

Argentina

Dimensión de esfuerzo financiero público

Esta dimensión refiere al gasto público en educación en relación al Producto Interno Bruto (PIB), por un lado, y al porcentaje del presupuesto total del país invertido en educación, por otro. Los datos de estos dos indicadores (1-gasto en educación en relación al PIB; y 2-gasto en educación en relación al presupuesto público total) analizados en este texto, se obtuvieron de la base de datos del Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UIS/UNESCO)¹.

En Argentina, podemos observar que, según los datos más recientes disponibles en dicha base de datos, los indicadores siguen debajo de los valores acordados como meta por los Estados de Latinoamérica y el Caribe (6% del PIB y 20% del presupuesto público total para la educación).

En 2017, el país invertía 5,46% del PIB en educación, un poco por debajo del valor de referencia, de 6% del PIB. Si se considera la serie histórica, se observa que, luego de una disminución entre los años 2002 y 2004, se inicia un nuevo ciclo creciente de inversiones públicas en educación como porcentaje del PIB hasta 2015, para volver a bajar de ahí hasta 2017. Partiendo de un porcentaje del PIB de 3,49% en 2004, se alcanza 5,78% en 2015, y luego se baja a 5,46% en 2017.

En el período analizado, el gasto público en educación en relación al presupuesto total del gobierno nacional en Argentina, según datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UIS/UNESCO), consultados en mayo de 2020, nunca alcanzó el valor de referencia acordado para la región, de 20% del presupuesto total. Asimismo, los años 2000, 2002 y 2009 registraron los valores más altos en el período (16,22%, 16,44% y 16,02%, respectivamente). Desde 2011, los porcentajes fueron disminuyendo de manera continua hasta 2017, cuando el valor llegó al 13,26% del presupuesto total, según datos del UIS/UNESCO de mayo de 2020.

Dimensión de disponibilidad de recursos

Esta dimensión refleja los recursos disponibles anualmente por cada niño, niña y adolescente en edad escolar, matriculada/o, o no, en la educación pública o privada. Las informaciones de esta dimensión se presentan en dólares PPP a precios constantes de 2017, y resultan de un cálculo cruzado entre el Gasto en Educación calculado a partir del PIB (Banco Mundial – Indicadores de Desarrollo Mundial) y la distribución porcentual del gasto educativo por los niveles pre-primaria, primaria y secundaria, según datos del Instituto de Estadísticas de UNESCO, dividiéndose posteriormente este valor por la población en edad escolar, según datos también del UIS/UNESCO².

¹ La última consulta a dicha base de datos fue realizada el 11 de mayo de 2020, de manera que los datos del Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina y el Caribe, así como este análisis, no incluyen cualquier actualización realizada en la fuente posteriormente a la fecha mencionada.

² La última consulta a dichas bases de datos fue realizada el 13 de mayo de 2020, de manera que los datos del Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina y el Caribe, así como este análisis, no incluyen cualquier actualización realizada en las fuentes posteriormente a la fecha mencionada.

En Argentina, el promedio de gasto para cada persona en edad escolar era de US\$ 4.089,42 en 2017, último año para el cual hay datos disponibles. El valor es cerca del 60% de los US\$ 6.899,4 anuales definidos como referencia para esta dimensión, según el promedio de los recursos asignados por la mitad de los países de menores ingresos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2016.

Cuando se observa la serie histórica, se constata que el país amplió el valor invertido por persona en edad escolar en forma constante de 1998 hasta 2009, oscilando desde entonces hasta alcanzar el nivel máximo en 2015, con el promedio de US\$ 4.427,77 al año por persona en edad escolar.

Dimensión de equidad en el acceso escolar

Esta dimensión refleja los niveles de desigualdad en la asistencia escolar de jóvenes de 13 a 19 años que viven en zonas urbanas en el país, considerando tanto a la quinta parte más rica como a la quinta parte de la población con menores ingresos. La información de asistencia escolar por rango de edad, zona y quintiles de ingreso se obtuvo de la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)³.

En Argentina, se observó una diferencia de 11,1 puntos porcentuales entre los niveles de asistencia de estos quintiles en 2018.

La diferencia entre los dos quintiles de ingresos tuvo una fuerte disminución de 2013 a 2014, cuando se alcanzó el valor más bajo de la serie histórica (7,3 puntos porcentuales), para luego saltar al doble en 2017, cuando la diferencia fue de 14,7 puntos porcentuales, volviendo a bajar el año siguiente. Lo ideal sería que en el país no hubiera ninguna diferencia en la asistencia escolar entre las personas de distintos niveles de ingresos.

Comentarios finales

Por Fundación SES y UNIPE, con el apoyo de UNICEF, la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación y el GFE

La Ley Federal de Educación No 24.195/93 y la Ley de Educación Nacional No 26.206/06 establecen que no se invertirá en la educación nacional menos que el 6% del Producto Interno Bruto (PIB). A su vez, la Ley No 26.075/06 de Financiamiento Educativo cuyo objeto se proponía llegar al 6% del PIB para la educación en el año 2010, establece por el plazo de cinco años una asignación específica de recursos coparticipables para la educación, creando el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente y estableciendo una distribución en el esfuerzo de incremento de la inversión en 60% a cargo de las jurisdicciones y 40% a cargo de Nación.

Actualmente, el monto de la asignación para la educación correspondiente a cada provincia y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires surge de un índice en función de los siguientes criterios: a) La participación de la matrícula de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total de los niveles inicial a superior no universitario, correspondiente a todos los tipos de

³ La última consulta a dicha base de datos fue realizada el 13 de mayo de 2020 para los años de 2000 a 2018; y 9 de julio de 2018 para los años 1998 y 1999, de manera que los datos del Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina y el Caribe, así como este análisis, no incluyen cualquier actualización realizada en la fuente posteriormente a 13 de mayo de 2020.

educación con una ponderación del 80%; b) La incidencia relativa de la ruralidad en el total de la matrícula de educación común de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ponderación del 10%) y c) La participación de la población no escolarizada de 3 a 17 años de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total con una ponderación del 10%.

Estos criterios no permitieron garantizar la equidad y por el contrario las desigualdades se profundizan en el marco de las profundas brechas en los ingresos y el aumento de la pobreza en el país. Asimismo, ponemos en consideración las siguientes limitaciones:

- Si bien el presupuesto educativo anual asignado a partir del año 2005 fue creciente, el mandato respecto a la asignación anual del 6% del PIB sólo se alcanzó en el año 2015. A partir del año 2016 no se cumple con la meta del 6% del PIB y, cada año, disminuye más el presupuesto consolidado en % del PIB destinado exclusivamente a educación.
- La Ley de Coparticipación Federal de Impuestos no se modificó posteriormente a la fecha de caducidad de la Ley de Financiamiento Educativo. El incremento de la inversión educativa no puede garantizarse a través del establecimiento de un % de aumento en la participación del presupuesto educativo en el presupuesto total provincial debido a las diferencias regionales en la obtención de sus recursos y el desequilibrio en los recursos coparticipados.
- Respecto a la herramienta utilizada (% PIB), la caída del PIB nacional repercute en el monto presupuestario fijado para educación. El presupuesto educativo no fue declarado intangible y se vio comprometido a partir del ajuste presupuestario producto de la adquisición de deuda pública.
- Vencido el plazo de la Ley de Financiamiento Educativo, en el año 2010, las metas físicas programáticas se cumplieron parcialmente.

Así, la inequitativa distribución del gasto educativo no es un problema abstracto, sino que impacta directamente en el acceso al derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes. Cuanto menores son los presupuestos educativos, se construyen menos escuelas, se destinan menos fondos para el mantenimiento edilicio, se compran menos materiales pedagógicos, se otorgan menos becas. Al mismo tiempo, las condiciones de pobreza, trabajo infantil, embarazo adolescente afectan directamente las condiciones de acceso al aprendizaje repercutiendo negativamente en la población argentina en edad escolar.

Esto requiere de estrategias pedagógicas que atiendan las trayectorias reales de la población estudiantil y políticas socioeducativas de acompañamiento a las trayectorias escolares y transferencias materiales a las familias y estudiantes que así lo requieran.

Al año 2018, los datos del Anuario Estadístico 2018 muestran altos índices de repitencia y abandono en todos los años del nivel secundario en Argentina. La repitencia alcanza el 14.6% en el 8vo año y el abandono llega al 18.6% en el último año, a nivel total país. Haciendo un análisis de cohortes, y considerando las tasas de eficiencia, anualmente continuarán siendo expulsados y expulsadas del sistema casi 203.000 estudiantes. Además, repiten el mismo año algo más del 10% de la matrícula total del sistema, es decir casi 300.000 estudiantes.

A su vez, sólo el 53% de los y las estudiantes que ingresaron a primer año, logrará finalizar el secundario en término al año 2030. Manteniendo las mismas tasas de cobertura, promoción y repitencia, la demanda de matriculación es de 167.591 jóvenes en el año 2020, 171.089 en el año

2024 y 105.652 para el año 2030. La brecha se da mayormente en el ámbito urbano. En términos de secciones urbanas y rurales necesarias para incorporar a las y los jóvenes en el nivel, se requiere la apertura de 5.737 nuevas secciones en el año 2020, 6.811 en el año 2024 y 4.760 para el final del periodo 2030.

Respecto a la educación inicial, el resultado del costeo de la “inercia” de las políticas educativas sin ninguna modificación en términos de ampliación de las ofertas, tasa de cobertura y su correlato en infraestructura y personal docente, así como tampoco políticas de acompañamiento a las condiciones pedagógicas e institucionales que mejoren las tasas de eficiencia; indican que en el año 2030, el sistema educativo de gestión pública estatal atendería a 105.000 niñas y niños de entre 0 y 2 años de los más de 2 millones que se estima estarían en condiciones teóricas de ingresar al nivel. De acuerdo a la Estrategia Nacional de Primera Infancia, sólo un 10% del número excluido podría ser atendido por los Centros de Primera Infancia.

Respecto de las salas de 3, 4 y 5 años, no se cumpliría la obligatoriedad, dejando sin cobertura a alrededor de 80.000 niñas y niños de la sala de 4 años. La oferta de sala de tres atendería a menos de la mitad de la población en esa edad (311.000 de los 716.000), dejando fuera del sistema a más de 400.000 niñas y niños.

Es verdad que la Ley de Financiamiento Educativo significó una importante conquista que, aunque no cumplió con todas sus promesas, impactó favorablemente en el presupuesto educativo del periodo 2006 – 2015. Esta conquista no se dio en forma aislada, sino en forma asociada con un conjunto de políticas que redundaron en la mejora en el acceso a la educación a favor de un importante número de estudiantes. Sin embargo, vencido el plazo de la Ley aún estamos muy lejos de cumplir con la meta de universalización del derecho a la educación y quienes se ven perjudicados/as son los que menos tienen. Esto requiere un esfuerzo presupuestario mayor cuya inversión se dedique a saldar las inequidades en términos geográficos, de establecimientos educativos e incluso al interior de cada aula.

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

Es por ello que se requieren nuevos instrumentos normativos que permitan operativizar e institucionalizar la justicia educativa. En este sentido, se propone un Acuerdo Educativo que tenga como centro al sujeto – estudiante y la justicia educativa como orientadora de la inversión requerida. Esto nos lleva a un modelo de Inversión Estudiante Equidad como parámetro para el costeo del presupuesto educativo necesario para el cumplimiento de las metas previstas en la Ley de Educación Nacional y los compromisos asumidos por el país en el marco de la Agenda 2030.

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

actores clave.

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

En este contexto, la Fundación SES y UNIPE, miembros de la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE), plantean en el estudio [El Derecho a la educación en números: ¿cuál es la inversión necesaria para cumplirlo en los próximos 10 años? \(2020\)](#) algunas orientaciones para el costeo de la Inversión Estudiante Equidad (IEE), en base a un Plan Estratégico 2020 – 2030 que deberá actualizarse anualmente según índices de inflación. Se propone una batería de indicadores de financiamiento educativo, de manera a achicar gradualmente las desigualdades educativas, con énfasis en los ejes: matrícula en edad escolar según nivel y modalidad educativa en cada jurisdicción; tasas de eficiencia educativa según jurisdicción; oferta educativa, infraestructura, equipamiento, conectividad; condiciones sociodemográficas tales como pobreza, embarazo/maternidad/paternidad adolescente, trabajo infantil de cada jurisdicción; capacidad de financiamiento al sector educativo de cada provincia; esfuerzo financiero que efectivamente realizan para destinar recursos a la educación; y mecanismos de justicia fiscal y control de la evasión/elusión impositiva.

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

Para profundizar en este análisis del financiamiento educativo en Argentina, así como en las orientaciones para la “Inversión Estudiante Equidad”, acceda al estudio [El Derecho a la educación en números: ¿cuál es la inversión necesaria para cumplirlo en los próximos 10 años? \(2020\)](#).