....	3
Cuadro 2. Diferencia entre las metas de financiamiento educativo proyectadas y “correctas” (2006-2009).....	7
Cuadro 3. Gasto público por finalidad y función del gobierno nacional, en millones de pesos corrientes (2005 y 2009).....	11
Cuadro 4. Participación de las transferencias provinciales al sector privado en los presupuestos provinciales (2007-2009).....	16
Cuadro 5. Cumplimiento provincial de las metas de financiamiento educativo (2009)	17
Cuadro 6. Cumplimiento provincial de las metas de financiamiento educativo (2006-2009)	18
Cuadro 7. Brecha provincial en la inversión por alumno del sector estatal (2005-2009).....	21
Cuadro 8. Esfuerzo financiero por la educación: gasto en Educación, Ciencia y Tecnología como porcentaje del gasto provincial total (2005-2009).....	22
Cuadro 9. Impacto de los fondos nacionales en la desigualdad salarial (junio de 2010)	27
Cuadro 10. Evolución de indicadores educativos relacionados a la LFE.....	31
Cuadro 11. Evolución del presupuesto de los principales programas educativos de la Administración Pública Nacional. Presupuesto vigente 2010 y proyecto de presupuesto 2011.....	39

Gráfico 1: Evolución de la inversión consolidada en Educación, Ciencia y Tecnología como porcentaje del PBI (2001-2010)	8
Gráfico 2: Distribución del gasto público del gobierno nacional por finalidad y función (2009)	10
Gráfico 3: Principales programas presupuestarios del gobierno nacional en educación (2009)	12
Gráfico 4: Distribución de la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología del gobierno nacional (2005-2009)	13
Gráfico 5: Cumplimiento de las metas de financiamiento educativo del gobierno nacional, en millones de pesos corrientes (2006-2009)	14
Gráfico 6: Gasto educativo provincial desagregado por objeto (2008).	15
Gráfico 7: Recursos fiscales por habitante: totales, coparticipados y provinciales, en pesos corrientes (2009)	19
Gráfico 8: Inversión por alumno del sector estatal, en pesos corrientes (2009)	20
Gráfico 10: Comparación de los salarios provinciales (2002, 2007 y 2010)	25
Gráfico 11: Evolución de la brecha salarial entre las provincias (1996-2010)	28

Introducción

La Ley de Financiamiento Educativo (LFE) 26.075 de 2005, culminó su implementación en 2010. Luego de cinco años de vigencia, el periodo previsto para sus objetivos de inversión y metas educativas llegó a su fin. El análisis del cumplimiento de esos objetivos y el balance de los resultados de la Ley constituyen un insumo necesario para debatir el futuro del financiamiento de la educación en la Argentina. El presente informe aspira a ser un aporte para esa discusión.

El informe concentra su atención en el cumplimiento de la norma durante el ejercicio 2009, último año con información completa disponible para la evaluación del cumplimiento de la Ley. Asimismo, realiza un análisis de sus resultados en materia educativa y algunas consideraciones respecto del escenario actual del financiamiento de la educación, con datos del año 2010 referidos a los salarios docentes y de 2010 y 2011 sobre el presupuesto educativo nacional.

El Programa de Educación de CIPPEC, a través de su proyecto Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, realiza un seguimiento a la implementación de la LFE desde su sanción. Durante este tiempo se publicaron informes para cada uno de los años de implementación de la Ley, y se realizó un conjunto de actividades y publicaciones que han servido para ampliar el conocimiento público de los aspectos financieros de la educación, así como para fortalecer la participación ciudadana en el control de las políticas educativas.

El presente informe fue realizado gracias al apoyo de la Fundación Lúminis, que integra junto con CIPPEC el Grupo de Organizaciones de la Sociedad Civil “Compromiso con el financiamiento educativo”.

Por último, merece destacarse la importancia de la información provista por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación de la Nación. Esta fuente de información, rigurosa y continua, constituye un insumo esencial para el monitoreo de la LFE y para la elaboración de este informe.

El informe se divide en ocho capítulos. El primero realiza un análisis del contexto económico, necesario para entender la evolución de la inversión pública en Educación, Ciencia y Tecnología. El capítulo segundo está dedicado a presentar las metas correspondientes a cada año de implementación de la LFE y a evaluar su cumplimiento general. Los capítulos tercero y cuarto están concentrados en el cumplimiento de los objetivos de inversión de 2009 por parte del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales respectivamente.

El capítulo quinto analiza un aspecto clave del financiamiento de la educación: la evolución y situación actual de los salarios docentes, a los cuales se destina buena parte de los recursos del sector. El capítulo sexto introduce un balance del cumplimiento de los objetivos educativos previstos en la LFE a partir de la información estadística disponible. El capítulo séptimo está dedicado al contexto actual del

financiamiento, con algunas consideraciones respecto del cumplimiento previsto en 2010 y de las previsiones presupuestarias para el 2011. Finalmente, en el capítulo ocho se presentan las conclusiones del informe.

Contexto económico

La implementación de la Ley de Financiamiento Educativo, particularmente en su aspecto financiero, está estrechamente influenciada por el contexto económico. Variables claves de la economía, como el Producto Bruto Interno (PBI), la evolución de las finanzas públicas y el nivel de inflación tienen efectos directos sobre la inversión en educación. Por ello, es necesario poner en contexto el desempeño del gobierno nacional y de las jurisdicciones provinciales en el cumplimiento de la Ley analizando el comportamiento de las variables macroeconómicas.

El año 2009 ha sido un periodo particular para la evolución de las variables macroeconómicas. La crisis internacional desatada a fines de 2008, iniciada a partir de la crisis en el mercado financiero norteamericano, provocó profundos cambios en la economía mundial que tuvieron repercusiones en el ámbito nacional. Estos efectos se observan claramente en los cambios de tendencia de los principales indicadores económicos del país, como muestra el **Cuadro 1**.

Cuadro 1. Variables macroeconómicas nacionales (2005-) 2009

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009
PBI nominal (Mill. de \$ corrientes)	531.939	654.439	812.456	1.032.758	1.145.458
Var. del nivel de actividad ⁽¹⁾	9,2%	8,5%	8,7%	6,8%	0,9%
Tasa de inflación oficial ⁽²⁾	12,3%	9,8%	8,5%	7,2%	7,7%
Tasa de inflación alternativa ⁽³⁾			22,3%	22,0%	15,3%
Gasto público de Nación/PBI	18,3%	18,2%	19,8%	21,3%	24,2%
Resultado financiero de la Nación (% del Gasto)	3,8%	7,2%	4,2%	3,8%	-5,3%
Presión tribut. consolidada -Nación y provincais- (% del PBI)	26,9%	27,4%	29,1%	30,7%	31,4%

(1) Estimador Mensual de Actividad Económica, INDEC. Algunos analistas económicos cuestionan la validez de este indicador y afirman que se está sobreestimando sistemáticamente desde el año 2007.

(2) Inflación calculada a partir del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC.

(3) La tasa de inflación del año 2007 ha sido calculada a partir del IPC de la Comisión Técnica ATE-INDEC - utilizada en los informes previos de monitoreo de la LFE-. Para los años 2008 y 2009 se hizo uso de un índice compuesto calculado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) que incluye los índices oficiales de 7 provincias que no han introducido cambios metodológicos en sus mediciones: Jujuy, Neuquén, Entre Ríos, Chubut, Salta, La Pampa y Río Negro, construidos por las Direcciones Provinciales de Estadística correspondientes.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, INDEC, ATE-INDEC y CENDA.

Quizás la variable de mayor relevancia para el análisis del cumplimiento de la LFE es el nivel de actividad de la economía, expresado en el valor del PBI. Además de los efectos que naturalmente el nivel de actividad tiene en la inversión educativa, los objetivos de la LFE están expresados en relación al PBI, por lo tanto la evolución de este indicador tiene implicancias en la propia definición de los niveles de inversión requeridos cada año por la LFE.

La combinación de algunas características de la economía argentina, como su escaso acceso a los mercados financieros internacionales, y el mantenimiento de una política fiscal expansiva, que actuó en este caso de modo contracíclico, permitieron al país mantener el nivel de actividad durante la crisis financiera internacional. Sin embargo, los efectos de esta crisis se tradujeron en una importante disminución del ritmo de crecimiento del PBI. En los primeros tres años de implementación de la LFE, el crecimiento anual promedio del PBI había sido del 8%, y en 2009 las estadísticas oficiales sitúan esta evolución anual cercana al 1%¹.

Dada la evolución positiva del PBI durante el periodo de vigencia de la LFE, el incremento de la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología que estipula la norma tuvo dos fuentes: por un lado el porcentaje de aumento en relación al PBI previsto para cada año, y por otro, los recursos necesarios para mantener el porcentaje de inversión inicial ante los incrementos del PBI. El efecto inmediato del estancamiento del PBI en 2009 es que la segunda fuente de incremento no fue significativa. Esta situación llama a la reflexión respecto de la pertinencia del PBI como variable de referencia para los objetivos de inversión educativa.

Un segundo indicador de relevancia para el análisis de la LFE es el nivel de Gasto Público, tanto del gobierno nacional como del conjunto de los gobiernos provinciales. La LFE establece objetivos de inversión para ambos niveles de gobierno, por lo tanto, la evolución de las finanzas públicas en un año donde el PBI no ha mostrado una evolución positiva es clave para entender la dinámica del cumplimiento o no de estos objetivos.

Como muestra el **Cuadro 1**, el nivel de Gasto Público del Gobierno nacional continuó creciendo durante 2009, atendiendo, como fue mencionado, a una lógica contracíclica que busca estimular la economía con recursos públicos para contrarrestar en parte el efecto de la desaceleración económica. Analizado en términos relativos, en su relación con el PBI, se observa un crecimiento importante del Gasto Público, pero en realidad este salto está relacionado más con el comportamiento del PBI que con el del propio gasto.

El aumento constante del gasto fue posible gracias al incremento de la presión tributaria del gobierno nacional y las jurisdicciones provinciales. En el año 2005 la recaudación tributaria consolidada era equivalente a 27% del PBI y en cuatro años

¹ La gran mayoría de los analistas económicos y las estimaciones de las consultoras privadas indican incluso una caída del nivel de actividad en el año 2009.

alcanzó 31%, lo cual ubica a la Argentina como el segundo país con mayor presión fiscal de América Latina, aunque aún se mantiene por debajo de los países de mayor desarrollo.

Una última variable de contexto que también ha tenido efectos significativos en la inversión educativa durante la implementación de la LFE ha sido el nivel de los precios. Desde 2005 la economía argentina experimenta tensiones en los precios que han provocado un proceso de inflación creciente. Así, mientras la inflación anual en los años 2005 y 2006 registraba valores cercanos al 10%, en 2007 y 2008 este indicador superó el 20%².

La inflación afecta, en primer lugar, el valor real de las variables monetarias, por ejemplo la inversión educativa o los salarios docentes. Es decir, aún cuando los valores nominales (expresados en pesos) de estas variables se incrementen, la presencia de la inflación obliga a analizar su poder de compra. Esto significa que las variables monetarias (la inversión o los salarios) van a requerir un primer aumento sólo para sostener su poder adquisitivo. Los incrementos reales serán aquellos que superen el aumento de los precios.

En 2009 la inflación tuvo una desaceleración, lo cual tiene relación con el prácticamente nulo crecimiento del producto durante este periodo. Como se observa en el **Cuadro 1**, el nivel anual de inflación alcanzó el 15%, que si bien es menor a los valores registrados en los últimos dos años, igualmente tiene una magnitud que provoca efectos importantes en la inversión educativa.

Sintetizando, 2009 ha sido un año atípico en la evolución reciente de la economía argentina, como consecuencia de los efectos de la crisis financiera internacional. Luego de varios años de un crecimiento del PBI a tasas anuales significativas, el nivel de actividad se mantuvo estable. Esta desaceleración del crecimiento provocó también una disminución en la tasa de inflación, aunque ésta siguió siendo positiva y superó el umbral de los dos dígitos. Finalmente, el gasto público continuó su tendencia creciente, lo cual provocó un crecimiento relativo de esta variable en relación al producto, fenómeno que también se extendió a la inversión educativa, como se verá a continuación.

² Según mediciones alternativas al indicador oficial del INDEC, según consta en las notas del Cuadro 1.

Metas de financiamiento y cumplimiento global

En el apartado previo se hacía mención a los efectos directos de la evolución del PBI en la determinación de las metas anuales de la LFE, debido a que la norma define las metas de inversión como un porcentaje de esta variable macroeconómica.

Ahora bien, cuando se analizan las metas de inversión educativa puede realizarse una lectura ex ante o ex post. Esto se debe a que, cuando comienza el año fiscal se dispone de metas definidas en base al crecimiento esperado del PBI (la estimación que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas), y luego de finalizado el año esas metas pueden ser revisadas, en función de la variación efectiva del nivel de actividad.

La diferencia entre la estimación del PBI y su posterior realización ha sido objeto de debate en el escenario económico y político reciente del país, debido principalmente a la práctica sostenida por el Poder Ejecutivo Nacional de realizar una subestimación del crecimiento esperado del PBI en la elaboración del presupuesto anual de la Administración Pública Nacional, que finalmente es la estimación de referencia para el cálculo de las metas de inversión educativa.

La brecha entre el PBI estimado y el observado se traslada en la misma proporción a la meta global de financiamiento educativo según el PBI que se tome como referencia. En los primeros años de implementación de la LFE esta brecha fue importante: entre 2006 y 2008 la diferencia alcanzó los dos dígitos (**Cuadro 2**). Esto provocó que las metas de inversión previas al ejercicio fiscal carezcan de utilidad, a pesar de ser formalmente las metas que define la Ley, ya que los recursos fiscales disponibles con el crecimiento efectivo del producto permitían cumplirlas con facilidad.

Por este motivo, es importante observar el “cumplimiento efectivo”, es decir, aquel que surge de metas calculadas teniendo en cuenta la variación real del PBI. Sin embargo, debe destacarse que en 2009 la mencionada brecha del producto disminuyó notablemente, consecuencia del cambio de tendencia en el nivel de actividad. Dado que el producto tuvo un crecimiento muy bajo durante ese año, se acortó la diferencia respecto de la estimación oportunamente realizada³.

³ En el Mensaje de Presupuesto de la Administración Pública Nacional de 2009 se estimó para ese año un Producto Bruto Interno de \$1.112.521 millones.

Cuadro 2: Diferencia entre las metas de financiamiento educativo proyectadas y "correctas" (2006-2009)

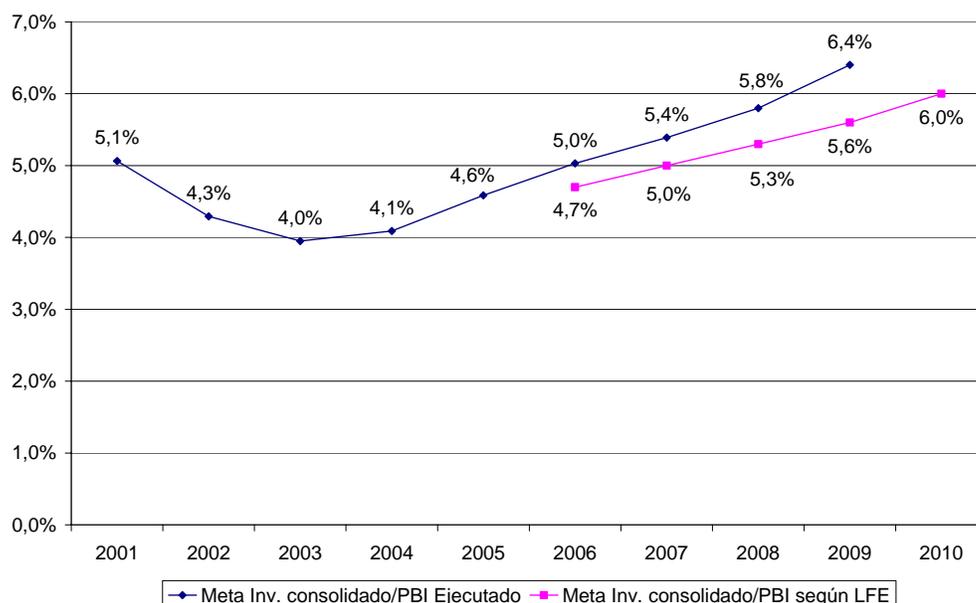
Año	Brecha PBI presupuestado y observado	Meta global de la Ley de Financiamiento Educativo	
		Meta según proyecto de presupuesto	Meta "correcta"
2006	10%	\$ 27.917	\$ 30.759
2007	17%	\$ 34.710	\$ 40.623
2008	15%	\$ 47.527	\$ 54.736
2009	3%	\$ 62.301	\$ 64.146

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida del INDEC, los proyectos de presupuesto de 2006 a 2009, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y metas de la Ley de Financiamiento Educativo.

La meta general para la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología del año 2009 fue de 62.301 millones de pesos, teniendo en cuenta el valor estimado del PBI, y de 64.146 millones de pesos, en el caso del PBI observado. Este es el nivel de inversión correspondiente al gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que comúnmente se denomina la "inversión consolidada." La meta surge de aplicar el objetivo de inversión correspondiente a 2009 según la LFE, es decir el 5,6%, al valor del Producto Bruto Interno.

Esta meta fue exitosamente cumplida, como ya había ocurrido en los tres años anteriores de implementación de la LFE. Y no sólo pudo alcanzarse el objetivo de 2009 sino que la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología en relación con el PBI superó incluso la meta prevista para el final de implementación de la LFE, el esperado 6%. El Gráfico 1 muestra los objetivos de la Ley para cada año y la evolución efectiva de la inversión. Allí puede observarse que en 2009 la inversión del sector alcanzó el 6,4% del PBI.

Gráfico 1: Evolución de la inversión consolidada en Educación, Ciencia y Tecnología como porcentaje del PBI (2001-2010)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la Coordinación General de Estudios del Sistema Educativo (CGECSE), Ministerio de Educación, y metas de la Ley de Financiamiento Educativo.

Sin embargo, existe aquí una “ilusión” provocada por el movimiento combinado de las variables de referencia. La inversión en Educación, Ciencia y Tecnología efectivamente creció entre 2008 y 2009, pasando de \$60 mil millones a \$74 mil millones de pesos, lo que representa un aumento aproximado de 23% en términos nominales. Este crecimiento es consistente con los objetivos de inversión definidos por la Ley y se realizó en un contexto de expansión del Gasto Público.

Ahora bien, cuando esta inversión es contrastada con el PBI, que tuvo un crecimiento oficial muy bajo durante el mismo periodo (incluso fuentes no oficiales indican una caída del PBI en 2009), el indicador que relaciona inversión educativa y PBI naturalmente se magnifica, como muestra el **Gráfico 1**. Sin embargo, esto no necesariamente refleja un incremento extraordinario de los recursos educativos sino una relación entre variables que han tenido comportamientos diferentes.

Financiamiento educativo del gobierno nacional

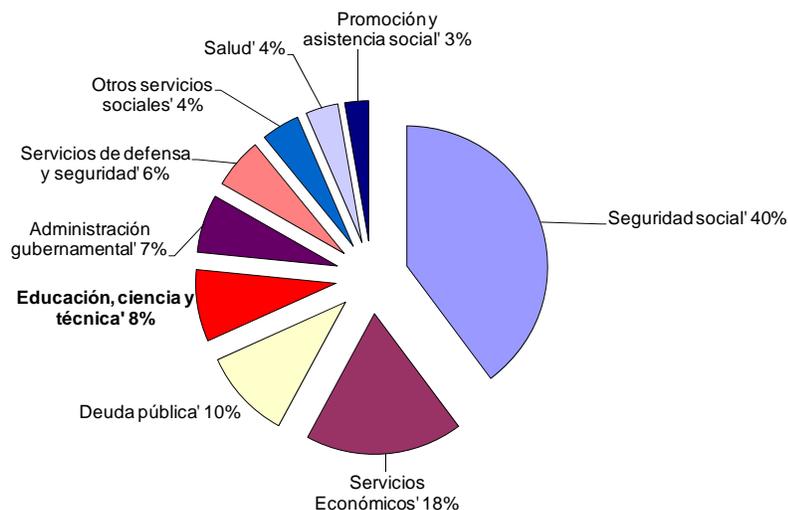
Gasto del gobierno nacional en el año 2009 y variación desde la sanción de la LFE

El gobierno nacional concentra más de la mitad del gasto público que se realiza en el país, mientras que las provincias ejecutan cerca de 40% y los municipios menos del 10%. En el área educativa, en cambio, desde la descentralización definitiva de los establecimientos educativos en 1992, se da la situación opuesta: la inversión está concentrada mayormente en las provincias. El gobierno nacional financia cerca del 32% de la inversión educativa y más de la mitad de estos recursos se destinan al sistema universitario. Por su parte, los municipios hacen un aporte marginal.

La LFE buscó incrementar la participación relativa de la Nación en el sector, con una pauta de aumento de la inversión educativa mayor a la de los gobiernos subnacionales. Este objetivo se cumplió parcialmente y la participación relativa de cada nivel de gobierno fue variando cada año. Estas variaciones se deben a que el gasto que efectivamente se realiza en cada jurisdicción no resulta exactamente igual al que fijan las metas de la LFE, en general lo superan. Por ejemplo, en 2008 las provincias en su conjunto sobrecumplieron las metas por un margen mucho mayor que la Nación, por lo que aumentaron su participación relativa en el gasto, mientras que en 2009 se dio el comportamiento contrario y descendieron levemente.

En 2009, el gasto total del gobierno nacional alcanzó \$252 mil millones y dentro de estos recursos, 8% se destinó a Educación, Ciencia y Técnica (**gráfico 2**). Del total del gasto nacional, la mayor parte la ocupa la seguridad social (40%) - principalmente el sistema de jubilaciones y pensiones-, los servicios económicos (18%) -con una participación mayoritaria de las áreas de Transporte, Energía, Combustible y Minería-, y el pago de la deuda pública (10%). Luego, tienen una participación menor la administración gubernamental (7%), Defensa y Seguridad (6%), y Salud (4%).

Gráfico 2: Distribución del gasto público del gobierno nacional por finalidad y función (2009)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la Ejecución Presupuestaria Nacional, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El **Cuadro 3** muestra la evolución del gasto público desde 2005, tomando la sanción de la LFE como base para la comparación. Se observa que el gasto público nacional ha mantenido un fuerte incremento en términos absolutos, pero también como porcentaje del PBI: en 2005 el gasto público representaba 18% del PBI y en el año 2009 superó el 24%.

En este proceso, también se ha producido un cambio en la estructura de las erogaciones: la Seguridad social, el Transporte, la Energía y el Combustible son los rubros que más han aumentado su participación en el gasto público. Por su parte, se comprueba que aumentó –aunque levemente– el esfuerzo nacional en el financiamiento educativo: la participación de la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología aumentó un punto porcentual entre 2005 y 2009. Paralelamente, en este período la promoción y asistencia social, otros Servicios sociales y el pago de la deuda pública son los rubros que más han disminuido sus presupuestos en términos relativos.

En conjunto, entre 2005 y 2009 la inversión en Educación, Ciencia y Técnica aumentó 68% en términos reales, que resulta superior al incremento del conjunto del gasto público, que fue de 51%.

Cuadro 3: Gasto público por finalidad y función del gobierno nacional, en millones de pesos corrientes (2005 y 2009)

CONCEPTO	2005		2009		Variación de la participación del gasto 2005-2009 (puntos porcentuales)
	Ejecución	%	Ejecución	%	
Seguridad social	30.499	34,5%	100.143	39,8%	5,3
Transporte	4.101	4,6%	20.870	8,3%	3,7
Energía, combustible y minería	3.484	3,9%	17.579	7,0%	3,0
Educación, ciencia y técnica	6.573	7,4%	20.899	8,3%	1,0
Salud	2.831	3,2%	9.377	3,7%	0,5
Administración gubernamental	5.639	6,4%	16.847	6,7%	0,3
Servicios de defensa y seguridad	5.958	6,7%	14.700	5,8%	-0,9
Otros servicios económicos	4.528	5,1%	7.056	2,8%	-2,3
Deuda pública	12.050	13,6%	26.103	10,4%	-3,2
Otros servicios sociales	7.127	8,1%	11.105	4,4%	-3,6
Promoción y asistencia social	5.680	6,4%	6.935	2,8%	-3,7
Total	88.471	100,0%	251.612	100,0%	

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la Ejecución Presupuestaria Nacional, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Presupuesto educativo del gobierno nacional

El Ministerio de Educación de la Nación ejecuta la mayor parte de la inversión educativa nacional, mientras que las erogaciones en Ciencia y Tecnología se han concentrado en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva a partir de su creación en 2008.

El gasto educativo se completa con el aporte de otros ministerios y dependencias del gobierno, por ejemplo, el plan “Más escuelas, Mejor educación” que ejecuta el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que concentra más de la mitad de la inversión en infraestructura del sistema educativo.

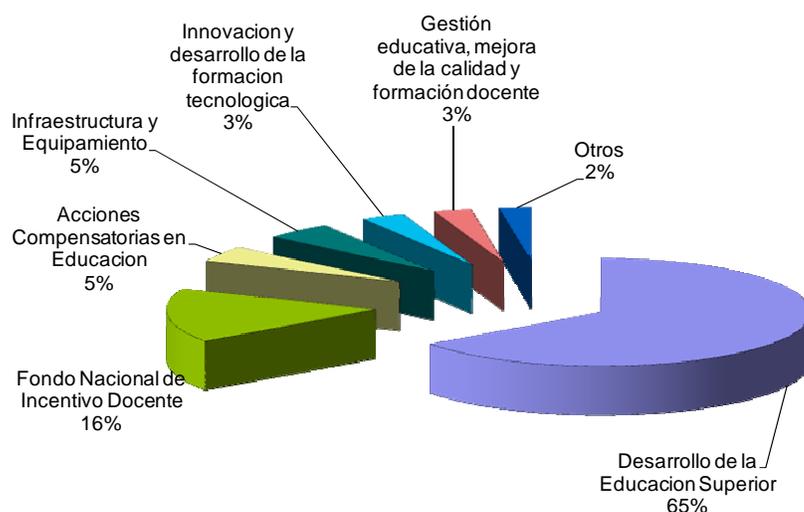
La política educativa nacional se despliega en gran medida mediante la implementación de los programas educativos del Ministerio de Educación. En conjunto, estos programas representan cerca del 30% de la inversión educativa del país, y su presupuesto se destina en su mayor parte al financiamiento de la educación superior. El **Gráfico 3** presenta la participación de los grandes programas presupuestarios del Ministerio en 2009⁴.

En primer lugar, se comprueba que, excluyendo el programa “Desarrollo de la Educación Superior”, el resto del presupuesto se destina mayormente a financiar la educación básica, que absorbe menos de 35% del de la inversión educativa del gobierno nacional. Luego, el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) es el principal programa, recibe 16% de los recursos totales y –excluyendo a la educación superior– representa casi la mitad del presupuesto restante.

⁴ Debe hacerse una diferenciación entre los programas presupuestarios y los programas educativos. En la presentación del presupuesto y del gasto ejecutado suele agregarse la información en grandes programas presupuestarios que pueden incluir a varios programas educativos. Algunos ejemplos de programas educativos son el Programa Nacional de Inclusión Educativa, El Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) y el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FiNes).

Sigue en importancia el programa “Acciones compensatorias en educación” – principalmente provisión de libros y becas escolares- que recibe 5% del presupuesto, y la inversión en infraestructura y equipamiento a la que se destina un porcentaje semejante. Debe tenerse en cuenta que la mayor inversión en infraestructura se hace efectiva por medio del programa “Más escuelas, mejor educación” del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que es el único componente ajeno al Ministerio de Educación incluido en este análisis.

Gráfico 3: Principales programas presupuestarios del gobierno nacional en educación (2009)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la Ejecución Presupuestaria Nacional, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

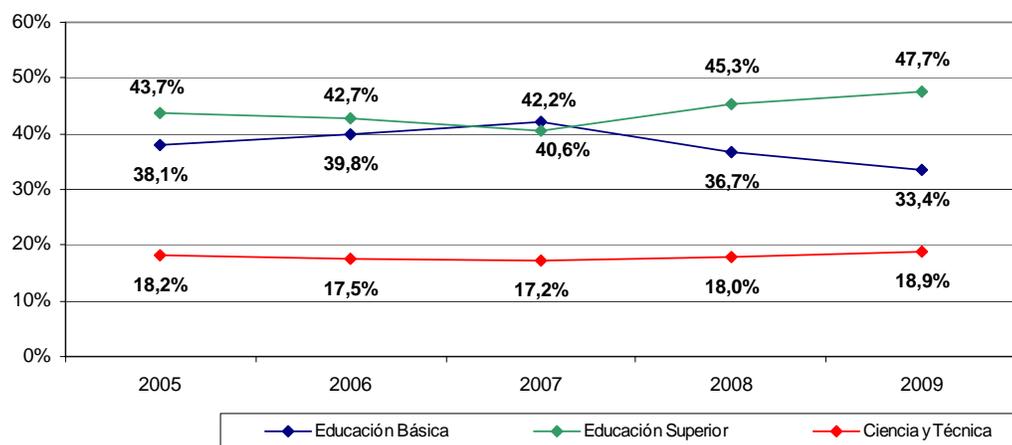
Nota: incluye los programas educativos del Ministerio de Educación y la inversión en infraestructura del programa “Más escuelas, mejore educación” del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Desde la sanción de la LFE en 2005 se han producido cambios en la estructura del gasto educativo. Los mayores incrementos se observan en los programas de “Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica”, “Gestión Educativa” y los relacionados a la infraestructura escolar, mientras que el Fondo Nacional de Incentivo Docente (que incluye el FONID y el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente) fue el programa que menos aumentó su presupuesto.

También resulta pertinente analizar la división del Gasto educativo del gobierno nacional en sus tres principales fines: Educación Superior, Educación Básica y Ciencia y Técnica. La LFE había establecido que la participación relativa de estos tres destinos debía ser equivalente a la registrada en el año de inicio. En 2009, considerando todos los rubros contemplados por la LFE, el gobierno nacional destinó 48% de su presupuesto a Educación Superior, 33% a Educación Básica y 19% a Ciencia y Técnica (**Gráfico 4**).

Este resultado muestra un cambio en la distribución de los recursos a lo largo del período de implementación de la Ley: en 2006 y 2007 se observa un crecimiento de la inversión en Educación Básica en detrimento de la participación en Educación Superior y en Ciencia y Tecnología, pero en los dos años subsiguientes se revierte la tendencia, y el gasto en Educación Básica disminuye hasta alcanzar un piso en la partición relativa que resulta 5 puntos inferior a la de 2005, mientras que la Educación Superior aumentó 4 puntos y Ciencia y Tecnología el punto restante.

Gráfico 4: Distribución de la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología del gobierno nacional (2005-2009)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la CGECSE, Ministerio de Educación, y la Ejecución Presupuestaria Nacional, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Aún no se cuenta con la ejecución del gasto del año 2010, sin embargo, es posible prever un fuerte aumento en el peso relativo de la inversión en Educación Básica, sobre todo a partir de 2011 con la implementación del programa “Conectar Igualdad.com.ar”, que distribuye computadoras portátiles a alumnos de escuelas secundarias de gestión estatal. Este programa tiene asignado para 2010 un presupuesto cercano a los \$500 millones, y en 2011 casi \$3.200 millones, que representan cerca de 10% del presupuesto en Educación, Ciencia y Técnica de ese año.

De este modo, la información presupuestaria sugiere que la estructura del gasto del año 2011 sería similar a la del año 2008 (**gráfico 4**). Sin embargo, es difícil hacer este tipo de previsiones para años próximos a partir de la información presupuestaria, dado que existe una tendencia a la subestimación del gasto, a la reasignación de partidas, y a que suelen implementarse nuevos programas educativos que modifican el presupuesto.

Cumplimiento de las metas de financiamiento educativo del gobierno nacional

El artículo 4 de la Ley de Financiamiento Educativo establece que en el año 2009 la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología debía alcanzar el 5,6% del PBI. El aumento del gasto que corresponde al gobierno nacional cada año se obtiene a través

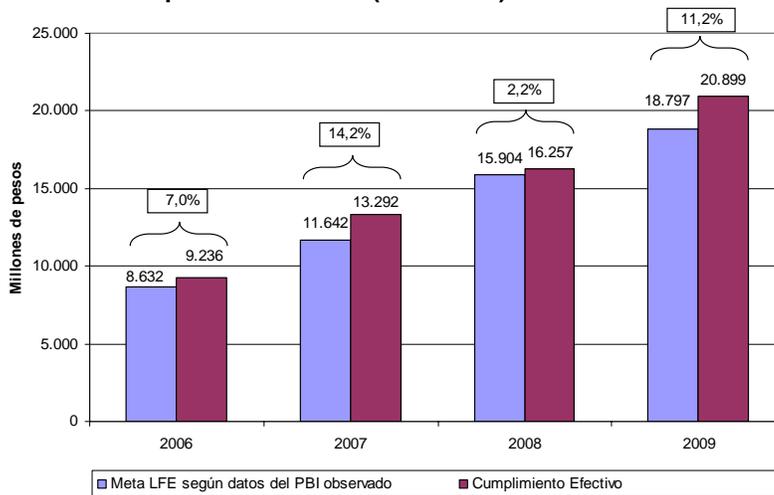
de una fórmula que consta de dos componentes vinculados con los puntos de partida de 2005:

- a) El primer componente establece el monto adicional de dinero para mantener la participación del gasto educativo nacional respecto del PBI.
- b) El segundo componente consiste en el gasto necesario para llevar la inversión a la meta anual fijada en términos del PBI.

Desde la puesta en marcha de la LFE, todos los años se han sobrecumplido las metas establecidas. En 2006 se invirtió 7% más de lo que correspondía para cumplir con la LFE, en 2007 un 14%, y en 2008 el margen descendió a 2% (**Gráfico 5**).

En 2009 se invirtieron \$20.989,5 millones, que permitieron alcanzar la meta establecida por la LFE con un margen positivo de 11%. La ampliación de la brecha puede explicarse en buena medida por el estancamiento del PBI que fijó una meta menos exigente en términos del aumento del gasto educativo que se requería para ese año. En 2007, la Ley exigía un aumento de la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología 37% superior a la meta del año previo, en 2008 el aumento anual requerido era de 35% y en 2009 descendió a 18%.

Gráfico 5: Cumplimiento de las metas de financiamiento educativo del gobierno nacional, en millones de pesos corrientes (2006-2009)



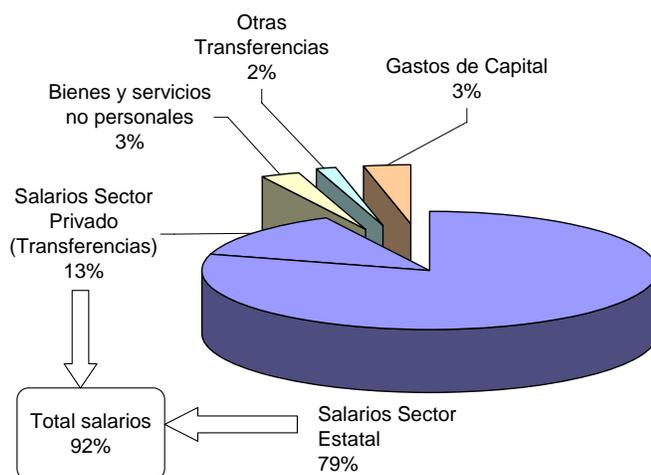
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la Ley de Financiamiento educativo, la CGECSE, Ministerio de Educación e INDEC.

Financiamiento educativo provincial

La descentralización educativa que terminó de definirse con la transferencia de escuelas nacionales a las provincias a principios de la década de los noventa, configuró el esquema de financiamiento actual, que depende mayormente de las provincias. Estas aportan en conjunto más del 70% de la inversión educativa consolidada.

Las provincias destinan la mayor parte de sus recursos a financiar la estructura del sistema, principalmente salarios docentes, ya que el sistema educativo requiere trabajo intensivo. En conjunto, los gobiernos subnacionales destinan 92% de su presupuesto al pago de salarios, incluyendo las transferencias al sector privado, que se utilizan para pagar un porcentaje del salario docente y que alcanzan 13% del total de los presupuestos (**Gráfico 6**). Esta composición del gasto en las provincias se ha mantenido relativamente constante desde la sanción de la LFE.

Gráfico 6: Gasto educativo provincial desagregado por objeto (2008).



Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de La Ley de Financiamiento Educativo sobre la base de información suministrada por la CGECSE, Ministerio de Educación.

La determinación de los aportes salariales a las escuelas de gestión privada en la mayoría de las jurisdicciones tiende a ser poco transparente, por la ausencia de criterios objetivos para la selección de las escuelas beneficiarias y por la falta de instancias públicas para la rendición de cuentas. En este contexto, la asignación y distribución de recursos estatales para el sector privado en las provincias presenta un amplio abanico de situaciones, dependiendo de la participación relativa del sector en el subsistema educativo, del tipo de escuela y su capacidad de lobby, y de la orientación que defina la administración provincial.

En las provincias más pobladas hay mayor participación relativa del sector privado en el sistema y se realizan también los mayores aportes: Córdoba, Santa Fe y

CABA transfieren cerca de 20% de su presupuesto al sector. En el extremo opuesto, Chubut y La Rioja, destinan menos del 5% a ese fin.

El porcentaje del presupuesto destinado al sector privado, salvo excepciones, se ha mantenido relativamente estable a lo largo del tiempo. A partir de la asunción de nuevas gestiones en muchas de las provincias en 2007, el total del gasto provincial transferido sólo a variado 0,3 puntos porcentuales. Es destacable el caso de CABA en donde se ha producido el mayor aumento de la transferencias al sector: pasando de destinar 15,8% del presupuesto a la educación privada en 2007 a 19,2 en 2009 (**Cuadro 4**). Luego, San Luis y Santiago del Estero aumentaron más de un punto porcentual su aporte al sector, mientras que en el extremo opuesto en Corrientes y Río Negro hubo una disminución equivalente.

Cuadro 4: Participación de las transferencias provinciales al sector privado en los presupuestos provinciales (2007-2009)

Jurisdicción	Año 2007	Año 2009	Variación 2007/2009 (puntos porcentuales)
CABA	15,8%	19,2%	3,4
San Luis	11,7%	13,2%	1,5
Santiago del Estero	9,6%	10,7%	1,1
Salta	6,9%	7,9%	1,0
Chaco	4,1%	5,1%	1,0
Santa Cruz	9,6%	10,5%	0,9
Chubut	2,3%	3,2%	0,9
Tierra del Fuego	8,7%	9,4%	0,7
Formosa	2,3%	2,5%	0,2
Neuquén	4,9%	5,1%	0,2
Catamarca	8,3%	8,3%	0,0
San Juan	12,9%	12,8%	-0,1
Buenos Aires	13,9%	13,8%	-0,1
Mendoza	9,2%	9,0%	-0,2
Entre Ríos	15,3%	15,0%	-0,3
Misiones	14,3%	13,8%	-0,5
Córdoba	23,3%	22,8%	-0,5
Tucumán	10,2%	9,6%	-0,6
La Pampa	11,2%	10,6%	-0,6
Santa Fe	20,0%	19,4%	-0,6
La Rioja	4,0%	3,2%	-0,8
Jujuy	6,7%	5,9%	-0,8
Río Negro	7,3%	6,3%	-1,0
Corrientes	11,0%	10,0%	-1,0
Total	12,8%	13,1%	0,3

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la CGECSE, Ministerio de Educación.

Cumplimiento de la meta de la LFE de los gobiernos provinciales

La LFE ha fijado una pauta de aumento de la inversión educativa para cada una de las jurisdicciones que ha permitido una mejora sustancial en el financiamiento. En

2009, la suma de las metas financieras que la Ley exigía a todos los gobiernos subnacionales alcanzó \$45.349 millones. Luego, la inversión que efectivamente ha realizado el conjunto de las provincias se ubica en \$53.136 millones, por lo tanto, se ha logrado cumplir con la meta de financiamiento educativo globalmente para el conjunto de las provincias con un margen positivo de 17,2% (**Cuadro 5**).

Sin embargo, no todas las provincias han logrado alcanzar la meta de ese año y el cumplimiento global ha sido posible gracias al sobrecumplimiento de la mayoría de las jurisdicciones. En 2009, tres jurisdicciones no lograron cumplir con la meta de financiamiento: Salta, Santiago del Estero y San Luis incumplieron por menos de 2%.

Por su parte, las provincias que cumplieron más holgadamente con las metas de la LFE 2009 fueron Santa Cruz (84% por encima de la meta), Formosa (42%), Chaco (34%), Santa Fe (33%) y Tierra del Fuego (31%).

Cuadro 5: Cumplimiento provincial de las metas de financiamiento educativo (2009)

Provincia	Meta LFE según datos del PBI observado (Millones de \$ corrientes)	Cumplimiento Efectivo* (Millones de \$ corrientes)	CUMPLIMIENTO Diferencias ejecutado/metras (%)
Buenos Aires	15.707	18.355	16,9%
Catamarca	661	769	16,3%
Chaco	1.371	1.843	34,4%
Chubut	1.056	1.080	2,3%
C.A.B.A.	3.590	4.225	17,7%
Córdoba	3.319	3.823	15,2%
Corrientes	1.133	1.152	1,7%
Entre Ríos	1.479	1.713	15,8%
Formosa	692	982	41,9%
Jujuy	921	1.040	12,9%
La Pampa	571	678	18,7%
La Rioja	513	570	11,1%
Mendoza	1.856	2.103	13,3%
Misiones	977	1.088	11,4%
Neuquén	1.384	1.615	16,7%
Río Negro	1.005	1.067	6,2%
Salta	1.047	1.029	-1,7%
San Juan	751	856	14,0%
San Luis	681	674	-1,1%
Santa Cruz	516	951	84,3%
Santa Fe	3.315	4.410	33,0%
Santiago del Estero	1.001	989	-1,3%
Tierra del Fuego	452	593	31,3%
Tucumán	1.350	1.533	13,6%
TOTAL	45.349	53.136	17,2%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la LFE, CGECSE, Ministerio de Educación e INDEC.

* Cierres provisorios informados por las provincias de Catamarca, San Luis, y Santiago del Estero.

Desde el comienzo de la implementación de la LFE en 2006, todos los años se ha alcanzado la meta global del conjunto de las provincias, con un margen creciente: los

primeros dos años por menos del 5%, en 2008 por 12% y finalmente en el 2009 por 17% (**Cuadro 6**).

A lo largo de este período se ha identificado un grupo de seis provincias que han mostrado los mayores problemas para el cumplimiento de las metas financieras. En un extremo, Salta nunca logró cumplir con los objetivos financieros de la Ley, San Luis con excepción de 2008 incumplió todos los años, los primeros dos por amplio margen, y La Rioja ha logrado alcanzar la meta por primera vez en 2009. Luego, Santiago del Estero ha incumplido con las metas durante los últimos tres años, aunque en 2009 sólo marginalmente, y Corrientes ha presentado dificultades para cumplir los primeros dos años de implementación de la Ley. Por último, la provincia de Buenos Aires tuvo dificultades para el cumplimiento en 2007, pero los últimos dos años lo ha logrado por amplio margen. Debe destacarse que el margen de incumplimiento ha ido disminuyendo en los últimos dos años.

Cuadro 6: Cumplimiento provincial de las metas de financiamiento educativo (2006-2009)

Jurisdicción	Diferencia del gasto ejecutado en educación, ciencia y tecnología y las metas de la LFE			
	2006	2007	2008	2009
Buenos Aires	4%	-4%	9%	17%
Catamarca	13%	13%	29%	16%
Chaco	5%	15%	32%	34%
Chubut	0%	0%	2%	2%
CABA	13%	8%	10%	18%
Córdoba	0%	2%	14%	15%
Corrientes	-3%	-3%	5%	2%
Entre Ríos	1%	5%	13%	16%
Formosa	23%	39%	38%	42%
Jujuy	4%	7%	11%	13%
La Pampa	2%	7%	14%	19%
La Rioja	-4%	-6%	-2%	11%
Mendoza	3%	7%	7%	13%
Misiones	5%	16%	9%	11%
Neuquén	0%	4%	13%	17%
Río Negro	7%	1%	3%	6%
Salta	-4%	-7%	-5%	-2%
San Juan	5%	7%	9%	14%
San Luis	-20%	-16%	0%	-1%
Santa Cruz	7%	46%	89%	84%
Santa Fe	11%	17%	24%	33%
Santiago del Estero	4%	-8%	-5%	-1%
Tierra del Fuego	11%	35%	29%	31%
Tucumán	5%	5%	10%	14%
Total	4%	3%	12%	17%

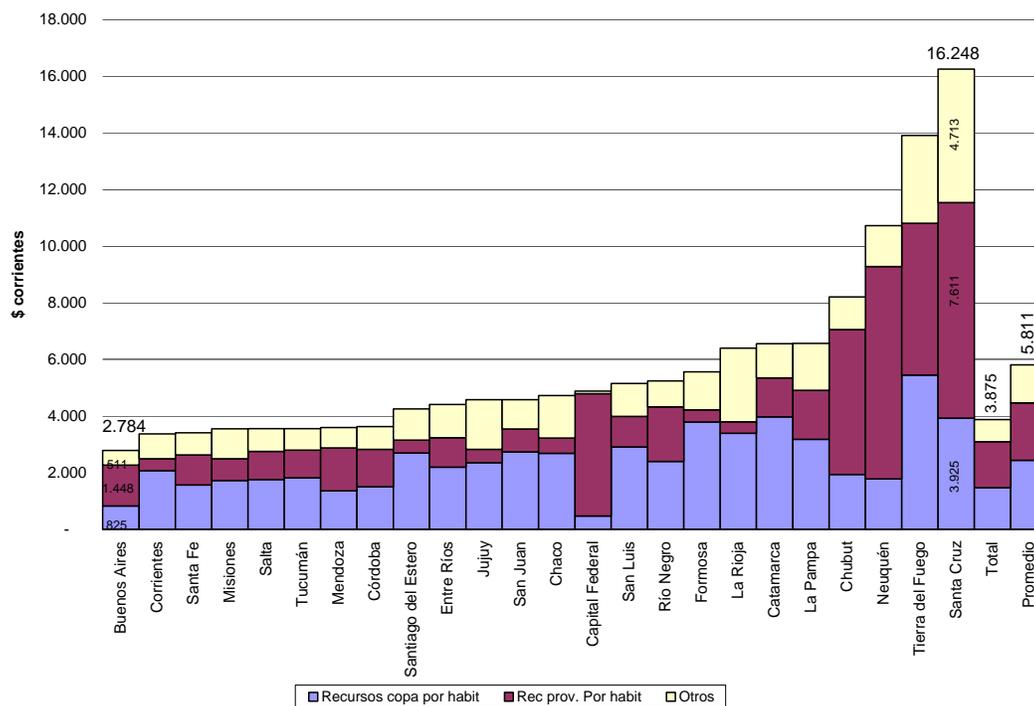
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la LFE, CGECSE, Ministerio de Educación e INDEC.

Dimensiones de las desigualdades del financiamiento provincial: disponibilidad de recursos, inversión por alumno y esfuerzo financiero

La estructura del financiamiento educativo en la Argentina en el marco de la descentralización y el sistema federal de reparto de recursos fiscales ha dado lugar a la consolidación de desigualdades estructurales entre las provincias. Estas desigualdades provienen en gran medida de la distribución inequitativa de los recursos con que cuentan los gobiernos subnacionales: mientras que en la provincia de Buenos Aires los recursos fiscales equivalen a menos de \$2.780 anuales por habitante, en Santa Cruz superan los \$16.200, es decir, seis veces más (**Gráfico 7**).

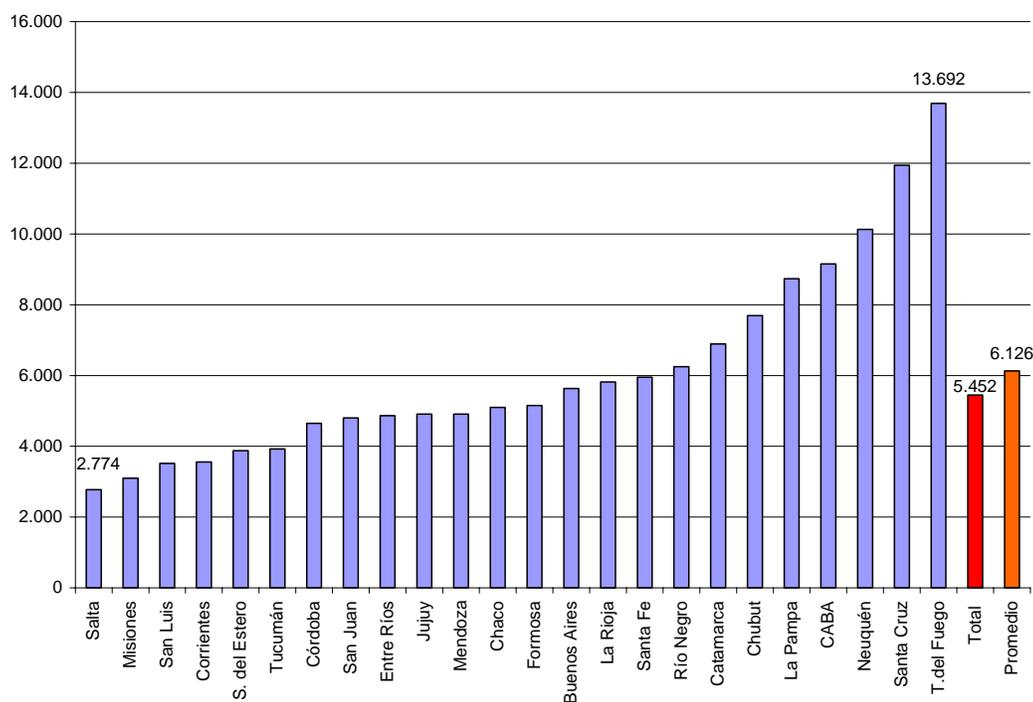
Las provincias se financian principalmente con recursos coparticipados por el gobierno nacional y recursos propios. En ambas fuentes de financiamiento se presentan fuertes disparidades: por un lado, la distribución de la coparticipación por habitante perjudica a las provincias de mayor tamaño, mientras que las provincias patagónicas perciben los mayores ingresos. Por otro lado, se observan grandes diferencias en la recaudación de las provincias. En este caso, la situación favorece a las provincias patagónicas, gracias a la alta percepción de ingresos en concepto de regalías, mientras que las provincias del norte argentino presentan la situación más crítica, con una base imponible que se nutre de la población más pobre.

Gráfico 7: Recursos fiscales por habitante: totales, coparticipados y provinciales, en pesos corrientes (2009)



Bajo estas condiciones, las desigualdades fiscales se trasladan al sistema educativo. El monto que cada provincia invierte por alumno del sector estatal es un buen indicador de las desigualdades imperantes. El **Gráfico 8** muestra la amplia gran disparidad existente, que se ve en los casos extremos de Tierra del Fuego, que invirtió en 2009 cerca de \$13.700 por alumno estatal, y Salta que no alcanzó los \$2.800, lo que representa cerca de una quinta parte.

Gráfico 8: Inversión por alumno del sector estatal, en pesos corrientes (2009)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la CGECSE, Ministerio de Educación.

Al igual que con el reparto de recursos, la inversión por alumno presenta grandes desigualdades por región. La mayor inversión por alumno se alcanza en cinco provincias patagónicas y en la CABA, mientras que cinco provincias del norte y San Luis están en el extremo opuesto. A pesar de que en el territorio argentino el costo de vida difiere a nivel regional, la diferencia en la inversión por alumno resulta muy superior, lo cual evidencia un problema estructural del financiamiento educativo.

La LFE no logró modificar la estructura básica de desigualdades entre las provincias, que incluso se ha incrementado levemente en estos últimos cinco años. La evolución de estas desigualdades queda plasmada en el **Cuadro 7** que muestra la brecha provincial en la inversión por alumno promedio de las seis provincias mejor posicionadas en relación a las seis del extremo opuesto. A lo largo de todo el período de implementación de la Ley, la inversión por alumno promedio del primer grupo ha sido tres veces superior.

Cuadro 7: Brecha provincial en la inversión por alumno del sector estatal (2005-2009)

Indicador	Año				
	2005	2006	2007	2008	2009
Promedio seis jurisdicciones con mayor inversión	\$ 3.668	\$ 4.784	\$ 6.397	\$ 9.181	\$ 10.224
Promedio seis jurisdicciones con menor inversión	\$ 1.287	\$ 1.677	\$ 2.188	\$ 2.972	\$ 3.458
BRECHA	2,85	2,85	2,92	3,09	2,96

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la CGECSE, Ministerio de Educación.

Por otro lado, se comprueba también que las provincias con menos recursos por habitante se ven obligadas a destinar mayor parte de su presupuesto a Educación, y aun así, no logran alcanzar el mismo nivel de inversión por alumno que las provincias con más recursos fiscales⁵.

La pauta de aumento de la inversión educativa que fijó la LFE, llevó a los gobiernos provinciales a incrementar la porción del presupuesto destinado a ese fin, es decir que aumentó el esfuerzo financiero por la Educación. El **Cuadro 8** muestra la inversión de las provincias en Educación y en Ciencia y Tecnología financiada con recursos propios, en relación a su gasto total⁶.

Este indicador, calculado por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, arroja resultados diferentes a la tradicional serie del gasto educativo provincial sobre gasto total independientemente de la fuente de financiamiento. Cabe señalar que, en el contexto de la LFE, la consolidación de esta información, que incluye Ciencia y Tecnología, permite una comparación apropiada entre las jurisdicciones. Se comprueba que en 2005 las provincias destinaban en promedio 26% de sus presupuestos a Educación, Ciencia y Tecnología, y luego de cuatro años de vigencia de la LFE se alcanzó un 32%.

Este mayor esfuerzo financiero se produjo en casi todas las jurisdicciones aunque con distinta intensidad: mientras que en Formosa y Santa Cruz, que partieron del menor nivel de esfuerzo, el aumento fue superior a 10 puntos porcentuales en Chaco, Santa Fe, Buenos Aires y Jujuy que se encontraban entre las que mayor esfuerzo realizaban en 2005, aumentaron más de 5 puntos porcentuales. Por otro lado, se encuentran los casos de San Luis y CABA, su esfuerzo financiero por la educación en este período disminuyó marginalmente.

⁵ Para ampliar el análisis sobre esta problemática consultar el Documento 4 de la Serie de estudios sobre el Estado, el Poder y la Educación en Argentina de CIPPEC "Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación" por Florencia Mezzadra y Axel Rivas (abril de 2005).

⁶ Se considera el gasto provincial neto de transferencias no automáticas del gobierno nacional, por ejemplo, FONID, 700 escuelas e INET.

En 2009 persisten grandes desigualdades en el esfuerzo financiero que las provincias realizan por la educación. Por un lado, la provincia de Buenos Aires destina más de 42% de su presupuesto al sector, mientras que en el otro extremo Santa Cruz alcanza 25%. Aunque este indicador da cuenta de la prioridad que los gobiernos subnacionales asignan a la educación, un porcentaje tan alto como el de la provincia de Buenos Aires puede implicar un riesgo en la sostenibilidad futura de la inversión frente a otras áreas de gobierno.

Este análisis pone en evidencia una de las debilidades de la LFE, que definió la pauta de aumento de inversión educativa en las provincias sin considerar sus puntos de partida. De este modo, las obligó a incrementar por igual su esfuerzo, convalidando las desigualdades de origen y legitimando un esquema de financiamiento que podría presentar dificultades para ser mantenido en el tiempo en los casos extremos de mayor esfuerzo financiero.

Cuadro 8: Esfuerzo financiero por la educación: gasto en Educación, Ciencia y Tecnología como porcentaje del gasto provincial total (2005-2009)

Jurisdicción	Año 2005	Año 2009	Variación 2005 -2009 (puntos porcentuales)
Buenos Aires	36%	42%	6
Chaco	31%	42%	11
Jujuy	35%	41%	6
Santa Fe	31%	39%	8
Corrientes	28%	36%	8
Formosa	21%	35%	14
Río Negro	30%	34%	4
Mendoza	28%	33%	5
Córdoba	29%	32%	3
La Pampa	28%	32%	4
Entre Ríos	28%	32%	4
La Rioja	24%	32%	8
Misiones	23%	32%	8
Tierra del Fuego	23%	31%	8
Santiago del Estero	25%	31%	6
Tucumán	23%	30%	7
Chubut	27%	30%	3
Neuquén	24%	29%	5
San Juan	25%	29%	4
CABA	28%	27%	0
Catamarca	25%	27%	2
San Luis	27%	26%	-1
Salta	23%	26%	3
Santa Cruz	14%	25%	11
Promedio	26%	32%	6

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la CGECSE, Ministerio de Educación.

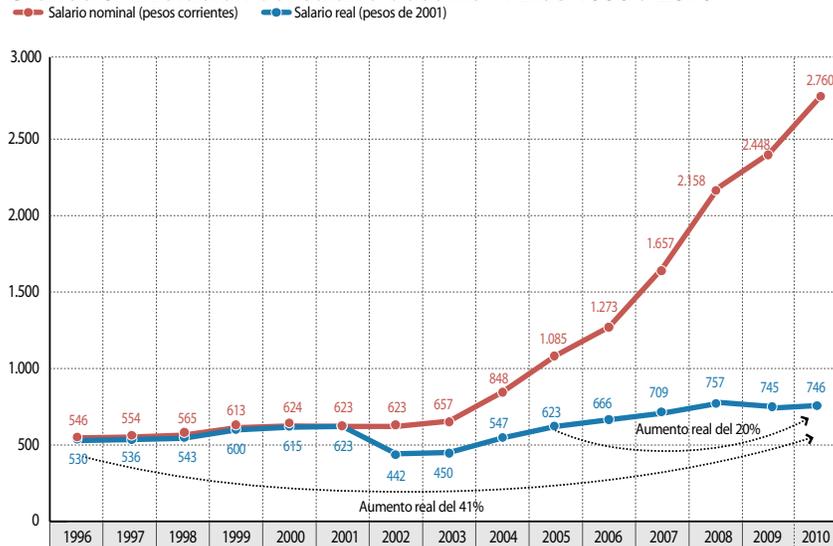
Salarios docentes

El componente salarial es el principal rubro del gasto educativo y también una fuente permanente de conflictos en el sector. La historia reciente ha marcado un fuerte condicionante en la dinámica del gobierno del sistema educativo en un contexto en el cuál los salarios docentes se habían visto fuertemente depreciados con respecto al costo de vida desde 1975 hasta la crisis de 2002 (con picos de crecimiento y caída vinculados a los ciclos económicos).

Desde 2003 ha comenzado un proceso de recomposición salarial, que se profundizó a partir de la implementación de la LFE en 2006, y permitió un aumento considerable de los salarios: entre 1996 y 2010 el salario docente promedio aumentó un 40% en términos reales y 20% desde la sanción de la LFE en el año 2005 (**Gráfico 9**)⁷.

De todos modos, se comprueba que, dentro del periodo correspondiente a la LFE, el incremento del salario en términos reales se produjo entre 2006 y 2008, mientras que a partir de 2009 decreció levemente. En junio de 2010 el salario docente tipo (con 10 años de antigüedad) bruto promedio de nivel primario de jornada simple alcanzó los \$2.760.

Gráfico 9: Evolución del salario docente - Años 1996 a 2010*



Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a información obtenida de la Coordinación General de estudios de Costos del Sistema Educativa, Ministerio de Educación, INDEC, ATE-INDEC, y CENDA.

Nota 1: Corresponde al salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad, financiamiento provincial y nacional (incluye FONID y Programa Nacional de Compensación Salarial Docente).

* Salario de junio de 2010.

⁷ Para el cálculo del salario real se utilizaron índices de inflación alternativos a los oficiales del INDEC. Véase **Cuadro 1**.

Por otra parte, el informe de salarios docentes del Ministerio de Educación nacional correspondiente al periodo octubre–diciembre de 2009 da cuenta de la mejora del salario docente con respecto a una remuneración representativa del sector privado. Se comprueba allí que un salario testigo bruto de un docente con 13 años de antigüedad en 2003 alcanzaba \$586, que representaba menos del 60% del salario promedio de la economía, mientras que en 2009 el salario docente llegó a \$2.400, equivalente a cerca del 80% del salario privado ⁸.

Debe tenerse en cuenta que la desigualdad en la distribución de recursos provinciales entre las provincias se refleja en los salarios docentes, que representa el rubro de mayor incidencia en el presupuesto educativo. En este contexto, prevalece una gran disparidad en el espectro salarial, que se ve claramente comparando los casos extremos de la provincia de Misiones, con un salario de \$2.077, con el de Santa Cruz de \$4.900, casi dos veces y medio mayor (**Gráfico 10**).

A lo largo de la década del noventa y hasta finales de 2002 los salarios docentes se mantuvieron constantes en casi todas las provincias, aunque siempre con grandes disparidades entre ellas. A partir del fuerte incremento de inversión educativa a comienzos de 2003, que se sostuvo por más de siete años, comienza un proceso de incremento salarial en las provincias que provocó grandes modificaciones en la comparación provincial. El **Gráfico 10** muestra estas variaciones desde que comenzó el proceso de aumento salarial generalizado hasta el año 2007 (año de último recambio de las gestiones de gobierno provinciales) y hasta junio de 2010 (último dato disponible).

En estos ocho años las provincias que más aumentaron relativamente (tomando como medida la comparación entre sí) sus salarios fueron Tucumán y Chubut, y las jurisdicciones que más descendieron Santiago del Estero y Catamarca. Con respecto a las grandes jurisdicciones, se observa una mejora relativa en la posición de Santa Fe y la provincia de Buenos Aires, y una caída (en la comparación, no en los salarios en sí) en CABA, Córdoba y Mendoza. A partir de 2007, cuando asumieron nuevas gestiones en muchas de las provincias, gracias al esfuerzo provincial y a los aportes nacionales, se observa un gran salto salarial en Chaco (10 posiciones), en Tucumán (9 posiciones) y en La Rioja, que fue la provincia que más había bajado su salario relativo en los cinco años previos, mientras que en Entre Ríos y Catamarca se produjeron las mayores bajas relativas en la remuneración docente.

⁸ “Informe Indicativo de Salarios Docentes”, período octubre-diciembre 2009, Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación de la Nación. En este informe se tomó el salario de un maestro de grado de educación primaria con 13 años de antigüedad por considerarse altamente representativo, mientras que en las series salariales publicadas periódicamente se toma el salario testigo de un docente con 10 años de antigüedad.

Gráfico 10: Comparación de los salarios provinciales (2002, 2007 y 2010)

Nro.	PROVINCIA	Dic. 2002	Nro.	PROVINCIA	Dic. 2007	Nro.	PROVINCIA	Junio 2010
1	Santa Cruz	1.013	1	Santa Cruz	3.274	1	Santa Cruz	4.908
2	T. del Fuego	998	2	T. del Fuego	2.954	2	T. del Fuego	3.884
3	Córdoba	823	3	Neuquén	1.978	3	La Pampa	3.418
4	Neuquén	752	4	Córdoba	1.932	4	Chaco	3.275
5	San Luis	750	5	La Pampa	1.917	5	Neuquén	3.127
6	Catamarca	712	6	Chubut	1.862	6	Córdoba	3.102
7	Sant. del Estero	663	7	San Luis	1.654	7	Chubut	3.067
8	La Rioja	659	8	Santa Fe	1.624	8	Santa Fe	2.986
9	San Juan	626	9	Entre Ríos	1.608	9	San Luis	2.932
10	CABA	596	10	San Juan	1.588	10	San Juan	2.672
11	La Pampa	582	11	Catamarca	1.576	11	La Rioja	2.609
12	Santa Fe	570	12	Jujuy	1.500	12	Tucumán	2.550
13	Chubut	559	13	CABA	1.498	13	Buenos Aires	2.546
14	Río Negro	552	14	Chaco	1.476	14	Jujuy	2.475
15	Mendoza	551	15	Buenos Aires	1.444	15	CABA	2.474
16	Buenos Aires	541	16	Mendoza	1.432	16	Entre Ríos	2.382
17	Corrientes	527	17	Sant. del Estero	1.429	17	Catamarca	2.352
18	Entre Ríos	523	18	Río Negro	1.382	18	Salta	2.313
19	Jujuy	512	19	Tucumán	1.360	19	Mendoza	2.302
20	Tucumán	505	20	La Rioja	1.288	20	Sant. del Estero	2.278
21	Salta	494	21	Salta	1.266	21	Río Negro	2.194
22	Formosa	486	22	Misiones	1.256	22	Corrientes	2.160
23	Chaco	484	23	Corrientes	1.246	23	Formosa	2.151
24	Misiones	470	24	Formosa	1.223	24	Misiones	2.077
PROMEDIO		623	PROMEDIO		1.657	PROMEDIO		2.760

Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a información obtenida de la Coordinación General de estudios de Costos del Sistema Educativo.

Nota: Corresponde al salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad, financiamiento provincial y nacional (incluye FONID y Programa Nacional de Compensación Salarial Docente).

Aportes del gobierno nacional al salario docente

Los salarios docentes son financiados mayormente por las provincias; sin embargo, desde hace más de una década el gobierno nacional comenzó a participar en los salarios mediante un aporte fijo mensual, primero por medio del FONID, y luego, en 2005, introdujo un aporte compensatorio para un conjunto de provincias mediante el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente⁹.

El gobierno nacional introdujo en 1999 el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) como respuesta al fuerte reclamo gremial y por el alto esfuerzo presupuestario que estaban realizando las provincias en un contexto de recesión económica, que limitó su capacidad de respuesta a los reclamos docentes. El fondo consistía en un monto fijo de \$60 para todas las provincias, con lo cual, su efecto sobre la reducción de las desigualdades salariales provinciales fueron mínimas. Actualmente se mantiene este fondo, que alcanzó \$110 en el año 2004 y \$165 en junio de 2010.

⁹ Ambos fondos constituyen una suma fija igual para todos los docentes y no varía por función, zona o antigüedad. El aporte se realiza por cargo docente u equivalente, con un límite de hasta dos cargos por persona y tiene carácter no remunerativo.

Luego, la LFE introdujo en su artículo 9 el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente o Fondo de Compensación Salarial (FCS), con el objetivo de sostener un salario mínimo para todos los docentes del país y disminuir las desigualdades salariales entre las provincias¹⁰. En su implementación recibieron el aporte 11 jurisdicciones que no alcanzaban el salario mínimo establecido a nivel nacional: Corrientes, Jujuy, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Salta, Misiones, Tucumán, San Juan, Santiago del Estero y La Rioja. Además, la provincia de Buenos Aires recibió ayuda financiera de la Nación para el pago de salarios docentes, pero ésta no ha sido otorgada en el marco de este programa. El aporte del FCS consistía en \$100 en el año 2006, \$200 el año siguiente, y \$250 en 2008. A partir del año siguiente bajó nuevamente a \$200 y en 2010 a \$195.

Existen diferentes maneras de medir la desigualdad entre los salarios provinciales. Se utilizará en este informe una medida simple, una “brecha salarial” que muestra la relación entre el salario promedio de las seis jurisdicciones con mayores salarios y el salario promedio de las seis jurisdicciones con menores salarios¹¹. Este indicador permite comprender de manera intuitiva los efectos de las políticas nacionales en la desigualdad salarial interprovincial.

El punto de partida para evaluar el impacto en la desigualdad salarial es el valor que asume la brecha salarial antes de la intervención nacional. Este valor es 1,83 en 2010; esto significa que, ordenadas las jurisdicciones de mayor a menor en función del salario docente testigo que pagan, el salario promedio de las primeras seis jurisdicciones es un 83% mayor que el salario promedio de las últimas seis jurisdicciones (**Cuadro 9**).

Cuando a los salarios provinciales se le agrega el aporte del FONID, esta brecha disminuye a 1,76; es decir, el FONID logra reducir levemente las brechas. Luego, cuando se tiene en cuenta el aporte del FCS (independiente del FONID) la brecha se reduce a 1,70. Finalmente, el efecto combinado de los dos fondos salariales del gobierno nacional provoca una disminución de la brecha a 1,65.

¹⁰ El Fondo de Compensación Salarial Docente tuvo como antecedente la distribución de recursos en concepto de Garantía Salarial. Estos recursos estaban contemplados dentro del FONID, aunque su participación era marginal. Luego, ante repetidos problemas de algunas provincias para el pago de los salarios luego de la crisis de 2001-2002, esta garantía comenzó a ser ampliada, hasta su institucionalización como Fondo en la LFE.

¹¹ En todos los casos utilizaremos como caso testigo el salario de un maestro de grado de nivel primario, jornada simple con 10 años de antigüedad.

Cuadro 9: Impacto de los fondos nacionales en la desigualdad salarial (junio de 2010)

Indicador	Salarios provinciales	+ FONID (\$ 165)	+ FCS (\$ 195)	Salarios finales
Promedio 6 jurisdicciones con salarios más altos	3.422	3.587	3.454	3.619
Promedio 6 jurisdicciones con salarios más bajos	1.868	2.033	2.030	2.194
Brecha	1,83	1,76	1,70	1,65

Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a información obtenida de la Coordinación General de estudios de Costos del Sistema Educativo.

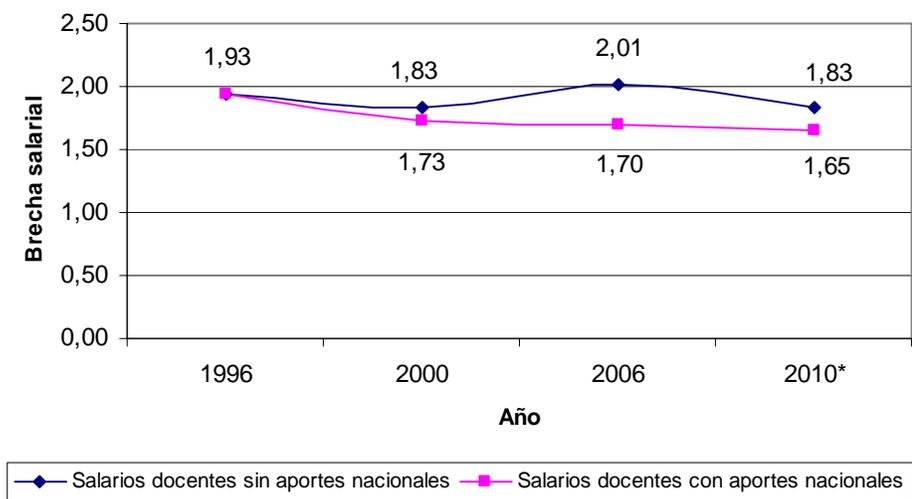
Nota: Corresponde al salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad.

A partir de este análisis surge la inquietud sobre el reparto por programa de los aportes nacionales al salario y el objetivo que se persigue. Se comprueba que el FCS ha sido un aporte mucho más eficiente que el FONID para achicar la brecha salarial entre las provincias, aun cuando quedan por definir criterios objetivos para la asignación entre ellas que incluso podrían reducir más profundamente las desigualdades salariales entre provincias.

Por su parte, el FONID, que fue creado con el fin de recomponer el salario docente en un momento en el que alcanzaba un piso muy bajo, está financiando el salario de todas las jurisdicciones, incluyendo a provincias que pagan salarios muy superiores al promedio provincial. La decisión política nacional de 2009 y 2010 ha tendido a incrementar más el FONID que el FCS, resignando la posibilidad de lograr un efecto redistributivo mayor, beneficiando con el FCS a las provincias más pobres fiscalmente en vez de dar a todas el FONID.

Por último, es importante conocer la evolución del impacto de los aportes salariales a lo largo del tiempo. En 1996, cuando no había aportes salariales nacionales, la brecha era de 1,93. Con los aportes salariales nacionales en 2000 la brecha desciende a 1,73, en 2006 a 1,70 y finalmente en 2010 a 1,65 (**Gráfico 11**). Este descenso no fue lineal y, de hecho, se observa que algunos años ha aumentado la brecha, sin embargo, se comprueba una clara tendencia descendente de la desigualdad salarial. Esta tendencia fue sostenida por la inversión nacional, que de todas formas podría haber sido más eficaz de haber continuado aumentando el FCS por sobre el FONID.

Gráfico 11: Evolución de la brecha salarial entre las provincias (1996-2010)



Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a información obtenida de la Coordinación General de estudios de Costos del Sistema Educativo.

Nota: Corresponde al salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad.

* Junio de 2010.

Las metas educativas

Uno de los aspectos destacados de la LFE fue la inclusión de objetivos educativos junto con las metas de inversión, es decir, la norma no sólo definió la necesidad de incrementar los recursos del sector sino que estableció el destino de esos recursos, es decir, las políticas y metas prioritarias de la Educación, la Ciencia y la Tecnología. La inclusión de estas dimensiones constituyó un avance importante en términos de financiamiento educativo, dado que dio sentido al esfuerzo presupuestario que exigía al gobierno nacional y a cada uno de los gobiernos jurisdiccionales.

Sin embargo, la enunciación de los objetivos educativos en el artículo 2 de la LFE no tuvo la misma claridad y rigurosidad que la utilizada en las metas financieras. Fueron escasos los objetivos educativos en los cuales se definió una meta precisa y cuantificable en el tiempo. En la mayor parte de los casos la enunciación es general, estableciendo más bien orientaciones para la política educativa que metas concretas a ser alcanzadas en un plazo de tiempo establecido.

De todos modos, es útil precisar que esta falencia en la definición de objetivos educativos fue en parte saldada con la elaboración de los convenios bilaterales entre el Ministerio de Educación de la Nación y cada uno de los gobiernos jurisdiccionales. En ellos, cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establecen objetivos educativos anuales y compromete, junto con el gobierno nacional, un determinado nivel de inversión para alcanzar estos objetivos. Los convenios fueron instituidos por la propia LFE y la calidad y oportunidad de su elaboración ha mejorado durante los años de implementación de la LFE¹².

En los capítulos previos de este informe se ha dado cuenta del cumplimiento de la LFE en sus aspectos financieros, tanto en 2009, último año con información disponible, como en los ejercicios anteriores. La evolución de la inversión en Educación tiene una dinámica inmediata, los recursos son asignados y ello marca el cumplimiento de los objetivos. No sucede lo mismo con la dimensión educativa de la Ley, ya que los procesos educativos tienen ritmos diferentes, claramente más lentos, y no sólo están influenciados por el nivel de inversión, sino también por variables políticas, sociales y culturales. Es decir, la inversión se convierte en una condición necesaria para la mejora de los indicadores educativos, pero por sí sola no puede generar los cambios deseados.

Ahora bien, pasados cuatro años de implementación de la LFE, durante los cuales se ha observado un crecimiento sustantivo de los recursos, es posible realizar una primera evaluación de sus resultados educativos. Durante este tiempo no sólo se han movilizad o recursos financieros a la Educación, también se han generado hechos institucionales de importancia, como la sanción de distintas leyes importantes,

¹² Puede accederse a los convenios bilaterales y las actas anuales en la página Web del Ministerio de Educación:

<http://cenie09.me.gov.ar/reddeplaneamiento/index.php/files/seccion/3> .

especialmente la Ley de Educación Nacional en 2006, la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Instituto Nacional de Formación Docente y el Canal Encuentro, la implementación de la paritaria docente nacional y el lanzamiento de grandes programas sociales y educativos, como el Plan Conectar-Igualdad y la Asignación Universal por Hijo.

El **Cuadro 10** presenta un conjunto de indicadores que resume los objetivos educativos enunciados en el artículo 2 de la LFE. Como fue mencionado, la generalidad de esta enunciación hace que necesariamente los indicadores presentados constituyan una interpretación de esos objetivos, un recorte en base a la información disponible que no pretende ser una evaluación acabada del impacto de la Ley, sino una primera aproximación a su dimensión educativa.

Cuadro 10: Evolución de indicadores educativos relacionados a la LFE

Objetivo	Indicador	Fuente	Línea de Base (2005)	Última actualización
Inclusión del 100% de la población de 5 años e incorporación creciente de los niños de 3 y 4 años en el nivel inicial	Tasa de asistencia de la población de 3 a 5 años	1	64,9%	70,2% (2009)
10 años de escolaridad obligatoria para los niños y jóvenes y universalización del nivel medio	Tasa de asist. de la población de 6 a 12 años	1	98,9%	99,0% (2009)
	Tasa de asistencia de la población de 13 a 17 años	1	91,1%	91,3% (2009)
Inclusión de los niños y jóvenes con necesidades educativas especiales	Evolución de la matrícula de educación especial	2	83.294 alumnos	100.439 alumnos (2009)
30% de alumnos de educación básica (primaria en la ley de educación nacional) con acceso a escuelas de jornada completa	Porcentaje de alumnos en oferta de jornada completa (educación común)	2	5,5%	5,9% (2009)
Inclusión de niños y jóvenes por debajo de la línea de pobreza	Tasa neta de escolarización (primaria y secundaria) del primer quintil de ingresos	3	98,7% (primaria) 66,1% (secundaria)	98,8% (prim. 2009) 71,0% (sec. 2009)
Erradicación del analfabetismo	Tasa de analfabetismo en la población adulta (mayor 15 años)	3	1,5%	1,2% (2009)
	Tasa de analfabetismo en la población joven (15 a 24 años)	3	0,7%	0,5% (2009)
Mejora de la calidad y equidad del sistema educativo nacional	Evolución de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad (% de alumnos con resultados ubicados en las categorías alta y media)	2	70,3% (lengua 6º prim.) 59,6% (mate. 6º prim.) 61,6% (lengua 5º sec.) 48,3% (mate. 5º sec.)	66,3% (2007) 63,8% (") 78,8% (") 55,3% (")
Incorporación de tecnologías de la información y comunicación en los establecimientos	Alumnos por computadora para fines pedagógicos en el sector de gestión estatal (educación formal)	2	93 al./com.	63 al./com. (2009)
Extensión de la enseñanza de una segunda lengua	Porcent. de cargos docentes de enseñanza de lengua extranjera en el nivel primario del sector de gestión estatal (sobre cargos docentes frente a alumnos)	2	1,3% (corresponde al 2006)	1,7% (2008)
Fortalecimiento de la educación técnica y formación profesional	Escuelas beneficiadas con financiamiento de proyectos de mejora	4	En 2005 no existía el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional	1.715 (2009) Acumulado 2006/2009: 7.177 proyectos en 2.412 instituciones
Mejoramiento de las condiciones laborales y salariales de los docentes	Evolución del salario docente real (maestro de educ. primaria con 10 años de antig. y jornada simple, prom. provincias. Pesos de 2010)	5	\$ 2.306	\$ 2.760 (junio 2010)
Mejoramiento de la calidad de la formación docente inicial y continua	Incremento en los años de estudio de la formación docente inicial	6	3 años	4 años
Fortalecimiento de la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional	Tasa bruta de escolarización universitaria (población de 18 a 24 años)	7	33,8%	34,5% (2008)
	Becas universitarias otorgadas	7	4.799 becas	10.960 becas (2009)
	Porcentaje de docentes con dedicación exclusiva y semi exclusiva	7	29,0%	27,6% (2008)
	Egresados de carrera de grado y pregrado	7	87.094 egresados	94.909 egresados (2008)
	Egresados como % de los estudiantes en carrera de grado y pregrado	7	5,7%	5,9% (2008)
Jerarquización de la investigación científico-tecnológica	Porcentaje de investigadores y becarios de tiempo completo	8	61,6%	62,0% (2007)
	Porcentaje de investigadores con nivel de doctorado	8	26,9%	23,3% (2007)
	Gasto anual en I+D por investigador (en dólares PPP)	8	\$ 26.328	\$ 34.206 (2007)
Cumplimiento de los objetivos propuestos para el sistema científico-tecnológico nacional	Inv. en ciencia y técnica (% PBI)	8	0,53%	0,61% (2008)
	Cantidad de investigadores y becarios (dedicación equivalente a jornada completa)	8	31.868 investigadores y becarios	38.681 investigadores y becarios (2007)
	Participación de las provincias más postergadas con rel.a los recursos de inversión y recursos humanos del sector cient. y tecnológico	8	21,8%	22,6% (2007)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: 1) Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, en base a EPH (ámbito urbano); 2) Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa; 3) Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina, en base a EPH (ámbito urbano); 4) Instituto Nacional de Educación Técnica; 5) Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo; 6) Ley de Educación Nacional y normativa provincial; 7) Secretaría de Políticas Universitarias; 8) Ministerio de Ciencia y Tecnología.

El incremento de la cobertura

Sin dudas, una de las dimensiones con mayor crecimiento en los últimos años ha sido la cobertura del sistema educativo, que había tenido objetivos concretos en la LFE. Este crecimiento estuvo concentrado en los niveles donde se presentaba la mayor vacancia: el nivel inicial y el segundo ciclo de la educación secundaria.

La educación inicial ha sido quizás el nivel más dinámico en este periodo: la tasa de escolarización para los niños entre 3 y 5 años, es decir, el porcentaje de niños de esa edad que se encuentran dentro del sistema educativo, pasó de 65% en 2005 a 70% en 2009. Este impulso estuvo dado principalmente por el crecimiento de la sala de cuatro años, ya que la sala de cinco años contaba con una buena cobertura al empezar la implementación de la LFE. La matrícula de la sala de cuatro años pasó de 415 mil alumnos en 2005 a 506 mil en 2009.

Por otro lado, la matrícula de educación secundaria se incrementó sobre el final del periodo: pasó de 3.458.627 alumnos en 2005 a 3.619.231 en 2009. Este movimiento de la matrícula no se refleja en el indicador de cobertura presentado en el cuadro 10, aunque esto puede estar afectado por otras situaciones, por ejemplo la edad de los alumnos incorporados, debido a que el indicador está calculado sobre los jóvenes de 13 a 17 años, y la retención de alumnos puede estar ocurriendo en jóvenes de más edad.

Cuando se cuente con los datos de 2010, último año de implementación de la LFE, es esperable un impacto mayor sobre la cobertura en educación secundaria, ya que los datos de ese año deberían reflejar los efectos de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que incluye entre sus requisitos la escolarización de los adolescentes menores de 18 años. El programa de AUH fue lanzado a fines de 2009 y sus efectos en la escolarización se comenzaron a manifestar en el siguiente ciclo lectivo.

Incógnitas en relación con las desigualdades educativas

Durante la implementación de la LFE, las políticas socioeducativas han tenido un marcado protagonismo dentro de la agenda educativa. Importantes programas nacionales fueron creados, como el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) y el Programa Nacional para la Inclusión Educativa (PNIE). En estos años también tuvo un gran incremento el Programa Nacional de Becas Estudiantiles para la educación secundaria y la distribución de libros de textos a las escuelas que atienden población de estratos socioeconómicos bajos. Sobre el final del periodo, además, se creó la ya mencionada Asignación Universal por Hijo.

Muchos de los efectos de estos programas no pueden ser visualizados en indicadores simples, pero esto no les quita importancia como medidas de política educativa. En el resumen de indicadores propuesto pueden identificarse dos que se orientan a la reducción de la desigualdad. Uno es el avance de la extensión de la

jornada escolar para alumnos de bajo nivel socioeconómico que asisten al nivel primario, y el segundo, la escolarización de la población perteneciente al primer quintil de ingresos en los niveles primario y secundario.

La extensión de la jornada escolar para el 30% de los alumnos del nivel primario se ha convertido en una de las grandes deudas de la LFE. La norma había establecido un objetivo ambicioso en 2005, cuando los alumnos que asistían a escuelas de doble jornada alcanzaban 5,5% del total y buena parte correspondía a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pasado cuatro años de implementación no se ha podido avanzar de manera significativa. El porcentaje actualmente alcanza sólo el 6%, pero debe destacarse la existencia de un amplio conjunto de experiencias iniciales o pilotos en numerosas provincias, que permitirá enfrentar con mejores armas una potencial generalización de esta oferta educativa.

El impacto de las políticas y programas mencionados tiene un mejor reflejo en el segundo indicador, la tasa neta de escolarización para el primer quintil de ingresos. En el caso del nivel primario no se observan cambios, lo cual es lógico por la cobertura prácticamente universal de esta oferta. En cambio, en el nivel secundario se advierte que el porcentaje de adolescentes y jóvenes que asisten al nivel y provienen de hogares del primer quintil, creció de 66% a 71%, cinco puntos porcentuales.

Fortalecimiento de la educación técnico-profesional

La educación técnico-profesional es un capítulo destacado de la política educativa reciente, y como tal, ha sido relevante en la implementación de la LFE. Esta modalidad educativa experimentó un fuerte impulso con la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional en 2005 (Ley 26.058), meses antes de la sanción de la LFE. La norma para la ETP estableció profundos cambios en la organización de la modalidad y particularmente en el aspecto financiero.

Con el objetivo de asegurar el financiamiento de la educación técnico-profesional se creó un Fondo específico, que se incluye anualmente en el presupuesto de la Administración Pública Nacional y no puede ser inferior al 0,2% de ese presupuesto.

La implementación de ambas leyes, la destinada a la ETP y la LFE, permitieron llevar adelante un conjunto de políticas y programas en las instituciones educativas de esta modalidad. Entre ellas se financiaron obras de infraestructura, equipamiento, becas y computadoras para los alumnos y formación docente continua. Entre los indicadores que pudieran haberse utilizado para reflejar este conjunto de actividades, se ha incluido en el **Cuadro 10** la cantidad de proyectos de mejora financiados entre 2006 y 2009, que fueron 7.177 en 2.412 instituciones educativas.

La calidad medida por las evaluaciones

Los aprendizajes de los alumnos, la calidad de la educación impartida, son dimensiones que requieren un análisis complejo que supera los alcances del presente informe. Es sumamente difícil reducir a pocos indicadores la multiplicidad de factores que intervienen e impactan en el aprendizaje.

En materia de políticas nacionales impulsadas en los años de implementación de la LFE, pueden destacarse la definición de los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) para los distintos niveles de la educación y, más recientemente, la reforma de la escuela secundaria, que actualmente se lleva adelante con algunas modificaciones normativas y con la promoción de proyectos de mejora en todas las escuelas secundarias del país como estrategia central.

En función de los objetivos planteados en el texto de la LFE, la “mejora de la calidad”, se ha optado por utilizar los resultados surgidos del Operativo Nacional de Evaluación (ONE), que aplica pruebas en las áreas básicas y en cada uno de los años de finalización de nivel. Así, enfocando a las áreas de Matemática y Lengua para la finalización del primario y secundario, y teniendo en cuenta el porcentaje de alumnos que en cada evaluación obtuvieron rendimientos altos y medios, se observan mejores resultados en 2007, con excepción del área de Lengua en el 6° año de la educación primaria, donde los resultados de 2005 son mejores¹³.

Estos resultados son de alguna manera consistentes con los difundidos recientemente por el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), que evalúa una muestra nacional de adolescentes de 15 años en las áreas de lectura, matemática y ciencias. En la última prueba, realizada en 2009, la Argentina ha mostrado una leve mejoría en las tres áreas respecto de la prueba aplicada en 2006, si bien el diagnóstico estructural sigue siendo que los resultados obtenidos por los alumnos argentinos se encuentra lejos de los de los países de la OCDE y claramente por debajo de otros países de la región con contextos socioeconómicos y culturales similares, como Chile y Uruguay.

Ahora bien, la calidad de la educación no se limita a las áreas básicas. Por ejemplo, la LFE también había planteado la necesidad de avanzar en la universalización de la enseñanza de una segunda lengua. Esta es otra de las metas de la LFE que todavía no muestra avances significativos. No hay indicadores precisos para evaluarla, pero si se analiza, en el caso del nivel primario, el porcentaje de cargos docentes de lengua extranjera para la educación de gestión estatal, se observa que entre los años 2006 y 2008 prácticamente no ha habido modificaciones.

¹³ Los informes recientes de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) no abordan el tema de la comparabilidad de los resultados entre cada evaluación, lo cual dificulta interpretar la evolución de los aprendizajes. Es una deuda importante para comprender el diagnóstico comparable en el tiempo de la calidad educativa.

Incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación

La política destinada a equipar a las instituciones educativas para fortalecer el uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el proceso de enseñanza no se reduce a la distribución de computadoras, sean éstas de escritorio o portátiles. Sin embargo, indicadores ligados a la disponibilidad de computadoras en las escuelas son utilizados habitualmente por distintos actores para evaluar el nivel de penetración de las TIC en el sector educativo.

La dotación de equipos informáticos a las escuelas ha estado liderado por el gobierno nacional, salvo algunas excepciones, como provincias como San Luis, Río Negro, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o La Rioja, que han tenido políticas propias en la materia. En las acciones del gobierno nacional han existido dos periodos claramente diferenciados.

En los primeros años de implementación de la LFE, la estrategia de dotación de equipos fue la instalación de gabinetes informáticos en las escuelas, principalmente las escuelas secundarias y también las primarias participantes del PIIIE. La adquisición y distribución de equipos fue constante durante esos años, lo cual permitió aumentar el indicador de alumnos por computadora, como refleja el **Cuadro 10**. Entre 2005 y 2009 este indicador varió de 93 a 63 alumnos por computadora para toda la educación formal.

Durante este tiempo, el Ministerio de Educación de la Nación había realizado algunos estudios y negociaciones en el contexto de la estrategia 1 a 1 (una computadora por alumno), sin concretar un proceso de adquisición. Luego, en 2009 se realizó la primera licitación de computadoras portátiles para ser distribuidas entre los alumnos de las escuelas secundarias técnicas, y junto con esa primera experiencia, la Presidencia de la Nación decidió crear el Programa Conectar-Igualdad que tiene como objetivo distribuir una computadora portátil a cada alumno y docente de educación secundaria de escuelas de gestión estatal, de la educación especial y de los Institutos de Formación Docente.

Políticas para el sector docente

La LFE se expresó sobre dos dimensiones de las políticas destinadas al sector docente. Por una parte, la mejora de las condiciones laborales y salariales y, por otra, el fortalecimiento de la formación docente inicial y continua. Nuevamente, analizar de manera completa ambas dimensiones, a partir de esta enunciación general, es una tarea compleja. Sin embargo, hay dos importantes avances realizados desde la sanción de la LFE que merecen ser destacados.

Respecto de las condiciones salariales, el salario docente ha experimentado un período de crecimiento significativo luego de más de dos décadas de depreciación. En

rigor, el mejoramiento del salario docente real había comenzado antes de la sanción de la LFE, pero el caudal de inversión que esta norma posibilitó a partir de 2006 afianzó esa recuperación¹⁴.

Otra dimensión de las políticas para el sector docente está relacionada con la formación inicial, ya que a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006 se estableció un incremento de la duración de la formación docente, de tres a cuatro años. También debe mencionarse en este ámbito la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, en su rol de órgano de coordinación nacional de las políticas de formación para ese sector.

Las acciones y metas referidas al sistema universitario nacional, la Ciencia y la Tecnología no se analizan en detalle en el presente informe, por no tratarse de un área de especialización trabajada por CIPPEC y por constituir un campo con especificidades que merecen estudios más profundos. Los datos consignados en el Cuadro 10 son sólo una aproximación cuantitativa relacionada con los objetivos de la Ley de Financiamiento Educativo.

¹⁴ Ver en este informe la sección de salarios docentes.

El escenario actual

La Ley de Financiamiento Educativo estableció plazos concretos para la implementación de sus objetivos, en 2010 debía alcanzarse una inversión en Educación, Ciencia y Tecnología equivalente al 6% del PBI. Esto significa que la vigencia de la norma, al menos en lo referido a la implementación de sus objetivos financieros, ha llegado a su fin. En tal escenario, es pertinente realizar un balance respecto de las metas planteadas y alcanzadas o no y del futuro esquema de financiamiento del sector.

En este informe se ha revisado el cumplimiento de la norma en 2009, último con información disponible para todas las jurisdicciones intervinientes. Se ha visto que tanto el gobierno nacional como el conjunto de los gobiernos provinciales han cumplido con sus correspondientes metas de inversión, situación que se repite desde el inicio de la implementación de la Ley. Es decir, durante todo el período el gobierno nacional y los gobiernos provinciales han realizado el esfuerzo de inversión necesario para dar cumplimiento a los objetivos propuestos por la LFE.

También se ha mostrado que un conjunto de seis provincias ha tenido inconvenientes para alcanzar los objetivos de inversión, al menos cuando estas metas son calculadas en relación con el PBI efectivamente observado. Sin embargo, la inversión insuficiente de esas provincias ha sido más que compensada con el esfuerzo de otras, logrando así en el agregado el cumplimiento del nivel provincial. Desde ya, esto es positivo para el cumplimiento de la norma, pero tal comportamiento de las provincias evidencia serias desigualdades de inversión entre ellas.

En 2009 se produjo además una situación particular: mientras que la inversión educativa mantuvo la tendencia creciente de los años previos, el PBI tuvo un incremento mínimo, debido a los efectos de la crisis internacional. Esta divergente evolución de ambas variables provocó que los objetivos de inversión previstos en la LFE para 2009 no sólo se cumplieran sino que fueron superadas las metas establecidas para 2010, es decir, la principal meta de la Ley. En 2009, la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología fue mayor al 6% del PBI.

Respecto de 2010, aún no se cuenta con toda la información necesaria para realizar el cálculo de cumplimiento, pero si se observa la evolución de las principales variables, esto es, la ejecución presupuestaria del gobierno nacional, las proyecciones del PBI y la evolución de los salarios docentes en las provincias (que constituyen una buena aproximación de la evolución de los presupuestos educativos provinciales), el cumplimiento de la meta de 6% se mantendría, aunque no necesariamente el porcentaje alcanzado en 2009.

Para 2011 existe menos certidumbre. Habiendo llegado al final de la implementación de la LFE no se ha debatido un nuevo esquema de financiamiento para la educación que regule y coordine hacia adelante el esfuerzo que realizan el gobierno nacional y los diferentes gobiernos provinciales. Sí se dispone de una meta

general, expresada también como porcentaje del PBI, prevista en la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206), que a diferencia de la LFE no tiene fecha de vencimiento. Esta última norma establece que, a partir de 2011, la inversión en educación debe alcanzar el 6% del PBI, lo cual significa un aumento respecto del esquema anterior porque excluye en su cálculo los recursos destinados a las políticas de Ciencia y Tecnología.

Sin embargo, además de la meta general hay un conjunto de dimensiones relacionadas con la estructura de financiamiento de la educación argentina que también requieren definiciones. La primera es cuál nivel de gobierno va a asumir el esfuerzo adicional para ocupar la inversión equivalente a los recursos que actualmente se destinan a Ciencia y Tecnología. Por otra parte, es necesario establecer nuevamente las responsabilidades de cada jurisdicción provincial en la inversión total para ese nivel, ya sea para los recursos adicionales o para mantener la inversión actual. También se deberían dar precisiones sobre los instrumentos que creó la LFE, como la afectación específica de la coparticipación, los convenios bilaterales, la paritaria docente o el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente.

Sobre el primero de los interrogantes, algunas pistas surgen del proyecto de presupuesto presentado por la Administración Pública Nacional para 2011. Este proyecto se basó en las definiciones de la Ley de Educación Nacional para fijar una inversión en Educación de \$29.100 millones, lo cual significaba un incremento aproximado de 38% respecto del crédito presupuestario actual. Por su parte, el presupuesto destinado a Ciencia y Tecnología para 2011 era de \$6.240 millones, que también superaba los recursos asignados en el ejercicio anterior. Es decir, la Administración Pública Nacional había hecho las previsiones presupuestarias para que los recursos destinados a Educación “absorban” los recursos de Ciencia y Tecnología. Sin embargo, el Presupuesto 2011 aún no fue aprobado por el Congreso.

Existe un segundo grupo de objetivos en la LFE que también deben ser actualizados o renovados: los objetivos educativos. Se ha analizado en este informe el grado de avance de las metas previstas en 2005, y surgen allí fortalezas y debilidades de las políticas educativas recientes. Hacia adelante, es necesario establecer nuevamente el horizonte de metas educativas que den lugar a un conjunto de políticas para los próximos años. Algunas de las metas ya han sido definidas en la Ley de Educación Nacional, y recientemente la Argentina ha participado en la elaboración de las Metas Educativas 2021, un conjunto de objetivos para la educación consensuados a nivel regional. En cualquier caso, aún resta establecer los objetivos anuales, las prioridades y distribuir los esfuerzos y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

Nuevamente, el Proyecto de Presupuesto 2011 de la Administración Pública Nacional brinda algunas orientaciones, al menos para las prioridades inmediatas del gobierno nacional en materia educativa.

Cuadro 11: Evolución del presupuesto de los principales programas educativos de la Administración Pública Nacional. Presupuesto vigente 2010 y proyecto de presupuesto 2011

Programa	2010 Presupuesto vigente (Miles de \$)	2011 Proyecto de presupuesto (Miles de \$)	Variación (%)
Desarrollo de la Educación Superior	10.770.891	13.809.255	28,2
Fondo Nacional de Incentivo Docente	2.212.946	3.011.591	36,1
Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	635.459	842.072	32,5
Infraestructura y Equipamiento	306.746	741.973	141,9
Gestión Educativa	348.256	728.129	109,1
Acciones Compensatorias en Educación	689.600	291.999	-57,7
Otros programas	526.485	536.334	1,9
Total Ministerio de Educación	15.490.383	19.961.351	28,9
Más escuelas, mejor educación (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios)	670.418	677.359	1,0
Programa Conectar Igualdad.com.ar (Administración Nacional de la Seguridad Social)	493.090	3.198.786	548,7

Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base del Proyecto de Presupuesto 2011 de la Administración Pública Nacional.

En primer lugar, se reconoce en el proyecto de presupuesto la intención de mantener algunas líneas estratégicas de la política educativa nacional, entre ellas los fondos salariales docentes (FONID y Fondo de Compensación Salarial), los recursos para la educación técnica y la construcción de escuelas. Sobre los programas de infraestructura hay un avance relativo del Ministerio de Educación, debido a que el programa de construcción de edificios escolares del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios mantiene prácticamente el mismo presupuesto de 2010, lo que significará seguramente, dada la inflación prevista, una caída en términos reales de esta inversión.

En segundo lugar, pueden observarse otras modificaciones importantes. Por un lado la disminución de los recursos destinados a políticas socioeducativas, lo que se refleja en la reducción de más del 50% del presupuesto del programa “Acciones Compensatorias en la Educación”. El principal motivo de esta caída es que el Ministerio de Educación ha reducido sensiblemente la cantidad de becas educativas que otorgaba a los alumnos de estratos sociales desfavorecidos, que ahora están cubiertos por la Asignación Universal por Hijo. En la situación opuesta se encuentra el programa de “Gestión Educativa”, con un crecimiento del 109%. Este programa del Ministerio de Educación engloba diversas acciones, pero puede entenderse este

incremento en el marco de la implementación de la reforma en la educación secundaria.

Finalmente, ya fuera del ámbito del Ministerio de Educación, la principal novedad del presupuesto educativo es la ampliación del programa “Conectar Igualdad.com.ar”, que prevé en 2011 una inversión de 3.200 millones de pesos. Los recursos de este programa son asignados a través de la ANSES, y hay que tener en cuenta que esta iniciativa, junto con los fondos salariales del gobierno nacional, constituyen los programas nacionales con mayores recursos entre los destinados a la educación no universitaria.

De todos modos, estas modificaciones presupuestarias en el sector educativo, que dan indicios del rumbo de la política educativa nacional luego de finalizada la LFE, no han sido aprobadas. Durante el año 2010 el Congreso Nacional fue escenario de fuertes diferencias políticas entre oficialismo y oposición, y estas disputas significaron la no aprobación del proyecto de presupuesto 2011. Esta situación va a tener efectos políticos y presupuestarios, y ellos van a afectar también al sector educativo.

El dispositivo institucional previsto en estos casos es la extensión del presupuesto vigente con algunas adecuaciones formales, sobre el cual el Poder Ejecutivo debe luego ir haciendo las modificaciones que crea necesarias a través de los instrumentos legales correspondientes¹⁵. En el caso de la Educación, puede preverse que las modificaciones presupuestarias se realizarán en el sentido ya trazado por el proyecto de presupuesto, aunque esta certidumbre en la planificación es justamente una de las principales pérdidas de no contar con un presupuesto aprobado.

¹⁵ Decretos de Necesidad y Urgencia 2053/10 y 2054/10.

1. Conclusiones

En el año 2010 finaliza el período de implementación de la Ley de Financiamiento Educativo, es decir, el tiempo previsto por la norma para el cumplimiento de sus objetivos. A cinco años de su sanción, el balance es positivo ya que los objetivos de inversión se han alcanzado con éxito. En este informe se ha revisado el cumplimiento de la Ley durante el período 2006-2009, a partir de la información financiera disponible, y las previsiones indican que durante 2010 los objetivos también han sido alcanzados.

El cumplimiento de la Ley implica un crecimiento inédito en la inversión educativa en la Argentina. Durante los últimos cinco años el esfuerzo conjunto del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires permitieron al país realizar una inversión pública en Educación, Ciencia y Tecnología superior al 6% del PBI. Este objetivo había sido un largo anhelo del sector educativo argentino.

Sin embargo, también existen algunas señales de alerta que deben ser consideradas. El notable crecimiento de la inversión educativa esconde algunos problemas respecto de la conformación de esta inversión. En primer lugar, algunas jurisdicciones no han logrado cumplir con los objetivos previstos en uno o más años de implementación de la LFE. Esto significa que el cumplimiento global se ha logrado por el mayor esfuerzo de otras jurisdicciones. Estas situaciones deben revisarse porque pueden debilitar la sostenibilidad futura de la inversión en el sector.

Un segundo problema, de estrecha relación con el primero, es la persistencia de profundas desigualdades de inversión en el contexto del federalismo argentino. El crecimiento de los recursos no ha logrado modificar los desiguales niveles de inversión educativa entre provincias, que cada año se manifiestan claramente cuando se analiza la inversión por alumno en distintas jurisdicciones o regiones del país. Estas desigualdades tienen, desde ya, un impacto directo en otras dimensiones relevantes de la Educación, como la oferta, los docentes o los propios resultados educativos.

La LFE no sólo estableció objetivos financieros, sino que previó también un conjunto de objetivos educativos. La inclusión de este segundo grupo de objetivos significó una gran virtud de la Ley, ya que presentaba un destino y ciertas prioridades para la inversión. El éxito en alcanzar las metas educativas no ha tenido la contundencia de la dimensión financiera, aunque se han logrado avances importantes en algunos aspectos del sistema educativo, como la cobertura –especialmente en nivel inicial-, la recomposición salarial del sector docente, la educación técnica, la incorporación de las TIC y la extensión de la duración de la formación docente. Queda pendiente la meta de extensión de la jornada escolar para los sectores más pobres, una política de esencia redistributiva que todavía no se ha consolidado.

Han pasado cinco años desde la sanción de la LFE y cuatro desde la sanción de la Ley de Educación Nacional, por lo cual es importante realizar un balance de sus objetivos para analizar los avances y retrocesos en cada dimensión y poder así redefinir los objetivos para el mediano plazo. Esto no significa revisar los grandes lineamientos de estas leyes, sino establecer prioridades, plazos y objetivos intermedios.

La definición de nuevos objetivos para la educación implica a su vez revisar su impacto en la dimensión financiera, ya que ambas se influyen mutuamente. Los objetivos educativos requieren de financiamiento y las posibilidades de financiamiento también orientan la definición de los objetivos. De este análisis conjunto deberían surgir las metas y las responsabilidades para los próximos años.

Este es el desafío actual del financiamiento de la educación. El año 2011 se inicia sin una norma que regule la inversión educativa. Existen instrumentos que se han creado y mejorado en estos años, como los convenios bilaterales y la paritaria docente nacional, y también se cuenta con un objetivo general fijado por la Ley de Educación Nacional, de alcanzar el 6% del PBI destinado exclusivamente a Educación. Pero no se tiene un instrumento marco que establezca responsabilidades de cada nivel de gobierno y de cada jurisdicción provincial en el financiamiento de la educación, como tampoco las metas anuales de inversión.

Es fundamental definir estas reglas de juego, de manera de no retroceder en los avances realizados en materia de inversión y en la articulación de actores en el sector educativo. Los años recientes han sido muy positivos y han demostrado que con voluntad política y con claridad de objetivos fue posible dar prioridad a la Educación. El desafío es sostener la apuesta con nuevos objetivos y con un mejor balance de esfuerzos entre la Nación y cada provincia -más acorde con sus capacidades fiscales-, que permita mejorar el sistema educativo con mayor justicia en la distribución de los recursos.

Anexo I. Cálculo del gasto en Educación consolidado del gobierno nacional. Metas LFE año 2009

1) Mantenimiento del gasto en % del PIB

$$\begin{aligned} &= \text{GEN 2005} \times (\text{PIB 2009} / \text{PIB 2005} - 1) \\ &= 6.574 \times (1.145.458 / 531.939 - 1) \\ &= 6.574 \times (1,153) \\ &= 7.582 \end{aligned}$$

2) Esfuerzo adicional para llegar a la meta

$$\begin{aligned} &= 40\% \times (5,6\% - \text{GEC 2005} / \text{PIB 2005} \times 100) \times \text{PIB 2009} \\ &= 40\% \times (5,6\% - 24.399,2 / 531.939 \times 100) \times 1.145.458 \\ &= 40\% \times (5,6\% - 4,59\%) \times 1.145.458 \\ &= 40\% \times (1,01\%) \times 1.145.458 \\ &= 40\% \times 11.605 \\ &= 4.642 \end{aligned}$$

3) Determinación del gasto en Educación año 2009

- Gasto 2005: 6.574
- Variación del gasto para cumplir LFE
 - Componente 1: +7.582
 - Componente 2: +4.642
 - Variación total: +12.224
- **Gasto Nacional 2009: 18.797**

4) Información necesaria para el cálculo:

- PBI 2005 531.939 millones de pesos (surge del INDEC).
- PBI 2009 1.112.521 millones de pesos (surge del INDEC).
- GEN 2005 6.574 millones de pesos (Proporcionados por el Ministerio de Educación).
- GEC 2005 24.399,2 millones de pesos (Decreto 212/2008).

Anexo II. Cálculo del gasto en Educación consolidado de los gobiernos provinciales (metas LFE)

1) Mantenimiento del gasto en % del PIB (el cálculo se hace para cada provincia)

$$= \text{GEP 2005} \times (\text{PIB 2009} / \text{PIB 2005} - 1)$$

$$= \text{Dato de cada provincia} \times (1.145.458 / 531.939 - 1)$$

$$= \text{Dato de cada provincia} \times (115\%)$$

2) Esfuerzo adicional para llegar a la meta (el cálculo se hace para cada provincia)

$$= 60\% \times \text{ANEXO I LFE} \times (5,6\% - \text{GEC 2005} / \text{PIB 2005} \times 100) \times \text{PIB 2009}$$

$$= 60\% \times \% \text{ de Afectación de cada provincia} \times (5,6\% - 24.399 / 531.939 \times 100) \times 1.145.458$$

$$= 60\% \times \% \text{ de Afectación de cada provincia} \times (5,6\% - 4,59\%) \times 1.145.458$$

$$= 60\% \times \% \text{ de Afectación de cada provincia} \times (1,01\%) \times 1.145.458$$

$$= 60\% \times \% \text{ de Afectación de cada provincia} \times 11.605$$

3) Determinación del gasto en Educación año 2009 (el cálculo se hace para cada provincia)

$$- \text{Gasto Provincial 2009: Gasto Provincial 2005} + \text{Variación del Gasto (Componente 1} + \text{Componente 2) para cumplir LFE.}$$

4) Información necesaria para el cálculo:

- PBI 2005 531.939 millones de pesos (surge del Mensaje de Proyecto de Presupuesto Nacional 2007 y Dato INDEC).

- PBI 2009 1.145.458 millones de pesos (Dato INDEC).

- GEP 2005 (Proporcionados por el Ministerio de Educación).

- GEC 2005 24.399,2 millones de pesos (Decreto 212/2008).

Acerca de los autores

Axel Rivas: director del Programa de Educación de CIPPEC. Doctorado en curso, iniciado en la Universidad de Londres y continuado en la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Ciencias Sociales y Educación, FLACSO-Argentina. Licenciado en Ciencias de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires. Profesor (Jefe de Trabajos Prácticos) de Sociología de la Educación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular de Análisis y Formulación de Políticas Educativas, Maestría en Política Educativa, Universidad Alberto Hurtado (Chile). Profesor a cargo de Política Educativa, Universidad de San Andrés. Profesor a cargo de Política Educativa Argentina, Maestría en Política Educativa, Universidad Torcuato Di Tella.

Alejandro Vera: coordinador del Programa de Educación de CIPPEC. Magíster en Políticas Públicas, Universidad Torcuato de Tella. Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Córdoba. Se desempeñó como consultor del Ministerio de Educación de la Nación y de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina. Ha sido docente de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación, FLACSO-Argentina.

Pablo Bezem: coordinador de proyectos del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidato a Magíster en Relaciones Económicas Internacionales, UBA. Estudios de posgrado en Planificación y Formulación de Políticas Educativas, IIPE-UNESCO. Se desempeñó como auxiliar docente de Macroeconomía y Política Económica, UBA, y como pasante en la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la Nación. Fue becario investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Buenos Aires, y de Fundación Lúminis en el proyecto de pasantías de jóvenes profesionales de economía en CIPPEC.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org. No está permitida su comercialización.

Si desea citar este documento: Rivas, Axel; Vera, Alejandro, y Bezem, Pablo: "Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Cuarto informe anual 2010", *Informe de Monitoreo y Evaluación*, CIPPEC, Buenos Aires, 2011.

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

Acerca de CIPPEC

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, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.