

NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-03030

El financiamiento educativo inteligente en la Argentina: antecedentes, diagnóstico y desafíos

Serie Saber local #3

Agustín Claus
Tamara Vinacur

Banco Interamericano de Desarrollo
Sector Social, División de Educación

Noviembre 2024



El financiamiento educativo inteligente en la Argentina: antecedentes, diagnóstico y desafíos

Serie Saber local #3

Agustín Claus
Tamara Vinacur

Banco Interamericano de Desarrollo
Sector Social, División de Educación

Noviembre2024

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Claus, Agustín.

El financiamiento educativo inteligente en la Argentina: antecedentes,
diagnóstico y desafíos / Agustín Claus, Tamara Vinacur.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 3030)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Education and state-Argentina. 2. Education-Finance-Argentina. I. Vinacur,
Tamara. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Educación. III.

Título. IV. Serie.

IDB-TN-3030

Palabras claves: Financiamiento educativo, Argentina, equidad, Asignación de
recursos, federalismo fiscal, gobernanza educativa

Códigos JEL: I20, I22

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una
licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO ([https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/
legalcode](https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode)). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el
respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que
surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la
OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse
amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones
Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al
reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y
requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente
reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





El financiamiento educativo inteligente en la Argentina: antecedentes, diagnóstico y desafíos

Serie **Saber local** #3

Agustín Claus
Tamara Vinacur



Sobre los autores

Agustín Claus

Consultor de la División de Educación (BID). Magister en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental y Licenciado en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de posgrado en Economía y Administración de la Educación de la maestría de Ciencias Sociales con orientación en Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Docente universitario en Gobierno, Administración y Planeamiento de la Facultad de Pedagogía y Educación de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Fue Director Nacional de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación Nacional. Investigador independiente y autor de varios capítulos de libros y múltiples artículos de divulgación científica. Posee una trayectoria laboral especializada en planeamiento, administración y economía de la educación.

Tamara Vinacur

Especialista Senior de la División de Educación del BID en Argentina, Master en Medición, Evaluación y Estadística Educativa de Teachers College, Columbia University (Nueva York). Anteriormente, se desempeñó como consultora para la OEI, IIPE Unesco Buenos Aires y CEPE/ UTDT. Fue Directora Ejecutiva de la Unidad de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (2015-2019) y trabajó en distintas posiciones en el Ministerio de Educación Nacional y en el de la Ciudad de Buenos Aires.

Agradecimientos

Los autores expresan su sincero agradecimiento a los especialistas, académicos, investigadores y referentes políticos que participaron de los Conversatorios de Financiamiento Educativo y Políticas Educativas. Estos eventos fueron organizados por la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y habilitaron un espacio de conversación sobre las experiencias, los hallazgos, lecciones aprendidas y recomendaciones sobre el financiamiento educativo.

Queremos señalar un especial agradecimiento a la presentación de Gregory Elacqua, realizada sobre 13 experiencias investigadas en los países de América Latina: fue un gran aporte de conocimiento acumulado.

Asimismo, agradecer a Mariano Narodowski y Alejandro Morduchowicz, que se dispusieron a reaccionar ante la presentación y dieron espacio para el intercambio entre los asistentes de ambos conversatorios.

También queremos expresar nuestro agradecimiento a los invitados que asistieron a los Conversatorios, en particular a Myriam Feldfeber (IIICE-UBA), Adrián Canelloto (UNIZE), Marisa Álvarez (UNTREF), Cecilia Adrogué (UDES), Marcelo Rabossi (UDTD), Graciela Clotilde Riquelme (PEET-UBA), Esteban Torre (CIPPEC), Víctor Volman y Eugenia Orlicki (Argentinos por la Educación), Ivana Templado (FIEL), Fernanda Luna (IIPE-UNESCO), Alejandro Vera (OREALC-UNESCO), Javier Curcio (UNICEF), Lilia Toranzo (OEI), Marisa Díaz (La Rioja), José Thomas (Mendoza), Cecilia Veleda (CABA), Cecilia Remorini y Sofía Costas (CGECSE).

Agradecemos los comentarios y observaciones del Comité Editorial de la División de Educación, formado por Gregory Elacqua y Analía Jaimovich, por sus valiosos aportes que perfeccionaron la organización conceptual de la presente publicación.

También fue fundamental el apoyo técnico y financiero de las autoridades del BID y, en concreto, de Mercedes Mateo, jefa de la División de Educación.

Finalmente, nos gustaría expresar un agradecimiento especial a Micaela Doussett y a Lourdes Gil Deza, de la División de Educación del BID, por su constante apoyo logístico y operativo.

Colaboradores externos:

Revisión editorial: Carmen Güiraldes

Diagramación: Patricia Peralta

Contenido

Resumen ejecutivo	8
Presentación	9
1. Introducción	11
2. Antecedentes	13
2.1. Hallazgos y evidencias de la investigación	14
2.2. Marco regulatorio y fuentes de financiamiento	30
3. Diagnósticos del estado del problema	40
3.1. Federalismo fiscal y financiamiento educativo	40
3.2. Diseño de metas de inversión educativa	44
3.3. Inversión educativa por nivel de gobierno	47
3.4. Presupuesto educativo inteligente	56
4. Desafíos	80
4.1. Planificar la asignación de los recursos	81
4.2. Monitorear la gestión del presupuesto educativo	82
4.3. Evaluar la eficiencia del uso de los recursos	84
5. Conclusiones	85
Bibliografía	90

Figuras

Figura 1. Clasificación de la revisión de la literatura	15
Figura 2. Marco regulatorio del financiamiento educativo en Argentina	31
Figura 3. Estructura del financiamiento educativo en Argentina	38

Gráficos

Gráfico 1. Correspondencia fiscal según niveles de gobierno. Años 1961-2022 (en porcentaje)	41
Gráfico 2. Distribución primaria de los recursos del régimen de coparticipación federal según nivel de gobierno. Años 2005-2022 (en porcentaje)	43
Gráfico 3. Inversión educativa consolidada por nivel de gobierno según metas de la LFE y LEN. Años 2005-2022 (en porcentaje % del PIB)	45
Gráfico 4. Inversión educativa por nivel de gobierno según grandes rubros. Años 2005-2022 (en porcentaje % promedio)	48
Gráfico 5. Inversión del Estado nacional destinada la educación básica y obligatoria. Años 2005-2022 (en \$ constantes de 2022)	51
Gráfico 6. Inversión de las jurisdicciones provinciales según grandes rubros. Años 2005-2022 (en \$ constantes de 2022)	53
Gráfico 7. Inversión de las jurisdicciones provinciales e ingresos tributarios de origen nacional. Años 2005-2022 (en % del PIB)	54
Gráfico 8. Inversión de las jurisdicciones provinciales y transferencias del Estado nacional a la educación. Años 2005-2022 (en % del PIB)	55

Gráfico 9. Inversión educativa provincial en % del Producto Bruto Geográfico (PBG) y PBG per cápita. Años promedio 2005-2022 (en % y en \$ constantes 2022)	58
Gráfico 10. Esfuerzo educativo y capacidad fiscal provincial per cápita. Años promedio 2005-2022 (en % y en \$ constantes 2022)	60
Gráfico 11. Capacidad fiscal provincial per cápita e inversión educativa por alumno de gestión estatal. Años promedio 2005-2022 (T. P. = base 100 y en %).....	62
Gráfico 12. Inversión educativa por alumno de gestión estatal según provincia y fuente de financiamiento. Año 2022 (en \$ corrientes)	65
Gráfico 13. Inversión educativa por alumno de gestión estatal según provincia desagregado por fuente de financiamiento provincial y tipo de transferencia del Estado nacional. Año 2022 (en \$ corrientes).....	67
Gráfico 14. Inversión educativa por alumno del nivel secundario de gestión estatal y resultados de aprendizajes en Lengua y Matemática. Años promedio 2005-2022*	71
Gráfico 15. Salario docente testigo y esfuerzo educativo. Años promedio 2005-2022* (en % y en \$ constantes 2022)	73
Gráfico 16. Salario docente y remuneración promedio del sector privado. Años promedio 2005-2022* (en % y en \$ constantes 2022)	74
Gráfico 17. Salario docente y canasta básica total. Años promedio 2005-2022* (en % y en \$ constantes 2022).....	76
Gráfico 18. Evolución de licencias docentes. Años 2015-2019.....	78

Resumen ejecutivo

Para garantizar el derecho efectivo a la educación con aprendizajes significativos y de calidad, se requiere sostener y fortalecer las estrategias de financiamiento para promover una mayor justicia social y educativa. El enfoque del financiamiento educativo inteligente aporta un punto de partida para reflexionar y comprender cómo se recaudan y asignan los recursos en la educación.

El objetivo del presente documento es proponer un conjunto esquematizado de los desafíos, delineando una hoja de ruta de posibles cursos de acción e intervenciones de política de financiación, para abordarlos y arribar a conclusiones que ilustran los principales nudos problemáticos del financiamiento educativo en Argentina.

Este documento integra la serie SABER LOCAL, un conjunto de publicaciones impulsadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para sistematizar y visibilizar experiencias subnacionales y nacionales que enriquezcan el diálogo regional. Creemos que identificar problemáticas comunes en distintos países de la región es una oportunidad para hacer circular el conocimiento y diseñar políticas educativas efectivas en base a evidencia empírica y lecciones aprendidas.

Palabras clave

financiamiento educativo, Argentina, equidad, asignación de recursos, federalismo fiscal, gobernanza educativa.

JEL CODES: I20. I22



Presentación

El análisis del financiamiento educativo es uno de los principales aspectos que garantizan el efectivo derecho a la educación de la población. En particular, cobra especial importancia en contextos de restricción fiscal en los cuales el Estado se posiciona como el principal agente de financiación de las políticas tendientes a disminuir las desigualdades persistentes en el sistema educativo.

La Argentina es un país federal cuyo sistema educativo comprende más de un nivel de gobierno: el nivel nacional e instancias de gobierno subnacionales (jurisdicciones provinciales), de las que dependen las instituciones de educación básica y superior no universitaria. En las últimas décadas, a pesar del significativo nivel de inversión, se evidencian disparidades educativas a nivel territorial en la inversión por estudiante, esfuerzo educativo, salarios docentes, condiciones materiales y equipamiento, recaudación fiscal y desarrollo económico.

Las desigualdades educativas persistentes en Argentina se evidencian en los resultados de las evaluaciones de los aprendizajes, el acceso al nivel inicial, la permanencia y terminalidad del nivel secundario, y las reducidas tasas de egreso del nivel superior terciario de formación docente. Esta situación es una oportunidad para problematizar los mecanismos de financiamiento educativo que permitan impulsar mejoras en la equidad, eficiencia, redistribución y calidad de la inversión educativa en el país, mediante el fortalecimiento de la planificación de la asignación de los recursos entre los niveles de gobierno.

El BID reconoce, entre sus líneas de acción prioritarias, la promoción del presupuesto educativo inteligente mediante el desarrollo de

intervenciones planificadas que orienten los recursos hacia la disminución de las desigualdades; la indagación en cómo se recolectan los recursos, se distribuyen, se determina el nivel de inversión, se monitorean y evalúan en la estructura del financiamiento educativo de los países.

Con el objeto de contribuir a visualizar los desafíos que permitan fortalecer la planificación de los recursos en el sistema educativo argentino, y de nutrirnos de experiencias de política de financiación implementadas en la región, la División de Educación del BID, sede local, organizó dos Conversatorios de Políticas y Financiamiento Educativo en Argentina. En ambas instancias se convocó a un conjunto representativo de especialistas, académicos y referentes de reconocida trayectoria a nivel nacional para generar un espacio de diálogo reservado a los asistentes. En ambas oportunidades se abordaron cuestiones inherentes a tres ejes de opciones de política: Niveles de inversión educativa, Políticas de redistribución y políticas de optimización, y Eficiencia en la asignación de los recursos.

Esta publicación recupera los aportes de los Conversatorios —junto a un análisis de los antecedentes y diagnósticos— para delinear una agenda de desafíos del financiamiento educativo en la Argentina, y confía en que el aporte constituirá un insumo de valor para el diseño de intervenciones que contribuyan a mejorar la calidad y equidad de las políticas educativas en ambos niveles de gobierno.

1 Introducción

La prestación de los servicios educativos en la Argentina se organiza sobre un esquema federal de administración descentralizada. Debido a este diseño institucional, el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son responsables de garantizar el financiamiento del sistema educativo.

El financiamiento educativo se apoya en un conjunto de leyes recientemente sancionadas que establecen diferentes mecanismos de asignación de recursos, y un conjunto de metas de inversión en educación de manera concurrente para ambos niveles de gobierno: nacional y provincial. La sanción de leyes tendientes a garantizar metas de inversión sectorial constituyó un puntapié para orientar los esfuerzos que se requieren para alcanzar los niveles establecidos.

Este informe tiene como objetivo analizar la evolución del financiamiento educativo en la Argentina en el periodo 2005 y 2022, abordando los mecanismos existentes en la estructura del financiamiento educativo según los niveles de gobierno. Para ello se planean tres grandes ejes de análisis:

1. Antecedentes: una revisión de las contribuciones y hallazgos —investigación especializada con base empírica— de experiencias a nivel internacional, regional, nacional y subnacional para iluminar las principales iniciativas de financiación que permitan aportar insumos para el diseño y planificación de políticas en todos los niveles de gobierno. Asimismo, se elabora una descripción de la arquitectura normativa vigente para reconocer los mecanismos subyacentes que rigen el financiamiento educativo del país.

2. Diagnósticos: se plantea la problemática del financiamiento sectorial en relación con cuatro dimensiones de análisis: a) federalismo fiscal y financiamiento educativo, b) diseño de metas de inversión educativa, c) composición de la inversión por niveles de gobierno, y d) presupuesto educativo inteligente. Esta última dimensión profundiza la caracterización de la inversión educativa entre las jurisdicciones provinciales, indagando las políticas de determinación de los niveles de inversión educativa, las políticas de redistribución y las opciones de optimización y eficiencia en la asignación de los recursos a nivel federal.
3. Desafíos: se sistematizan de manera esquemática los desafíos que enfrenta el financiamiento sectorial como resultado de la revisión de los antecedentes y de la elaboración de los diagnósticos. Se elabora un conjunto de recomendaciones de opciones de políticas educativas tendientes a mejorar, fortalecer y promover mayores niveles de equidad en la financiación de la educación del país, integrando los aportes y contribuciones de los Conversatorios de Política y Financiamiento Educativo, que nuclearon a los principales especialistas, académicos y referentes políticos a nivel nacional.

Las conclusiones reflejan los principales aspectos que surgen de la revisión de los antecedentes y experiencias registradas a nivel internacional, regional y nacional, junto con una sistematización de recomendaciones y orientaciones para fortalecer las estrategias de planificación de políticas tendientes a abordar los desafíos persistentes en la estructura del financiamiento educativo argentino.

2 Antecedentes

La investigación acerca del financiamiento educativo se justifica por la importancia que se le asigna a la educación como vector de desarrollo económico y social desde mediados del siglo XX. La discusión sobre los mecanismos y los modelos de financiación de la educación refleja las tensiones que enfrentan los Estados garantes de la provisión de los servicios educativos como derecho social.

Los factores que asocian a los recursos con las condiciones institucionales, los resultados de trayectoria y los aprendizajes de los estudiantes se encuentran en permanente estado de revisión, y existe al respecto una vasta producción de investigaciones en la literatura internacional y regional. **La equidad, eficiencia y efectividad de la magnitud —y los modelos de asignación— de los recursos en educación es una de las (o la) principales variables que determinan el desempeño de los estudiantes**, aunque es, por lejos, la dimensión con **menor problematización en el campo de las políticas educativas en la mayoría de los países de América Latina**. (Claus, 2019a)

En ese sentido, la evidencia más reciente sobre políticas de financiamiento educativo se vuelve una herramienta de problematización de las dinámicas, iluminadas como insumo clave para la planificación y diseño de intervenciones que potencien el impacto y el aprovechamiento de los recursos destinados a la educación.

Para la sistematización del corpus de investigaciones se requieren criterios de clasificación y agrupamiento temático que orienten el análisis y faciliten la lectura de los hallazgos evidenciados: en primer lugar, se encuentran las experiencias y hallazgos a nivel internacional y regional; en segundo lugar, la literatura a nivel nacional y subnacional.

El **propósito de esta sección es poner a disposición de los tomadores de decisión política, los antecedentes, experiencias, aciertos y desaciertos de las políticas de financiación educativa en distintos países, para esquematizar las herramientas plausibles de considerarse como insumos para la planificación del financiamiento educativo** en Argentina.

2.1. Hallazgos y evidencias de la investigación

Durante las últimas décadas, se registraron a nivel global avances en la expansión de la inversión educativa, principalmente por medio de los presupuestos estatales. La pandemia del COVID-19 de los años 2020 y 2021 puso a los países frente al desafío de sostener y elevar la inversión educativa en función de la disponibilidad de recursos fiscales, exigiendo urgentes respuestas de política a los estados.

La pandemia exacerbó la crisis mundial de los aprendizajes y restringió los niveles de gasto público en educación, necesarios para disminuir las desigualdades de las brechas en los aprendizajes. En particular en aquellos países con ingresos más bajos, el nivel de inversión, la eficiencia y la equidad del gasto público en educación suele ser inadecuado para alcanzar los objetivos de mejora en los resultados de aprendizaje.

En las siguientes dos secciones se presenta la revisión de las investigaciones con base empírica agrupadas en experiencias a nivel internacional y regional, y en experiencias a nivel nacional y subnacional (jurisdicciones provinciales). Para organizar la revisión de la literatura se plantean los ejes de análisis para el diagnóstico del presupuesto educativo inteligente: 1) niveles de inversión educativa, 2) políticas de redistribución de los recursos en la educación y 3) políticas de optimización y eficiencia en la asignación de los recursos en el sistema educativo nacional.

Figura 1. Clasificación de la revisión de la literatura



Fuente: elaboración propia.

Mediante la revisión de la literatura se busca aportar un corpus de conocimiento esquematizado como marco de referencia para los ejes de análisis planteados desde el presupuesto educativo inteligente. Las contribuciones de las investigaciones permiten fundamentar —junto con el análisis del marco regulatorio y las fuentes de financiamiento— la planificación de políticas de financiamiento que aborden los desafíos educativos planteados en la sección correspondiente.

2.1.1. Literatura a nivel internacional y regional

A. Políticas de niveles de inversión

Desde 2012, se observa a nivel global que **el gasto público en educación —en relación con el PIB— aumentó con significativas diferencias en la mayoría de los países.** Según el reciente *Education Finance Watch* (2023) —un esfuerzo conjunto del Banco Mundial (BM), el Informe de Seguimiento del Fondo de Educación Global (GEM) y el Instituto de Estadísticas de la UNESCO—, la inversión educativa aumentó más en los países de bajos ingresos, seguidos por los países de ingreso mediano-alto; mientras se mantiene estable en los países de ingresos altos y

disminuye en los países de ingresos bajos y medianos. Más recientemente, en los países de ingresos altos el gasto público disminuyó (0,2 puntos porcentuales) del 4,9 por ciento (2020) al 4,7 por ciento (2021), y en los países de ingreso mediano alto (0,1 puntos porcentuales), del 4,9 por ciento (2020) al 4,8 por ciento (2021) del PIB. Sin embargo, está muy por debajo de la recomendación a nivel global, del 4% al 6% del PIB según el ingreso económico de los países. (EFW, 2023)

Sostener **los niveles de inversión resulta necesario, pero no suficiente, para disminuir las inequidades en los niveles de inversión por estudiante que destinan los gobiernos subnacionales a los centros escolares**. En este sentido, **conocer experiencias específicas de países federales, que descentralizan la prestación de los servicios educativos, sirve de inspiración para el diseño de intervenciones de financiación educativa**.

Con la sanción de la ley ESSA (Every Student Succeeds Act) **Estados Unidos implementa políticas estatales de financiación desde el año 2015, lo que fortalece el rol del Estado federal (nacional) en la promoción de igualdad de oportunidades en todo el sistema**. Tal como encontraron Allegretto et al (2022), **la financiación de la educación en Estados Unidos depende principalmente de recursos estatales y locales** y, solo en una pequeña parte, de los ingresos totales asignada por el gobierno federal. El análisis de las métricas de financiamiento de la escuela primaria (equidad, adecuación, esfuerzo y suficiencia) plantea limitaciones para garantizar la equidad de la inversión. Entre los **principales hallazgos encontraron que: a)** el sistema actual para financiar las escuelas públicas perjudica a los estudiantes, especialmente a los estudiantes de bajos ingresos; **b)** un mayor gasto federal en educación después de las recesiones ayuda a mitigar los déficits de financiación y las desigualdades (sin un mayor gasto federal en educación después de las recesiones, los distritos escolares sufrirían una disminución aún mayor en la financiación y brechas aún mayores entre los fondos que fluyen hacia los distritos de baja y alta pobreza) y **c)** se necesita la revisión del sistema de financiación escolar, implementando reformas que garanticen un papel más importante para el gobierno federal.

Jackson et al (2015) **realizaron una revisión de la literatura estadounidense sobre cómo el gasto público en educación afecta e inciden en los resultados de los estudiantes.** El informe considera a los niños nacidos en 1955, 1985 y 2011 y explora —mediante variables instrumentales— los resultados de aprendizaje obtenidos en relación con la inversión educativa. Los autores encuentran que un aumento del 10% en el gasto por alumno por año, durante los doce años de educación pública escolar norteamericana, conduce a 0,27 años más de educación completados, 7,25% más salarios y 3,67% de reducción de la incidencia anual de la pobreza en adultos. Los efectos son mucho más pronunciados en los niños provenientes de familias de bajos ingresos.

En los países de **América Latina, la tendencia compartida evidencia que los recursos a nivel local resultan fundamentales para el financiamiento de la prestación de los servicios educativos.** No obstante, la ausencia de políticas redistributivas planificadas puede generar inequidades en su asignación, generando brechas de inversión educativa por estudiantes, escuelas y/o docentes, lo que profundiza la desigualdad. **Esta es la situación de países federales —Argentina, México y/o Brasil—, mientras que los países unitarios tienden a promover políticas centralizadas** para la financiación de los sistemas educativos.

En esta línea, Alvarez et al (2018) **analizaron hasta qué punto el sistema educativo colombiano está cumpliendo con los objetivos fundamentales de un sistema de financiamiento de la educación: adecuación, equidad y eficiencia.** En cuanto a la adecuación, los resultados apuntan a que el país debería aumentar su gasto público en educación para alcanzar las metas que se ha fijado en calidad, cobertura y nivel de prestación del servicio. Con respecto a la equidad, se concluye que el sistema de financiamiento colombiano no logra contrarrestar las inequidades generadas por los recursos propios que aportan las entidades territoriales, por lo que es importante revisar las reglas de asignación para introducir criterios vinculados con las necesidades de las escuelas y los estudiantes. Finalmente, en lo referente a la eficiencia del gasto, se desprende que el mecanismo actual de distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones desincentiva el uso eficiente de los recursos por parte de las entidades, lo que señala la necesidad de un cambio.

Sobre los mecanismos que subyacen en la determinación de los niveles de inversión educativa, Elacqua et al (2018) **recopilaron los parámetros y criterios de asignación mediante un instrumento de recolección de datos que proporcionó evidencia comparativa de los mecanismos de financiamiento escolar en ocho sistemas escolares de América Latina:** el gobierno federal de Argentina, la Ciudad de Buenos Aires (Argentina), el gobierno federal de Brasil, el Estado de Pernambuco (Brasil), el municipio de Río de Janeiro (Brasil) y los gobiernos nacionales de Chile, Colombia y Perú. **Los principales resultados se presentan en cuatro dimensiones clave:** **1)** todos los sistemas usaron fondos compensatorios del nivel nacional, sin embargo, resultan insuficientes para compensar las desigualdades en el gasto entre los gobiernos subnacionales; **2)** la autonomía escolar general resulta reducida: Colombia y Perú presentan los niveles más bajos y Chile, los más altos; **3)** todos los sistemas introdujeron mecanismos de rendición de cuentas para monitorear la ejecución de los presupuestos, y **4)** la mayoría de los sistemas revisados en la región han introducido —o están evaluando su introducción— criterios objetivos para aumentar la transparencia, la eficiencia y la equidad en la distribución de los recursos.

Respecto de las disparidades de la inversión a nivel territorial en los países, Elacqua et al (2020) **demuestran que Argentina y Brasil ostentan la mayor brecha de financiamiento en el gasto por estudiante entre sus regiones de alto y bajo nivel socioeconómico.** Esto se debe a que se trata de países federales con amplias diferencias regionales, donde el sistema educativo se financia en gran medida por los gobiernos locales (subnacionales).

B. Políticas de redistribución

En relación con la orientación de la redistribución de los recursos, se encuentran dos enfoques puros: el de la oferta (escuelas) y el de la demanda (estudiantes). Es por ello que es posible identificar que, **en cada sistema educativo, se planifica la estructura de financiamiento educativo en base a algunos de estos dos modelos de asignación e incluso combinando iniciativas de financiación de forma híbrida entre ambos.**

Como resulta notoria la demanda de docentes para la provisión de la educación, existe consenso generalizado sobre **que el rol del docente es el insumo educativo que más incide en la mejora de la calidad de educación**. Es por ello que **los países de la región enfrentan desafíos en torno a como atraer, seleccionar y asignar de manera eficiente a los docentes en los centros escolares**.

En este sentido, Bertoni et al (2020) **presentan evidencia comparada para 12 países de la región** y concluyen que, pese a los diversos niveles de descentralización en la manera de identificar y asignar a los mejores docentes —conforme las distintas realidades institucionales, culturales e idiosincrásicas de los países—, la implementación de forma centralizada en los centros escolares posee ventajas para mejorar la equidad y eficiencia de los sistemas educativos.

Una experiencia interesante se encuentra en Ecuador, a raíz de la cual Elacqua et al (2021) estudian las **ventajas, desventajas y desafíos de emplear una regla centralizada para determinar la asignación de docentes a las escuelas**. Los datos provienen del programa de asignación centralizada de docentes en Ecuador, “Quiero ser Maestro”, llevado a cabo por el Ministerio de Educación: utilizando las preferencias reportadas por los docentes, realizaron un análisis contrafactual y encontraron evidencia sustancial de que, mediante la aplicación de un algoritmo, se alcanzó una mayor eficiencia para el sistema escolar.

C. Políticas de optimización y eficiencia

Los precursores en la conceptualización de los principios para el **diseño de fórmulas de financiación de las escuelas basadas en necesidades, Levaiiç y Ross (2002)**, establecen que la característica distintiva de una fórmula de financiación es estar constituida por un conjunto de criterios objetivos acordados que se aplican imparcialmente a cada escuela en cada uno de los sistemas educativos.

Una experiencia interesante se registra en Berlín, Alemania, con la implementación del Programa Bonus en el año 2014, que da fondos adicionales a escuelas desfavorecidas. Para recibir financiación, las escuelas desfavorecidas —determinadas por la composición

socioeconómica del alumnado o del área local— desarrollan un acuerdo de desempeño con la inspección escolar. (El programa contempla un componente basado en el rendimiento educativo que es otorgado si la escuela cumple sus objetivos de mejora.) La primera cohorte incluyó 220 escuelas primarias y secundarias, que recibieron entre \$50.000 y \$100.000 euros cada una, según el nivel de desventaja. Un informe del 2016 evidenció que los directores se sentían conformes con el financiamiento específico y el apoyo para gestionar la heterogeneidad, pero menos conformes con los aumentos del componente basado en el desempeño y la carga administrativa. (OECD, 2020)

En América Latina, Cruz et al (2019) analizaron el nuevo Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización de los Profesionales de la Educación FUNDEB de Brasil, para concluir que la reforma realizada en 2020 incorporó mecanismos compensatorios y progresivos para la reducción de las desigualdades de gastos entre las regiones del país y que —aunque no las eliminó— redujo de manera significativa las inequidades del gasto entre las regiones y estados más ricos y más pobres del país.

De manera complementaria, **Elacqua et al (2018) encontraron que existe evidencia limitada sobre el diseño óptimo de fórmulas de financiamiento: las experiencias de la SEP en Chile y FUNDEB en Brasil muestran que estas pueden ser herramientas útiles para elevar el nivel de financiamiento en los centros escolares**. En particular, con respecto a **las sucesivas reformas de la financiación en Chile** y las modificaciones introducidas del Financiamiento Compartido, **Elacqua et al (2013)** presentan evidencia **que sugiere que esta política tuvo poco impacto en los resultados académicos, pero un efecto significativo en los niveles de segregación escolar**.

Para el caso del **financiamiento escolar en Chile**, Jaimovich et al (2022) realizan una **profusa y exhaustiva radiografía del diseño institucional en relación con criterios de adecuación de los recursos, equidad y redistribución, y planificación y administración de los recursos en el país**. La investigación demuestra cómo las incorporaciones implementadas permitieron reducir las brechas entre la inversión pública según los percentiles socioeconómicos de los estudiantes.

En términos económicos, resulta posible identificar espacios de optimización de los recursos: **Elacqua et al (2022) cuantificaron los beneficios de digitalizar y centralizar la postulación y asignación a escuelas en la experiencia de Chile.** El análisis realizado toma como ejemplo la implementación de un sistema de asignación centralizada digital de estudiantes, en el cual se comparan los costos que provienen de la implementación de la política con los ahorros que genera el abandono del sistema tradicional descentralizado. **Estimaron la generación de ahorros crecientes en el tiempo y a medida que aumenta la cantidad de postulantes.** Además, estimaron beneficios adicionales mayores a US\$4 millones, obtenidos a partir de las mejoras en la eficiencia de asignación, confirmando que la política de asignación centralizada digital de estudiantes no es solo eficaz y eficiente como muestra la evidencia, sino que también es costo-eficiente.

Finalmente, **Rivas (2021) realizó un estado del arte de las investigaciones temáticas especializadas en el campo de la inversión y el financiamiento educativo en el período 2013-2019, y destaca** que los países de América Latina y el Caribe evidencian un incremento en el gasto en educación como porcentaje del PIB y del gasto público total, pero plantea desafíos en torno a la optimización y la eficiencia en el uso de los recursos.

2.1.2. Literatura a nivel nacional y provincial

A. Políticas de niveles de inversión

Argentina **registra una incipiente producción de investigaciones con base empírica que recorre algo más de 40 años sobre la problematización de los efectos, causalidades y resultados en la relación entre inversión educativa y desempeño.**

A finales de los 80, **a nivel nacional, Petrei (1988) realiza un trabajo pionero que integró dimensiones estructurales del gasto público social y educativo en relación con la evolución económica del país. Delfino (1986) realizó un experimento para una muestra de escuelas primarias de la provincia de Córdoba, y encontró evidencia entre**

los determinantes del aprendizaje y la asignación de los recursos escolares desde la perspectiva de la función de producción. En los 90, **Carnoy et al (2004)** abordan los costos, impactos y gastos de las reformas educativas realizadas en el marco de reformas del Estado nacional orientadas a la descentralización de los servicios educativos a los estados subnacionales.

A comienzos del siglo XXI, el análisis del **presupuesto y el financiamiento educativo recobró protagonismo durante la discusión pública de la poscrisis del financiamiento sectorial, y el debate por los niveles de inversión educativa en el país se ganó un lugar en la agenda.**

Morduchowicz (2002) aporta una tipología de los tipos de gastos que se requieren en la educación, junto con la disponibilidad de las fuentes de financiamiento desde una mirada de equidad en la asignación de los recursos. En estudios posteriores, Morduchowicz (2002, 2011 y 2019) indaga sobre la inversión en los sistemas educativos descentralizados, las implicancias y desafíos de la gestión del presupuesto educativo de dichos diseños institucionales insertos en un marco de federalismo fiscal-educativo. Analizando la captura de los recursos y la distribución de las competencias de los gastos entre ambos niveles de gobierno de la educación, encuentra que se generan disparidades a nivel subnacional. Esto evidencia la escasa información disponible para el seguimiento del gasto educativo y la imposibilidad del sector educativo de reorientar los recursos para poder mejorar la eficiencia presupuestaria en función de parámetros técnicos.

La persistencia de las **desigualdades educativas entre las jurisdicciones provinciales (estados subnacionales) genera la continuidad del análisis del presupuesto y el financiamiento educativo del sistema educativo federal y descentralizado.** Rivas, Mezzadra y Bezem (2012) aportaron un seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las metas fiscales de inversión comprometidas en Argentina. **La disparidad en el cumplimiento de las metas de política educativa y los compromisos de financiamiento educativo presentan distintos alcances a nivel nacional y entre las provincias del país.**

El vínculo entre el desempeño de la economía actúa como un vector crítico para determinar la disponibilidad de recursos disponibles para financiar la educación. En efecto, en las jurisdicciones provinciales resulta clave la recaudación fiscal a nivel local, generando diferencias en las capacidades fiscales de recaudación y los márgenes de acción de las políticas educativas. Esto no solo profundiza la desigualdad, sino que remarca y realza la ineficiencia en la asignación de recursos a nivel nacional. (Rivas y Dborkin, 2018). En esa línea, se complejizó sobre los efectos distributivos de las metas educativas, el gasto público y los impuestos en la Argentina como instancia de posibilidad de distribuir la educación a nivel nacional, orientados a políticas redistributivas. (Rivas, Rossignolo y Filc, 2012).

Mediante una investigación sobre datos publicados en fuentes oficiales, Claus (2019b) **ilustra las desigualdades en la inversión entre las jurisdicciones provinciales, identificando como principal causa el proceso de descentralización de los servicios educativos de educación básica, obligatoria y superior no universitaria hacia las jurisdicciones provinciales.** La descentralización generó un desequilibrio vertical institucional en el equilibrio de correspondencia fiscal. En efecto, el Estado nacional concentra más del 70% de los recursos fiscales (incluyendo los coparticipables) de todos los niveles de gobierno y posee una responsabilidad del gasto menor al 55% de los gastos públicos totales. El proceso descentralizador se intensificó desde mediados de la década del 60, incrementando la apropiación del Estado nacional de recursos totales por más de 10 puntos porcentuales en detrimento de la responsabilidad por los servicios educativos.

En consecuencia, se reforzó la persistencia de un **desequilibrio vertical en la relación fiscal-educativa entre los niveles de gobierno. Es decir, la posibilidad de reasignar los recursos según nivel de gobierno presenta distintos grados de libertad para determinar los niveles de inversión: por un lado, el Estado nacional presenta flexibilidad en la asignación de sus recursos a la educación, y por otro lado, las jurisdicciones provinciales concentran sus erogaciones inflexibles,** principalmente concentrados en salarios docentes. Claus (2019c y 2020e) identifica que las jurisdicciones provinciales, durante más de 30 años,

destinaron más del 90% de sus presupuestos al pago de los salarios docentes (de gestión estatal en forma directa y de transferencias a la educación de gestión privada en forma indirecta). En cambio, el Estado nacional asigna flexiblemente cerca del 40% de su presupuesto total a programas educativos nacionales tendientes a disminuir las desigualdades.

La posibilidad de disminuir la disparidad provincial en torno a las brechas de la inversión educativa por alumno quedó evidenciada por Claus (2020d y 2020e). En efecto, la brecha de inversión por alumno financiada solo con recursos provinciales asciende a seis y ocho veces entre la provincia que más y menos invierte, mientras que la incidencia de la transferencia de los fondos nacionales en el mecanismo de financiamiento educativo resultó progresivo en la disminución significativa de las brechas estructurales reduciéndola a entre tres y cuatro veces entre los años 2005 a 2019. La disparidad de la inversión educativa por alumno de gestión estatal se correlaciona con el nivel de desarrollo económico y de la capacidad fiscal de las provincias.

B. Políticas de redistribución de los recursos

Recientemente, comenzaron a desarrollarse evaluaciones de impacto como insumo de conocimiento para indagar los efectos y causas de las políticas de financiación destinadas a mejorar el desempeño de las instituciones educativas y a elevar los niveles de aprendizaje de los estudiantes, su inserción ocupacional y los diferenciales en los ingresos de los egresados.

En relación con el acceso a los niveles educativos, inserción ocupacional y diferenciales de ingresos, Riquelme (2000) aporta el análisis de la diferenciación en el acceso a la educación formal y no formal como medio de incorporación al mercado laboral, y sus diferenciales respecto a ingresos y niveles de ocupación laboral, del área metropolitana del país. Beccaria y González (2006) encontraron que, ante la contracción y segmentación del mercado laboral durante los 90, se incrementaron los retornos de los ocupados con mayores niveles de educación, elevando la desigualdad de los ingresos laborales.

Riquelme (2014 y 2023) analiza las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina poscrisis mediante la revisión de las nociones de oferta y demanda, y la evaluación de las necesidades educativas de los trabajadores en relación con la estructura productiva del país, estableciendo tipologías de perfiles productivos y demandas de formación laboral.

Asimismo, Beccaria y Maurizio (2017) evidencian que, durante la década del 90, se incrementó la concentración de la distribución de las remuneraciones, lo cual estuvo asociado principalmente al ensanchamiento de las distancias entre los ocupados según los diferentes niveles de calificación educativa del mercado laboral.

C. Políticas de optimización y eficiencia

En la década del 90, Dieguez, Llach, Petrecolli (1991), y Gasparini y Porto (1992 y 1995) aportan evidencia que mide el impacto distributivo de ciertos programas públicos y encuentran un gasto en educación básica que, en términos absolutos, se concentra en los sectores de menores recursos con orientación “Pro-Pobre”. Al analizar ese gasto en relación con el ingreso de cada decil de la población, encuentran que los sectores más pobres reciben una proporción mayor que los más ricos, es decir, es progresivo.

Durante la década del 90 **se dio una ampliación de las fuentes de información pública —como las Encuestas Permanentes de Hogares— que permitieron analizar la relación con la incidencia distributiva del ingreso.** A nivel nacional se ubican los estudios de Flood, Harriague y Gasparini (1993); Flood, Harriague, Gasparini y Vélez (1994), y Bonari, Gasparini y Fassio (1998), quienes utilizan el análisis del módulo de servicios sociales realizando diversos ejercicios sobre la incidencia distributiva del presupuesto público destinado a educación. El común denominador de los estudios confirma los resultados hallados por los trabajos precedentes: el gasto en educación básica es “Pro-Pobre” y progresivo. Hacia finales de los 90, la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social de Argentina realizó un estudio que analiza el impacto sobre la distribución del ingreso del gasto público en educación. Los resultados arrojados evidenciaron el carácter “Pro-Pobre” en los niveles de enseñanza básicos y el carácter “Pro-Rico” en la educación superior y universitaria. (DNPGS, 1999)

Respecto a los retornos educativos de los 90, **Fiszbein, Giovagnoli y Patrinos (2007) estimaron tasas de rentabilidad de la educación argentina**, encontrando retornos positivos del gasto educativo en los niveles primaria, secundaria y terciaria.

A nivel **sub-nacional, la provincia de Buenos Aires se ubica como objeto de estudio de diversos análisis de incidencia distributiva de su financiamiento sectorial**. Flood y otros (1994), como Gasparini y Porto (1992, 1995a, 1995b), encuentran progresividad en el gasto educativo provincial. En la misma línea, Alaimo, Gasparini y otros (2000) estiman la incidencia del gasto en educación en la provincia de Buenos Aires, utilizando la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares de 1997 y obteniendo resultados similares a los alcanzados a nivel nacional (carácter “Pro-Pobre” de la educación básica y “Pro-Rico” de los niveles educativos superiores).

Recientemente, para comienzos de los años 2000, Becerra, España y Fiszbein (2003) desarrollaron un análisis sobre las características y la magnitud de las ineficiencias del sistema educativo de la Argentina en general y las posibilidades de mejora hasta el año 2002. Los autores discuten sobre un esfuerzo consciente por distribuir los recursos materiales hacia los lugares más carenciados, dotarlos con docentes y directivos calificados, y generar allí las prácticas más innovadoras. En esa línea, Salim (2007), Guardarucci, Puig y Salinardi (2012), y Epele y Puig (2013), utilizando la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, avanzaron profundizando el eje de problematización y encontrando resultados concordantes con los antecedentes detallados.

En el marco de la transición demográfica argentina, Marchionni y Alejo (2014) **estimaron el impacto del cambio demográfico sobre las necesidades de financiamiento de la educación básica bajo distintos escenarios políticos**, tomando como dada la eficiencia del gasto en el sector con elasticidades de modificación de la relación del *statu quo* del gasto público educativo.

Garriga, Puig y Salinardi (2015) **analizaron la eficiencia del gasto público en educación primaria para el conjunto de las jurisdicciones provinciales (subnacionales) del país para el período 2003-2010,**

contemplando la relación entre los insumos utilizados y los resultados obtenidos para cada una de ellas. Los resultados hallados sostienen que:

- i)** el gasto en educación resulta “Pro-Pobre” y progresivo, provocando mejoras en la distribución del ingreso de las jurisdicciones provinciales;
- ii)** el análisis de eficiencia sugiere que existen espacios para mejorar la ejecución de dicho gasto; **y iii)** aquellas jurisdicciones que muestran un gasto más equitativo y eficiente están asociadas a un mayor nivel de desarrollo. De este modo, mejorar la focalización y el uso del gasto público educativo se vuelven aspectos cruciales para una distribución del ingreso más igualitaria y un uso más eficiente de los recursos, sobre todo en aquellas regiones menos desarrolladas. En un informe abreviado, Garriga y Salinardi (2014) llegan a conclusiones similares.

Las evaluaciones permiten explorar los diversos efectos que tienen las intervenciones implementadas, evidenciando el impacto que se genera en los resultados de aprendizaje, condiciones de infraestructura escolar, localización de la oferta, extensión de la jornada escolar y algunas otras intervenciones de política educativa con foco en las instituciones. En este sentido, en relación con las **condiciones materiales de la infraestructura escolar**, Llach (2006) identifica una significativa desigualdad en la asignación de la infraestructura escolar y el nivel socioeconómico de los estudiantes a nivel nacional. En efecto, encuentra una correlación entre los resultados obtenidos de las escuelas con mejores condiciones materiales a la que asisten alumnos de mejores niveles socioeconómicos. En esa línea, Claus (2018), **para la provincia de Buenos Aires**, aborda la cuestión de la infraestructura escolar del nivel secundario, considerando los resultados de aprendizajes del Operativo Nacional de Evaluación (ONE), años 2010 y 2013, y vincula la información de infraestructura escolar y de contexto social de localización de la oferta, utilizando a las escuelas como unidades de estudio, para dejar en evidencia correlaciones positivas entre las condiciones de infraestructura existente y los resultados de aprendizaje de los estudiantes a nivel provincial.

Mediante la utilización de los datos del operativo Aprender 2018, Templado (2023) —a partir de las necesidades planteadas en los protocolos para la presencialidad en la pandemia COVID-19— dejó en evidencia que muchas escuelas de nuestro país no contaban con los

servicios básicos (baños, agua y electricidad) y una gran heterogeneidad entre jurisdicciones. Se observó que los mayores déficits en infraestructura escolar coincidían con aquellas jurisdicciones donde el nivel de aprendizajes era más bajo.

Adrogué (2013) **analiza cómo las provincias asignan los recursos estatales de la oferta educativa a nivel provincial, encontrando evidencia del refuerzo de la ineficiente asignación de los recursos, lo que genera servicios educativos estatales de heterogénea calidad educativa.**

En relación **con el impacto de políticas educativas implementadas para mejorar los resultados de aprendizajes de los estudiantes**, Claus (2015), **realizó una evaluación de impacto de costo-beneficio ex post de un conjunto de políticas financiadas desde el programa de financiamiento PROMEDU del BID.** Las intervenciones consistieron en: **1)** acciones orientadas a mejorar la oferta escolar: mejora de la enseñanza de Ciencias Naturales y Matemática en el nivel primario; **2)** mejora de las condiciones de enseñanza en el aula y en la institución educativa mediante la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y centros de actividades juveniles. Los **resultados registran un incremento en la permanencia, aumento de la promoción efectiva interanual y disminución de la repitencia.** Respecto a la relación costo-beneficio, las tres intervenciones registraron resultados positivos —que oscilan entre el 1,5 y hasta 4,5— en los beneficios obtenidos respecto al costo de implementación.

Un **estudio del Ministerio de Educación de la Nación (2018) evidencia el impacto significativo de la localización de la oferta educativa según la densidad poblacional. Utilizando los datos provenientes de PISA**, encuentran resultados que exhiben, en términos generales, que a medida que se incrementa la cantidad de habitantes se da una mejora en el desempeño de los estudiantes. La brecha de desempeño entre los estudiantes que habitan en localidades de más de 1 millón de habitantes versus los que residen en localidades de menos de 3.000 es muy significativa en las tres áreas de dominio: 80 puntos para Ciencias, 83 para Matemática y 94 para Lectura. Son diferencias que equivalen a

dos o tres años de escolarización a favor de los grandes centros urbanos. (La cantidad de alumnos promedio por institución también refuerza la diferencia de mejora en los resultados de aprendizaje.)

Respecto a los tipos de impacto generados por la implementación de la extensión de la jornada escolar, Claus (2021) identificó que, a nivel nacional, en Argentina solo se cuenta con dos evaluaciones de impacto. La primera, realizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, evidencia efectos positivos y significativos sobre la graduación de la educación secundaria. La segunda, realizada en la provincia de Buenos Aires, en escuelas del nivel primario, llega a resultados que muestran un efecto positivo y significativo en los aprendizajes en Prácticas del Lenguaje, mientras que en los resultados para Matemática se encuentran efectos positivos aunque sin la robustez necesaria para afirmar la presencia de un efecto causal estadísticamente significativo.

La **revisión aporta un marco de referencia regional para orientar el diseño de iniciativas que promuevan la planificación de un presupuesto educativo inteligente para mejorar los niveles de inversión e impulsar la implementación de políticas de redistribución y eficiencia de los recursos en el esquema de financiamiento educativo nacional y subnacional.**

2.2. Marco regulatorio y fuentes de financiamiento

La configuración del diseño institucional se desprende del marco regulatorio vigente, que define las responsabilidades para cada nivel de gobierno y permite diferenciar cuáles son las fuentes de financiamiento educativo del país.

El sistema educativo nacional se articula, por un lado, sobre la responsabilidad del Estado nacional de implementar políticas educativas nacionales que promuevan la equidad y reduzcan las disparidades provinciales en los niveles de educación básica, obligatoria, modalidades y formación docente. Por otra parte, la administración directa de los servicios educativos se encuentra a cargo de las jurisdicciones provinciales, que tienen que garantizar el normal funcionamiento de los niveles, modalidades y superior no universitario.

En este marco, el Consejo Federal de Educación se ubica como el principal órgano de concertación entre ambos niveles de gobierno, y garantiza la representación política federal, con la participación de las 24 jurisdicciones y del Gobierno nacional en acuerdos y resoluciones que tienen carácter de implementación obligatoria a nivel nacional.

Conocer la arquitectura del marco regulatorio del financiamiento educativo permite explorar los márgenes de acción disponibles para impulsar políticas de redistribución de los recursos en cada nivel de gobierno. En efecto, la posibilidad de modificar las fórmulas de financiamiento de las transferencias del Estado nacional, y cómo las jurisdicciones provinciales asignan sus recursos, implica diferenciar la naturaleza de los gastos que cada nivel realiza en el sistema educativo nacional.

La ilustración 2 propone una clasificación de las leyes vigentes que regulan los diferentes aspectos y criterios del financiamiento educativo a nivel nacional según la naturaleza de los gastos y las fuentes de financiamiento. En los últimos años, se sancionó un conjunto de normas que establecieron la responsabilidad concurrente entre el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales en materia de financiamiento del sistema educativo, sustentado en cinco leyes.

Figura 2. Marco regulatorio del financiamiento educativo en Argentina

	Ley de FONID (1998)	Ley de Garantía del Salario Docente (2003)	Ley de ETP (2004)	Ley de Financiamiento Educativo (2005)	Ley de Educación Nacional (2006)
Naturaleza del Gasto	Salarios Docentes Erogaciones Corrientes	Asistencia Financiera para Salarios Docentes Erogaciones Corrientes	Ejes Programáticos establecidos en Ley Planes Anuales Erogaciones Corrientes y de Capital	Incisos Específicos establecidos en Ley Meta de Gasto 6% PIB en E, C y T Diseño Fiscal: AE-RC Erogaciones Corrientes y de Capital	Ejes Programáticos establecidos en Ley Meta de Gasto 6% PIB Educación Erogaciones Corrientes y de Capital
Afectación de los Recursos (FF)	Programa Nacional del Presupuesto de la APN Transferencias No Automáticas (TNA)	Programa Nacional del Presupuesto de la APN Transferencias No Automáticas (TNA)	Programa Nacional del Presupuesto de la APN Fondo Nacional de ETP (Recaudación) Transferencias No Automáticas (TNA)	Programas Nacionales del Presupuesto de la APN (TNA) Afectación Específica - RCFI (Transferencias Automáticas -TA)	Programas Nacionales del Presupuesto de la APN (TNA) Afectación Específica - RCFI (Transferencias Automáticas -TA)

Fuente: elaboración propia en base a lectura de leyes nacionales

Las dos primeras leyes se orientan al establecimiento de la concurrencia —por ambos niveles de gobierno— del cofinanciamiento de los salarios docentes. Desde fines de la década del 90 se estableció una contribución salarial por parte del Estado nacional para todos los docentes del país, pero a comienzos de los 2000 se estableció por ley nacional que las jurisdicciones provinciales podrían solicitar la asistencia financiera al Estado nacional ante posibles restricciones fiscales que dificultan el sostenimiento de los salarios docentes.

a) Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID): establecida en 1998 mediante la Ley N° 25.053, crea un fondo nacional destinado a financiar los salarios de los docentes en servicios educativos descentralizados en jurisdicciones provinciales. En 2004, la Ley N° 25.919 del Fondo Nacional de Incentivo regula un adicional salarial a cargo del Estado nacional. **El monto del FONID se distribuye anualmente y es un componente único salarial para todos los docentes del país, establecido por las autoridades educativas del Estado nacional.** Todos los docentes reciben este adicional, que podrá ser percibido hasta por a dos designaciones al cargo de Maestro de Grado de jornada simple del nivel primario a nivel nacional.

El origen de los recursos para su financiación proviene de partidas asignadas en el presupuesto del Estado nacional, pudiendo ajustarse según las negociaciones salariales nacionales en el ámbito de la Paritaria Nacional Docente. Debido a que **el financiamiento es exclusivamente nacional y el adicional es homogéneo para todos los docentes, este criterio de asignación refuerza las disparidades de los salarios docentes provinciales.** La administración nacional establece un valor monetario unificado en pesos argentinos para todos los docentes del país, que se adiciona a los salarios docentes financiados a nivel jurisdiccional. Estas presentan significativas disparidades en los niveles salariales, por lo que el FONID oscila entre un 8% a 15% respecto de los salarios nominales en las jurisdicciones provinciales.

El programa presupuestario nacional que financia el FONID introdujo diversas modificaciones y adicionales a lo largo del tiempo, incorporando la financiación de otros componentes, tales como material didáctico, conectividad y el Ex-Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, con el propósito de reducir las disparidades salariales en las jurisdicciones provinciales. La vigencia de los recursos presupuestarios para el 2022, último año del período de análisis de este reporte, se prorrogó por medio del Decreto N° 882/2021 del Poder Ejecutivo Nacional publicado en el Boletín Oficial del 23 de diciembre de 2021.

b) Ley de Garantía del Salario Docente: en 2003 se sancionó la Ley N° 25.864, que procura institucionalizar la responsabilidad nacional en el cofinanciamiento de los salarios docentes post crisis salarial del sector, acumulada de 1999 a 2002. Esta ley estableció un calendario escolar de un ciclo lectivo anual de —mínimo— 180 días (elevado a 190 en el año 2022 por la resolución N° 431 del Consejo Federal de Educación) para la educación básica y la garantía por parte del Estado nacional ante dificultades provinciales para el pago de los salarios docentes. En efecto, **con el propósito de asegurar el cumplimiento del ciclo lectivo anual, las jurisdicciones provinciales que demuestren complicaciones financieras en su recaudación fiscal para el pago de los salarios docentes (como así el registro de deudas salariales) pueden solicitar asistencia financiera al Poder Ejecutivo Nacional, que evaluará la naturaleza y las causas de las dificultades financieras que fueren**

invocadas para tales incumplimientos y procurará brindar el financiamiento necesario para garantizar la continuidad educativa, en la medida de sus posibilidades y en las condiciones que considere más adecuadas.

Ambas normativas se insertan en un marco de recentralización de la política educativa a nivel nacional en relación con la determinación de los salarios docentes, junto con el establecimiento en el año 2005 del salario docente mínimo nacional, por el cual ningún docente del país podría percibir un ingreso inferior a dicho nivel. Las regulaciones refuerzan la recentralización del rol del Estado nacional en el financiamiento de los salarios docentes, que hasta el momento se regían por las jurisdicciones provinciales sin una referencia nacional. En síntesis, la primera normativa estableció en el presupuesto nacional la disponibilidad de recursos (en concepto de Fondo Nacional de Incentivo Docente, FONID) para cofinanciar los salarios docentes en las jurisdicciones provinciales, y la segunda estipuló una garantía para los salarios docentes por parte del Estado nacional, posibilitando cofinanciarse ante apremios fiscales por parte de las jurisdicciones provinciales.

c) Ley de Educación Técnico-Profesional: en 2005 se sancionó la Ley N° 26.058, destinada a desarrollar un instrumento institucional programático que dirija fondos específicos a objetivos y políticas concertadas en el marco del Consejo Federal de Educación. **La novedad de esta normativa consiste en la constitución de un Fondo Nacional para la Educación Técnico-Profesional (ETP) con la finalidad de asegurar, en forma gradual y sostenida, la inversión necesaria para el mejoramiento sectorial del sistema educativo federal.**

Como fuente de financiamiento, se prevé **la afectación anual de —al menos— 0,2% del total de los ingresos corrientes consolidados previstos en el Presupuesto Anual del Sector Público Nacional.** Estos recursos resultan incrementales a los disponibles por el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), organismo responsable de la ETP en el Ministerio de Educación de la Nación. Asimismo, en la letra de la ley se establece que se podrán incorporar aportes de personas físicas y jurídicas como mecanismos de crédito fiscal, como así también de otras fuentes de financiamiento de origen nacional o internacional.

En relación con el diseño del esquema de financiamiento de esta ley, se han establecido criterios objetivos de distribución federal que incorporan una distribución polinómica entre las jurisdicciones provinciales. En otras palabras, cada jurisdicción provincial contará con un coeficiente de distribución del fondo nacional basado en la evaluación de dos componentes de referencia: la situación educativa (70%) y la socioeconómica (30%). Además, la dinámica de ejecución resulta interesante, ya que implica una distribución primaria y secundaria. La distribución polinómica se considera como primaria y, en función de la distribución secundaria, que depende de la (sub)ejecución de las distintas jurisdicciones provinciales, aquellas que liberen recursos ociosos podrán quedar sujetas a una reasignación en favor de otras jurisdicciones que requieran mayores recursos ejecutados. La naturaleza de los gastos se orienta a: equipamiento, mantenimiento de equipos, insumos de operación, desarrollo de proyectos institucionales y condiciones edilicias para el aprovechamiento integral de los recursos recibidos según los acuerdos alcanzados en el seno del consejo federal.

d) Ley de Financiamiento Educativo: a fines de 2005 se sancionó la Ley N° 26.075, que establece el diseño de metas **de inversión para cada nivel de gobierno e instituye una afectación de recursos provenientes del régimen de coparticipación federal a las jurisdicciones provinciales.**

El establecimiento de las metas anuales de inversión contempló un aumento progresivo hasta alcanzar el 6% del Producto Interno Bruto (PIB) durante el periodo comprendido entre 2005 y 2010. En efecto, la inversión consolidada correspondió a Educación, Ciencia y Tecnología, y los criterios incrementales de inversión fueron diferenciados para cada nivel de gobierno: el Estado nacional aportaría un 40% del incremento y las jurisdicciones provinciales, el 60%, para las cuales se estableció una asignación específica de una parte de los fondos coparticipables correspondiente a sostener estas pautas de incremento relativo.¹

Las metas planteadas estuvieron orientadas a la planificación de objetivos específicos, como ampliación de la cobertura, extensión de la jornada

...

¹ En octubre de 2023, el Poder Ejecutivo Nacional presentó un nuevo proyecto de Ley de Financiamiento Educativo que destaca dos cuestiones: 1) prevé elevar al 8% del PIB la inversión educativa consolidada en el año 2030, y 2) modifica los porcentajes de incremento en el esfuerzo adicional por nivel de gobierno respecto de los actuales, correspondiendo el 60% al Estado nacional y el 40% a las jurisdicciones provinciales.

escolar, provisión e incorporación de tecnologías de la información y comunicación, entre otras. Asimismo, se estipuló la creación del ex Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, para compensar las desigualdades en el salario inicial docente en las provincias que enfrentan dificultades para solventarlo. También se estableció la Paritaria Nacional Docente, instancia que reúne —a nivel nacional en una misma mesa de negociación— al Estado nacional, a los provinciales y a los principales sindicatos docentes con representación nacional en torno a la discusión de las condiciones laborales, el calendario educativo, el salario mínimo docente y la carrera docente.

e) Ley de Educación Nacional: durante 2006 se sancionó la Ley N° 26.206, que establece que, **cumplidas las metas de la LFE, se protegerá la inversión consolidada exclusiva en educación con al menos el 6% del PIB de manera permanente.** Esta ley modificó la imputación por función (se excluye Ciencia y Tecnología) de la meta de inversión en educación, estableciendo la concurrencia de financiamiento para ambos niveles de gobierno (Estado nacional y jurisdicciones provinciales). No obstante, sostuvo tal cual los criterios establecidos para el cálculo de una parte de los recursos que se coparticipan a las jurisdicciones provinciales afectadas a la educación local. También se estableció de manera directa su responsabilidad —a través del Ministerio de Educación nacional, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación— en la implementación de aquellas políticas públicas de promoción de igualdad educativa destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación.

La Ley de Financiamiento Educativo incorporó como novedad la posibilidad de afectar una parte de los recursos coparticipables a la educación en las jurisdicciones provinciales: si bien los recursos pertenecen a las provincias, su determinación y distribución son de origen nacional. Este mecanismo de condicionalidad de las transferencias automáticas (recursos coparticipables) se promovió como el principal instrumento y mecanismo de coordinación federal para incrementar la inversión educativa a cargo de las jurisdicciones provinciales. En efecto,

la Ley de Educación Nacional estableció en el Título V, artículos 79 y 80, el rol central del Estado nacional en la disminución de las desigualdades educativas y en la promoción de políticas que promuevan la igualdad educativa a nivel nacional mediante la implementación y financiamiento de programas educativos nacionales. (LEN, 2006)

La organización del marco normativo a nivel nacional establece las principales orientaciones de los mecanismos de asignación de los recursos en el esquema federal y descentralizado de la administración de los servicios educativos, pero con una importante diferenciación en la magnitud y flexibilidad de la asignación de los recursos para cada nivel de gobierno.

Por un lado, el Estado nacional financia Programas Educativos Nacionales (mediante transferencias no automáticas) del presupuesto nacional, mientras que las jurisdicciones provinciales poseen un conjunto de normativas que establecen y regulan la asignación de los recursos a nivel jurisdiccional. En efecto, desde la perspectiva del financiamiento provincial, es posible identificar tres fuentes de recursos: los de origen provincial, los recursos coparticipables de origen nacional (siendo recursos provinciales de recaudación nacional) y las transferencias vía programas educativos instrumentados por el Estado nacional.

Por su parte, **las jurisdicciones provinciales establecen los criterios de asignación de los recursos en las instituciones educativas (tipo y cantidad de cargos docentes se encuentran establecidos en los Estatutos del Docente) y un conjunto de diversas normativas que regulan los parámetros de las Plantas Orgánicas Funcionales (POFs).** En la mayoría de las provincias, los Estatutos del Docente definen y establecen los escalafones y designaciones docentes; junto con el diseño de las POFs, establecen los parámetros específicos para la asignación de designaciones docentes (cargos, horas cátedra y/o módulos) en cada institución educativa correspondiente a cada uno de los niveles y modalidades, ámbito urbano y rural, zonas específicas, categorías de los establecimientos, entre otros aspectos.(Ampliar en lectura del Recuadro N° 1).

Mediante la comprensión del marco regulatorio y la identificación de las fuentes de financiamiento, se pueden diferenciar los mecanismos de asignación de recursos entre ambos niveles de gobierno. En efecto, en la figura 3 se presentan las **tres fuentes de financiamiento vigentes para sostener la educación del país. Resulta importante identificar cómo se diferencia cada fuente de financiamiento, ya que poseen particularidades en torno a la posibilidad de introducir modificaciones en el diseño y afectación de los recursos en el marco del financiamiento educativo por cada nivel de gobierno: nacional, provincial y municipal.** (Presentado en la ilustración 3)

1. Nación: el Estado nacional dispone, por un lado, del presupuesto educativo nacional, que define anualmente la Ley de Presupuesto. Esta ley determina de qué forma el Ministerio de Educación de la Nación distribuye los ingresos disponibles en la Administración Pública Nacional (APN) mediante el diseño de los programas educativos nacionales que definen el objeto a financiar y se instrumentan a través de transferencias no automáticas a las jurisdicciones provinciales, escuelas y/o estudiantes del país.

Desde 2005, a través de la Ley de Financiamiento Educativo, y desde 2011, a través de la Ley de Educación Nacional, se estableció una afectación específica de los fondos correspondientes a la distribución secundaria del régimen de Coparticipación Federal de Impuesto², que se gira de forma automática (Transferencias Automáticas, TA) a las jurisdicciones provinciales para financiar educación y otras funciones presupuestarias (salud, seguridad, desarrollo social, etc.). Una vez acreditado al tesoro provincial, los recursos quedan en manos de los gobiernos provinciales, quienes lo ejecutan según sus prioridades presupuestarias.

...

² Los ingresos públicos mediante los que se financian los servicios educativos provienen, en su mayoría, del cobro de impuestos a la población: son los recursos fiscales recaudados por la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Una primera tensión que da cuenta de la complejidad del federalismo fiscal-educativo se funda en el hecho de que la mayor parte de los impuestos son cobrados desde el nivel nacional, con el fin de evitar la doble tributación por parte de empresas radicadas en más de una provincia. Esto fundamenta la existencia de un sistema de repartición que permite a las provincias contar con los recursos fiscales necesarios para financiar la prestación de servicios, entre ellos los educativos. El mecanismo fiscal creado con estos fines se denomina “Coparticipación Federal de Impuestos”, en la actualidad regido por la Ley N°23.548 de 1988. Implica dos instancias de repartición de los recursos fiscales recaudados por el tesoro nacional: 1) la *distribución primaria*, que define qué parte de esos recursos serán para el Estado nacional y qué parte estará destinada al conjunto de las jurisdicciones subnacionales; 2) la *distribución secundaria*, que establece la participación de cada provincia en la distribución de recursos totales.

Figura 3. Estructura del financiamiento educativo en Argentina



Fuente: elaboración propia

2. Provincias: en las **jurisdicciones provinciales, la principal fuente proviene de los ingresos por impuestos provinciales, a los que se adicionan los recursos nacionales transferidos automáticamente (TA) desde el Ministerio de Economía de la Nación.** Como se mencionó, el Estado nacional **financia programas educativos nacionales que se clasifican como recursos transferidos no automáticamente (TNA)** desde la cartera educativa nacional u otros ministerios nacionales, aunque éstos quedan definidos por las decisiones de las autoridades de gobierno según sus prioridades de política educativa.

3. Municipios: las instituciones educativas se localizan a nivel territorial en los municipios de cada jurisdicción provincial. Éstos son una organización política que depende de los poderes ejecutivos de cada jurisdicción provincial, dependientes de la recaudación impositiva provincial. No obstante, como establece la Ley de Educación Nacional, la educación básica, obligatoria, modalidades y superior no universitaria es dependiente del nivel provincial, ya que los municipios no poseen capacidad de recaudación tributaria (aunque perciben tasas o contribuciones) y no financian los servicios educativos localizados en sus territorios.

En síntesis, el análisis del marco regulatorio y las fuentes de financiamiento en el sistema educativo nacional permite identificar los márgenes de acción diferenciados que cada nivel de gobierno posee a la hora de utilizar sus recursos. Es por ello que cada nivel tiene distintos márgenes de acción para impulsar y formular políticas planificadas de redistribución y eficiencia en el uso de los recursos, en función de las fuentes de financiamiento y de la flexibilidad de la asignación de los recursos en cada nivel de gobierno respectivamente.

3 Diagnósticos del estado del problema

3.1. Federalismo fiscal y financiamiento educativo

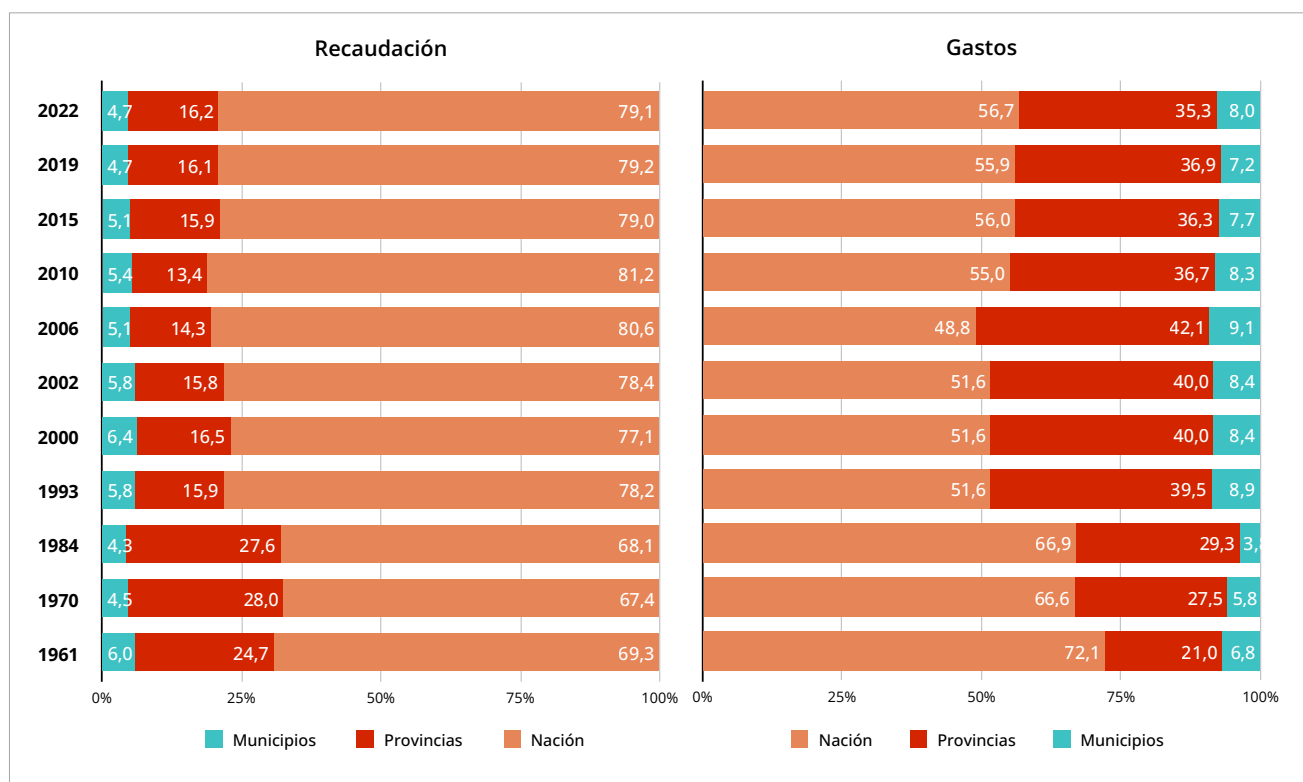
En un esquema federal de prestación de servicios educativos, como es el argentino, el análisis de las relaciones fiscales demanda reconocer los vínculos y tensiones entre los distintos niveles de gobierno del Estado nacional, jurisdicciones provinciales y los municipios.

Las relaciones intergubernamentales identifican la dinámica entre la responsabilidad de la prestación de los servicios educativos y la disponibilidad de los recursos para financiarlos, según cada nivel de gobierno. En efecto, todo diseño federal apunta a consolidar un equilibrio entre la disponibilidad de los recursos y los niveles de gastos públicos, de modo que garantice la sostenibilidad del federalismo fiscal, disminuyendo las pujas políticas entre las administraciones.

La administración y financiamiento de los servicios educativos se inserta en la lógica de la correspondencia fiscal, que analiza cómo se distribuye la captura de los recursos y la asignación de los gastos entre los niveles de gobierno.

El gráfico 1 presenta la evolución del marco fiscal en Argentina desde una perspectiva de largo plazo: tomando el período 1961 a 2022, desglosa el total de los gastos públicos (entre los que se incluye la educación) y la captura de los recursos para cada nivel de gobierno.

Gráfico 1. Correspondencia fiscal según niveles de gobierno (en porcentaje).
Años 1961-2022



Notas: años 2019 y 2022, datos provisorios sujetos, revisados a junio/23.

Fuente: elaboración propia sobre la información publicada por Cetrángolo y Jiménez (2004), Claus (2019) y MECON.

A lo largo del periodo, se observa que **la participación del Estado nacional en la recaudación se incrementó de forma significativa, a la vez que disminuyó de manera sostenida la responsabilidad en los gastos en la prestación de los bienes y servicios públicos.**³

En contraposición, **las jurisdicciones provinciales vieron reducida su participación en el total de los recursos, mientras incrementaron su responsabilidad en el total de los gastos públicos totales por niveles de gobierno.** El marco institucional de escasa delimitación de las funciones y responsabilidad de cada nivel de gobierno generó distintos procesos de reasignación de funciones a lo largo de la historia del federalismo fiscal y constituyó el escenario para la descentralización

³ Cabe aclarar que, en la participación del Estado nacional en el total de los recursos, se contempla la recaudación correspondiente al régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, que, si bien son potestad de las jurisdicciones provinciales, su recaudación y distribución es de origen nacional en función de la regulación tributaria vigente.

de los servicios educativos de la educación no universitaria en Argentina —del Estado nacional a las jurisdicciones provinciales— consolidado hacia comienzos de la década del 90.

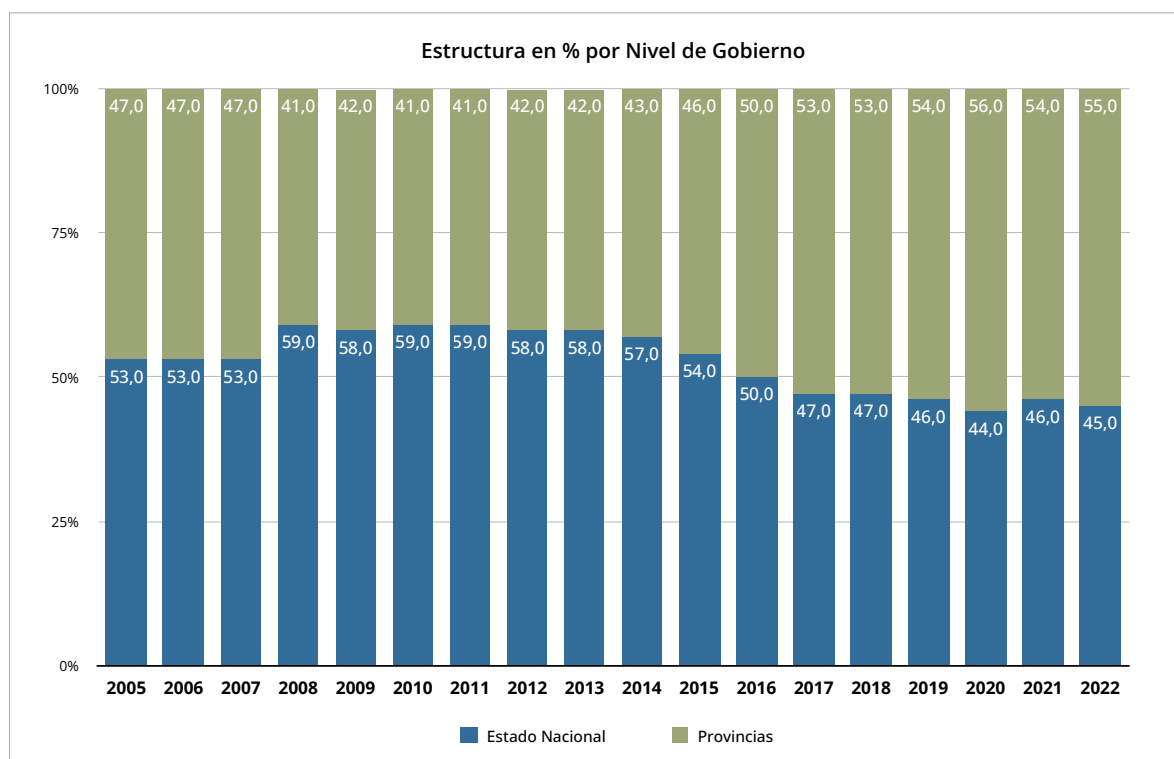
Si hasta los 80 se observa un relativo equilibrio entre los recursos y los gastos, **el Estado nacional elevó su participación en los recursos —del 69% hasta picos máximos del 80%-81% a lo largo de todo el período—, mientras que redujo su participación en el total de los gastos —del 24% hasta el 16%— hacia el año 2022.**

En contraposición, la situación fiscal de las jurisdicciones provinciales registró un comportamiento inverso: mientras hasta 1984 había correspondencia fiscal, desde los 90 fue incrementando su participación relativa —del 29% hasta el 35% en el total de gastos públicos—, y reduciendo su participación en la captura de los recursos —del 27% hasta el 16%— en los últimos años del período presentado en el gráfico 1.

En resumen, desde comienzos de la década del 90 **persiste un desigual equilibrio fiscal entre ambos niveles de gobierno para la provisión de bienes y servicios públicos, entre los que se incluye a la educación. Esta evolución generó un desequilibrio vertical en la distribución de los recursos, que empezó a revertirse en las últimas dos décadas del periodo analizado, procurando elevar la participación relativa de las jurisdicciones provinciales en el total de los recursos.**

Como se observa en el Gráfico 2, entre 2005 y 2015 se intensificó el desequilibrio vertical de la distribución primaria, que define la distribución de los recursos coparticipables entre el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales. La búsqueda del equilibrio en la correspondencia fiscal se deterioró entre los años 2005 y 2014, cuando el Estado nacional elevó su participación relativa en porcentaje, del 53% (2005) al 57% (2014). Esta tendencia comenzó a revertirse entre 2016 a 2022, periodo en el cual las jurisdicciones provinciales en su conjunto incrementaron su participación en cerca de 10 puntos porcentuales, de 50% en 2016 a 55% en 2022.

Gráfico 2. Distribución primaria de los recursos del régimen de coparticipación federal según nivel de gobierno. Años 2005-2022 (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia sobre la base CFI-MECON

En la búsqueda de fortalecer una mayor correspondencia fiscal a nivel federal, se destacan las leyes de financiamiento y educación nacional que, por medio de una afectación de proporción de los recursos provenientes de la coparticipación federal a las jurisdicciones provinciales, se direccionaron al financiamiento educativo provincial. La afectación de una parte de los recursos coparticipables de manera específica al financiamiento de la educación generó una nueva fuente de financiamiento educativo de origen nacional hacia las jurisdicciones provinciales.

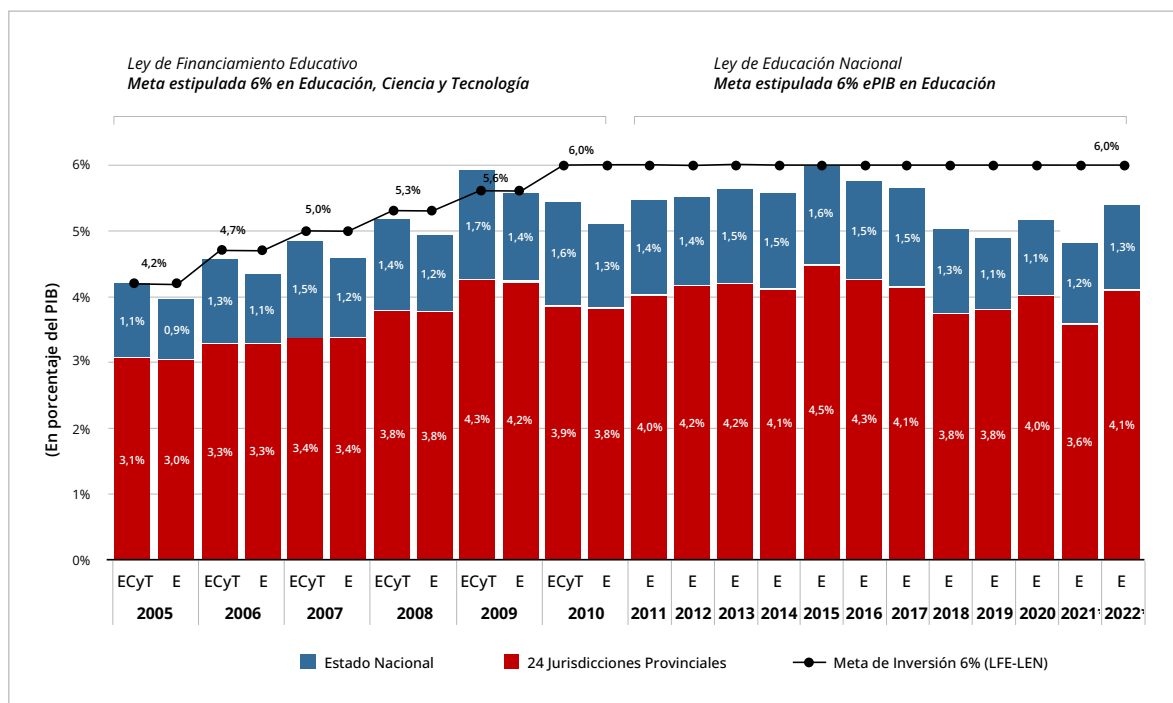
El federalismo fiscal presenta un desequilibrio vertical entre el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales. Este desequilibrio se explica porque, mientras que el Estado nacional se apropia de mayores recursos respecto de los gastos que posee, las jurisdicciones provinciales presentan mayores niveles de gasto respecto de los recursos disponibles. No obstante, en los últimos años se observan mejoras en la distribución primaria de los recursos coparticipables: las jurisdicciones provinciales reciben en promedio más del 54%-55% de los recursos provenientes de esta fuente de financiamiento.

En relación con esta situación, persiste a favor del **Estado nacional** una mayor disponibilidad de recursos, lo que le permite rediseñar los criterios de financiamiento de los programas educativos nacionales. Las **jurisdicciones provinciales enfrentan el desafío de optimizar los recursos asignados a las escuelas para disminuir las ineficiencias y generar ahorros que aumenten los niveles de inversión comprometidos por las metas establecidas en la legislación educativa vigente.**

3.2. Diseño de metas de inversión educativa

Como se mencionó en la revisión de la literatura, el aumento de recursos destinados a educación no indica per se una mejora en el sistema educativo, aunque sin dudas posibilita un escenario favorable para la promoción de políticas públicas tendientes a garantizar un mayor nivel de equidad. En el Gráfico 3 se muestra la inversión consolidada en educación entre 2005 y 2022 en relación con las metas comprometidas por las leyes de financiamiento educativo y educación nacional. Para indagar en el comportamiento del cumplimiento de las metas establecidas, **se diferencian tres subperíodos en el financiamiento educativo.**

Gráfico 3. Inversión educativa consolidada por nivel de gobierno según metas de la LFE y LEN. Años 2005-2022 (en porcentaje % del PIB)



Notas: *Cierre preliminar 2021; **Cierre provisorio a julio/23

Fuente: elaboración propia sobre la información publicada por CGECSE/MEN, INDEC y MECON

Cómo se analizó en el marco regulatorio del financiamiento educativo, en el país rige un diseño de metas de inversión comprometidas de manera concurrente para ambos niveles de gobierno: Nación y jurisdicciones provinciales. Indagar el cumplimiento de las metas de inversión según los subperiodos de análisis permite ilustrar cómo fue la dinámica del financiamiento educativo respectivamente.

1º subperíodo: entre 2005 y 2010 se implementó el primer esquema de metas de inversión para cada nivel de gobierno. En este periodo, se evidencia un crecimiento progresivo de la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología. Este incremento se produjo en un contexto de crecimiento económico y aumento de la presión tributaria, que trajo aparejado un incremento del gasto público total y de los recursos destinados a Educación, Ciencia y Tecnología. A su vez, una mayor recaudación fiscal del gobierno nacional produjo un aumento de la direccionalidad de los recursos coparticipables de las jurisdicciones provinciales al sector educativo.

2° subperíodo: se vincula con las metas establecidas en la Ley de Educación Nacional, que establece que, una vez alcanzada la meta de la LFE, la inversión en educación consolidada deberá ser del 6% del PIB. **La temporalidad de este periodo corresponde al periodo 2011 y 2020 y se caracterizó por una tendencia al estancamiento e incumplimiento de la meta de inversión del período, con excepción del año 2015.**

Entre 2011 y 2014, el nivel de inversión en educación consolidada se mantuvo relativamente estable: el Estado nacional destinó entre 1,4% y 1,5%, mientras que las jurisdicciones provinciales destinaron —en promedio— entre 4,0%-4,2% del PIB. Pese al incremento continuo de la presión impositiva y una progresiva distribución de recursos del régimen de coparticipación federal de impuestos a las jurisdicciones provinciales, la economía ingresó en un sendero de fluctuación que alternó años de crecimiento y decrecimiento, con la consecuente oscilación en la disponibilidad de los recursos.

De manera excepcional, solo en **2015 se registró el cumplimiento puntual de la meta de inversión educativa consolidada. Para este año, el Estado nacional incrementó su participación en la inversión, del 1,5% (2014) al 1,6% (2015) respecto del PIB.** El principal impulso que permitió alcanzar la meta se originó en las jurisdicciones provinciales, que incrementaron en un 0,4% su participación conjunta en la inversión educativa —elevándose del 4,1% (2014) al 4,5% (2015)— debido al aumento del poder adquisitivo real de los salarios docentes. Este salto respecto de los años anteriores no se debió a un salto significativo de la recaudación provincial sino más bien a la coyuntura de contienda electoral.

Un **cambio de tendencia se registró durante la primera etapa del tercer estadio — de 2016 a 2019—, cuando se redujo de forma persistente la inversión educativa en ambos niveles de gobierno.** En efecto, el Estado nacional pasó de una inversión en educación total del 1,5% (2016) al 1,1% (2019) del PIB, mientras que las jurisdicciones provinciales pasaron del 4,3% (2016) al 3,8% (2019) respecto del producto. Durante este periodo de gobierno, la evolución de la economía y la recaudación fue espejo de un escenario de gradualismo fiscal que buscó reducir la carga tributaria y llevar adelante un ajuste progresivo del gasto público, con un incremento significativo del endeudamiento externo focalizado durante 2018 y 2019.

3° subperíodo: el último trienio del período, de 2020 a 2022, inicia la recuperación gradual del nivel de inversión educativa consolidada por ambos niveles de gobierno, que superaron el nivel registrado en 2019 aunque quedaron por debajo del 6% del PIB como meta comprometida porque el Estado nacional destinó el 1,3% y las jurisdicciones provinciales el 4,1% del PIB para el año 2022.

En definitiva, el marco regulatorio del financiamiento educativo constituye el conjunto de iniciativas tendientes a institucionalizar la inversión educativa en torno al 6% del PIB en el país. Mientras entre 2005 y 2010 se alcanzó el incremento de la inversión consolidada en Educación, Ciencia y Tecnología establecida por la LFE, del 2011 al 2022 —en el marco de la LEN— no se cumplieron las metas estipuladas, a excepción del año 2015. Esto se explica porque el diseño de las metas de inversión se vincula con la dinámica de las políticas fiscales, el desempeño de la economía y la presión tributaria, que impactan en las fuentes de financiamiento para ambos niveles de gobierno.

3.3. Inversión educativa por nivel de gobierno

Debido a que el financiamiento educativo es una responsabilidad concurrente entre los niveles de gobierno, resulta esclarecedor **reconocer el comportamiento y la naturaleza de los recursos asignados a la educación para comprender las posibilidades de modificación, readecuación e implementación de políticas tendientes a la mejora de la equidad del financiamiento sectorial** respectivamente.

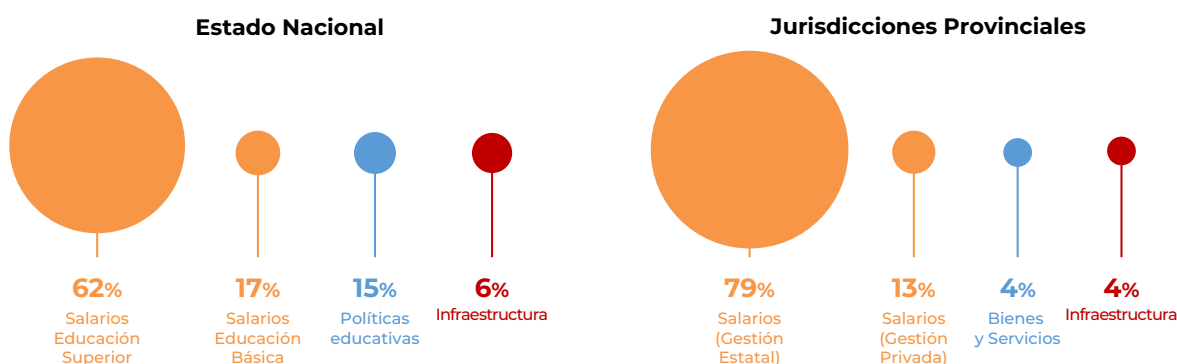
Desde la perspectiva del análisis presupuestario, se clasifican **las partidas presupuestarias en dos vías principales: en función de la naturaleza del gasto** (entendida por su imputación por objeto, categoría programática y/o clasificación económica) y **por la fuente de financiamiento** (grado de afectación de los recursos originarios).

En este sentido, **descomponer los rubros financiados —según su carácter de rigidez o flexibilidad— permite caracterizar la estructura de financiamiento educativo establecida en el desarrollo del marco regulatorio vigente.**

Cetrángolo et al (2010) define que el desarrollo de rigideces puede ser visto como el reflejo de los roles y funciones que ha ido asumiendo el sector público en el tiempo, y pueden analizarse desde una perspectiva negativa y otra positiva. La primera enfatiza que una mayor rigidez limita la capacidad de maniobra de la política fiscal ante cambios en el ciclo económico o planes de gobierno. La positiva defiende que las rigideces surgen de la necesidad de generar marcos institucionales que contribuyan a alcanzar objetivos de política pública. Así, las rigideces pueden ser deseables cuando se trata de garantizar cierto tipo de gastos prioritarios para el desarrollo de capital humano o inversiones en infraestructura.

La evolución observada de la inversión educativa por nivel de gobierno, entre 2005 y 2022, presentada en el gráfico 4, muestra los grados de rigidez y/o flexibilidad de la estructura de financiamiento correspondiente a cada nivel de gobierno.

Gráfico 4. Inversión educativa por nivel de gobierno según grandes rubros. Años 2005-2022 (en porcentaje % promedio)



Fuente: elaboración propia sobre la información publicada por CGECSE/MEN y MECON

Para **analizar la inversión educativa nacional, es fundamental tener en cuenta tres consideraciones:**

- 1. La asimetría en la correspondencia fiscal por niveles de gobierno en federalismo educativo argentino ubica al Estado nacional con una mayor disponibilidad en relación con sus gastos educativos;**

2. **El presupuesto educativo del Estado nacional representa una porción minoritaria del gasto público total, ya que no tiene responsabilidad directa de las instituciones de la educación básica, obligatoria, modalidades y superior no universitario.**
3. **El Estado nacional tiene a su cargo el financiamiento de la educación superior universitaria, tornando sinuosa la cuantificación de la inversión destinada a la educación descentralizada en las jurisdicciones provinciales.** Es por este motivo que **diferenciar los recursos destinados a las universidades nacionales de los fondos disponibles para la educación básica** resulta fundamental para cuantificar la magnitud de los recursos disponibles para abordar las **brechas estructurales de la desigualdad educativa entre las jurisdicciones provinciales.**

El gráfico refleja que el Estado nacional destinó, entre 2005 y 2022, un 89% de su presupuesto —en promedio— a salarios docentes (de educación superior universitaria y educación básica). En contraste, el 28% restante se distribuyó de la siguiente manera: el 6% a infraestructura educativa y el 15% a programas educativos nacionales para las jurisdicciones provinciales. En resumen, la mayor parte del presupuesto (79%) se destinó al pago de salarios docentes (tanto universitarios como de educación básica), lo que confiere una naturaleza inflexible al gasto, dificultando la readecuación de partidas (con excepción de los fondos instrumentados vía los Programas Educativos Nacionales).

En contraposición, para el mismo período se observa que la estructura de gastos a cargo de las **jurisdicciones provinciales destina el 79% a salarios docentes de gestión estatal, 13% a subvenciones en concepto de transferencias a instituciones de gestión privada destinadas al pago de salarios docentes, acumulando un 92% del total destinado a financiar salarios docentes y concentrando en inflexible su estructura de financiamiento. Como resultado, quedan recursos disponibles para asignar en un 4% a infraestructura y equipamiento escolar y 4%, a bienes y servicios.**

Esta composición refuerza el carácter de rigidez e inflexibilidad de la estructura provincial de financiamiento, inserta en el desequilibrio vertical

fiscal previamente analizado. No obstante, esta situación fiscal no restringe o elimina la posibilidad de las jurisdicciones provinciales de optimizar su estructura de gastos mediante la eficiencia en la asignación de las Plantas Orgánicas Funcionales —POFs—, que establecen la dotación de docentes según niveles y modalidades.

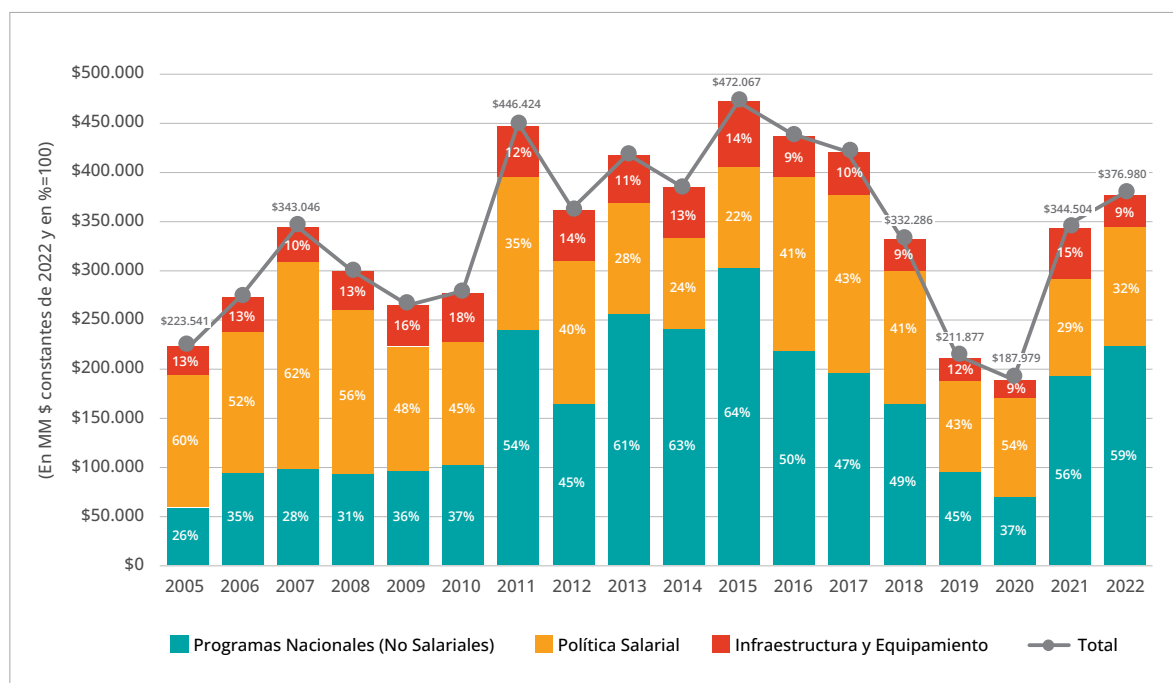
El marco regulatorio analizado previamente ubica al Estado nacional como actor central, y le otorga la obligación de garantizar políticas educativas nacionales que promuevan la equidad y reduzcan las desigualdades educativas y territoriales persistentes entre las jurisdicciones provinciales, insertas en una favorable correspondencia fiscal de dicho nivel de gobierno.

Es por lo que, a **nivel nacional, se evidencian márgenes de acción para la readecuación de las partidas presupuestarias según periodos de gestión de gobierno. En efecto, identificar el destino de los fondos nacionales (y su reasignación) permite ilustrar cómo se redistribuyen los recursos según las prioridades de las políticas educativas de los distintos gobiernos.**

El gráfico a continuación presenta la inversión educativa nacional por destino de los fondos para 2005 a 2022, clasificados según la naturaleza de su gasto agregado por tipo de objeto agregado: salarios docentes, programas educativos nacionales e infraestructura escolar.

Si bien la alta participación salarial en la inversión educativa no es novedad en el sector, es importante destacar que la concentración salarial de los fondos nacionales reduciría la posibilidad de reasignar recursos a programas educativos nacionales. Los cambios en la estructura presupuestaria nacional —entre 2005 y 2022— dejan entrever el carácter flexible del presupuesto nacional, en tanto reasignación de recursos según prioridades de gestión definidas.

Gráfico 5. Inversión del Estado nacional destinada la educación básica y obligatoria. Años 2005-2022 (en \$ constantes de 2022)



Fuente: elaboración propia sobre la información publicada INDEC y MECON

- **En el periodo 2005-2015 se observa un crecimiento significativo de los recursos del Estado nacional destinados a políticas educativas en las jurisdicciones provinciales.**
- Entre 2005 y 2010, se observa una mayoritaria inversión en política de cofinanciamiento salarial (FONID y Ex PNCSD), junto con un incremento de los recursos destinados a políticas educativas (no salariales) y de expansión de la oferta educativa vía infraestructura y equipamiento escolar.
- En 2011 y 2015 el incremento significativo no se orientó a salarios docentes sino a programas educativos como Conectar Igualdad, Beca Progresar, Formación Docente, Fortalecimiento de las Capacidades Provinciales, entre otros. Esta reconversión de la estructura relativa del destino de los fondos nacionales refleja los márgenes de flexibilidad del Estado nacional en la direccionalidad de los recursos.
- Esta tendencia se **reconfiguró durante 2016 y 2019, con dos marcadas orientaciones:** por un lado, se **redujo la magnitud total del presupuesto** total destinado a las políticas educativas

y, por otro, **se reasignaron los recursos recortados orientados al financiamiento de los salarios docentes** en las jurisdicciones provinciales. Este comportamiento se vio sustentado por el incremento de la devolución de recursos coparticipables a las jurisdicciones provinciales, con el argumento de que parte de ellos suplanten los fondos de origen nacional vía los programas educativos nacionales.

- En los últimos tres años del período, ante el cambio de administración del gobierno nacional, se **modifica la tendencia previa, recuperando la magnitud real de la inversión nacional en los programas nacionales, para priorizar aquellos no salariales y sosteniendo los recursos destinados al cofinanciamiento de los salarios docentes provinciales**. En definitiva, se reafirma el carácter flexible de los recursos del Estado nacional para su reasignación según las prioridades de política educativa en cada gestión de gobierno.

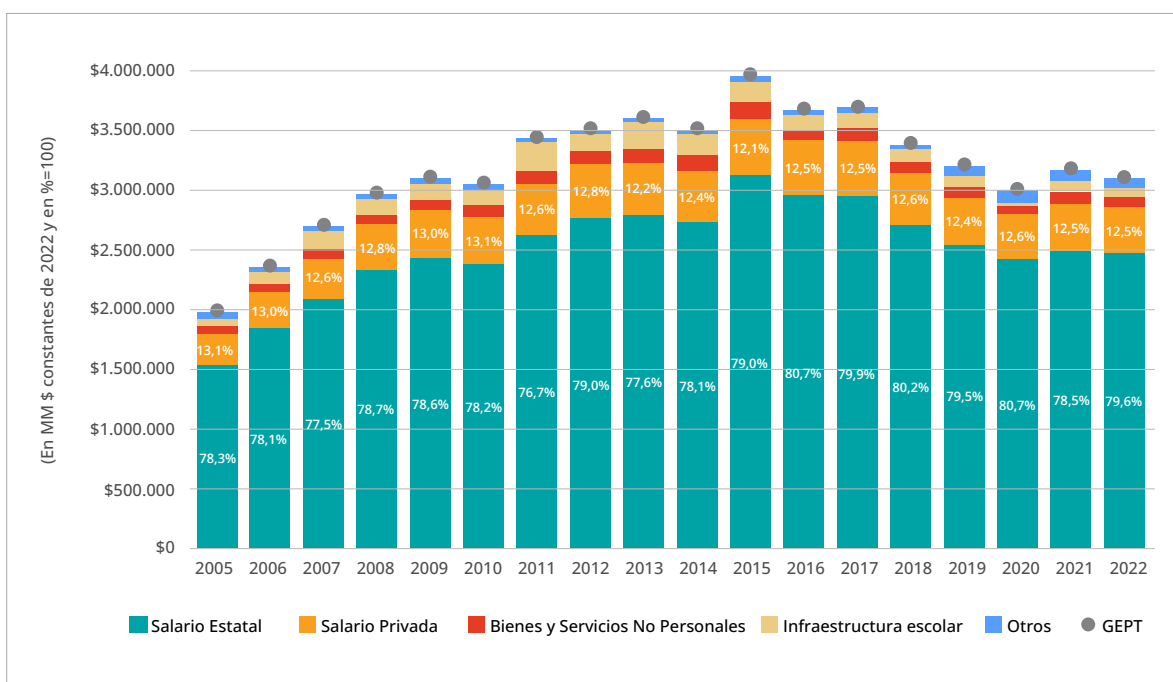
En el gráfico 6 se expone la estructura desglosada de la inversión educativa por parte de las jurisdicciones provinciales. Esta información complementaria revela una marcada concentración —79% de los recursos— en los salarios de docentes de gestión estatal, mientras el 13% se destina a transferencias (subvenciones) para la educación de gestión privada, lo que conforma el total del 92% del gasto provincial⁴.

Esta asignación de recursos la torna rígida e inflexible y limita la posibilidad de financiar otros rubros no salariales necesarios en la educación (becas, infraestructura, capacitación docente, recursos informáticos, conectividad, etcétera). Para financiar estos rubros, **las provincias dependen de los recursos provenientes del Estado nacional, principalmente vía los Programas Educativos Nacionales, que se complementan con los recursos coparticipados y de origen provincial**.

...

⁴ A nivel internacional, se ubica entre los líderes de dicha participación, con 91% Ecuador, 90% Colombia, 83% Uruguay y 73% Perú entre otros. (CIMA/BID) A nivel jurisdiccional, para el año 2022, solo Formosa registró un 73%, 15 provincias se ubicaron entre el 80% y 90% (Santiago del Estero, San Juan, Jujuy, Corrientes, San Luis, Ciudad de Buenos Aires, Salta, Mendoza, Río Negro, Santa Cruz, La Rioja, Chaco, Neuquén, Catamarca y La Pampa) y nueve provincias se ubicaron entre el 90% y 96% (Córdoba, Misiones, Tucumán, Tierra del Fuego, Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe y Chubut). (CGECSE/MEN; 2022)

Gráfico 6. Inversión de las jurisdicciones provinciales según grandes rubros. Años 2005-2022 (en \$ constantes de 2022)



Nota: *Corresponde al cierre provisorio publicado por DNAP-MECON

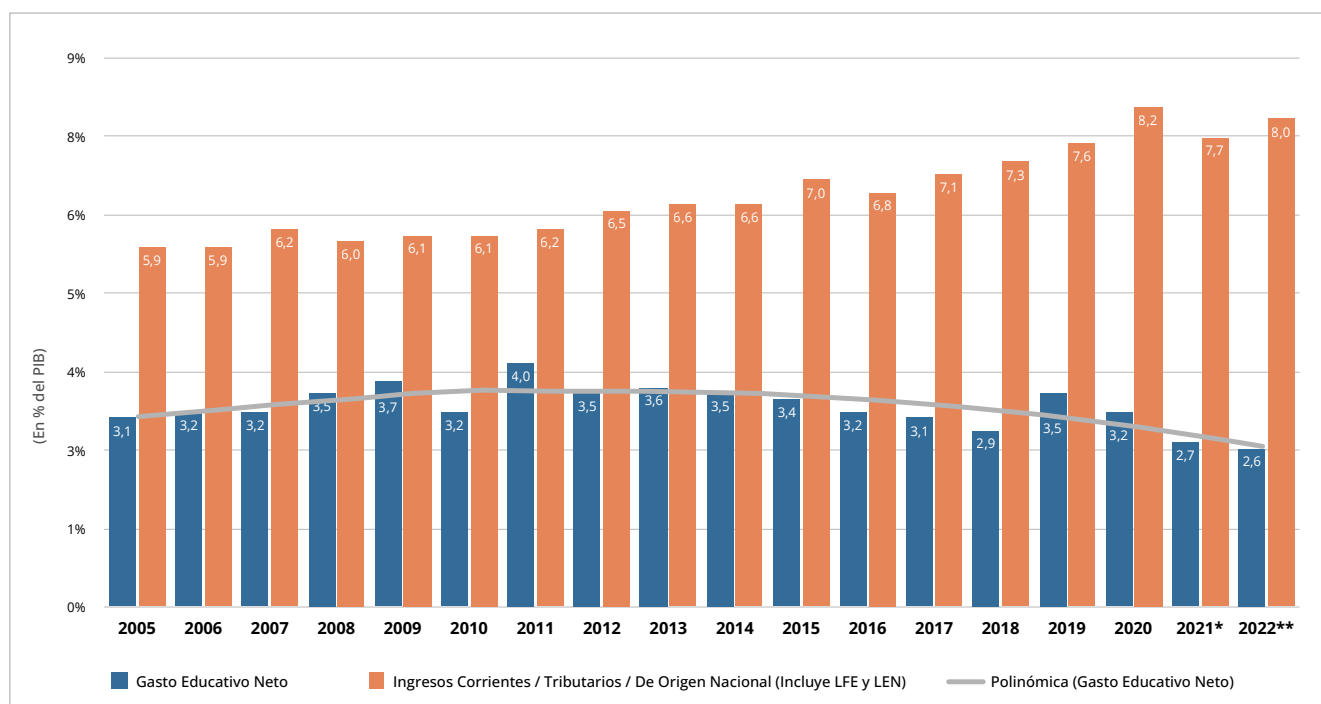
Fuente: elaboración propia sobre la información publicada por CGECSE/MEN, INDEC y MECON

El gráfico refleja que la inversión educativa provincial se ha mantenido rígida e inflexible durante el período analizado. **No obstante, si se descompone la inversión por fuente de financiamiento, se reconocen márgenes de acción que posibilitan la determinación de los niveles de inversión a cargo de las jurisdicciones provinciales en función del juego de las fuentes de financiamiento.**

En este sentido, tal como se presenta en el gráfico 7, la relación entre el comportamiento agregado para el total de las jurisdicciones provinciales de los recursos y gastos registró una dinámica contradictoria. Es decir, la medición de la evolución de inversión educativa provincial —con financiamiento estrictamente de origen provincial— junto con la evolución de los recursos de origen nacional de la coparticipación federal, registra una relación inversa entre ambas durante la última década (años 2011 a 2022). Por ejemplo, ante el aumento de los recursos tributarios de origen nacional en porcentaje del PIB —del 6,5% (2011) al 8,0% (2022)—, el nivel e

inversión educativa de las jurisdicciones provinciales con financiamiento propio se redujo del 4,0% (2011) al 2,6% (2022). **La correlación entre ambas variables resulta negativa —en torno al -39%— evidenciando la obsolescencia de la afectación de recursos a educación, ya que mientras se aumentan los ingresos tributarios de origen nacional disminuye la inversión educativa de las jurisdicciones provinciales.**

Gráfico 7. Inversión de las jurisdicciones provinciales e ingresos tributarios de origen nacional. Años 2005-2022 (en % del PIB)



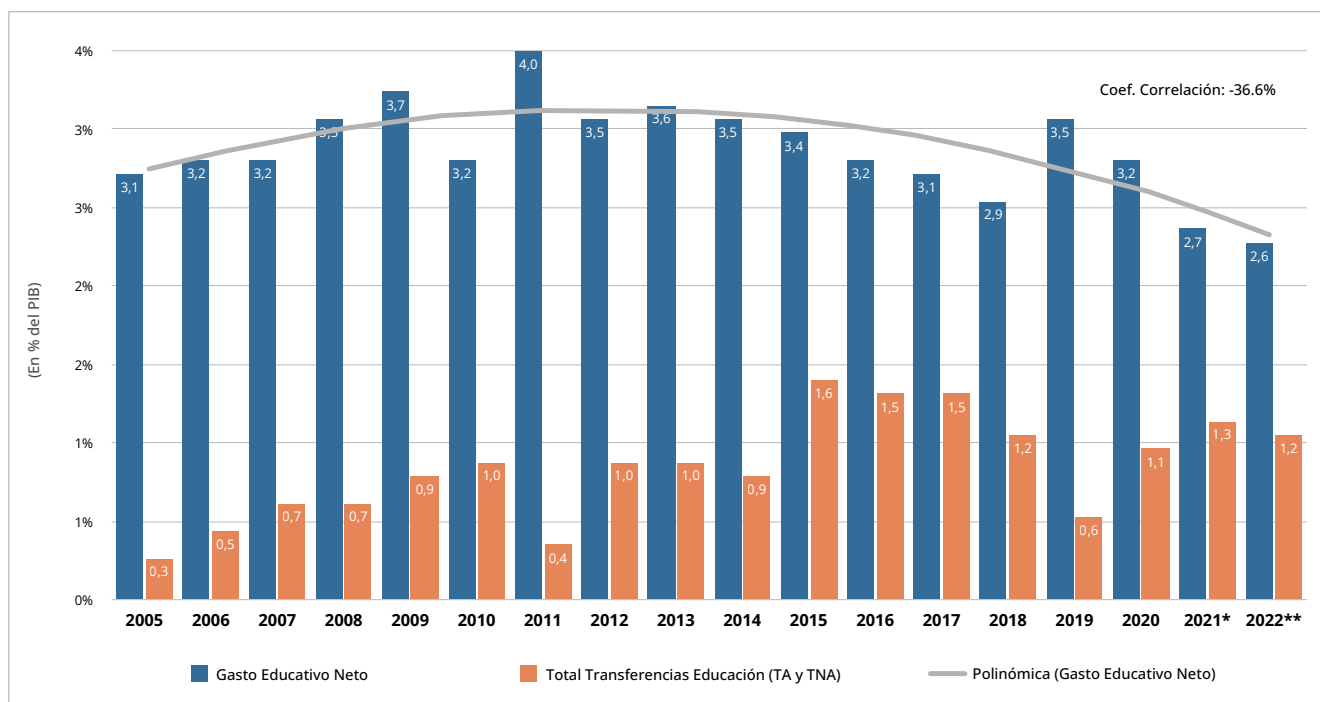
Fuente: elaboración propia sobre la información publicada por CGECSE/MEN, INDEC y MECON

Analizar la inversión educativa provincial desde la perspectiva de las fuentes de financiamiento expone la incidencia de los recursos direccionados de origen nacional. Es decir, la afectación de los recursos coparticipados afectados específicamente a educación (transferencias automáticas) y los enviados a las provincias por la vía presupuestaria en concepto de programas educativos nacionales (transferencias no automáticas), se constituyen como proporción creciente del financiamiento educativo que realizan las jurisdicciones provinciales en relación con las políticas de redistribución de recursos entre el Estado nacional y las provincias.

En síntesis, **la participación de los recursos de origen nacional en los niveles de inversión de las jurisdicciones provinciales se posiciona como una herramienta federal que posibilitaría sostener el nivel de inversión provincial modificando los incentivos al reemplazo de las fuentes de financiamiento por parte de éstas.** (La dinámica de la incidencia de incentivos y sesgos de los recursos de origen nacional se profundiza en la sección de políticas de redistribución de recursos.)

El gráfico 8 expone la evolución de la inversión en educación de las jurisdicciones provinciales en relación con las transferencias de origen nacional, considerando la doble vía de flujo de fondos: las transferencias de la coparticipación (automáticas) y los recursos vía programas educativos nacionales (no automáticas). Mientras que los **fondos de origen nacional por la doble vía han sido crecientes, los fondos provinciales netos de libre disponibilidad se vieron disminuidos, evidenciando el reemplazo de la fuente de financiamiento en la inversión educativa a cargo de ellas.**

Gráfico 8. Inversión de las jurisdicciones provinciales y transferencias del Estado nacional a la educación. Años 2005-2022 (en % del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la información publicada por CGECSE/MEN, INDEC y MECON.

En definitiva, la evidencia empírica analizada acerca de la potencialidad del mecanismo de afectación de los recursos coparticipados para mantener y sostener los niveles de inversión provincial con miras a alcanzar el 6% del PIB, se vio reducida y suplantada por cambios en las fuentes de origen de los fondos disponibles por parte del conjunto de las jurisdicciones. En este contexto, y ante la puja por los recursos entre los niveles de gobierno, **persiste la necesidad de establecer incentivos y/o reglas objetivas de protección de la inversión educativa que permitan elevar los niveles de inversión y promover una asignación de recursos que reduzcan las disparidades jurisdiccionales.** (El análisis desagregado por jurisdicción provincial se profundiza en las secciones siguientes.)

Discontinuar la afectación de los recursos coparticipables de origen nacional implicaría un efecto adverso para sostener el nivel de inversión en educación a cargo de las jurisdicciones provinciales.

Asimismo, la disminución de los recursos financiados por los Programas Educativos Nacionales atenta contra la disponibilidad de contar con fondos destinados a política educativa y pedagógica en las jurisdicciones provinciales.

Finalmente, **entre las jurisdicciones provinciales se evidencian disparidades que requieren profundizar su análisis en clave de presupuesto educativo inteligente, para impulsar y planificar políticas de redistribución de los recursos que potencien la eficiencia de los presupuestos jurisdiccionales.**

3.4. Presupuesto educativo inteligente

Para comprender las disparidades existentes en la educación de Argentina se requiere analizar con profundidad la inversión que se realiza en las jurisdicciones provinciales, que tienen a su cargo la mayor participación del presupuesto educativo consolidado.

Esta sección aporta un diagnóstico —en base a evidencia empírica— que permite explorar las desigualdades persistentes **entre los niveles de inversión que realizan las distintas jurisdicciones provinciales del país.** Esto se debe al resultado de la combinación entre las distintas fuentes

de financiamiento que operan sobre la inversión educativa consolidada y concurrente por ambos de niveles de gobierno.

La **medición de las desigualdades educativas de la inversión se organizó en función de tres ejes claves, para comprender el presupuesto educativo inteligente.**

1. En primer lugar, se abordan **las políticas de los niveles de inversión educativa** en relación con el nivel de desarrollo económico y la capacidad fiscal de los recursos disponibles, que inciden en el nivel del esfuerzo educativo provincial y la inversión promedio por alumno que asiste a instituciones de educación de gestión estatal.
2. Luego se explora la incidencia de los **fondos nacionales como experiencia de las políticas de redistribución de los recursos en la inversión educativa por alumno en cada una de las jurisdicciones provinciales**. De forma complementaria, se presenta una simulación a nivel provincial que permite iluminar los márgenes de oportunidad para implementar políticas de redistribución y eficiencia en la asignación de los recursos presupuestarios a nivel local.
3. Finalmente, **las políticas de optimización y eficiencia de los recursos** se abordan en relación con los resultados obtenidos en el desempeño de los aprendizajes en las jurisdicciones provinciales, junto con la exploración de las disparidades en los salarios docentes, pues es el insumo de mayor participación en los presupuestos provinciales.

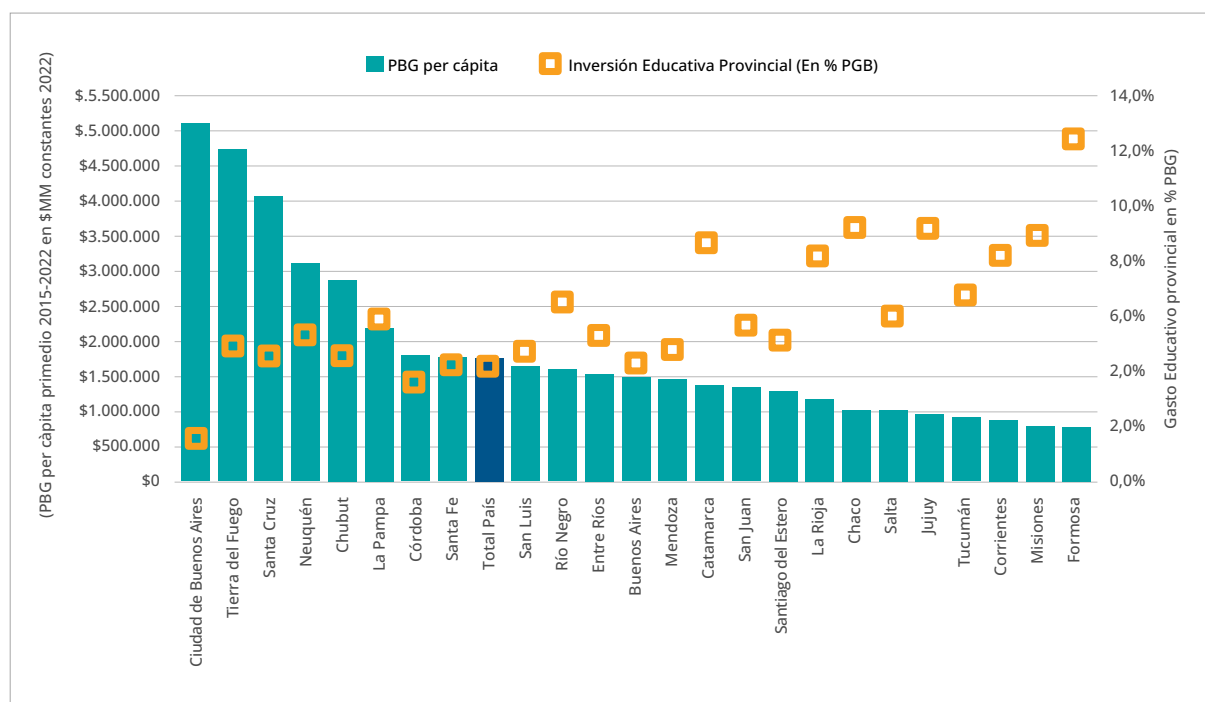
3.4.1. Niveles de inversión educativa

El nivel de inversión educativa se encuentra vinculado **al nivel de desarrollo económico en las jurisdicciones provinciales. Esta relación hace que persistan esfuerzos diferenciados de inversión en relación con la disponibilidad de los recursos fiscales para sostener un nivel de asignación homogéneo en el concierto provincial.**

El desarrollo económico provincial ha generado diferentes niveles de riqueza a nivel local entre los años 2005 y 2022. La disparidad entre el nivel de producto bruto geográfico per cápita (PBGPC) y la participación de la inversión educativa provincial se presenta en el gráfico 9.

En términos de **desarrollo provincial, menos de la mitad de las provincias superan el promedio total país, y se ubican en la región centro y sur del país**. Tal como se observa, ocho jurisdicciones con mayor PBGPC requieren asignar un porcentaje de inversión educativa (en % del PBG) inferior al resto de las provincias. Esto deja en evidencia que, a mayor nivel de desarrollo económico, menor porcentaje de riqueza generada se debe asignar a la inversión educativa. Por ejemplo, Tierra del Fuego, Santa Cruz y Chubut destinan a la educación entre 4,5% y 4,8% de su economía, mientras la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se destaca como la jurisdicción más rica del país, destinando solo el 1,5% de su PBG.

Gráfico 9. Inversión educativa provincial en % del Producto Bruto Geográfico (PBG) y PBG per cápita. Años promedio 2005-2022 (en % y en \$ constantes 2022)



Fuente: elaboración propia sobre la información publicada por CGECSE/MEN, INDEC y MECON

Por otra parte, **las jurisdicciones provinciales que requieren mayores niveles de inversión educativa en relación con el PBG son las que disponen de un PBGPC relativamente menor al promedio nacional y significativamente menor a las provincias que lo superan**. Esto se debe, principalmente, al carácter redistributivo de los recursos

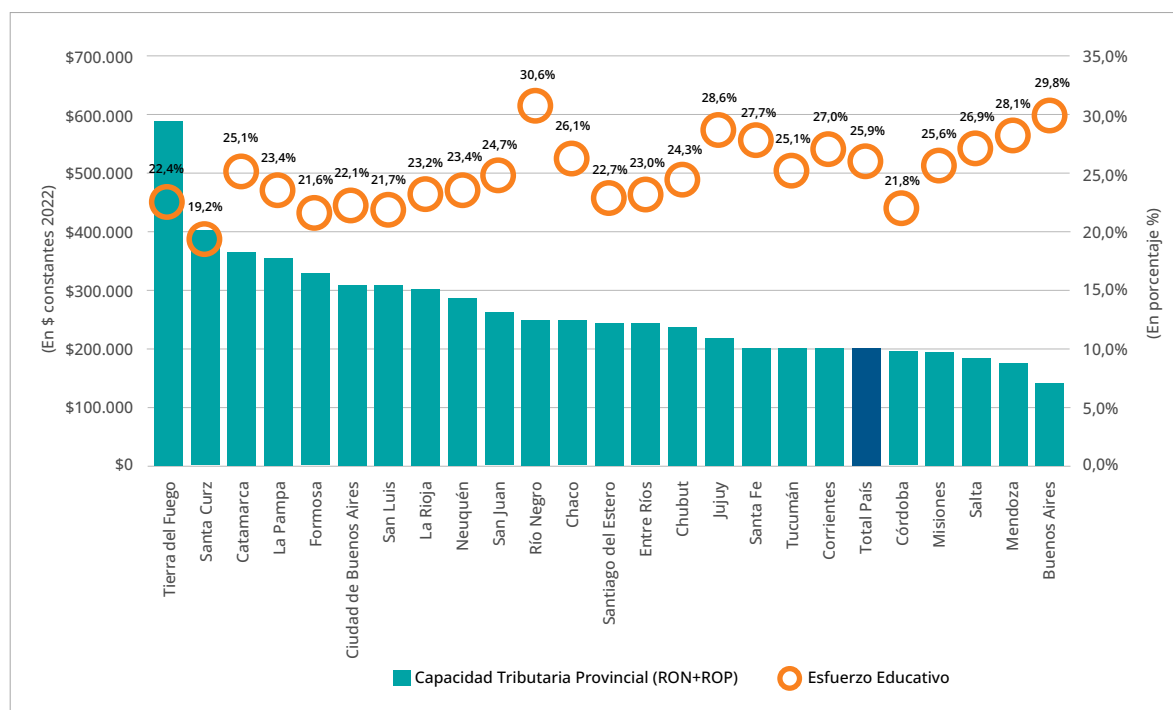
provinciales del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, que destina transferencias automáticas junto a los fondos provenientes de los programas educativos nacionales del Estado nacional, principalmente a cargo del Ministerio de Educación.

Al analizar el gráfico 9, se observan disparidades notables entre grupos de provincias. Por ejemplo, San Luis, Entre Ríos, Buenos Aires, Mendoza y Santiago del Estero destinan entre un 4,5% y un 5,0% de su Producto Bruto Geográfico (PBG) a la educación. Sin embargo, se registran mayores variaciones en los niveles del Producto Bruto Geográfico per cápita (PBGPC). Desde la perspectiva de la provincia de La Rioja, se destacan las provincias correspondientes a las regiones del Noroeste y Noreste, que muestran niveles más elevados de inversión educativa en términos porcentuales respecto al PBG, pero con niveles más bajos del Producto Bruto Geográfico per cápita, creando así una asimetría en los indicadores.

La **disparidad en el nivel de desarrollo económico provincial condiciona la disponibilidad de recursos para el financiamiento educativo**. La brecha entre los recursos fiscales y la inversión educativa se aborda considerando, por un lado, la **capacidad tributaria provincial per cápita** (CTPPC) y, por otro, el nivel del **esfuerzo educativo** (EE), que corresponde a la participación relativa en porcentaje que se destina a la educación del presupuesto público provincial.

El esfuerzo presupuestario permite observar el nivel de importancia que se asigna al sector educativo por sobre otros (salud, seguridad, etc). Este indicador difiere ampliamente entre las jurisdicciones, y obedece al tamaño y estructura del sistema educativo provincial. Asimismo, la **capacidad de recaudación tributaria provincial correlaciona con un coeficiente de 0,63 con el nivel de desarrollo económico** (PBG), aunque presenta menores niveles de disparidad entre las jurisdicciones provinciales gracias a la redistribución de fondos de origen nacional previamente mencionados.

Gráfico 10. Esfuerzo educativo y capacidad fiscal provincial per cápita.
Años promedio 2005-2022 (en % y en \$ constantes 2022)



Fuente: elaboración propia sobre la información publicada por CGECSE/MEN, INDEC y MECON

Como se observa en el gráfico 10, la mayoría de las provincias superan en CTPPC al promedio nacional y solo cinco están por debajo: Córdoba, Misiones, Salta, Mendoza y Buenos Aires.

En cambio, cuando se analiza el nivel de esfuerzo educativo (EE), se reconocen tres posibles agrupamientos en función del nivel realizado. La mitad de las provincias se ubican entre el 21% y 24% del EE; seis provincias, entre el 25% y 26%, y otras seis provincias tienen un nivel de EE mayor al 27% del presupuesto público provincial. Una sola provincia registra un nivel inferior al 20% del esfuerzo educativo.

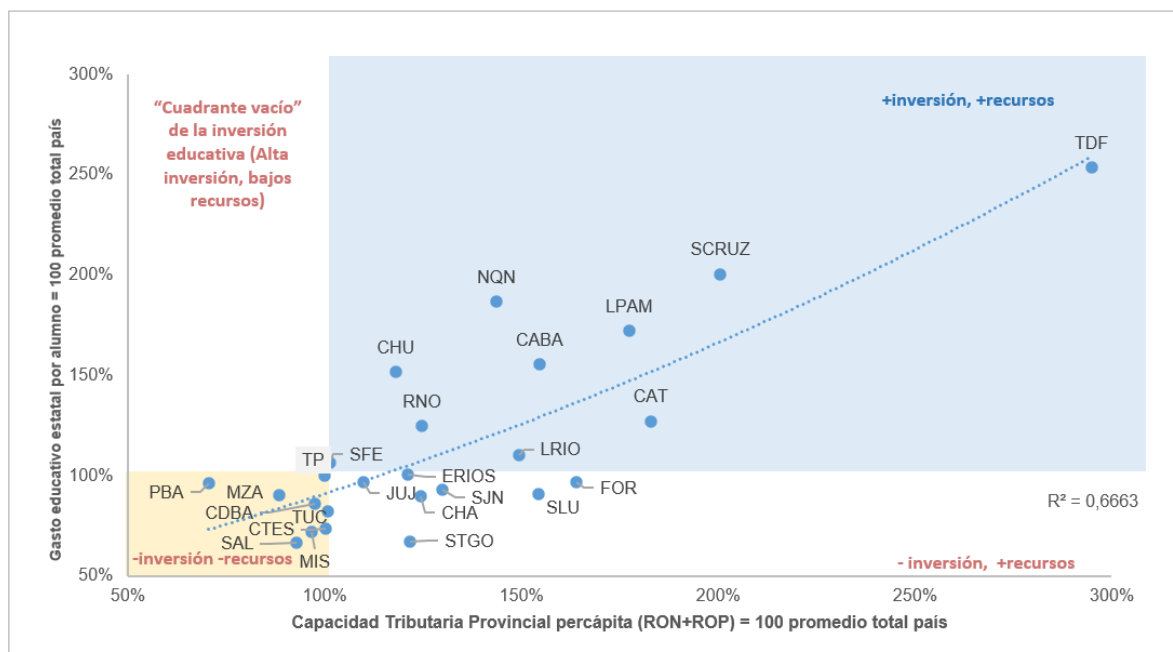
En definitiva, **la persistencia en la disparidad de la capacidad tributaria, como consecuencia del desarrollo económico, permite identificar niveles de esfuerzo educativo más homogéneos, independientemente de los recursos disponibles. No obstante, la desigualdad en la capacidad fiscal persiste a pesar de las políticas de redistribución de los recursos asignados por la doble vía de transferencias** (automáticas y no automáticas) provenientes del Estado nacional.

Los niveles de desigualdad económicos y fiscales condicionan los niveles de inversión educativa que se realizan por estudiante en cada sistema educativo provincial. La medición del indicador de inversión por alumno, con todas las fuentes de financiamiento, surge como resultado de considerar el presupuesto educativo (excluyendo las subvenciones a la educación de gestión privada) dividido por la cantidad de estudiantes que asisten a establecimientos educativos de gestión estatal en cada una de las **jurisdicciones provinciales**. Este indicador permite ver la proporción de recursos destinados a la educación, ponderando los diferentes tamaños de los sistemas educativos provinciales, y resulta clave por considerarse un indicador de equidad de la inversión educativa.

El nivel de inversión en educación guarda una estrecha relación con las capacidades fiscales de cada una de las jurisdicciones provinciales. Ambos indicadores se presentan en el Gráfico 11: la capacidad tributaria provincial per cápita (CTPPC) y la inversión educativa por alumno de gestión estatal (IEAGE) —con todas las fuentes de financiamiento— (en la próxima sección se analiza la incidencia desagregándose las mismas).

Esta **correlación cuantifica la significativa vinculación entre ambos y da cuenta de en qué medida el nivel de inversión por alumno se relaciona con la capacidad fiscal de las jurisdicciones provinciales, expresando una variación sistémica entre ambos indicadores**. Por ejemplo, **entre 2005 y 2022, el coeficiente de correlación se ubica en el 0,81 y el coeficiente de determinación (R^2) en el 0,65, evidenciando una significativa relación a lo largo del período analizado**.

Gráfico 11. Capacidad fiscal provincial per cápita e inversión educativa por alumno de gestión estatal. Años promedio 2005-2022 (T. P. = base 100 y en %)



Fuente: elaboración propia sobre la información publicada por CGECSE/MEN, INDEC y MECON

De la lectura del gráfico presentado se **desprenden tres cuadrantes posibles**. Es decir, si se observa el nivel de recursos en relación con el promedio (100) y la inversión por estudiante en relación con la media, se podrá observar una clara tendencia creciente entre ambos. De hecho, en el cuadrante superior derecho se ubican 10 provincias que superan el promedio total país de los recursos fiscales y la inversión por estudiante: Santa Fe, Chubut, Río Negro, Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, La Rioja, Catamarca, La Pampa, Catamarca, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

En el cuadrante opuesto, inferior izquierdo, se ubican siete provincias que presentan la situación inversa: Buenos Aires, Mendoza, Córdoba, Corrientes, Salta, Tucumán y Misiones. En el tercer cuadrante, inferior derecho, se localizan siete provincias que tienen mayor CTPPC y realizan una IEAGE inferior a la media nacional: Jujuy, Entre Ríos, San Juan, Chaco, Santiago del Estero, San Luis y Formosa.

Por último, existe un cuadrante vacío que muestra que ninguna jurisdicción, con recursos per cápita inferiores a la media, logra alcanzar mayores niveles de inversión por estudiante que la media.

En síntesis, se puede observar que **los niveles de la inversión educativa se relacionan con el nivel de desarrollo económico en las jurisdicciones provinciales**. En función del tamaño de la economía provincial se da una relación inversa que indica que, a medida que esta aumenta per cápita, la inversión educativa provincial por alumno de gestión estatal tiende a disminuir, lo que sugiere un menor esfuerzo educativo respecto del tamaño de la economía provincial. En cambio, la relación es positiva respecto a la recaudación fiscal per cápita que se correlaciona con los niveles de inversión educativa por estudiante. Esta dinámica deriva de la descentralización de los servicios educativos a los gobiernos jurisdiccionales, sin que se haya establecido una contrapartida suficiente de recursos fiscales para mantener un nivel de inversión educativa equitativo por estudiante en todo el sistema educativo nacional.

3.4.2. Políticas de redistribución

Tal como se desarrolló en el marco normativo vigente —que establece los criterios de asignación de recursos—, la estructura del financiamiento educativo por nivel de gobierno resulta compleja. Para la mayoría de las provincias, la principal fuente de redistribución de recursos a nivel **federal proviene de la Coparticipación Federal de Impuestos** (transferencias automáticas), **junto a los fondos nacionales direccionados vía los programas educativos nacionales** (transferencias no automáticas).

Mediante este esquema de coparticipación, **se transfieren a las arcas de las jurisdicciones provinciales los recursos** que provienen de los impuestos nacionales (por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado, a las Ganancias, a los Bienes Personales y a la Seguridad Social). Además, el Estado nacional destina fondos específicos mediante Programas Educativos Nacionales a las jurisdicciones provinciales (transferencias no automáticas). Asimismo, las jurisdicciones provinciales poseen como fuente de recursos su propia recaudación, que se complementa con los recursos de origen nacional (desarrollado en la sección de marco regulatorio y fuentes de financiamiento).

En esta sección se presenta la brecha de inversión por alumno de gestión estatal entre las jurisdicciones provinciales, desagregando la incidencia

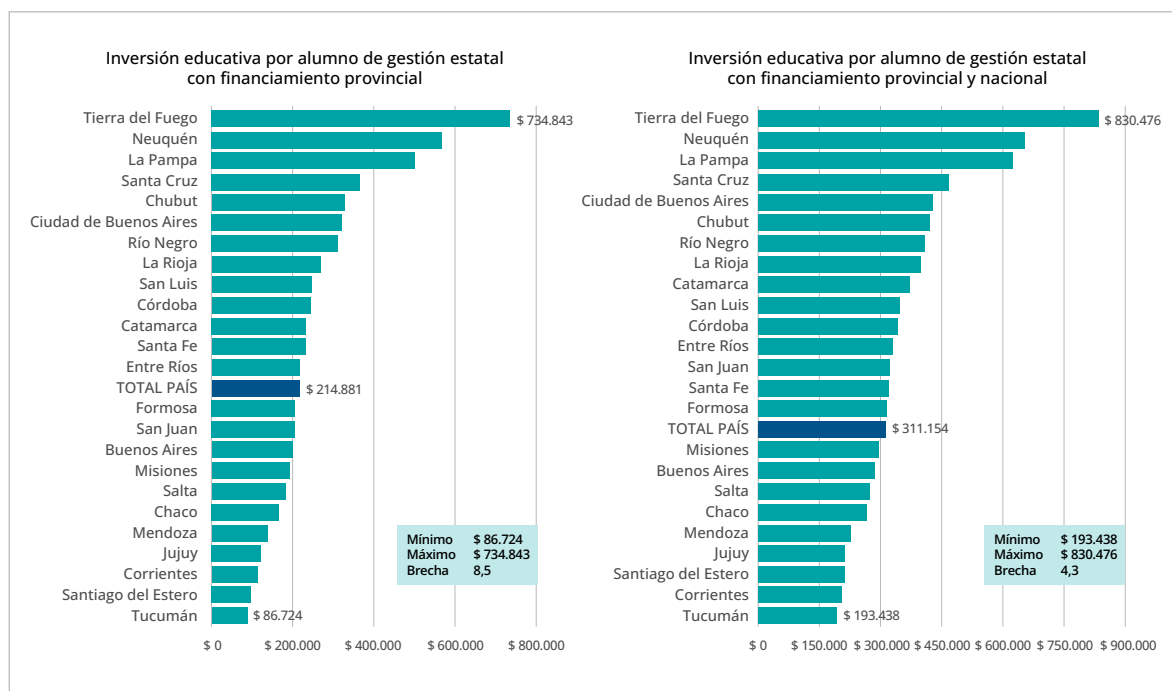
por las fuentes de financiamiento que se conjugan en las jurisdicciones provinciales. **La diferenciación del origen de los recursos permite indagar la brecha estructural del financiamiento educativo provincial junto con la incidencia de los recursos de origen nacional**, que evidencia una significativa oportunidad para profundizar su disminución y atenuación.

Este análisis **combina la doble vía de origen del Estado nacional — programas educativos nacionales** (transferencias no automáticas) y **recursos coparticipables** (transferencias automáticas)— con los recursos provenientes de las jurisdicciones provinciales. En cada caso, resulta posible cuantificar la magnitud de los recursos destinados, diferenciándose el origen de la fuente de financiamiento por nivel de gobierno y tipo de transferencia.

En el gráfico 12 **se observa el indicador de inversión educativa provincial por alumno de gestión estatal, desagregada por fuente de financiamiento, considerando a la inversión con financiamiento provincial y con financiamiento nacional**.

Tal como se desprende de su lectura y **considerando el nivel de inversión educativa por alumno de gestión estatal con financiamiento provincial, la brecha del nivel de inversión es de 8,5 entre la provincia de Tierra del Fuego —la que más invierte— y Tucumán —la que menos invierte—**. Por medio de la **incidencia del total de transferencias nacionales (automáticas y no automáticas) la brecha se reduce a 4,3 veces la diferencia de inversión entre ambas provincias**. Esto se debe al carácter redistributivo de los recursos coparticipables (transferencias automáticas) y de los programas educativos nacionales (transferencias no automáticas).

Gráfico 12. Inversión educativa por alumno de gestión estatal según provincia y fuente de financiamiento. Año 2022 (en \$ corrientes)



Fuente: elaboración propia sobre la información publicada por CGECSE/MEN, INDEC y MECON

La disminución de la brecha estructural de la inversión educativa provincial se sustenta con la participación de los fondos de origen nacional instrumentados por la doble vía de financiación de recursos. Por ejemplo, **de la comparación de la inversión educativa por alumno con financiamiento provincial y nacional, el promedio nacional es del 31% con financiamiento nacional y 69% con recursos provinciales. En este sentido, la incidencia de los fondos nacionales representa desde el 30% hasta el 40% de la inversión educativa por alumno en nueve provincias**, en esta gradación: Buenos Aires, La Rioja, Salta, Entre Ríos, Formosa, Misiones, San Juan, Catamarca y Chaco.

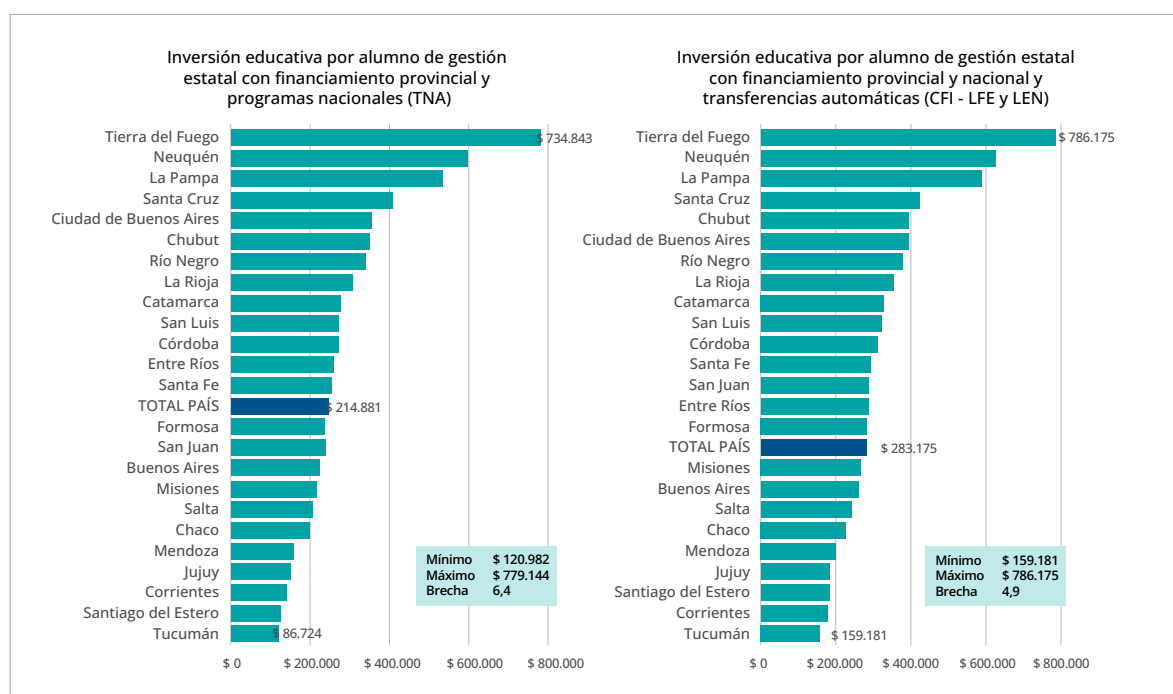
Por otro lado, se destaca que, en cinco jurisdicciones provinciales, los fondos nacionales tienen una incidencia significativa. En particular, Mendoza cuenta con un 41%; Jujuy, con un 43%, y Corrientes, con un 45%. En dos casos, esta incidencia supera la mitad, alcanzando un 54% en Santiago del Estero y un 55% en Tucumán. En contraposición, en otras 10 jurisdicciones provinciales, la participación de los fondos nacionales

experimenta un descenso que va del 29% al 12%. Estas jurisdicciones, en orden decreciente, son: San Luis, Santa Fe, Córdoba, Ciudad de Buenos Aires, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, La Pampa, Neuquén y Tierra del Fuego.

La incidencia de los recursos de origen nacional por la doble vía de asignación, tanto coparticipables como de programas educativos nacionales, reduce la brecha de la inversión educativa por alumno entre las jurisdicciones provinciales. Tal como se observa en el gráfico 13, cuando **a la desigual inversión educativa con financiamiento provincial se le adicionan los programas educativos nacionales (transferencias no automáticas), la brecha pasaría del 8,5 a 6,4**. Pero si se adicionan solo los recursos coparticipables (transferencias automáticas), la brecha provincial se reduciría de 8,5 a 4,9 entre las provincias que más y menos invierten.

En definitiva, se destaca el rol redistributivo de los recursos de origen nacional: si bien no elimina la inequidad estructural de la inversión educativa entre las jurisdicciones provinciales, tiende a reducirla de manera significativa habilitando la posibilidad de profundizar su rediseño para elevar aún más los niveles de impacto redistributivo de los recursos que el Estado nacional destina al sistema educativo nacional.

Gráfico 13. Inversión educativa por alumno de gestión estatal según provincia desagregado por fuente de financiamiento provincial y tipo de transferencia del Estado nacional. Año 2022 (en \$ corrientes)



Fuente: elaboración propia sobre la información publicada por CGECSE/MEN, INDEC y MECON

La evidencia sobre el modo en que los fondos nacionales contribuyen en la reducción de la brecha estructural, al combinarse con el financiamiento provincial, conduce a dos conclusiones fundamentales. En primer lugar, **pone de manifiesto la notable magnitud de la brecha estructural en la inversión educativa cuando se financia a nivel provincial.** En segundo, **sugiere que la participación de los fondos de origen nacional posee un potencial más pronunciado para mitigar las disparidades de inversión entre distintas jurisdicciones, especialmente a través de los recursos coparticipables asignados, en comparación con los recursos provenientes de los programas educativos nacionales.** No obstante, dada la flexibilidad inherente a esta modalidad de financiamiento, surge la oportunidad de explorar los criterios objetivos que podrían potenciar la eficacia redistributiva, contribuyendo así a la reducción de la brecha en la inversión educativa por estudiante entre las diferentes provincias.

Asimismo, las iniciativas y potencialidades que las jurisdicciones provinciales poseen se refieren a su administración de los recursos, que establecen mediante las Plantas Orgánicas Funcionales (POFs) con pocos antecedentes de problematización en el debate del financiamiento educativo en el país. En efecto, en el siguiente **recuadro 1** se presenta una simulación acerca de la posibilidad de implementar políticas de redistribución de los recursos para los niveles de educación inicial, primaria y secundaria de la educación común para el año 2022. Esta ejemplificación tiene como propósito presentar posibilidades de intervención que se podrían acompañar técnicamente en conjunto con las jurisdicciones provinciales.

RECUADRO N° 1

Simulación de políticas de redistribución en las jurisdicciones provinciales

La asignación de los recursos en las jurisdicciones provinciales se rige por los procesos de gestión y administración de las Plantas Orgánicas Funcionales (POFs), que son los diseños institucionales que establecen la creación, apertura, baja y/o modificación de los perfiles docentes en las instituciones educativas, siguiendo criterios de oferta (secciones) y/o demanda (alumnos) según corresponda el tipo de nivel y modalidad educativa.

Para el universo de instituciones educativas del ámbito urbano, y considerando la cantidad de alumnos por sección establecida en diferentes umbrales (20 alumnos en inicial, 25 en primaria y 30 en secundaria de la Modalidad de Educación Común), para el año 2022 se estableció una tipología de clasificación que permita identificar a las escuelas en situación de: a) disponibilidad (cantidad de alumnos inferior al umbral), b) óptimo (en los umbrales establecidos) y c) excedentes (mayor cantidad de alumnos respecto al umbral), de forma de establecer un escenario de cuantificación de la posibilidad de inclusión escolar con los mismos recursos disponibles actualmente.

El análisis de sensibilidad de la oferta educativa revela que el 63% de las instituciones en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria tienen la capacidad de admitir estudiantes, siendo más pronunciado este porcentaje en el nivel de educación secundaria. En cuanto a la demanda educativa (alumnos), se observa que en el 77% de las escuelas existe la posibilidad de admitir estudiantes cuya cantidad se encuentra por debajo de los límites establecidos. A diferencia de la situación en la clasificación de la oferta educativa (escuelas) del nivel inicial, se observa que posee un porcentaje menor de capacidad para incluir estudiantes y, de hecho, se registra que el 43% de las instituciones recibe una cantidad de alumnos superior a la establecida.

Distribución de la cantidad de Unidades Educativas según Estado de la Oferta Educativa. Año 2022										
Estado de Oferta Educativa	Cantidad de Unidades Educativas			Total		Estado de Oferta Educativa	Cantidad de Unidades Educativas			Total
	Inicial	Primaria	Secundaria				Inicial	Primaria	Secundaria	
1.Disponibilidad	44,0%	68,8%	82,9%	63,1%		1.Disponibilidad	27,2%	36,0%	36,8%	100%
2.Optimo	4,7%	3,2%	2,2%	3,5%		2.Optimo	52,3%	30,1%	17,5%	100%
3.Excedentes	51,2%	27,9%	14,9%	33,4%		3.Excedentes	59,8%	27,6%	12,5%	100%
Total	100%	100%	100%	100%		Total	39,0%	33,0%	28,0%	100%
Distribución de la cantidad de Estudiantes según Estado de la Demanda Educativa. Año 2022										
Estado de Demanda Educativa	Cantidad de Unidades Educativas			Total		Estado de Demanda Educativa	Cantidad de Unidades Educativas			Total
	Inicial	Primaria	Secundaria				Inicial	Primaria	Secundaria	
1.Disponibilidad	57,1%	80,3%	92,0%	77,2%		1.Disponibilidad	23,6%	32,5%	43,9%	100%
2.Optimo	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%		2.Optimo	39,6%	38,6%	21,8%	100%
3.Excedentes	42,8%	19,6%	8,0%	22,7%		3.Excedentes	60,1%	27,0%	12,9%	100%
Total	100%	100%	100%	100%		Total	31.9%	31.2%	36.9%	100%

Desde el punto de vista de la posibilidad de implementar políticas redistributivas de asignación de recursos que promuevan ahorros, surge que —considerando el gasto educativo promedio por alumno del nivel de gestión estatal— habría un excedente disponible en la planificación del sistema, considerando los umbrales de cantidad de alumnos promedio por curso de cada nivel educativo. Es decir, valorizando la disponibilidad de los tres niveles educativos, se generaría un ahorro de \$22.098 millones de pesos respecto de los \$6.569 millones que se deberían reinvertir, lo que arroja un ahorro neto de \$15.528 millones de pesos corrientes durante el año 2022. El potencial ahorro a nivel consolidado de las 24 provincias representaría el 1% del presupuesto total, aunque con disparidades provinciales que rondan entre el 8%-9% en algunas jurisdicciones.

Impacto Económico de la Redistribución de los Recursos. Año 2022				
Estado de Situación Educativa	Cantidad de Unidades Educativas			Total
	Inicial	Primaria	Secundaria	
1.Disponibilidad	\$ 5.473	\$ 6.516	\$ 10.108	\$ 22.098
2.Optimo	\$ 14	\$ 12	\$ 8	\$ 33
3.Excedentes	\$ 4.104	\$ 1.591	\$ 874	\$ 6.569
Total Neto (1-3)	\$ 1.369	\$ 4.925	\$ 9.234	\$ 15.528

Finalmente, estos escenarios de simulación y sensibilidad de análisis de las Plantas Orgánicas Funcionales (POFs), y de la cantidad de alumnos, iluminan los desafíos en torno a la complejidad y heterogénea dispersión al interior de cada una de las jurisdicciones provinciales, para lo cual se requiere considerar los parámetros normativos y regulatorios vigentes, el ámbito de localización urbano y rural, componentes específicos como Zonas, condiciones materiales de localización como Desfavorabilidad, entre otras. Asimismo, a nivel municipal y/o departamental se observan disparidades territoriales vinculadas a la localización poblacional que refuerzan la necesidad de planificar la asignación de los recursos.

Fuente: elaboración propia en base a información del año 2022 de la Base Usaria del Relevamiento Anual/SEIE/MEN y CGECSE/SEIE/MEN

Finalmente, **la posibilidad de impulsar políticas de redistribución de los recursos según cada nivel de gobierno requiere planificar y diseñar iniciativas de intervención diferenciadas.** El **Estado nacional tiene potencial para rediseñar las transferencias mediante la incorporación de fórmulas de financiamiento** que promuevan la efectividad de los recursos a nivel escolar y de la asignación de los docentes. El conjunto de las **jurisdicciones provinciales enfrenta el desafío de impulsar políticas de asignación de recursos de sus Plantas Orgánicas Funcionales** para destinarlos a donde existe una mayor demanda educativa, y reasignar donde se observa una asignación ineficiente.

3.4.3. Optimización y eficiencia de los recursos

Uno de los principales aspectos que justifica sostener y mejorar los niveles de inversión educativa se relaciona con los resultados obtenidos en los logros educativos. Como se analizó, una de las principales erogaciones del presupuesto educativo se concentra en los salarios docentes. Por lo tanto, indagar su vinculación con el nivel de esfuerzo educativo y el poder adquisitivo absoluto y relativo de los mismos resulta clave para evidenciar la eficiencia en la asignación de los recursos.

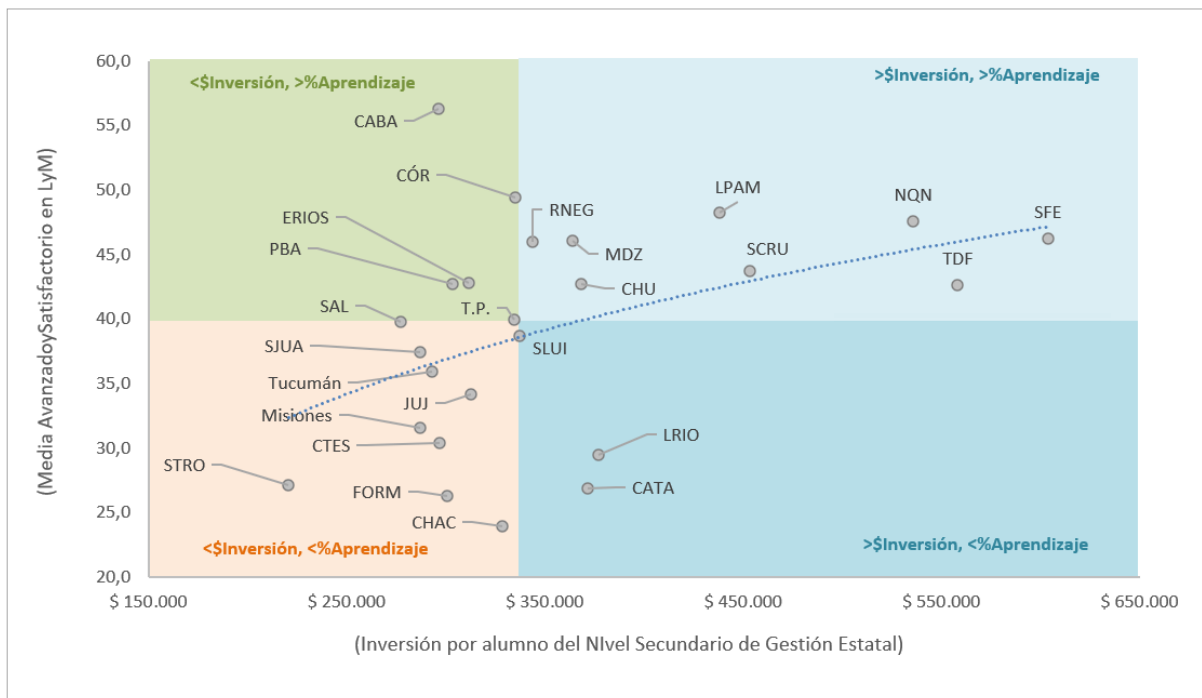
La pregunta sobre la incidencia del nivel de inversión se vincula con el impacto de la inversión en los logros alcanzados por los estudiantes. Para indagar la relación entre la **inversión educativa por alumno** y los **resultados académicos** alcanzados para el nivel secundario de gestión estatal, se consideraron los resultados de las evaluaciones estandarizadas del último año de la secundaria (5° y 6°) de la gestión estatal, correspondientes a la proporción que alcanzó resultados Satisfactorios y Avanzado de los operativos de evaluación ONE y APRENDER para los años 2005 y 2022.

Tal como se observa en el gráfico 14, **se identifica una relación positiva entre ambos indicadores con un coeficiente de correlación de 0,63 (R2), aunque la misma no resulta lineal sino cóncava expresando ciertos límites ante el aumento del nivel de inversión y la generación de resultados.**

En los cuatro cuadrantes se observan las **clasificaciones de las jurisdicciones provinciales**. En el cuadrante de mayor inversión y proporción de aprendizaje de los estudiantes que superan al promedio nacional, se ubican Río Negro, Mendoza, Chubut, La Pampa, Santa Cruz, Neuquén, Tierra del Fuego y Santa Fe. Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Buenos Aires y Salta superan el porcentaje de resultados educativos con un nivel de inversión inferior al promedio nacional.

Contrariamente, en el cuadrante de menor inversión y proporción de resultados educativos respecto al promedio nacional, se ubican ocho provincias: San Juan, Tucumán, Misiones, Jujuy, Corrientes, Formosa, Chaco y Santiago del Estero. Solo tres provincias tienen un nivel de inversión por alumno superior a la media nacional y resultados educativos inferiores: San Luis, La Rioja y Catamarca.

Gráfico 14. Inversión educativa por alumno del nivel secundario de gestión estatal y resultados de aprendizajes en Lengua y Matemática. Años promedio 2005-2022*



Nota: *Los resultados de aprendizaje de Lengua y Matemática corresponden al porcentaje de Avanzado y Satisfactorio del nivel secundario de gestión estatal promedio para los Operativos de Evaluación de los años 2013, 2016, 2019 y 2022. La inversión educativa del nivel secundario por alumno gestión estatal, considerando el promedio provincial para los años respectivamente.

Fuente: elaboración propia sobre la información publicada por CGECSE/MEN, SEIE/MEN, INDEC y MECON

En conclusión, tal como se observa en el gráfico, **la disparidad de los niveles de inversión educativa por alumno y los resultados educativos presenta una relación positiva en las jurisdicciones provinciales, aunque subsisten desigualdades que conviene profundizar para identificar posibles ineficiencias claves en la estructura del financiamiento educativo provincial.**

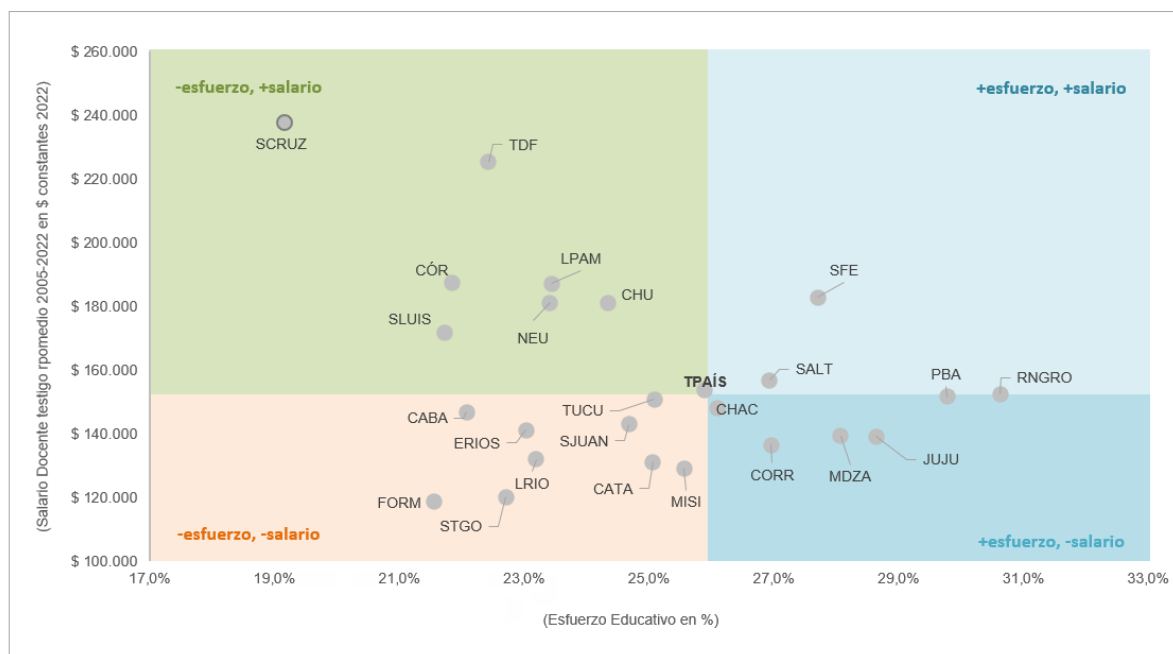
Como se analizó en las secciones previas, **la concentración del financiamiento sectorial en los salarios docentes —tanto a nivel nacional como en las jurisdicciones provinciales— resulta significativa**, y de ahí la radical importancia de indagar su relación con otros indicadores de la inversión educativa.

La **complejidad de los salarios docentes requiere identificar una remuneración testigo representativa del sector**. Para ello se consideró el salario docente bruto con 10 años de antigüedad del nivel primario de la educación común, correspondiente al promedio del período entre 2005 y 2022 en pesos constantes, junto con el nivel de esfuerzo educativo promedio para el mismo período.

De la lectura del gráfico 15, se pueden **clasificar cuatro cuadrantes en términos de la vinculación de ambos indicadores**. Las provincias con un mayor esfuerzo y un nivel salarial superior al total país son Santa Fe, Buenos Aires, Salta y Río Negro. En cambio, siete provincias alcanzan un nivel salarial docente superior al promedio nacional, aunque con nivel de esfuerzo educativo inferior: Santa Cruz, Tierra del Fuego, Córdoba, La Pampa, San Luis, Neuquén y Chubut.

Las provincias que registran niveles salariales inferiores al promedio nacional se agrupan en dos: por un lado, Chaco, Corrientes, Mendoza y Jujuy, con mayor nivel de esfuerzo educativo y, por otro, las que muestran un esfuerzo educativo inferior al promedio total del país: Ciudad de Buenos Aires, Tucumán, Entre Ríos, San Juan, La Rioja, Catamarca, Misiones, Santiago del Estero y Formosa.

Gráfico 15. Salario docente testigo y esfuerzo educativo. Años promedio 2005-2022* (en % y en \$ constantes 2022)



Nota: *El período del salario docente corresponde al promedio anual de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año respectivamente.

Fuente: elaboración propia sobre la información publicada por CGECSE/MEN e INDEC.

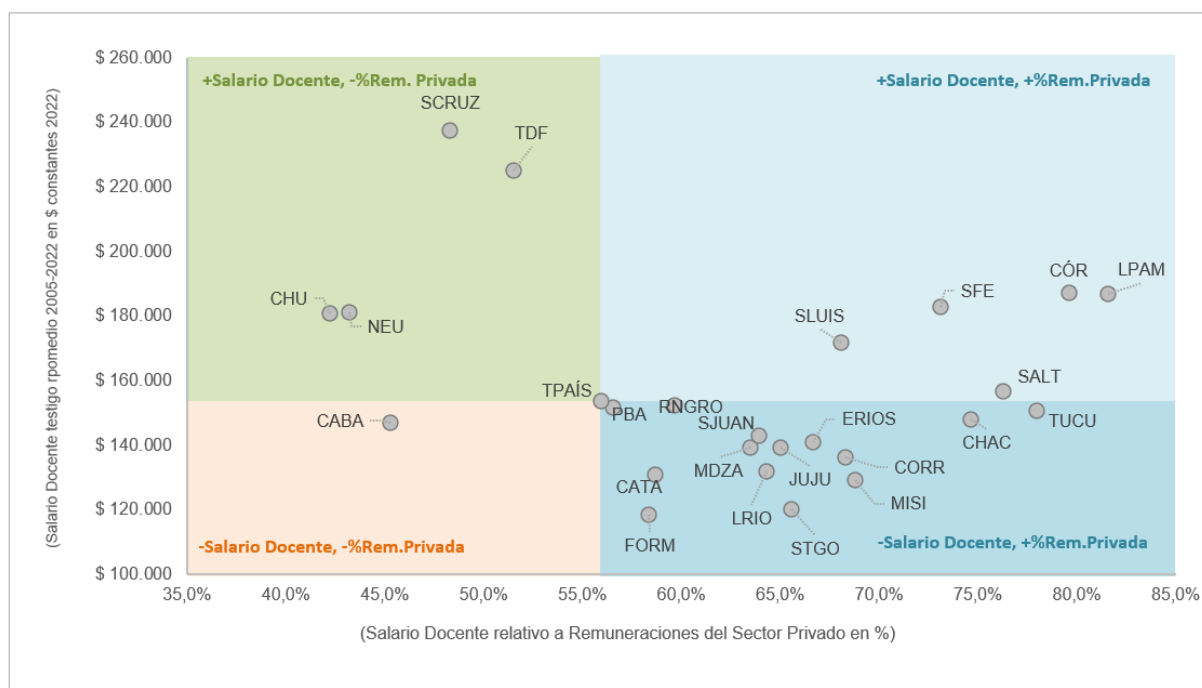
Como corolario, **la relación entre el nivel salarial docente y el esfuerzo educativo arroja un resultado negativo, ya que obedece al tamaño de la prestación de los servicios educativos en cada una de las jurisdicciones provinciales y a la complejidad de los escalafones y nomencladores de cargos docentes vigentes en cada una de las mismas.**

El nivel absoluto del salario docente por jurisdicción provincial restringe la posibilidad de observar las diferencias provinciales —como el costo de la vida entre las provincias y/o el nivel de retribución laboral docente en relación con otros ingresos a nivel provincial. **Por este motivo, cobra especial importancia indagar sobre el salario docente en términos de brecha relativa (es decir, en relación con otras remuneraciones) y el costo de vida que se identifica** en cada una de las jurisdicciones.

Para matizar el análisis del nivel absoluto de los salarios docentes, se indaga en las dos dimensiones mencionadas presentadas en el gráfico 16. Por ejemplo, si se compara el salario docente con el promedio del

salario privado registrado, observamos que el salario docente es muy poco competitivo en el mercado laboral entre los años 2005 y 2022: **en promedio, el sueldo docente representa el 55% del sector privado**, pero se evidencia una disparidad entre las jurisdicciones provinciales.

Gráfico 16. Salario docente y remuneración promedio del sector privado. Años promedio 2005-2022* (en % y en \$ constantes 2022)



Nota: *El período del salario docente corresponde al promedio anual de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año. El salario testigo del sector privado corresponde a los meses señalados respectivamente en el salario docente.

Fuente: elaboración propia sobre la información publicada por CGECSE/MEN, INDEC y MTEySS

La disparidad provincial es evidente al examinar la relación entre el nivel salarial de los docentes y las remuneraciones en el sector privado. El cuadrante que alberga la mayoría de las provincias (15 en total) se caracteriza por tener un nivel salarial docente inferior al promedio ponderado nacional, mientras que registran un porcentaje superior en comparación con otras remuneraciones del sector privado. Entre estas provincias se encuentran Buenos Aires, Río Negro, San Juan, Catamarca, Formosa, Mendoza, La Rioja, Jujuy, Santiago del Estero, Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Chaco, Corrientes y Tucumán.

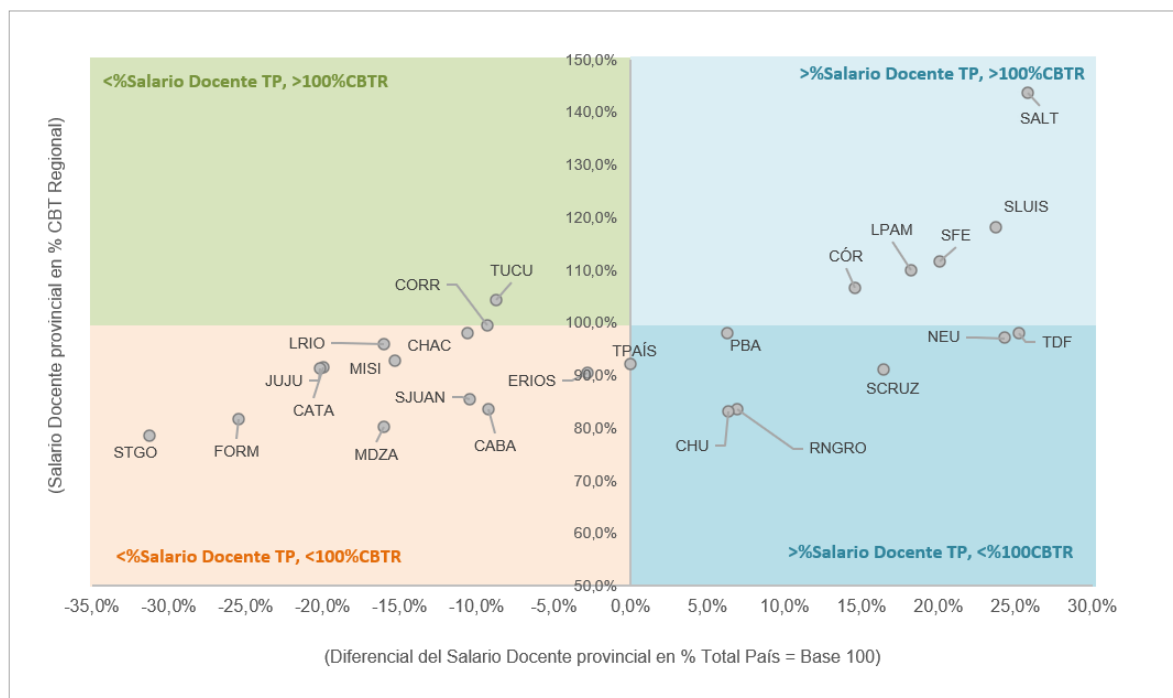
Por otra parte, solo cuatro provincias —San Luis, Santa Fe, Córdoba y La Pampa— superan el nivel salarial docente del promedio nacional y registran un porcentaje superior en relación con el promedio de las remuneraciones del sector privado. Contrariamente a esta última situación, se ubican las provincias de la región patagónica —Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego— que, superando el nivel salarial docente, tienen una participación inferior respecto de los ingresos del sector privado. La Ciudad de Buenos Aires es la única jurisdicción que se ubica en el cuadrante inferior: registra un nivel salarial docente y una relación con el sector privado inferior al promedio nacional.

De forma complementaria, **resulta interesante indagar la vinculación del salario docente con el costo de vida por habitante.** La Canasta Básica Total (CBT) permite estimar el costo de las necesidades básicas alimentarias, de vestimenta y vivienda a nivel regional, lo que permite calcular el poder de compra de consumo del salario docente en cada provincia (Gráfico 17).

La **proporción de la canasta básica cubierta por el salario testigo difiere considerablemente entre las jurisdicciones, y en solo siete provincias el salario docente se encuentra por encima del valor de la Canasta Básica Total:** Corrientes, Tucumán, Córdoba, La Pampa, Santa Fe, San Luis y Salta.

Contrariamente, seis provincias registran niveles salariales mayores al promedio nacional y no llegan al 100% de la CBT: Buenos Aires, Chubut, Río Negro, Santa Cruz, Neuquén y Tierra del Fuego. En el cuadrante que registra los menores niveles de salario docente se ubican la mayor parte de las provincias: Santiago del Estero, Formosa, La Rioja, Chaco, Misiones, Jujuy, Catamarca, San Juan, Ciudad de Buenos Aires y Entre Ríos.

Gráfico 17. Salario docente y canasta básica total. Años promedio 2005-2022*
(en % y en \$ constantes 2022)



Nota: *El período del salario docente corresponde al promedio anual de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año. El salario testigo del sector privado corresponde a los meses señalados respectivamente en el salario docente.

Fuente: elaboración propia sobre la información publicada por CGECSE/MEN e INDEC

La **complejidad del análisis sobre el salario docente entre las jurisdicciones provinciales enfrenta desafíos de una apertura de información que permita ahondar en la distribución de las remuneraciones de los docentes para caracterizar de forma acabada los ingresos.** De todos modos, **resulta interesante comparar el nivel absoluto del salario docente y su relación con otros indicadores que abordan la brecha relativa de las remuneraciones del sector.**

Es enriquecedor explorar algunas iniciativas implementadas por las jurisdicciones provinciales en la cuestión salarial, como la experiencia de la provincia de Mendoza abordada en el recuadro que sigue.

RECUADRO N° 2

Política de eficiencia: efectos del Ítem Aula en la provincia de Mendoza

En 2016, mediante la Ley N° 8.847 y el Decreto N° 228, se sancionó la implementación de un Ítem Aula que establece una política de gestión de personal que reconoce el trabajo docente en las aulas. El adicional salarial es remunerativo y se encuentra sujeto a aportes y contribuciones previsionales, asistenciales y gremiales, contemplándose para el cálculo del sueldo anual complementario (aguinaldo). Es percibido por todos los docentes que se desempeñan en cargos y horas cátedras, independientemente de la situación de revista (titulares, interinos y/o suplentes) en los distintos niveles y modalidades de la educación provincial.

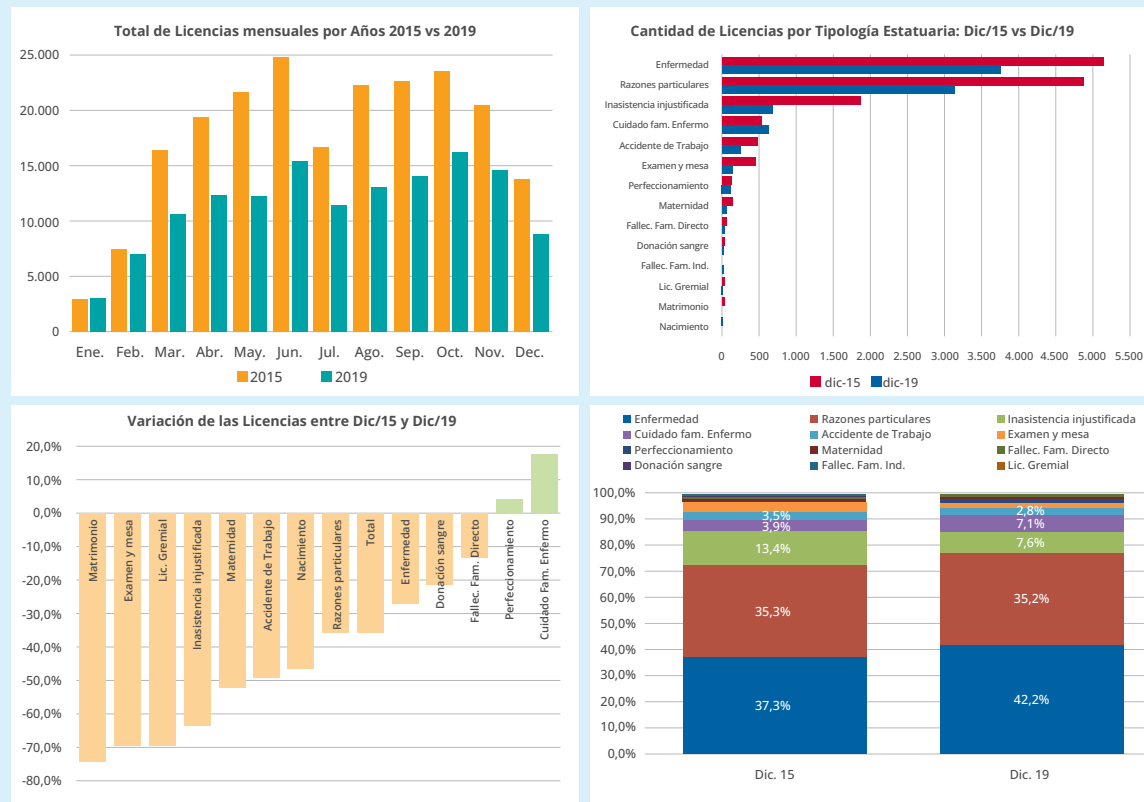
Este adicional no puede superar el 10% del salario ya que se considera sobre los componentes de Estado Docente, Zona y Antigüedad, que conforman la remuneración de los docentes. Para percibir el Ítem Aula se contemplan hasta tres inasistencias “justificadas” por mes, con un máximo de 10 anuales.

El monitoreo de la implementación de esta política salarial docente presenta evidencia favorable en un doble sentido: el pedagógico, porque apoya la continuidad de los docentes en el aula, y el presupuestario educativo, ya que permite optimizar los recursos erogados en el régimen de licencias provincial.

Según información oficial publicada por la Dirección General de Escuelas de la Provincia y presentada en el gráfico siguiente, para el año 2018, de un total de 47.000 cargos docentes, el 99,5% lo percibió cumpliendo con las pautas de asistencia laboral docente. La implementación de dicho adicional hizo caer un 36% la cantidad de días de licencia entre los meses de diciembre de los años 2015 y 2019. En este sentido, en términos porcentuales el ausentismo bajó de entre 18% y 20% —la media nacional del sistema estatal— al 5%, que es lo que tiene en todo el país el sistema privado.

A continuación, se desarrollan una serie de gráficos que evidencia la elocuente mejora en la disminución de las inasistencias por mes y tipo de licencias luego de la implementación del Ítem Aula:

Gráfico 18. Evolución de licencias docentes. Años 2015-2019



Fuente: elaboración propia en base a Informe de Gestión 2015-2019 de la Dirección General de Escuelas de la provincia de Mendoza.

El Ítem Aula favoreció la continuidad pedagógica mediante la asistencia docente frente a los alumnos en las aulas y posibilitó elevar la eficiencia de los recursos erogados correspondientes al régimen de licencias provincial. La experiencia mendocina demuestra la posibilidad de implementar políticas educativas que promuevan la redistribución de los recursos y entusiasmen al conjunto de jurisdicciones provinciales en el concierto federal.

Finalmente, a modo de conclusión de la exploración del presupuesto educativo inteligente con foco en las jurisdicciones provinciales, se evidencian algunos aspectos claves de destacar.

- **El nivel de inversión educativa en las jurisdicciones provinciales se encuentra correlacionado con el nivel de desarrollo económico (PBG) y los niveles de recaudación fiscal respectivamente.**

- La incidencia de los **recursos del Estado nacional, en su doble mecanismo de asignación —régimen de Coparticipación Federal de Impuestos y Programas Educativos Nacionales—** tiene un **potencial significativo para la disminución de las brechas de inversión educativa por alumno entre las distintas jurisdicciones provinciales del país. Esto refuerza la importancia de sostener e incrementar estos recursos para fortalecer su planificación y elevar los niveles de eficiencia en su asignación.**
- Las **jurisdicciones provinciales poseen espacio para la planificación de políticas de redistribución de las Plantas Orgánicas Funcionales (POFs) de las instituciones educativas de los distintos niveles y modalidades, que permitan optimizar los recursos del presupuesto educativo** subnacional respectivamente.
- Persiste una clara correlación positiva entre la incidencia del nivel de inversión educativa por alumno y los **resultados de logros académicos** alcanzados para el nivel secundario de gestión estatal. **Esto refuerza la moción de sostener y mejorar los niveles de inversión educativa, contemplando la necesidad de optimizar los recursos mediante una planificación de la asignación que permita elevar los niveles de eficiencia de los presupuestos provinciales.**
- Por último, pero no por ello menor, **se requiere fortalecer los instrumentos de monitoreo de la cuestión de los salarios docentes a nivel nacional y en las jurisdicciones provinciales. La evidencia demuestra la incidencia y correlación de los niveles salariales con los niveles de esfuerzo educativo y el poder de compra** en cada una de las jurisdicciones, pero persisten desafíos en torno a poder contar con información confiable que permita indagar acerca de los resultados académicos obtenidos entre los salarios docentes y las condiciones materiales y pedagógicas de los servicios educativos a nivel nacional.

4 Desafíos

Luego de analizar los antecedentes y elaborar los diagnósticos acerca del financiamiento educativo argentino, se presenta a continuación una síntesis de recomendaciones que permitan elaborar un insumo esquematizado para orientar una agenda de desafíos, clasificadas en tres grandes ejes:

1. Planificación de la asignación de los recursos,
2. monitoreo de la gestión del presupuesto educativo, y
3. evaluación de la eficiencia del uso de los recursos.

Estos ejes proponen una hoja de ruta para abordar la regulación y fuentes de financiamiento a nivel federal, diferenciando para cada nivel de gobierno las potencialidades y márgenes de acción respectivamente tendientes a imprimir mayor equidad y eficiencia en los niveles de inversión educativa.

Asimismo, la sistematización de los desafíos del financiamiento educativo en Argentina recupera e integra los intercambios recopilados en los dos Conversatorios sobre Financiamiento Educativo y Políticas Educativas, que contaron con la asistencia de diversos especialistas, académicos y referentes políticos.

Este conjunto de recomendaciones constituye posibles iniciativas de intervenciones que puntualizan ideas específicas plausibles de considerarse como insumos para la planificación y el diseño de políticas de financiación del sistema educativo argentino, contemplando al gobierno nacional, las jurisdicciones provinciales y las instituciones educativas en función de su responsabilidad como actores de decisión en el esquema de gobernanza educativa del país.

4.1. Planificar la asignación de los recursos

- Desde el Estado nacional persiste la tendencia a distribuir los fondos de los Programas Educativos Nacionales de forma proporcional en todas las jurisdicciones provinciales. Para superar las desigualdades existentes, se requiere identificar las necesidades y desigualdades a nivel escolar, y de los estudiantes, para mejorar la eficacia de los recursos de origen nacional.
- Constitución de fondos nacionales para políticas educativas estratégicas: mediante la coordinación federal y la incorporación de condicionalidades en el marco regulatorio vigente, se podría afectar parte de las transferencias a rubros específicos, tanto las del régimen de coparticipación como los programas educativos nacionales. Y fijar fórmulas de financiamiento según necesidades identificadas que permitan la redistribución de los recursos nacionales y provinciales.
- Programa Federal de Infraestructura Educativa: coordinar acciones de infraestructura educativa, comprometiendo recursos del presupuesto del Estado nacional (transferencias no automáticas) y afectando un porcentaje mínimo de los recursos coparticipables (transferencias automáticas) destinados a las jurisdicciones provinciales.
- Fondo Nacional de las Desigualdades Educativas Provinciales: promover la constitución de un fondo nacional para disminuir la inversión educativa por alumno en las instituciones educativas de gestión estatal entre las jurisdicciones provinciales, mediante la nominalización de los costos escolares. La estimación económico-financiera resulta factible en el marco fiscal. La disminución de la desigualdad permitiría acotar las brechas estructurales del gasto por alumno de gestión estatal entre las jurisdicciones provinciales, mediante la implementación de fórmulas de financiación.
- Programa Nacional de Compensación Salarial Docente: disponer de análisis pormenorizados de la implementación durante 2022 para poder contar con más información acerca de la magnitud de las diferencias salariales entre provincias, y sus implicancias.
- Reconocer la existencia de 24 sistemas educativos jurisdiccionales que presentan el desafío de diseñar estrategias nacionales que

permitan disminuir los desequilibrios provinciales fiscales y de inversión educativa en base a información objetiva, ya que el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos no resulta suficiente para disminuir las disparidades y brechas entre las provincias y al interior de cada una de las mismas.

- Evidenciar la necesidad de iniciativas que empujen el debate — con evidencia y datos desagregados a nivel escolar, docente y alumnos—, que incorporen la cuestión territorial y permitan una mayor articulación entre distintos niveles de gestión. Conocemos las grandes disparidades provinciales, pero no llegamos a desagregar las unidades de medida que permitan formular y promover políticas educativas efectivas. Urge la necesidad de realizar costos educativos nominales como insumo para la eficiencia de la asignación de los recursos en las jurisdicciones provinciales.
- Cuantificar la disponibilidad de recursos no salariales, a nivel nacional y provincial, para financiar las necesidades de las escuelas que promuevan iniciativas de optimización de los recursos disponibles, junto a la necesidad de sostener los niveles de inversión educativa.

4.2. Monitorear la gestión del presupuesto educativo

- Fomentar políticas específicas jurisdiccionales que promuevan la eficiencia en la asignación de los recursos contemplados en los presupuestos educativos provinciales. Considerar la posibilidad de incorporar esquemas de presupuestos orientados a resultados, para líneas específicas de política educativa a nivel nacional y en las provincias.
- Fortalecer el acceso a información respecto de la inversión nacional y provincial para poder conocer los rubros específicos de gasto a nivel escolar y del personal docente.
- Incentivar la reclasificación de las instituciones educativas de los niveles de educación obligatoria, considerando un promedio de alumnos por sección: 20 en Jardín de Infantes del nivel inicial, 25 en primaria y 30 en secundaria, de las instituciones educativas de gestión estatal del ámbito urbano. Esto permitirá optimizar los

recursos por el lado de la oferta de las POFs. La reclasificación de las instituciones fortalece la equidad en la asignación de los recursos. Para el 2022, considerando información oficial publicada por el MEN y contemplado dichos parámetros, se reconoce que la oferta educativa en el nivel inicial posee un 44% de disponibilidad y 51% de excedentes. En primaria, la mayoría posee disponibilidad (pudiendo incluir o extender la jornada) y, en secundaria, la mayoría de las escuelas podría incluir estudiantes ya que solo el 15% de las unidades presentaría excedentes. En términos globales, resulta mayor la disponibilidad de cupos que los excedentes de alumnos por sección de los niveles obligatorios.

- Optimizar las Plantas Orgánicas Funcionales (POFs): al contrario de otros países de América Latina, en Argentina existe una normativa destinada a optimizar la planta docente (ej., el número mínimo de alumnos para abrir un aula). Esto permitiría reasignar el espacio físico y personal docente, aunque pocas gestiones la implementaron por la economía política de la decisión.
- Fortalecer el SIGED nacional y jurisdiccional, considerando las siguientes áreas clave: (i) marcos jurídicos, normativos e institucionales, (ii) procesos de datos, (iii) infraestructura tecnológica, y (iv) desarrollo de capacidades humanas y organizativas.
- Transparentar los procesos de cobertura de las suplencias y licencias. Se presenta como uno de los desafíos de la política educativa provincial, y se toma como ejemplo el caso de la provincia de Mendoza —para el resto de las jurisdicciones no se cuenta con información pública que permita conocer en detalle los parámetros de su funcionamiento—. De manera similar, en el caso de la asignación de estudiantes, los procesos de inscripción en línea requieren una mayor transparencia en los algoritmos utilizados para establecer prioridades.
- Incorporar adicionales salariales que apoyen la asistencia y permanencia docente en las instituciones educativas de los niveles de educación obligatoria. Hay evidencia provincial que permite elevar los niveles de asistencia docente y la disminución de las licencias y suplencias, como la experiencia analizada de la provincia de Mendoza.

4.3. Evaluar la eficiencia del uso de los recursos

- Incorporar la dimensión de la insuficiencia de información para mejorar la eficiencia de los recursos disponibles a nivel nacional y provincial. Fortalecer la producción de datos e información educativa nominalizada acerca de estudiantes, docentes, condiciones materiales de las escuelas, etc.
- Promover la implementación de evaluaciones de impacto que permitan priorizar la asignación de los recursos de programas específicos, ya que Argentina es uno de los países con menor disponibilidad de este tipo de herramientas a nivel nacional y provincial.
- Ampliar la jornada escolar en el nivel primario: la apuesta a corto plazo es consolidar esta política de extensión de la jornada, incrementando aún más el tiempo de enseñanza y llegando a seis u ocho horas para el nivel primario, pero considerando llegar al nivel secundario en una etapa posterior. Esta política se contempla para las y los estudiantes más vulnerables de Argentina.
- Impulsar estudios acerca de la cantidad de alumnos por docente por nivel y modalidad, que esclarezca cómo se asignan los recursos educativos por escuelas en las jurisdicciones provinciales. Este insumo es básico para pensar estrategias de optimización y asignación de los fondos nacionales ante un contexto de restricción presupuestaria.
- Incentivar la discusión acerca de la eficiencia en el uso de los recursos en función de tres cuestiones: a) evidencia empírica: cuál sería la información necesaria para estimar el financiamiento educativo escolar (considerando la disparidad existente); b) fórmulas de asignación: cuáles son los criterios de asignación de los recursos de los docentes mediante las Plantas Orgánicas Funcionales (POFs) de la oferta educativa y su cotejo respecto de la demanda escolar; c) tipos de propuestas de recomendación de políticas públicas: cuáles son posibles y factibles para impulsar a nivel nacional y provincial complementariamente.

5 Conclusiones

El financiamiento educativo en Argentina se apoya en un conjunto de leyes que establecen diferentes mecanismos de asignación de los recursos y en metas de inversión en educación para ambos niveles de gobierno —nacional y provincial— que configuran un esquema de gobernabilidad complejo a nivel nacional.

La Ley de Financiamiento Educativo (2005) marcó un punto de inflexión al establecer el umbral de inversión mínima en el sector educativo del país. Las metas de inversión establecidas constituyeron el puntapié inicial de los esfuerzos adicionales que, de manera conjunta, la Nación y las provincias debían realizar para alcanzar su cumplimiento.

Estableciendo metas anuales, la LFE delimitó un sendero progresivo de incremento de los recursos para alcanzar la inversión del 6% del PIB en Educación, Ciencia y Tecnología en 2010. Posteriormente, la LEN estipuló que el presupuesto conjunto del Estado nacional y las jurisdicciones provinciales —destinado de forma exclusiva a la Educación— no podría ser inferior a 6% del PIB (excluyendo Ciencia y Tecnología). El análisis del período señala no solo la necesidad de proteger la inversión educativa de los vaivenes macroeconómicos con nuevos instrumentos de financiamiento educativo, sino también los desafíos vinculados a la estructura y mecanismos de asignación de recursos existentes.

En Argentina se observa **una incipiente producción de investigaciones con base empírica que ponen foco en la problematización de los efectos, causalidades y resultados vinculados a la relación entre la inversión educativa y el desempeño del sistema educativo.** La caracterización de la producción de conocimiento a nivel nacional y

subnacional permite ubicar y explorar el estado del arte en materia de investigación especializada en Argentina, con desafíos futuros tendientes a indagar los efectos de la inversión educativa en relación con la eficiencia, equidad y justicia redistributiva.

El análisis de las **relaciones intergubernamentales en el país se inscribe en la evolución histórica del federalismo fiscal, que expone los vínculos y tensiones entre los distintos niveles de gobierno —Nación, provincias y Ciudad de Buenos Aires—** en lo que toca a la responsabilidad de la prestación de los servicios educativos y la disponibilidad de los recursos que permitan sostener su financiamiento. **La correspondencia fiscal por nivel de gobierno presenta un desequilibrio estructural desde la década del 60, lo que ha generado un desequilibrio vertical** entre la captura de los recursos (a cargo del Estado nacional) y la descentralización de los gastos (a cargo de las jurisdicciones provinciales). No obstante, **en los últimos años se registran avances en la distribución secundaria de los recursos coparticipables, por la que las jurisdicciones provinciales reciben en promedio más del 54%-55%** de los recursos provenientes de esta fuente de financiamiento

En la estructura del financiamiento educativo del país **se reconocen tres fuentes de financiación vigentes, aunque poseen particularidades según la naturaleza del gasto y la fuente de afectación de los recursos**. Para conocer el destino de la inversión en educación según nivel de gobierno, en el análisis de la inversión educativa nacional es fundamental tener en cuenta: **1)** la asimetría en la correspondencia fiscal del federalismo nacional, que provee al Estado nacional de mayores recursos en relación con sus gastos; **2)** que el presupuesto educativo del Estado nacional representa una porción minoritaria del gasto público total, y **3)** que el Estado nacional tiene a su cargo el financiamiento de la educación superior universitaria, lo que torna sinuosa la cuantificación de la inversión destinada a la educación descentralizada en las jurisdicciones provinciales.

Por este motivo, en el **Gobierno nacional se evidencian márgenes de acción para la readecuación de las partidas presupuestarias según períodos de gestión de gobierno**. En efecto, identificar el

destino de los fondos nacionales (y su reasignación) permite iluminar las prioridades de la política educativa financiada. En cambio, la afectación de recursos coparticipables produjo un efecto de reemplazo de fuente de financiamiento en las jurisdicciones provinciales. Esto implicó la disminución de la inversión provincial con recursos propios y el aumento de la incidencia de los recursos coparticipables de origen nacional.

En el **ámbito de las jurisdicciones provinciales se observa una marcada concentración de la inversión en los salarios de docentes de gestión estatal**, representando el 79% del gasto total, mientras que un 13% se destina a transferencias (subvenciones) para la educación de gestión privada. Esto suma un total del 92% del presupuesto concentrado en salarios docentes. Las jurisdicciones provinciales enfrentan una significativa concentración de recursos en los salarios de los docentes, cuya flexibilidad a la baja es limitada a corto plazo. Esta circunstancia reduce considerablemente los márgenes de decisión política en lo que respecta a la asignación de recursos para satisfacer otras demandas y necesidades del sistema educativo. En consecuencia, se ven limitadas en su capacidad para direccionar eficazmente los fondos hacia áreas prioritarias y otras necesidades imperantes en el ámbito educativo.

Mediante la **perspectiva de análisis del presupuesto educativo inteligente se observaron las disparidades provinciales de la inversión educativa en relación con tres ejes de análisis: la calidad de la inversión, las políticas de redistribución y la eficiencia en el uso de los recursos**. Para dimensionar las brechas de inversión entre las jurisdicciones provinciales se consideraron diferentes indicadores relacionados con: 1) el desarrollo económico, 2) la fiscalidad, 3) la inversión educativa, 4) los resultados educativos y 5) la fuente de financiamiento sectorial.

El **desarrollo económico varía entre las provincias, con menos de la mitad superando el promedio nacional, principalmente en las regiones central y sur. Aquellas con menor Producto Bruto Geográfico Per Cápita (PBGPC)** que la media nacional, y significativamente inferior a las que la superan, necesitan invertir más en educación. Aunque la capacidad tributaria refleja niveles de esfuerzo educativo más

homogéneos, persiste la desigualdad fiscal a pesar de las transferencias nacionales automáticas y no automáticas.

El nivel de inversión en educación guarda una estrecha relación con las capacidades fiscales de cada una de las jurisdicciones provinciales. Ambos indicadores presentan un coeficiente de correlación que se ubica en el 0,81 y un coeficiente de determinación (R^2) de 0,65, lo que evidencia la significativa vinculación entre ambos y da cuenta de en qué medida el nivel de inversión por alumno se relaciona con la capacidad fiscal de las jurisdicciones provinciales.

Respecto de la **inversión educativa por alumno y los resultados académicos alcanzados para el nivel secundario de gestión estatal, se identifica una relación positiva entre ambos indicadores, con un coeficiente de correlación de 0,63 (R^2)**, aunque no es lineal sino cóncava, lo que expresa ciertos límites ante el aumento del nivel de inversión y la generación de resultados.

La concentración del financiamiento sectorial en los salarios docentes, tanto a nivel nacional como en las jurisdicciones provinciales, resulta significativa y de ahí su importancia para comprender su nivel absoluto y relativo.

Diferenciar **el origen de los recursos permite indagar la brecha estructural del financiamiento educativo provincial y la incidencia de los recursos de origen nacional. Considerando el nivel de inversión educativa por alumno de gestión estatal con financiamiento provincial, la brecha es de 8,5 entre las provincias que más y menos invierten. La incidencia de los fondos nacionales por la doble vía mencionada permite reducirla a más de la mitad y la ubica en 4,3 veces la distancia entre ambas cualidades de provincias.** Aunque la coparticipación federal muestra un significativo carácter redistributivo, no logra superar las disparidades estructurales persistentes entre las provincias. No obstante, la incidencia de los recursos de origen nacional coparticipables y de los fondos vía programas educativos nacionales contribuyó a disminuir las inequidades de la inversión educativa por alumno de gestión estatal entre las jurisdicciones provinciales.

La principal herramienta para imprimir mayores niveles de equidad educativa en las provincias es la combinación de mecanismos de asignación de recursos con criterios objetivos y transparentes, y metas educativas explícitas, sobre los cuales se promuevan políticas de financiamiento educativo.

Las **jurisdicciones provinciales tienen la oportunidad de explorar diversas opciones y alternativas para mejorar la eficiencia de los presupuestos educativos locales**, centrándose especialmente en la reestructuración de los salarios de los docentes. Este enfoque implica priorizar la jerarquización de la escala salarial y el desarrollo profesional en la carrera docente.

Bibliografía

- Alaimo, V., Gasparini, L., Cuenin, F., Rabassa, M. y Vuletín, G. (2000). "El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires. Un análisis en base a la encuesta de desarrollo social." Cuadernos de Economía N° 50. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Allegretto, S., García, E. y Weiss, E. (2022). "Public education funding in the U.S. needs an overhaul How a larger federal role would boost equity and shield children from disinvestment during downturns." *Economic Policy Institute*.
- Alvarez, H., Elacqua, G., Piñeros, L., Rivera, M. C. y Santos, H. (2018). "¿Cómo mejorar la eficiencia y la equidad de la inversión educativa en Colombia ante un panorama fiscal restrictivo? Diagnóstico y propuestas." Nota Técnica N° 01510 de la División de Educación del Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Adroque, C. (2013). "Equality of educational opportunities at public primary schools in Argentina." Education Policy Analysis Archives, N° 21. Arizona State University.
- Beccaria, L. y González, M. (2006). "Impactos de la dinámica del mercado de trabajo sobre la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina." En: Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 37, N° 146.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2017). "Mercado de trabajo y desigualdad en la Argentina. Un balance de las últimas tres décadas." En Revista Sociedad, N° 37. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Becerra, M., España, S. y Fiszbein, A. (2003). Enfoques sobre la Eficiencia del Gasto en Educación Básica en la Argentina. Documento de Trabajo N° 6. Banco Mundial.
- Bertoni, E., Elacqua, G., Méndez, C., Montalva, V., Munevar, I. Westh Olsen, A. S. y Román, A. (2020). "Seleccionar y asignar docentes en América Latina y el Caribe: un camino para la calidad y equidad en educación. Diagnóstico y propuestas." Nota Técnica N° 01900 de la División de Educación del Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bonari, D., Gasparini, L. y Fassio, A. (1998). "El impacto distributivo del gasto público en Educación en Mendoza." Anales de la XXXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Mendoza.
- Carnoy, M., Cosse, G., Cox, C. y Larrechea, E. M. (2004). Las reformas educativas en la década de 1990: un estudio comparado de la Argentina, Chile y Uruguay. Proyecto de Cooperación entre Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio de Educación de Argentina, Chile y Uruguay y Grupo Asesor de la Universidad de Standford.
- Cetrángolo, O., Jiménez, J. P. y Ruiz del Castillo, R. (2010). "Rigidities and Fiscal Space in Latin America: A Comparative Case Study." Macroeconomía del Desarrollo Serie. Santiago, Naciones Unidas.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004). "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina." Revista N° 84 de la Cooperación Económica para América Latina y el Caribe.
- Claus, A. (2021). "Impactos de la extensión de la jornada escolar en América Latina y el Caribe." En: Revisión de la literatura mundial y buenas prácticas de formación integral. Documento Técnico: Programa de Aceleración del ODS4 para Bogotá. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Claus, A. y Bucciarelli, M. (2020d). El financiamiento educativo en Argentina: el desafío de la equidad bajo un esquema federal. Documento de Trabajo N°194. Buenos Aires: CIPPEC.
- Claus, A. (2020e). "La desigualdad estructural de la inversión educativa por alumno en Argentina entre 1991-2019." Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 10, n. 17. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação.
- Claus, A. (2019a). "El financiamiento educativo en América Latina: entre balances y desafíos." Dossier de Revista Propuesta Educativa N° 52, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina.

- Claus, A. (2019b). "La relación Fiscal-Educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos." *Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre*, v.9, n.16. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação.
- Claus, A. y Sánchez, B. (2019c). "El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década." Documento de Trabajo N° 178. Buenos Aires: CIPPEC.
- Claus, A. (2018). "El impacto de la infraestructura escolar en los aprendizajes de las escuelas secundarias." III Congreso Latinoamericano de Medición y Evaluación Educacional (COLMEE 2018). INNEd, INEE, MIDE-UC, INEVAL, Montevideo, Uruguay.
- Claus, A. (2015). Estudio de Costo-Beneficio del Informe Evaluativo Final del Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU), Préstamo N° 2424/OC-AR. Organización de Estados Iberoamericanos, Argentina.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). "El enfoque de brechas estructurales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible aplicado al análisis de las provincias argentinas." Serie Estudios y Perspectivas N° 48, Oficina de Buenos Aires, CEPAL.
- Cruz, T., Plank, D., Elacqua, G., Marotta, L., Soares, S. y Cossi, J. (2019). "Novo Fundeb: Prós e contras das propostas em debate." Nota Técnica N° 01745 de la División de Educación del Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Diéguez, H., Llach, J. y Petrecolla, A. (1991). El gasto público social. PRONATASS-ITDT, Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Programación del Gasto Público Social (1999). Caracterización y evolución del Gasto Público Social. Ministerio de Economía de la Nación, Argentina.
- Dirección General de Escuelas (2020). Informe de Gestión 2015-2019 elaborado por la Dirección General de Escuelas de la provincia de Mendoza.
- Delfino, J. A. (1986). "Los determinantes del aprendizaje y la asignación de recursos escolares." Instituto de Economía y Finanzas. *Revista de Economía y Estadística*, Cuarta Época, Vol. 27, No. 1. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Elacqua, G., Jacas, I., Krussig, T., Méndez, C. y Neilson, C. A. (2022). "*The Welfare Effects of including Household Preferences in School Assignment Systems: Evidence from Ecuador.*" División de Educación del Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Elacqua, G., Aguilera, A., Lavin, J., Margitic, J. y Neilson, C. A. (2022). "Cuantificando los beneficios de digitalizar y centralizar la postulación y asignación a escuelas." División de Educación del Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Elacqua, G., Westh, O., Anne, S. y Velez-Ferro, S. (2021). "*The Market Design Approach to Teacher Assignment: Evidence from Ecuador.*" División de Educación del Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Elacqua, G., Marotta, L., Bertoni, E., Méndez, C., West Olson, A. S., Román, A. y Soares, S. (2020). "¿Es desigual el financiamiento escolar en América Latina?" División de Educación del Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Elacqua, G., Marotta, L., Bertoni, E., Martinez, M., Soares, S., Santos, H. y Vegas, E. (2018). "*School Finance in Latin America: A Conceptual Framework and a Review of Policies.*" División de Educación del Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Elacqua, G., Montt, P. y Santos, H. (2013). Financiamiento compartido: Antecedentes, evidencia y recomendaciones. Claves de Políticas Públicas. Universidad Diego Portales.
- Epele, N. y Puig, J. (2013). "Incidencia distributiva del gasto público en educación de la provincia de Buenos Aires." Documento de Trabajo N° 05. Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas. Ministerio de Economía de Buenos Aires.
- Epele, N., Chalela, L. y Puig, J. (2013). "Gasto público en educación: explorando la eficiencia relativa de los gobiernos subnacionales argentinos." *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Rosario, provincia de Santa Fe.
- Fiszbein, A.; Giovagnoli, P.I. y Patrinos, H.A. (2007). "*Estimating the Returns to Education in Argentina Using Quantile Regression Analysis: 1992-2002.*" En *Económica*, VI LIII, N° 1-2. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

- Flood, C., Harriague, M., Gasparini, L. y Vélez, B. (1994). El gasto público social y su impacto redistributivo. Secretaría de Programación Económica. Ministerio de Economía. Buenos Aires.
- Flood, C., Harriague, M. y Gasparini, L. (1993). "Impacto distributivo del gasto público social: Argentina." Anales de la XXVIII Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política, Tucumán.
- Garriga, P., Puig, J. y Salinardi, L. (2015). "Eficiencia y equidad del gasto público en educación como clave para el desarrollo de las provincias argentinas." Documento de Trabajo N° 17. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Garriga, P. y Salinardi, L. (2014). "Gasto público en educación en Argentina: ¿Qué tan (in) eficientes son las provincias?" Informe publicado por el CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Gasparini, L. y Porto, A. (1995a). Impacto distributivo del gasto público provincial y municipal en la provincia de Buenos Aires. Cuadernos de Economía N° 8. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Gasparini, L. y Porto, A. (1995b). Medidas de equidad y política fiscal: teoría y una aplicación. En Porto (ed.). Finanzas Públicas y Economía Espacial, Universidad Nacional de La Plata.
- Gasparini, L. y Porto, A. (1992). "El impacto distributivo del gasto social." Desarrollo Económico. V 31, N° 124.
- Guardarucci, I., Puig, J. y Salinardi, L. (2012). Incidencia del gasto público en educación: nueva evidencia para la Provincia de Buenos Aires en base a la Encuesta Anual De Hogares. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Jackson, K., Johnson, R. y Persico, C. (2015). "*The effects of school spending on educational and economic outcomes: evidence from school finance reforms.*" Working Paper 20847. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH.
- Jaimovich, A., Elacqua, G., Rodriguez Silva, J., Guerrero Liora Schwartz, M. y Román A. (2022). "Financiamiento de la educación en Chile: Un análisis del funcionamiento de la subvención escolar." Nota Técnica N° 02615 de la División de Educación del Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Llach, J. (2006). El desafío de la equidad educativa. Buenos Aires, Granica.
- Levaïç, R. y Ross, K. N. (2002). Asignación de recursos a la educación: utilizando formulas de financiación de las escuelas. Instituto Internacional de Planeamiento Educativo. UNESCO.
- Marchionni, M. y Alejo, J. (2014). "El financiamiento de la educación básica a lo largo de la transición demográfica en Argentina." Documento de Trabajo N° 163. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Ministerio de Educación de la Nación (2018). Argentina en PISA 2018: informe de resultados. Secretaría de Evaluación, Argentina.
- Morduchowicz, A. (2019). "El financiamiento educativo argentino." En: El financiamiento educativo en América Latina: entre balances y desafíos. Dossier de Revista Propuesta Educativa N° 52, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina.
- Morduchowicz, A. (2011). "La asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina." En: Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à Educação no Brasil, IPEA. Brasil.
- Morduchowicz, A. (2002). El federalismo fiscal-educativo argentino. En: Políticas Educativas y Territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno. IIPE – UNESCO. Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. (2002). El financiamiento educativo en Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales. IIPE – UNESCO. Buenos Aires.
- OECD (2020). *Education Policy Outlook in Germany*. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Petrei, H. (1998). Ensayos de Economía de la Educación. AHE Editor.
- Rivas, F. (2021). El financiamiento de la educación en América Latina. Investigaciones y estudios 2013-2019.

- Rivas, A. y Dborkin, D. (2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? Documento de Trabajo N° 162. CIPPEC.
- Rivas, A., Rossignolo, D. y Filc, G. (2012). “¿Cómo distribuir la educación? Los efectos distributivos de las metas educativas, el gasto público y los impuestos en la Argentina.” Documento de Trabajo N° 95. CIPPEC.
- Rivas, A., Bezem, P. y Mezzadra, F. (2012). Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. CIPPEC.
- Riquelme, G. C. (2023). La construcción del campo de la economía de la educación en Argentina. Editorial de la Universidad Nacional del Sur y Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Riquelme, G. C. (2014). Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina pos-crisis. Buenos Aires, La Bicicleta Ediciones.
- Riquelme, G. C. y Kodric, A. I. (2013). Deuda social educativa: gasto social en educación y atención del derecho a la educación. Ediciones Lumière.
- Riquelme, G. C. (2004). La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público. Colección Ideas en Debate. Consejo Editor de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 2004
- Riquelme, G. C. (2000). La educación formal y no formal de los trabajadores: diferenciales para el área metropolitana, regiones y por ingresos. Programa MECOVI-Argentina. Buenos Aires, INDEC. BID-BM-CEPAL.
- Salim, L. (2007). Incidencia distributiva del Gasto Público en Educación en la Provincia de Buenos Aires. Consejo Federal de Inversiones, Ministerio de Economía, Buenos Aires.
- Templado, I. (2023). Infraestructura escolar y aprendizajes: evidencia para la Argentina. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) y Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung.
- UNESCO y Banco Mundial (2023). *Education Finance Watch*. World Bank (WB), The Global Education Monitoring (GEM) Report y el Institute for Statistics (UIS-UNESCO).

