

**Evolución de la
Inversión en
Educación en
Argentina entre el
2015-2021**

Proyecto:
“Justicia fiscal y derecho humano a la
Educación: Diagnóstico, participación e
incidencia en América Latina y el Caribe”



DOCUMENTO DE TRABAJO N° 01

Evolución de la inversión en Educación en Argentina entre el 2015-2021¹

Marcela Browne²

Marisa Álvarez³

Natalia Gardyn⁴

Abril, 2023

¹ Este trabajo es parte del Proyecto: "Justicia fiscal y derecho humano a la Educación: Diagnóstico, participación e incidencia en América Latina y el Caribe", coordinado por la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd), Red de Justicia Fiscal para América Latina y el Caribe (RJFLAC) y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), auspiciado Open Society Foundation.

² Marcela Browne. Fundación SES/CADE.

³ Marisa Álvarez. Fundación SES/UBA

⁴ Natalia Gardyn. Fundación SES/UBA

INDICE

I. Introducción.....	5
1.1. El financiamiento educativo en Argentina	5
1.2. La educación como inversión pública social	8
II. La inversión educativa argentina en el período 2015-2021.....	14
2.1. Análisis de la inversión educativa.....	15
2.1.1. Inversión educativa del Gobierno nacional.....	16
2.1.2. Inversión educativa de los gobiernos subnacionales.....	18
2.1.3. Inversión educativa consolidada	19
2.2. Análisis de la inversión educativa por rubros.....	21
Política de inversión salarial	21
2.3. Inversión educativa por niveles.....	23
2.4. Inversión por Estudiante	26
III. Agenda 2030: indicadores del ODS 4 a nivel nacional	31
IV. Estancamiento de la inversión en educación	38
V. Estimación del déficit de financiamiento en el sector educativo.....	40
5.1. Brechas de la inversión educativa.....	42
5.2. Estimación de recursos necesarios para el cumplimiento del derecho a la educación al 2030	45
VI. Comentarios Finales	51
VII. Referencias bibliográficas	53

GRÁFICOS Y TABLAS

Gráficos

Gráfico 1. Evolución de la inversión en educación, ciencia y tecnología consolidada en porcentaje de PBI, 2005-2020	7
Gráfico 2. Gasto público consolidado, 2015-2020.....	9
Gráfico 3. Inversión pública social, según sector y como porcentaje del gasto público total, 2020.....	10
Gráfico 4. Peso relativo del presupuesto educativo con sectores seleccionados en el gasto público total consolidado, período 2015-2020	11
Gráfico 5. Composición del gasto público nacional por finalidad y jurisdicciones, 2021... 11	
Gráfico 6. Inversión pública consolidada en educación en porcentaje de PBI, 2015-2020	15
Gráfico 7. Inversión educativa del Gobierno nacional a valores constantes, 2015-2021... 16	
Gráfico 8. Inversión ejecutada del Ministerio de Educación Nacional, 2021.....	17
Gráfico 9. Inversión educativa provincial a valores constantes, 2015-2021.....	18
Gráfico 10. Inversión educativa consolidada a valores constantes, 2015-2020	20
Gráfico 11. Inversión educativa clasificada por objeto de gasto, 2020	21
Gráfico 12. Evolución del salario docente a valores constantes, 2010-2022.....	22
Gráfico 13. Evolución de la inversión educativa por nivel en porcentaje de PBI 2015-2020	25
Gráfico 14. Inversión pública por niveles educativos, 2020.....	25
Gráfico 15. Evolución de la inversión por estudiante, total país.	26
Santiago del Estero y Tierra del Fuego, en dólares, 2015-2020.....	26
Gráfico 16. Inversión por estudiante, nivel primario, en porcentaje del PBI per cápita, 9 países	29
Gráfico 17. Inversión por estudiante, nivel secundario, en porcentaje del PBI per cápita, 9 países	30
Gráfico 18. Roles para el fortalecimiento de la gestión institucional y pedagógica del nivel secundario	48
Gráfico 19. Incremento de la inversión educativa necesaria estimada al 2030	50

Tablas

Tabla 1. Inversión pública en niñez y adolescencia.....	13
Tabla 2. Variación interanual de la inversión educativa del gobierno nacional, a valores constantes, 2015-2021.....	16
Tabla 3. Variación interanual de la inversión educativa provincial a valores constantes, en porcentaje, 2015-2020.....	19

Tabla 4. Inversión educativa en Argentina, en dólares y en % de PBI, 2015-2020.....	20
Tabla 5. Estudiantes del nivel inicial, primario, secundario y terciario	23
Tabla 6. Estudiantes del nivel inicial, primario, secundario y terciario de instituciones de gestión estatal	23
Tabla 7. Cantidad de instituciones del nivel universitario por sector de gestión	24
Tabla 8. Cantidad de estudiantes de instituciones del sector estatal por nivel educativo, 2021	27
Tabla 9. Cantidad de estudiantes de instituciones del sector estatal por nivel educativo, 2021	28
Tabla 10. Indicadores ODS 4 del nivel inicial	32
Tabla 11. Indicadores ODS 4 del nivel primario.....	33
Tabla 12. Indicadores ODS 4 del nivel secundario.....	33
Tabla 13. Indicadores ODS 4 del nivel superior.....	35
Tabla 14. Indicadores ODS 4 Transversales.....	36
Tabla 15. Gasto primario total por meta del ODS 4, en millones de pesos corrientes.....	37
Tabla 16. Gasto primario total por meta del ODS 4, en valores constantes y en dólares	37
Tabla 17. Inversión educativa en el presupuesto total provincial según marco regulatorio.....	41

I. Introducción

El presente informe nacional analiza la evolución y tendencias de la inversión pública en educación durante el período 2015-2021, contemplando las brechas de financiamiento existentes para alcanzar una educación de calidad en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4.

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

El proyecto considera como vía la implementación de políticas tributarias progresivas para aumentar el financiamiento de los sistemas de educación pública de manera sostenible, justa y progresiva a fin de que los gobiernos puedan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, especialmente el ODS 4.

La Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE) realiza acciones coordinadas, articuladas y complementarias de respeto mutuo y diálogo para fortalecer labores de movilización, investigación e incidencia, con el fin de generar respuestas conjuntas de alcance nacional y regional que sirvan de manera eficaz al posicionamiento de una agenda de trabajo con espacios gubernamentales claves que fortalezcan las demandas por más y mejor financiamiento educativo sostenible.

1.1. El financiamiento educativo en Argentina

Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal. La reforma constitucional del año 1994 establece que "el gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional". También señala que cada provincia (gobiernos subnacionales) podrá dictar su propia constitución, basándose en los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, asegurando su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 113 de la legislación educativa vigente, la administración del Sistema Educativo Nacional es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación y de los poderes ejecutivos de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El organismo de concertación de la política educativa nacional es el Consejo Federal de Educación.

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

Esta decisión se basó en la reforma del sistema de coparticipación federal de impuestos. En 1988, a través de la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, se establece un nuevo régimen de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias. Del monto recaudado se distribuyó un 42.34 % a la Nación; un 54.66 % al conjunto de provincias adheridas; el 2 % para el recupero del nivel relativo de ciertas provincias (Buenos Aires 1.5701 %, Chubut 0.1433 %, Neuquen 0.1433 %, Santa Cruz 0.1433 %) y el 1 % para un Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias con el fin de atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales. Luego de esta distribución primaria, se realizó una distribución secundaria del monto recaudado para las provincias, estableciendo coeficientes de reparto de fondos entre las jurisdicciones basados en la población, la brecha de desarrollo y la dispersión demográfica.

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

La Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, establecía que "la inversión pública consolidada total en educación (base 1992) será duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20% anual a partir del presupuesto 1993; o se considerará un incremento del 50 % en el porcentaje (base 1992: 4 %) del Producto Bruto Interno, destinado a educación en 1992 y que el Poder Ejecutivo nacional financiará total o parcialmente programas especiales de desarrollo educativo que encaren las diversas jurisdicciones con la finalidad de solucionar emergencias educativas, compensar desequilibrios educativos regionales, enfrentar situaciones de marginalidad, o poner en práctica experiencias educativas de interés nacional, con fondos que a tal fin le asigne anualmente el presupuesto, o con partidas especiales que se habiliten al efecto".

Sin embargo, durante el período 1993-2001 no se cumplieron las metas de inversión establecidas en dicha legislación. Por ello, a partir del cambio de gobierno y luego de la fuerte crisis que atravesó Argentina en 2001, se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo en 2005.

La Ley de Financiamiento Educativo constituye un hito en la historia de la educación argentina, ya que fue la primera ley específica para el financiamiento del sector. Dicha

Evolución de la inversión en Educación en Argentina entre el 2015-2021

Justicia fiscal y derecho humano a la educación: diagnóstico, participación e incidencia desde América Latina y Caribe

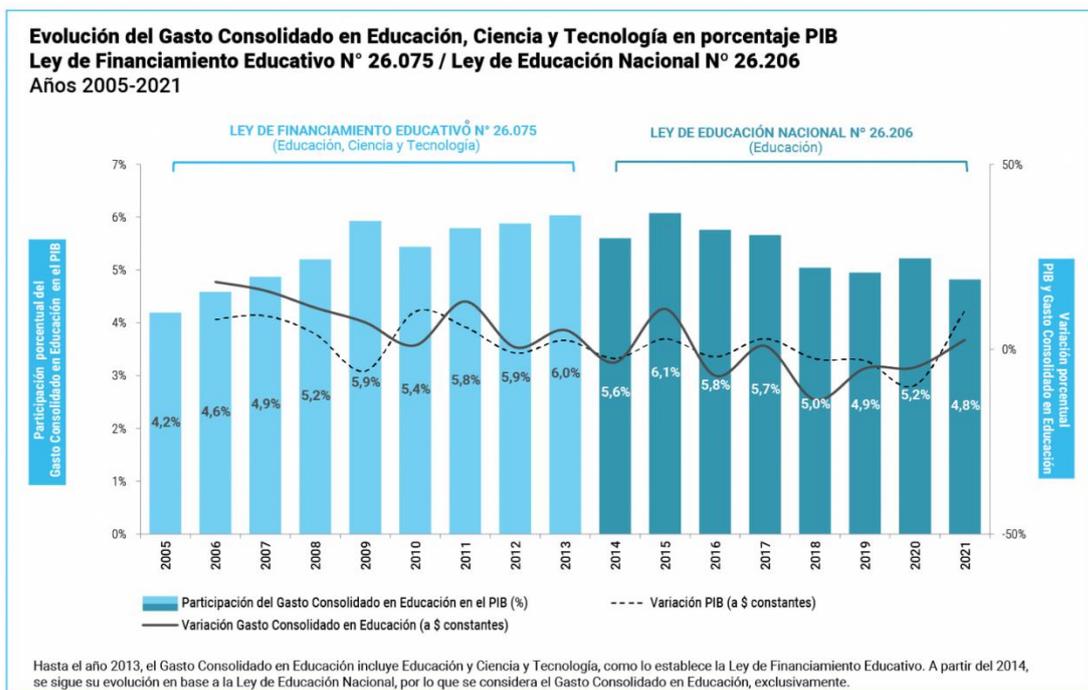
norma estableció una meta de inversión para educación, ciencia y tecnología en 2010, del 6 % del PBI. Para ello, se fijó un porcentaje de distribución de responsabilidades con relación al incremento de la inversión durante el período 2006-2010, determinando que el 40 % de ese monto incremental sería responsabilidad del Estado nacional y el 60 % responsabilidad de las jurisdicciones. Asimismo, se estableció un índice para la distribución de los recursos coparticipables afectados por año, según jurisdicción y en función de la ponderación de los siguientes criterios: matrícula (80 %), incidencia de ruralidad (10 %) y población no escolarizada (10 %).

La Ley de Financiamiento Educativo establecía 6 % del PBI no sólo para educación, sino también para ciencia y tecnología, que en Argentina representa entre el 0.5 y el 1 % del PBI.

Luego, con la derogación de la Ley Federal de Educación, a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional en el año 2006, se establece que el Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional y que cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley de Financiamiento Educativo, el presupuesto consolidado del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ***destinado exclusivamente a educación***, no será inferior al seis por ciento (6 %) del Producto Bruto Interno (PBI).

A continuación, se presenta la evolución de la inversión educativa en el período 2005-2020.

Gráfico 1. Evolución de la inversión en educación, ciencia y tecnología consolidada en porcentaje de PBI, 2005-2020



Fuente: CGECSE/SEIE/ME en base a información suministrada por las Jurisdicciones Provinciales, la Dirección de Presupuesto/SsCA/ME, CGN/Ministerio de Economía de la Nación, Oficina Nacional de Presupuesto/Ministerio de Economía, e INDEC/Ministerio de Economía.

Como se puede observar, el gráfico se divide en dos etapas: 2005-2013 y 2014-2020. Esto se debe a que el Ministerio de Educación de la Nación consideraba, de manera agregada, la inversión en educación, ciencia y tecnología dentro del gasto consolidado para establecer el porcentaje de PBI destinado a estos sectores. Y a partir de 2014, cumpliendo lo establecido por la Ley de Educación Nacional, se considera el análisis del 6 % de la inversión solo para el sector educación.

A pesar del esfuerzo de la Nación y de las jurisdicciones, fue recién en el año 2015 que se alcanzó una inversión educativa del 6 % del PBI. Sin embargo, a partir del cambio de gobierno en el 2016, la inversión educativa comienza nuevamente a contraerse hasta llegar en el 2019 al 4.8 % del PBI, lo que implicó un retroceso en la inversión de más de una década.

Actualmente, el Sistema Educativo Nacional se rige principalmente, por las Leyes de Educación Nacional N° 26.206, de Educación Técnico Profesional N° 26.058 y de Educación Superior N° 24.521.

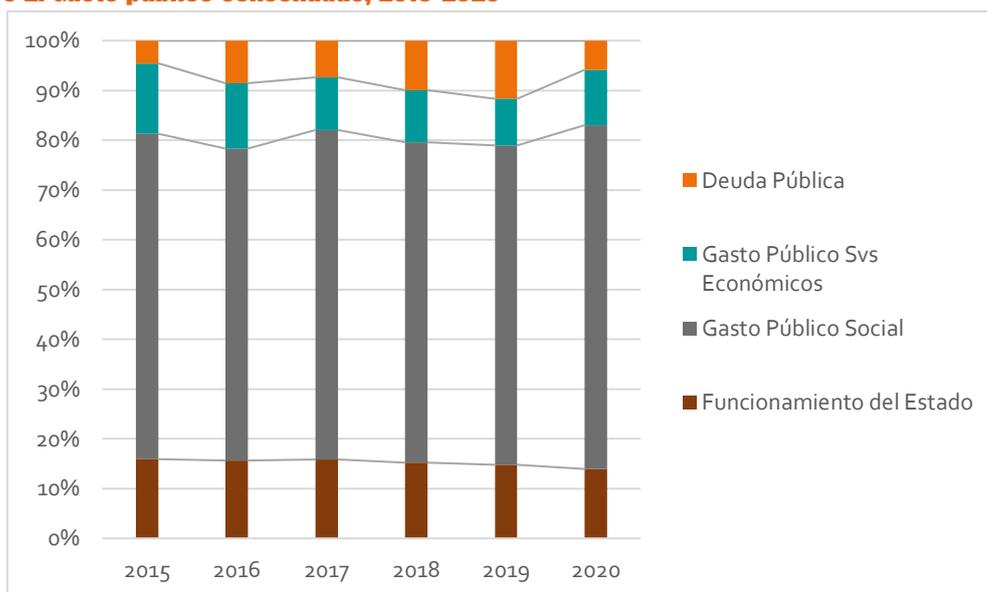
1.2. La educación como inversión pública social

La Ley de Educación Nacional vigente, establece que *"la educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación"*. En tal sentido, y bajo los principios del pleno ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado a nivel constitucional y por los tratados internacionales, la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social que deben ser garantizados por el Estado.

Basados en estos principios y, desde una concepción del financiamiento educativo que contemple la perspectiva del derecho a la educación, es que esta última debe ser considerada en el presupuesto público como una inversión y no un gasto.

En Argentina, del total del gasto público consolidado, aproximadamente el 70 % se destina a la inversión pública social (que incluye educación, cultura, ciencia y técnica, salud, agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social, previsión social, trabajo y otros servicios urbanos), el 14 % al funcionamiento del Estado (que incluye la administración general, justicia, defensa y seguridad), el 11 % al gasto público en servicios económicos (vinculados con la producción primaria, energía y combustible, industria, servicios, transporte y comunicaciones) y un 6 % a la deuda pública.

Gráfico 2. Gasto público consolidado, 2015-2020



Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos perteneciente a la Dirección Nacional de Política Macroeconómica - Subsecretaría de Programación Macroeconómica - Secretaría de Política Económica y Secretaría de Hacienda. Serie Gasto Consolidado.

Como se ve en el gráfico 2, en el período 2015-2020⁵, la participación del presupuesto destinado al funcionamiento del Estado en relación con el gasto público total, se mantuvo relativamente estable, representando un 16 % en el 2015 y disminuyendo a 14 % en el 2020.

La deuda pública presentó variaciones significativas en la participación: de un 5 % que representaba del gasto público total en el año 2015, llegó a representar el 12 % en el año 2019. Como se puede observar, en el año 2020 se revierte la participación recuperando el valor inicial del período a partir de un proceso de reestructuración de la deuda pública externa.

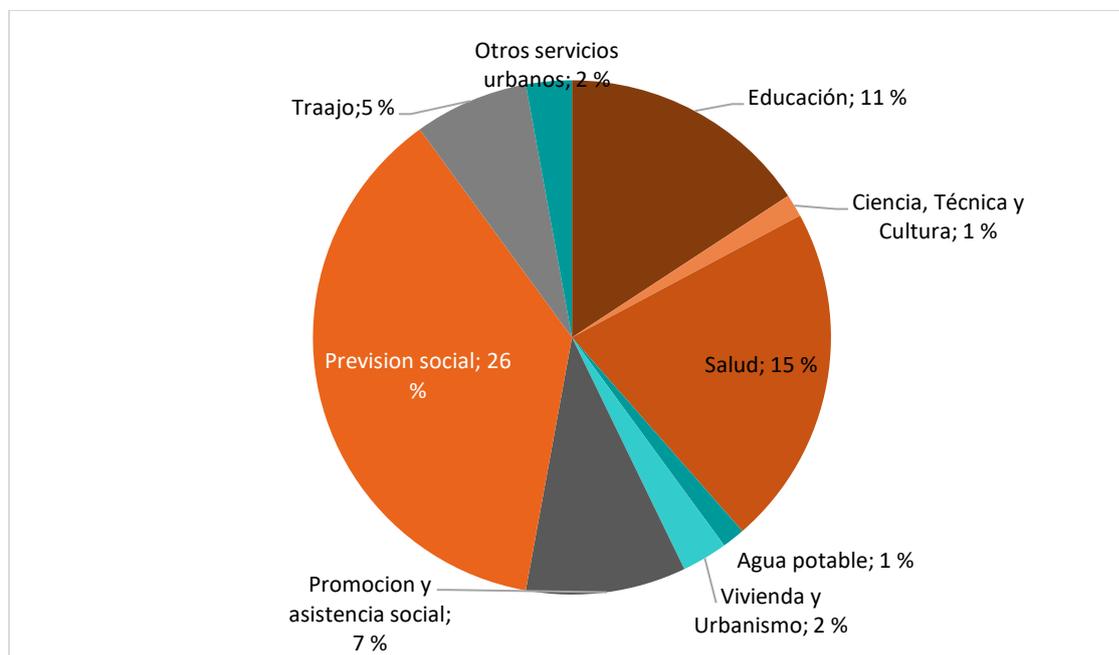
El gasto público social tuvo un incremento significativo en la participación del gasto total durante el período graficado, a pesar de que en el año 2016 se registró una reducción y alcanzó solo el 63 % del gasto público total, habiendo aumentado el gasto en servicios económicos y de la deuda en detrimento del gasto en las áreas vinculadas a lo social. Recién en el año 2020, y como respuesta al contexto de la pandemia, aumentó su representación llegando casi al 70 % del gasto total debido al incremento de las acciones vinculadas con la promoción y asistencia social pública. La contención de la emergencia por el Covid estuvo en el centro de las prioridades del gobierno y se reorientaron recursos de otras áreas para atender los programas vinculados con la emergencia sanitaria. En ese sentido, resulta relevante analizar la prioridad fiscal del sector educación frente al resto de los sectores intervinientes en la inversión pública social.

En el gráfico 3 se puede observar que en el 2020 previsión social y salud, con 26 % y 15 %, respectivamente, fueron los sectores con mayor peso en relación a los otros sectores que incluyen la inversión pública social. Educación representó un 11 % del gasto público total,

⁵ El 2020 es el último año disponible para el gasto consolidado.

duplicando el presupuesto destinado a trabajo. Para promoción y asistencia social se destinó el 7 % del gasto público total.

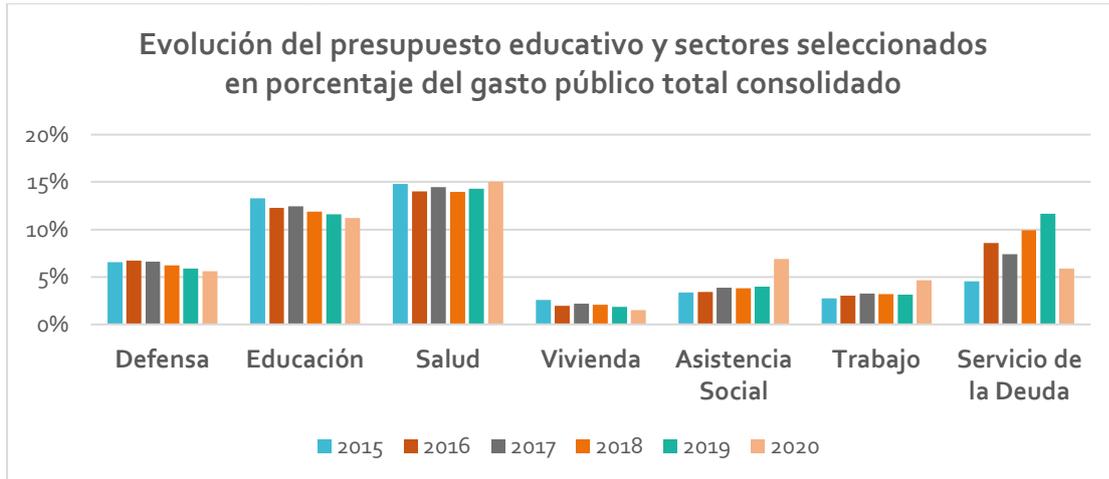
Gráfico 3. Inversión pública social, según sector y como porcentaje del gasto público total, 2020.



Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, perteneciente a la Dirección Nacional de Política Macroeconómica - Subsecretaría de Programación Macroeconómica - Secretaría de Política Económica y Secretaría de Hacienda. Serie Gasto Consolidado.

La evolución de la magnitud de la inversión en el sector educación presenta una alerta si se lo analiza en relación con otros sectores. Como se observa en el gráfico 4, la presencia del sector educativo en el gasto social y total fue decreciente en forma constante, mostrando que las prioridades oficiales se centraron en otras áreas sociales. El indicador presenta una tendencia a la baja, es decir, el porcentaje de inversión pública en educación, respecto al gasto público total, disminuye de 13 a 11 %, quedando muy por debajo del promedio de la región de América Latina y el Caribe, la cual representa casi el 16 % (Banco Mundial). Asimismo, se ubica por debajo de los márgenes del compromiso de financiamiento pactado en los ODS: entre 15 y 20% del gasto público.

Gráfico 4. Peso relativo del presupuesto educativo con sectores seleccionados en el gasto público total consolidado, período 2015-2020

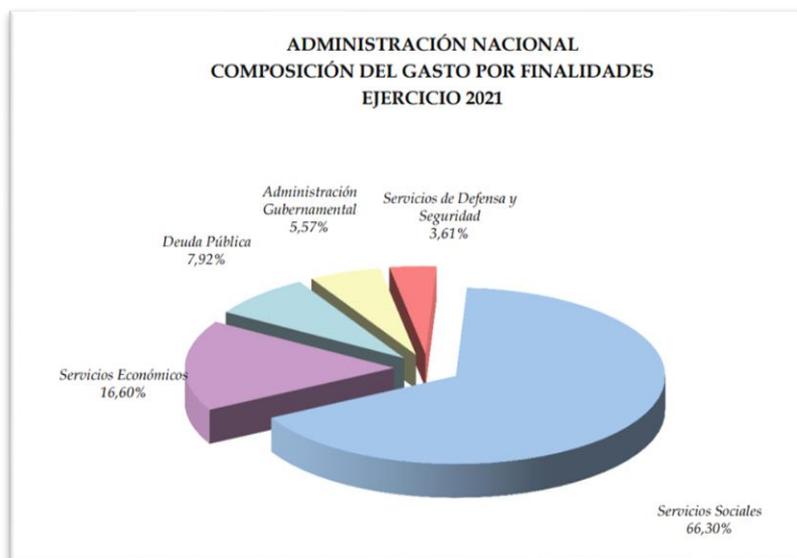


Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos perteneciente a la Dirección Nacional de Política Macroeconómica - Subsecretaría de Programación Macroeconómica - Secretaría de Política Económica y Secretaría de Hacienda. Serie Gasto Consolidado.

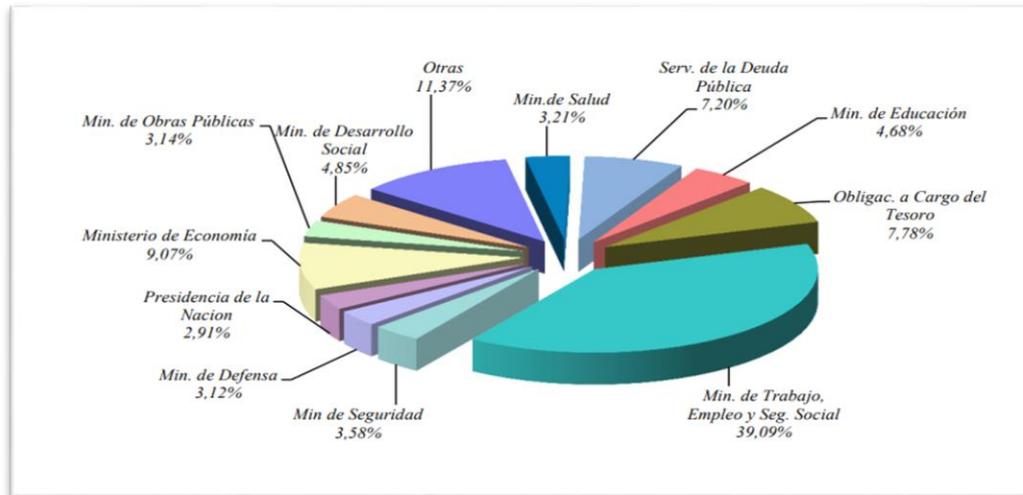
Otros sectores que presentan un descenso sostenido y progresivo para este indicador son defensa y vivienda. Como contraparte, se puede observar una tendencia incremental en el sector asistencia social y trabajo (con un incremento exponencial en el 2020 como respuesta a la pandemia) y el de servicio de la deuda hasta el año 2019 (luego disminuye por los acuerdos en torno al pago de la misma con los organismos de crédito).

Aún con dicha reestructuración, si se analiza el presupuesto destinado al servicio de la deuda en el año 2021 (774.959 millones de pesos), **por cada peso argentino que el Gobierno nacional destinó a educación, 1.42 pesos se destinaron al pago de intereses de la deuda.**

Gráfico 5. Composición del gasto público nacional por finalidad y jurisdicciones, 2021



**GASTOS: DISTRIBUCIÓN JURISDICCIONAL
EJERCICIO 2021**



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

De acuerdo con el Informe de Análisis elaborado por la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC)⁶, en el año 2021 la ejecución de la inversión pública social fue de un 28.2 % superior al crédito inicial aprobado. Los programas sociales tuvieron una diferencia de 128.4 % respecto al crédito inicial aprobado, en particular por los incrementos destinados a los programas REPRO (7194 %), Potenciar Trabajo (106.2 %), Políticas Alimentarias (120.9 %) y Becas Progresar (57.1 %). Esto se debió a la incorporación de nuevos beneficiarios. Como contraparte, los intereses de la deuda se redujeron 16.9 % respecto al 2020 (OPC, 2022).

La OPC cuenta con un monitor fiscal, herramienta que permite dar seguimiento periódico a la ejecución presupuestaria de categorías programáticas vinculadas, entre otras, a políticas que en su diseño incorporan la perspectiva de niñez y adolescencia, ya que constituye una política transversal en el presupuesto nacional.

Según la OPC:

A mediados de 2020, existían en Argentina 13 151 586 niños, niñas y adolescentes (grupo de personas hasta 17 años). El 57.1 % era pobre y el 15.8 % indigente, valores muy superiores a los del promedio general de la población. Un total de 4.6 millones de niños y niñas y 2.9 millones de adolescentes se encontraron bajo la línea de pobreza. Las tasas de pobreza e indigencia en hogares con niños, niñas y adolescentes triplicaron a las de los hogares sin ellos. El 40 % de los hogares con personas ocupadas en donde viven menores de edad se encontró por debajo de la línea de pobreza. Esto implica que pese a contar con al menos un ingreso

⁶ La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina brinda soporte al Poder Legislativo para profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. En su página web <https://www.opc.gob.ar/> publica los documentos e informes de análisis y cuenta con Monitores Fiscales a nivel nacional y jurisdiccional.

laboral, dicho ingreso no resultó suficiente para cubrir las necesidades básicas familiares. De otro lado, el 96.9 % de los niños, niñas y adolescentes en edad de educación obligatoria (4 a 17 años) se encontraba escolarizado, asistiendo la mayoría a establecimientos de gestión estatal. Para el segmento no obligatorio ese porcentaje baja a 14.5 %. La incidencia de la pobreza cae de modo abrupto si el/la jefe/a de hogar logra concluir sus estudios secundarios. Sin embargo, uno de cada seis hogares con jefe/a universitario/a se encontró por debajo de la línea de pobreza.

Las acciones emprendidas por el Estado nacional para atender a niños, niñas y adolescentes implicaron un esfuerzo presupuestario de 3.6 % del PBI en el 2020, y representaron el 12.7 % del gasto total. Las políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones generales de la población, pero que tienen impacto también sobre este segmento, insumieron 2.4 % adicional.

Tabla 1. Inversión pública en niñez y adolescencia

Ejecución de los gastos vinculados a niñez y adolescencia por categoría			
Millones de pesos y porcentaje			
	Categoría	Devengado 13/11	Participación
1	Ayuda económica a hogares con niños, niñas y/o adolescentes	\$ 727.279,40	85,5%
2	A Ayuda en especie a hogares con niños, niñas y/o adolescentes	\$ 8.199,37	1,0%
2	B Distribución en especie para el cumplimiento de políticas generales de Estado	\$ 21.458,11	2,5%
3	Políticas sobre niñez y adolescencia ejecutadas mediante transferencias a provincias y/o municipios	\$ 78.615,65	9,2%
4	Políticas sobre niñez y adolescencia ejecutadas mediante transferencias a instituciones y organismos no gubernamentales	\$ 6.558,19	0,8%
5	Políticas sobre niñez y adolescencia ejecutadas por agentes propios o contratados por el Estado Nacional	\$ 3.349,21	0,4%
6	Gastos funcionales y complementarios de las políticas públicas vinculadas a niñez y adolescencia	\$ 4.361,38	0,5%
7	Inversión en infraestructura (construcciones)	\$ 277,18	0,0%
Total		\$ 850.249,80	100,0%

Fuente: OPC sobre la base de E-SIDIF.

Los esfuerzos estatales fueron insuficientes para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de este grupo etario, resultando necesario profundizar la atención sobre él para garantizar su acceso a derechos básicos.

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

Como se expresaba en apartados anteriores, la Ley de Financiamiento Educativo establecía las metas para la inversión necesaria en el período 2005-2010, pero incluía a ciencia y tecnología, es decir, no era exclusivamente para educación.

Por ello, a partir de 2014, y siendo que la Ley de Financiamiento Educativo ya se encontraba vencida, el Ministerio de Educación de la Nación publica la información relativa a inversión educativa separada de las inversiones en Ciencia y Tecnología.

El Ministerio de Educación de la Nación cuenta con una Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), la cual está encargada de relevar, procesar y generar información vinculada con los costos del sistema educativo y de evaluar el cumplimiento de la Ley de Educación Nacional en torno a las metas de aumento global de la inversión en educación por parte del Gobierno nacional y de los Gobiernos subnacionales (jurisdicciones)⁷.

Según datos oficiales de la CGECSE, solo en el año 2015 se logró cumplir con la meta de inversión educativa del 6 % del PBI prevista en la Ley de Educación Nacional.

Cabe recordar que los gobiernos subnacionales en Argentina son los responsables de brindar y garantizar los servicios educativos de los niveles de educación inicial, primaria, secundaria y terciaria (educación superior no universitaria) y las modalidades previstas en la legislación nacional del sector (educación especial, educación técnica profesional, educación rural, educación intercultural bilingüe, educación en contexto de privación de la libertad y la educación domiciliaria y hospitalaria), mientras que el gobierno nacional es responsable de la educación superior universitaria y programas vinculados con políticas educativas transversales o priorizadas.

Por esta razón, se analiza la inversión que hacen los gobiernos subnacionales, tanto los indicadores del presupuesto educativo en relación con el presupuesto total de cada provincia, como la inversión por estudiante y la política salarial, ya que constituye el rubro de mayor magnitud (entre el 80 y 90 % del presupuesto) en la inversión educativa total.

⁷ Ver objetivos, actividades y documentos e informes del área en la página web del Ministerio de Educación: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/cgecse>

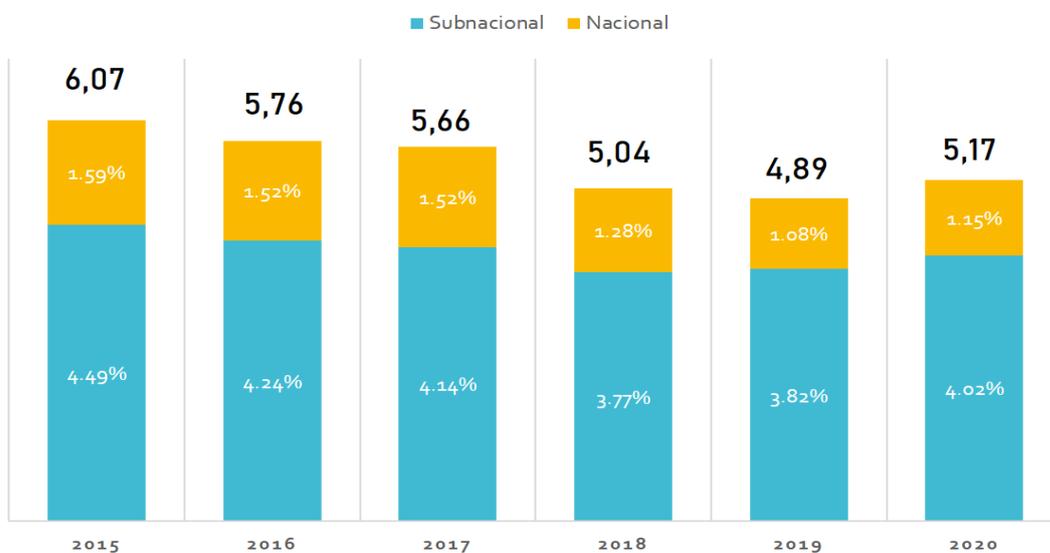
2.1. Análisis de la inversión educativa

Para analizar la inversión educativa se considera la magnitud del presupuesto que le corresponde a los gobiernos provinciales y al gobierno nacional, así como las políticas educativas que se financian.

Como ya se ha mencionado, el 2015 fue el único año en que la inversión educativa llegó al 6 % del PBI, en el que alrededor de 1.5 % correspondió a la inversión en educación del gobierno nacional y 4.5 % a la inversión educativa provincial.

A partir del año 2016, con el cambio de gobierno y de la concepción del rol del Estado nacional en los servicios educativos, se observa una contracción de la inversión educativa. Durante el período 2016-2019 se produce una desinversión en educación de 1.18 puntos del PBI (ver gráfico 6).

Gráfico 6. Inversión pública consolidada en educación en porcentaje de PBI, 2015-2020



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

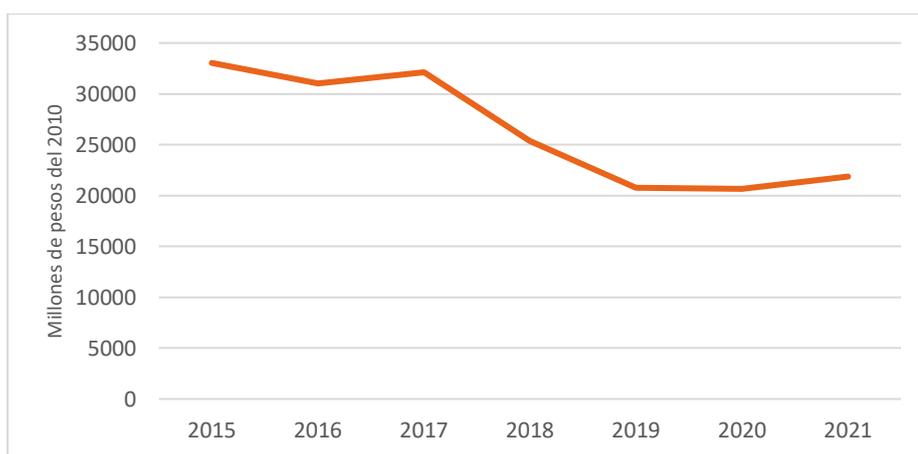
En el año 2020, último año disponible con información consolidada, se observa un recupero de 0.28 % del PBI para la inversión educativa, de los cuales el 0.20 % fue producto de las provincias y el 0.08% el Gobierno nacional.

2.1.1. Inversión educativa del Gobierno nacional

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

Si se analiza la tendencia de inversión durante el período 2015-2021, a valores constantes (en pesos del 2010) se puede observar la tendencia a la baja de la inversión educativa del Gobierno nacional.

Gráfico 7. Inversión educativa del Gobierno nacional a valores constantes, 2015-2021



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

Si se analiza la variación porcentual de la inversión educativa a valores constantes en el período mencionado, se observa una reducción de este tipo de inversión del orden del 34 %, pero en el año 2021 se presenta un recupero a valores constantes.

Tabla 2. Variación interanual de la inversión educativa del gobierno nacional, a valores constantes, 2015-2021

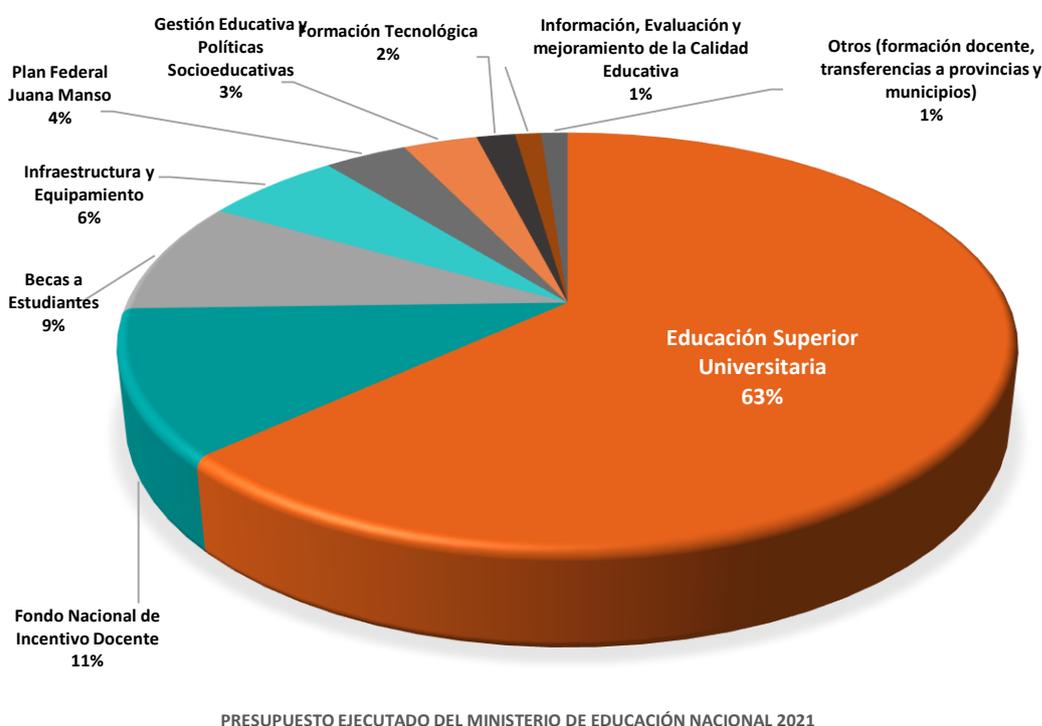
Año	Variación interanual (valores constantes)
2016	↓ - 6.2 %
2017	↑ 3.6 %
2018	↓ - 21 %
2019	↓ - 18.2 %
2020	↓ - 0.5 %
2021	↑ 5.8 %

Fuente: elaboración propia en base a CGECSE e IPC- INDEC.

El presupuesto ejecutado por el Ministerio de Educación Nacional en el año 2021 fue de 503.407 millones de pesos correspondiente al 92.1% del crédito asignado y una participación del 4,97% en el presupuesto público nacional total.

La inversión del Ministerio de Educación Nacional en dicho año se destinó principalmente a Educación Superior (63.2 %) y al Fondo Nacional de Incentivo Docente (11.4 %). El resto del presupuesto se destinó a la gestión educativa, a la innovación y desarrollo de la formación tecnológica, al mejoramiento de la infraestructura escolar (con eje en el nivel inicial), a la implementación del Plan Juana Manso, así como a la capacitación y formación docente; también a la gestión y asignación de becas a estudiantes y otras acciones destinadas a asegurar la calidad en la educación, con igualdad de oportunidades y posibilidades en toda la República Argentina (ver gráfico 8). De acuerdo a datos provisorios, estas acciones implican una inversión educativa del 1.09 % del PBI.

Gráfico 8. Inversión ejecutada del Ministerio de Educación Nacional, 2021



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

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

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

El Programa “Acompañar Puentes de Igualdad” tiene como finalidad la revinculación y la finalización de la escolaridad de todos y todas las niñas, niños y adolescentes que se hayan visto perjudicados por la pandemia. Esta iniciativa cuenta con cuatro líneas de acción: la revinculación escolar; la permanencia en la escolaridad de los niveles obligatorios; el acompañamiento a las trayectorias y el egreso del nivel cursado.

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

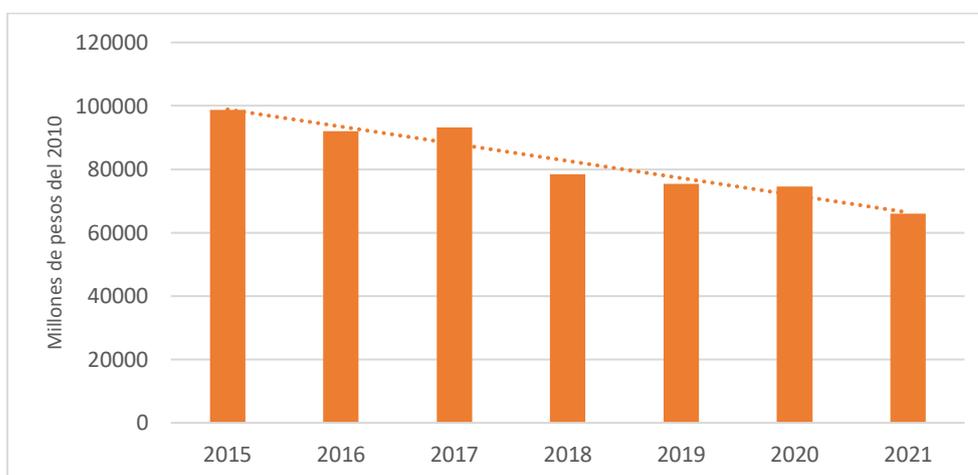
2.1.2. Inversión educativa de los gobiernos subnacionales

La inversión en educación que realizan los gobiernos subnacionales se destina principalmente a garantizar las condiciones mínimas del servicio educativo de los niveles inicial, primario, secundario y terciario (educación básica y superior no universitaria).

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

En el período analizado (2015-2021) se presenta una tendencia a la baja en la inversión si se analiza a valores constantes del año 2010.

Gráfico 9. Inversión educativa provincial a valores constantes, 2015-2021



Fuente: elaboración propia en base a la información del CGECSE para la serie 2015-2020. El año 2021 se elaboró a partir del crédito inicial aprobado en la Ley de Presupuesto de cada provincia.

Como no se dispone aún de la información del presupuesto ejecutado por las provincias para el 2021, se analiza la variación de la inversión educativa provincial a valores constantes para el período 2015-2020.

La inversión educativa provincial en dicho período presenta una reducción del orden del 24.6 %. Es decir, se replica la tendencia a la baja del Gobierno nacional. Asimismo, dicho porcentaje se corresponde con la tendencia a la baja del salario docente a valores constantes, dada la inelasticidad del gasto en la inversión educativa provincial, ya que el 90 % del presupuesto corresponde a gastos corrientes del rubro personal.

A continuación, se presenta en la tabla 3, la variación interanual de la inversión educativa provincial, a valores constantes para el periodo de referencia.

Tabla 3. Variación interanual de la inversión educativa provincial a valores constantes, en porcentaje, 2015-2020

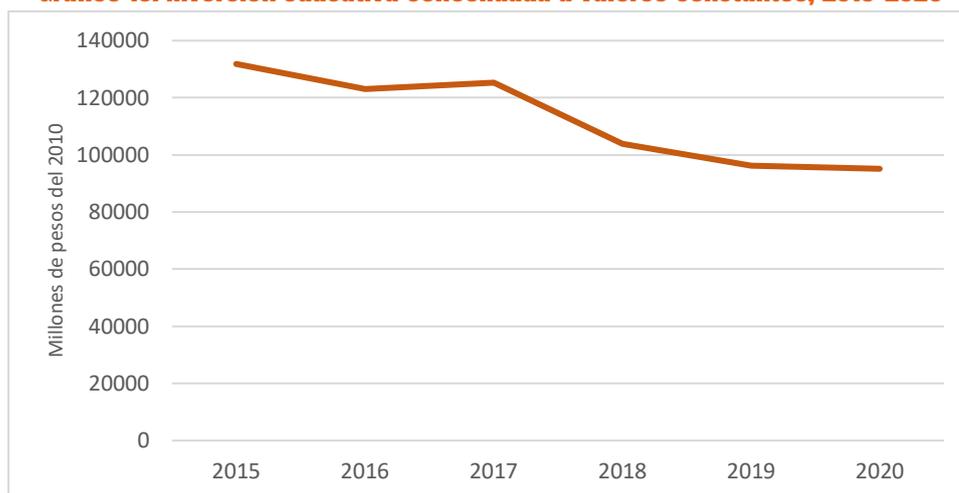
Año	Variación interanual (valores constantes)
2016	↓ - 6.8 %
2017	↑ 1.3 %
2018	↓ -15.9 %
2019	↓ - 3.8 %
2020	↓ -1.3 %

Fuente: elaboración propia en base a CGECSE e IPC-INDEC.

Como se puede observar en la tabla, a excepción del año 2017, todos los años registran una reducción real de la inversión educativa. De acuerdo a las estimaciones previstas a la ejecución presupuestaria 2021, esta tendencia se mantiene.

2.1.3. Inversión educativa consolidada

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

Gráfico 10. Inversión educativa consolidada a valores constantes, 2015-2020

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

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

La Ley de Educación Nacional establece la meta de financiamiento en función del indicador del PBI, pero si se analiza en valores de moneda extranjera (por ejemplo, en dólares) se observa que el indicador del PBI no es el adecuado para establecer el presupuesto necesario como meta de inversión.

Como se puede observar en la tabla 4, en el año 2017 aunque disminuye el porcentaje de PBI destinado a educación, aumenta el valor destinado respecto al año anterior. Lo mismo ocurre, aunque de manera inversa, en el año 2020, si bien aumenta el porcentaje de PBI destinado a inversión educativa en el país, disminuye en términos monetarios respecto al año anterior.

Tabla 4. Inversión educativa en Argentina, en dólares y en % de PBI, 2015-2020

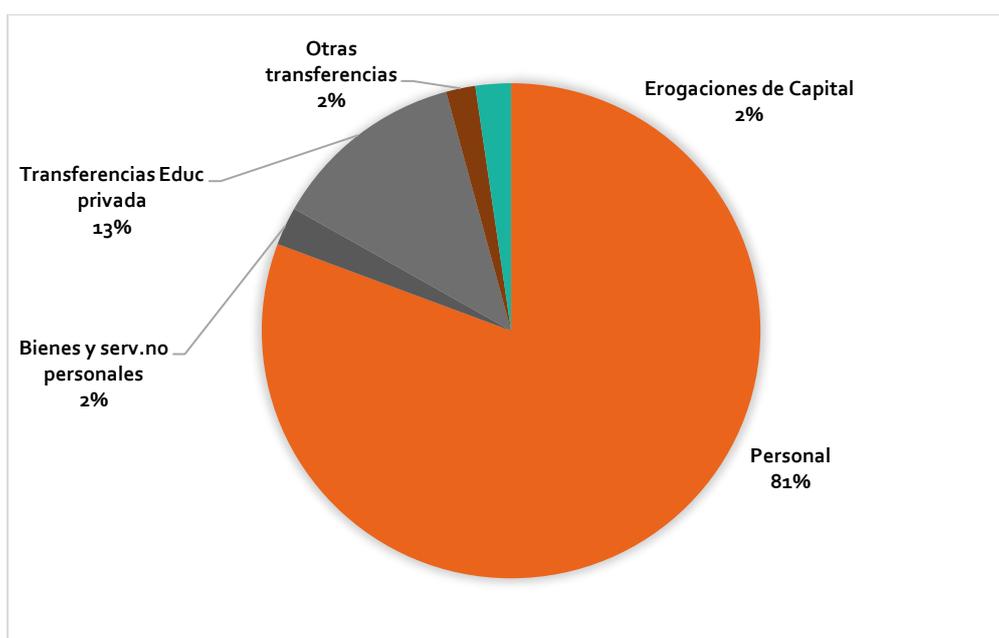
Año	Inversión pública en educación en dólares y en % de PBI					
	Provincias		Nación		Total	
	en dólares	en % PBI	en dólares	en %PBI	en dólares	en %PBI
2015	28,836,016,567	4.49 %	10,187,333,787	1.59 %	39,023,350,354	6.07 %
2016	23,616,602,116	4.24 %	8,435,597,508	1.52 %	32,052,199,623	5.76 %
2017	26,520,913,274	4.14 %	9,706,184,046	1.52 %	36,227,097,320	5.66 %
2018	19,734,963,421	3.77 %	6,685,004,273	1.28 %	26,419,967,694	5.04 %
2019	17,227,469,356	3.86 %	4,863,463,280	1.09 %	22,090,932,636	4.95 %
2020	15,637,024,152	4.06 %	4,456,678,203	1.16 %	20,093,702,354	5.22 %

Fuente: Elaboración propia en base a la CGECSE, Ministerio de Educación. TC promedio del Banco Central.

2.2. Análisis de la inversión educativa por rubros

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

Gráfico 11. Inversión educativa clasificada por objeto de gasto, 2020



Fuente: CGECSE, Ministerio de Educación de la Nación.

A nivel provincial, se destina también parte del presupuesto público educativo para transferencias a instituciones educativas de gestión privada. Principalmente estas transferencias tienen como destino subvencionar los salarios docentes de las plantas orgánicas funcionales. La magnitud en el presupuesto educativo de estas partidas también varía según la provincia y puede llegar a representar más de un 20 % del total del presupuesto educativo. En el gráfico 11 se presenta el promedio del total país por cada uno de los rubros.

Política de inversión salarial

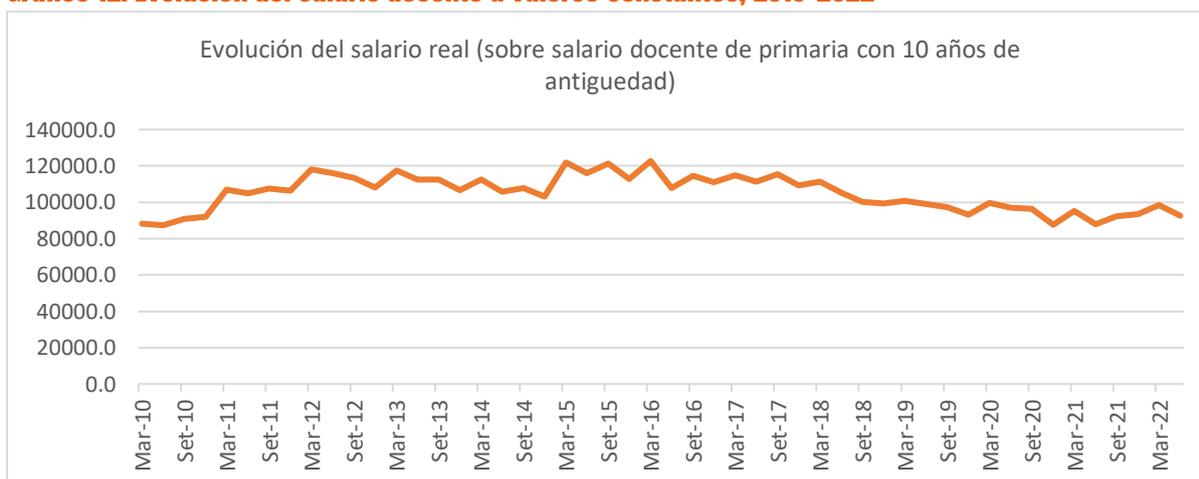
La estructura de la inversión educativa se concentra en los gastos corrientes del sistema, en particular en los sueldos y las transferencias (que en su mayoría financian los salarios del personal docente de las escuelas de gestión privada). Por lo tanto, la magnitud del gasto en educación está fuertemente correlacionado con las políticas salariales.

Además, existe un Fondo Nacional de Incentivo Docente que responde a las asistencias financieras otorgadas a los gobiernos provinciales a través del Consejo Federal de Educación. Su objetivo es contribuir con el mejoramiento de la retribución de los docentes de todo el país que prestan servicios dentro del sistema educativo, tanto como gestión estatal como privada subvencionada, de las escuelas e institutos dependientes de las universidades nacionales y de las fuerzas armadas y de seguridad. Asimismo, comprende las transferencias para atender las compensaciones por desigualdades salariales.

A través de la Ley de Financiamiento Educativo del año 2005, se creó el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, cuyo objetivo es contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales se evalúe fehacientemente que, a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no resulta posible superar dichas desigualdades.

Ahora bien, si se analiza la evolución del salario bruto testigo del Maestro de Grado de educación primaria, de jornada simple y con 10 años de antigüedad, con la inclusión del financiamiento tanto jurisdiccional como nacional y en valores constantes, se observa el mayor valor durante el período marzo-2015/marzo 2016 (ver gráfico 12).

Gráfico 12. Evolución del salario docente a valores constantes, 2010-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de la serie de Salarios estimados por la Coordinación General de Estudio de Costos (CGECSE)/SEeIE/ME, en base a información proporcionada por las jurisdicciones (normativas, decretos, etc.) y la evolución del IPC (hasta jun 2012: INDEC- jul 2012 a mar-2016: IPC-CABA-abr 16 en adelante: INDEC).

Desde el pico de marzo de 2016, la tendencia a la baja real del salario es constante, con una pérdida del valor real de un 28 % hacia diciembre de 2021.

2.3. Inversión educativa por niveles

El sistema educativo argentino contaba en el año 2021 con un total de 12 937 253 estudiantes del nivel inicial, primario, secundario y terciario.

Tabla 5. Estudiantes del nivel inicial, primario, secundario y terciario

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total	12 536 492	12 683 910	12 734 813	12 861 062	13 014 116	12 840 952	12 937 253
Común	11 132 889	11 287 588	11 389 209	11 454 017	11 530 641	11 556 007	11 637 858
Inicial	1 733 374	1 765 405	1 798 831	1 836 781	1 851 601	1 807 986	1 691 446
Primario	4 816 692	4 814 965	4 822 602	4 822 689	4 832 979	4 859 105	4 887 910
Secundario	3 680, 507	3 746 170	3 791 310	3 832 054	3 866 041	3 904 519	4 057 348
Superior no universitario	902 316	961 048	976 466	962 493	980 020	984 397	1 001 154
Especial	124 829	115 917	113 134	110 622	107 470	101 898	101 107
Inicial	22 569	21 960	20 390	19 378	19 211	16 288	15 305
Primario	57 125	54 456	53 456	51 501	50 263	47 823	46 606
Secundario	17 166	15 337					
Talleres de Ed. Integral	27 969	24 164	39 288	39 743	37 996	37 787	39 196
Adultos	1 278 774	1 280 405	1 232 470	1 296 423	1 376 005	1 183 047	1 198 288
Primario	176 956	171 859	145 435	166 965	176 435	157 582	158 919
Secundario	554 900	555 997	537 498	557 803	580 402	515 903	535 950
Formación Profesional	546 918	552 549	549 537	571 655	619 168	509 562	503 419

Fuente: Anuario Estadístico 2021, Ministerio de Educación de la Nación.

Del total de los estudiantes del sistema educativo, casi tres cuartos (9 613 90) asisten a instituciones de gestión estatal.

Tabla 6. Estudiantes del nivel inicial, primario, secundario y terciario de instituciones de gestión estatal

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total	9 126 011	9 234 937	9 241 332	9 344 072	9 533 665	9 439 251	9 617 390
Común	7 873 814	7 992 265	8 048 294	8 091 628	8 210 121	8 293 951	8 453 920
Inicial	1 152 532	1 175 768	1 197 879	1 231 364	1 264 901	1 259 621	1 206 993
Primario	3 523 465	3 513 250	3 511 648	3 513 476	3 537 684	3 576 579	3 629 452
Secundario	2 597 819	2 642 838	2 666 611	2 697 783	2 738 539	2 776 911	2 919 986

Evolución de la inversión en Educación en Argentina entre el 2015-2021

Justicia fiscal y derecho humano a la educación: diagnóstico, participación e incidencia desde América Latina y Caribe

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Superior no universitario	599 998	660 409	672 156	649 005	668 997	680 840	697 489
Especial	95 655	88 278	85 006	81 876	78 789	74 403	74 069
Inicial	19 742	19 166	17 824	17 063	17 055	14 419	13 607
Primario	43 284	40 381	39 191	37 319	36 442	34 661	34 008
Secundario	32 629	28 731	27 991	27 494	25 292	25 323	26 454
Talleres de Ed. Integral							
Adultos	1 156 542	1 154 394	1 108 032	1 170 568	1 244 755	1 070 897	1 089 401
Primario	175 344	170 367	143 984	165 340	174 678	155 896	157 397
Secundario	500 917	505 038	489 130	507 306	531 590	475 553	495 543
Formación Profesional	480 281	478 989	474 918	497 922	538 487	439 448	436 461

Fuente: Anuario Estadístico 2021, Ministerio de Educación de la Nación.

En cuanto al nivel universitario, Argentina en el año 2021 contaba con 67 instituciones de sector estatal, esto quiere decir que el presupuesto se programa a través del Ministerio de Educación de la Nación.

Tabla 7. Cantidad de instituciones del nivel universitario por sector de gestión

Sector de gestión	Total	Universidades	Institutos universitarios
	133	112	21
Estatal nacional	61	57	4
Estatal provincial	6	5	1
Privado	65	50	15
internacional	1	0	1

Fuente: Anuario estadístico 2020-2021, Ministerio de Educación de la Nación.

Según la última información disponible publicada por el Ministerio de Educación de la Nación, a través del Anuario de Estadísticas Universitarias, en el 2020 el sistema universitario contaba 2 318 255 estudiantes de pregrado y grado. De esta cifra, el sector estatal concentra el 80.8 % de los estudiantes universitarios. En relación a los estudiantes de posgrado, en el mismo año se registraron 114 973 estudiantes en el sector estatal.

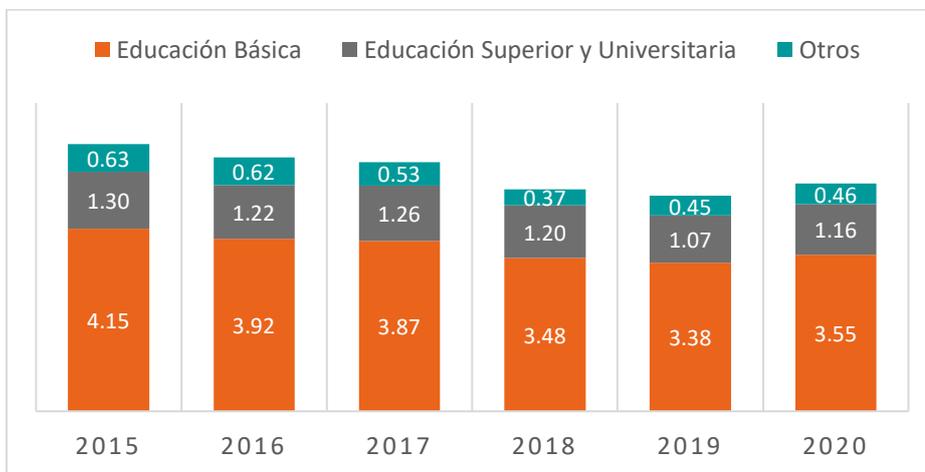
La información concerniente a cada nivel del sistema educativo publicada en estas líneas es de relevancia para hacer un análisis de la evolución de la inversión educativa en Argentina.

Si se toma como referencia el año 2015, único año en que se alcanzó el 6 % del PBI, se observa que el 4.15 % se destina a educación básica (inicial, primaria y secundaria), el 1.30 % a educación superior (terciaria y universitaria) y 0.63 % se destina a políticas transversales del sistema educativo.

Al analizar la evolución de la inversión educativa como porcentaje del PBI para cada nivel en el periodo 2015-2020, se puede observar que el nivel de educación básica disminuyó

de 4.15 al 3.55 % del PBI. En el caso del nivel superior, presentó una tendencia a la baja, si bien tuvo un recupero en el 2020, disminuyó 0.14 % del PBI respecto al 2015.

Gráfico 13. Evolución de la inversión educativa por nivel en porcentaje de PBI 2015-2020

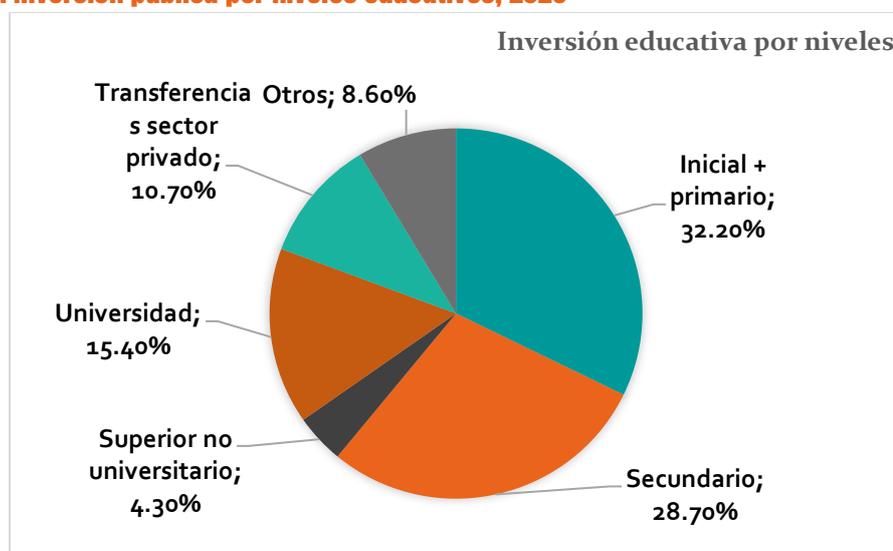


Fuente: CGECSE, Ministerio de Educación de la Nación

En el año 2020, la inversión educativa destinada a los niveles de educación básica y superior apenas alcanzó el 4.71 % del PBI.

Si se desagregan los niveles de educación básica y superior (ver gráfico 14), del total de la inversión pública educativa se destina un 32.2 % al nivel inicial y primario, un 28.7 % al nivel secundario, un 15.4 % al nivel terciario y un 4.3 % al nivel universitario. En tanto, un 10.7 % se destina a transferencias al sector privado y el 8.6 % restante a políticas transversales.

Gráfico 14. Inversión pública por niveles educativos, 2020



Fuente: CGECSE, Ministerio de Educación de la Nación.

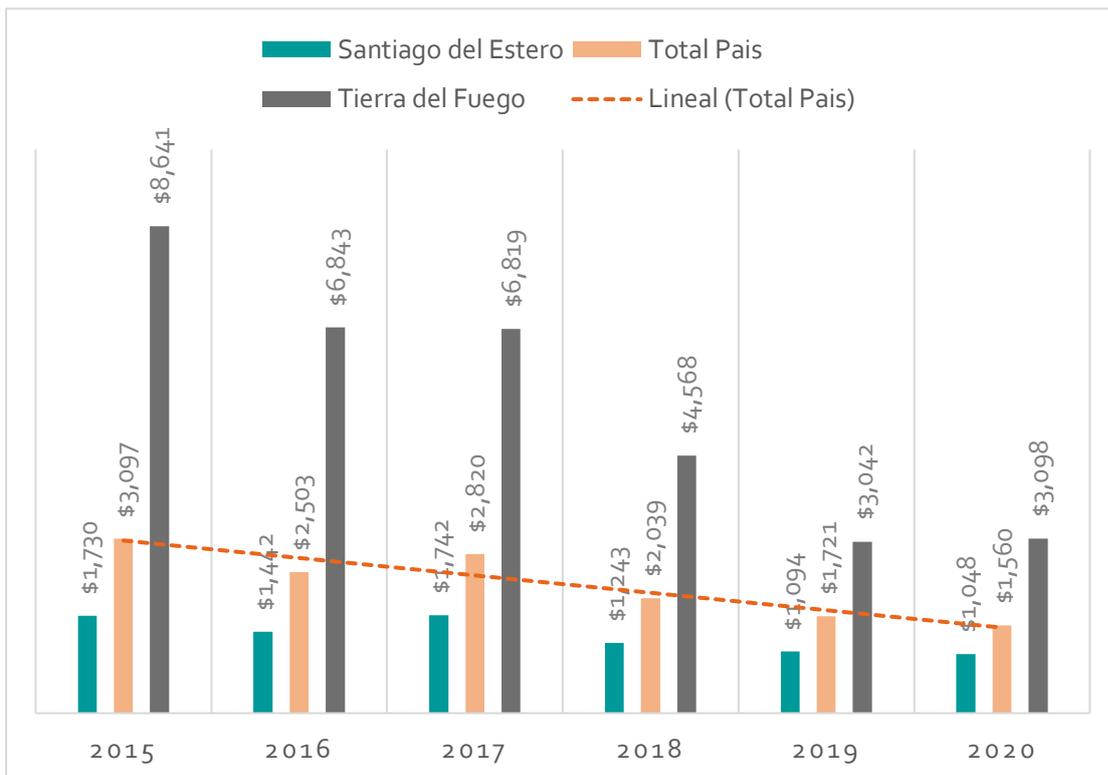
Cabe aclarar que el nivel primario en Argentina está prácticamente universalizado, sin embargo, tanto el nivel inicial como el nivel secundario aun no cubren la cantidad de niños, niñas y jóvenes que debieran estar escolarizados para garantizar el acceso y permanencia en la educación obligatoria, ya sea por no ofrecer las vacantes (como en el nivel inicial) como por la tasa de abandono (en el nivel secundario).

2.4. Inversión por Estudiante

La evolución de la inversión pública por estudiante a nivel total país (como promedio de la inversión realizada por los gobiernos subnacionales) en dólares, también presenta una tendencia a la baja.

La inversión pública por estudiante, en dólares, en promedio en el total del país, cayó en el período 2015-2020 un 49.6 %. En el gráfico 15, se presenta como referencia la provincia de Santiago del Estero con el valor más bajo de inversión por estudiante (1048 dólares por estudiante) y la provincia de Tierra del Fuego con el valor más alto por estudiante (3098 dólares por estudiante). Esto da cuenta de que entre la provincia que menos invierte y la provincia que más invierte por estudiante se presenta una brecha de casi el triple de la inversión.

Gráfico 15. Evolución de la inversión por estudiante, total país. Santiago del Estero y Tierra del Fuego, en dólares, 2015-2020



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

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

Debido a su carácter federal, Argentina analiza la inversión por estudiante según jurisdicción. Como se observa en la tabla 8, algunas provincias argentinas cuentan con sistemas educativos que poseen una importante cantidad de estudiantes en comparación con otras provincias. Es el caso, de la provincia de Buenos Aires, la cual concentra casi un tercio de los estudiantes de todo el sistema educativo a nivel nacional.

Tabla 8. Cantidad de estudiantes de instituciones del sector estatal por nivel educativo, 2021

División político-territorial	Estudiantes de instituciones del sector estatal				
	Total	Inicial	Primario	Secundario	Superior no Universitario
Total País	8 453 920	1 206 993	3 629 452	2 919 986	697 489
Ciudad de Buenos Aires	363 048	53 457	148 729	104 881	55 981
Buenos Aires	3 002 867	451 721	1 174 720	1 165 932	210 494
Conurbano	1 727 118	240 132	695 329	691 401	100 256
Buenos Aires Resto	1 275 749	211 589	479 391	474 531	110 238
Catamarca	92 808	11 820	34 084	34 109	12 795
Córdoba	615 601	100 655	262 202	208 685	44 059
Corrientes	283 208	34 383	115 248	90 460	43 117
Chaco	319 645	40 522	148 102	86 275	44 746
Chubut	134 227	18 697	51 990	52 918	10 622
Entre Ríos	255 516	35 797	103 452	97 544	18 723
Formosa	152 375	15 363	65 580	58 116	13 316
Jujuy	181 443	22 747	82 544	57 729	18 423
La Pampa	71 151	9812	30 634	28 043	2 662
La Rioja	91 978	13 389	40 642	28 042	9905
Mendoza	400 880	52 109	194 569	119 331	34 871
Misiones	278 864	37 202	155 101	75 584	10 977
Neuquén	157 429	20 878	73 939	49 691	12 921
Río Negro	161 018	22 341	73 212	51 221	14 244
Salta	342 631	44 224	164 902	106 366	27 139
San Juan	166 827	25 787	71 022	64 238	5780
San Luis	112 585	14 238	45 897	45 120	7330
Santa Cruz	78 671	12 633	35 587	27 338	3113
Santa Fe	599 278	82 414	282 582	181 127	53 155
Santiago del Estero	233 420	37 460	120 276	58 662	17 022
Tucumán	319 143	44 018	140 231	115 024	19 870
Tierra del Fuego	39 307	5326	14 207	13 550	6224

Fuente: Anuario estadístico 2021, Ministerio de Educación de la Nación.

Asimismo, de acuerdo con la legislación del sector vigente, la estructura del sistema educativo nacional comprende, además de los cuatro niveles (educación inicial, primaria, secundaria y superior), ocho modalidades: la educación técnico profesional, la educación artística, la educación especial, la educación permanente de jóvenes y adultos, la educación rural, la educación intercultural bilingüe, la educación en contextos de privación de libertad y la educación domiciliaria y hospitalaria.

A continuación, en la tabla 9 se presenta la información disponible de la cantidad de estudiantes por provincia en cuatro de las ocho modalidades educativas.

Tabla 9. Cantidad de estudiantes de instituciones del sector estatal por nivel educativo, 2021

División político-territorial	Estudiantes del sector estatal de modalidades educativas			
	Educación especial	Educación permanente de jóvenes y adultos	Modalidad rural	Técnico profesional
Total País	74 069	1 089 401	911 234	1 091 694
Ciudad de Buenos Aires	2814	96 223	0	92 510
Buenos Aires	30 807	377 993	105 341	386 572
Conurbano	15 119	187 139	6132	180 521
Buenos Aires Resto	15 688	190 854	99 209	206 051
Catamarca	408	13 448	22 702	8107
Córdoba	3 077	59 034	70 478	95 165
Corrientes	2374	46 938	46 401	26 695
Chaco	2205	37 981	46 560	26 802
Chubut	883	13 666	14 547	16 547
Entre Ríos	1900	38 688	38 780	27 419
Formosa	748	25 499	33 417	12 325
Jujuy	1149	20 861	19 111	23 752
La Pampa	179	10 755	9961	6885
La Rioja	307	6201	12 805	7953
Mendoza	5025	51 522	82 045	61 834
Misiones	2792	43 901	63 585	24 977
Neuquén	1466	30 594	11 340	30 264
Río Negro	2199	20 130	17 521	22 653
Salta	2200	38 481	48 335	36 317
San Juan	2257	25 346	47 038	27 525
San Luis	729	10 909	15 782	12 947
Santa Cruz	725	10 880	2373	11 152
Santa Fe	5415	55 044	52 726	76 575
Santiago del Estero	1386	16 692	76 927	16 314
Tucumán	2728	33 326	73 402	33 370
Tierra del Fuego	296	5289	57	7034

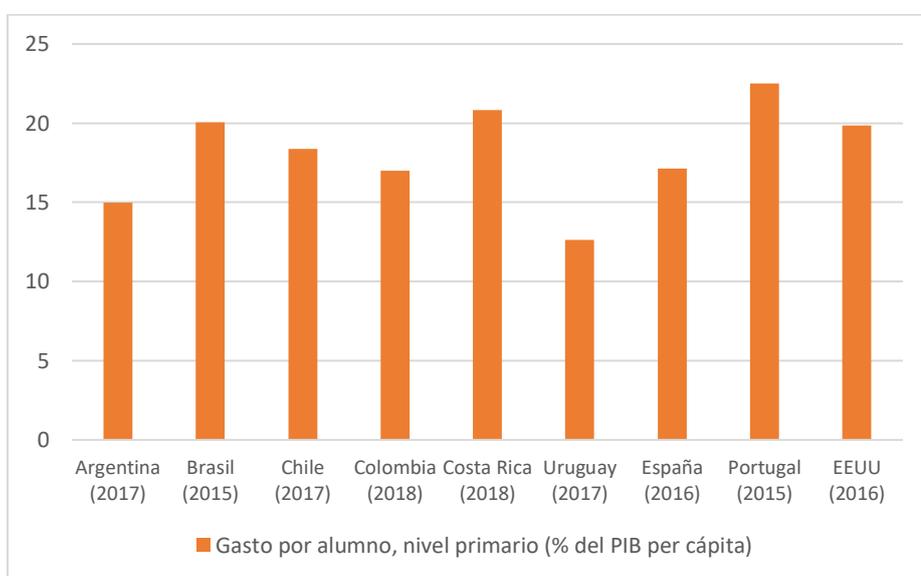
Fuente: Anuario estadístico 2021, Ministerio de Educación de la Nación.

La característica de estas modalidades es que pueden ser transversales a los niveles educativos, por ejemplo, la modalidad rural está contemplada dentro de la educación básica (discriminando los servicios educativos en urbanos y rurales). En cuanto a la modalidad técnico profesional también es transversal, pues está contemplada en el nivel de educación secundaria técnica, en el nivel terciario (tecnicaturas superiores) y la formación profesional.

La inversión en educación contempla la importancia de garantizar el derecho a la educación no solo de los servicios educativos vinculados con los niveles, sino también con las distintas modalidades contempladas en el sistema educativo argentino.

Al comparar la inversión por estudiante del nivel primario de Argentina con otros países, se puede observar que es una de las más bajas (15 % del PBI per cápita) frente a países como Brasil, Costa Rica, Portugal, y Estados Unidos que rondan el 20 % del PBI per cápita.

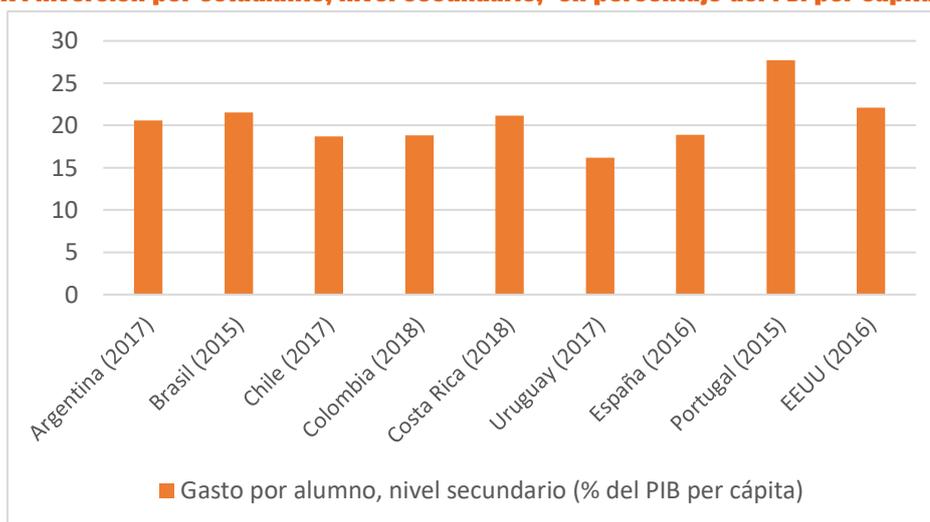
Gráfico 16. Inversión por estudiante, nivel primario, en porcentaje del PBI per cápita, 9 países



Fuente: Elaboración propia en base a la base de datos del Banco Mundial

Para el nivel secundario, Argentina presenta un porcentaje similar al resto de los países (20 % del PBI per cápita), a excepción de Portugal que se destaca por destinar casi un 28 % del PBI per cápita para el nivel.

Gráfico 17. Inversión por estudiante, nivel secundario, en porcentaje del PBI per cápita, 9 países



Fuente: Elaboración propia en base a la base de datos del Banco Mundial.

En síntesis, la inversión educativa es insuficiente ya que se ve determinada por los gastos corrientes del sistema, en particular los sueldos del personal docente y no docente, según la información presentada en este documento. La proporción es prácticamente la magnitud del presupuesto asignado al sector (esto es más significativo en los niveles iniciales y obligatorios). De allí la importancia de aumentar la inversión en educación, tal como se propone en el apartado 5.2. de este documento.

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

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

En ese sentido, la calidad de la inversión educativa tiene una correlación estrecha con un plan estratégico a mediano y largo plazo, el cual debe incluir un salario docente digno, acorde a un perfil profesional, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, formación y capacitación docente, implementación y apropiación de modelos que aprovechen las tecnologías digitales, equipamiento y estructuras que permitan brindar

una educación de calidad para todas y todos los estudiantes. Es decir, tanto el gobierno nacional como los gobiernos subnacionales deben garantizar el financiamiento educativo para promover las oportunidades de aprendizaje durante toda la vida y para todos y todas.

III. Agenda 2030: indicadores del ODS 4 a nivel nacional

El Ministerio de Educación de la Nación presentó recientemente el Tercer Informe Voluntario Nacional Argentina 2022.

Dicho informe contiene para cada una de las metas priorizadas, los indicadores de seguimiento, las intervenciones implementadas y los recursos. Asimismo, sostiene que a pesar de *"los esfuerzos llevados a cabo por la Argentina, la región y el mundo han sufrido - como señala la CEPAL (2020)- un retroceso en los avances de los ODS, lo que dificulta el cumplimiento de metas previstas para el 2030. Sin embargo, la territorialización de la Agenda 2030 ha mostrado avances importantes en Argentina, que consolida su integración global desde un diálogo regional. De esta manera, se torna indispensable profundizar la cooperación solidaria entre países para promover y lograr avances conjuntos"*.

En relación con las metas priorizadas para el ODS 4 con el fin de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad para así promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, se seleccionaron las siguientes:

- ✓ **Meta 4.1.** De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad; y producir resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos.
- ✓ **Meta 4.2.** De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.
- ✓ **Meta 4.3.** De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.
- ✓ **Meta 4.4.** De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
- ✓ **Meta 4.5.** De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.

Los tres medios de implementación del ODS 4 son:

- ✓ **4.a.** Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad, así como las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.
- ✓ **4.B.** Para 2020, aumentar sustancialmente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África, para que sus estudiantes puedan matricularse en programas de estudios superiores, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, en países desarrollados y otros países en desarrollo. Cuando los países desarrollados concedan becas a estudiantes de países en vías de desarrollo, éstas deberían estar orientadas a desarrollar las capacidades en sus países de origen. Además, las becas deberían asignarse de manera transparente y preferentemente a jóvenes procedentes de entornos desfavorecidos.
- ✓ **4.c.** De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de maestros en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

A continuación, se presenta el seguimiento de los progresos de cada indicador. Para un mejor análisis, se reordenaron por nivel educativo y se indicó en cada indicador el año de la última información disponible.

Tabla 10. Indicadores ODS 4 del nivel inicial

Indicadores del nivel inicial	Ultima información disponible	Meta intermedia 2023	Meta 2030
Tasa de participación en educación de la primera infancia en un periodo determinado (1 año) previo al ingreso a la educación primaria. (2017)	97.60	100	100
Tasa de escolarización de nivel Inicial – Sala de 4 años. (2017)	86.19	89.4	100
Tasa de escolarización de nivel Inicial – Sala de 3 años (2017)	42.46	45	100
Porcentaje de docentes que han recibido la formación pedagógica mínima, reconocida, organizada y requerida para la enseñanza en el nivel tanto previa al ingreso a la carrera docente como en servicio – Con formación pedagógica en nivel inicial (2014)	84.60	90	95

Tabla 11. Indicadores ODS 4 del nivel primario

Indicadores del nivel primario	Ultima información disponible	Meta intermedia 2023	Meta 2030
Tasa de promoción efectiva - Nivel primario (2018)	96,67	98	99,90
Tasa de repitencia - Nivel primario (2018)	2,85	2	1
Tasa de abandono interanual - Nivel primario (2018)	0,47	0,2	0,00
Tasa de sobreedad - Nivel primario (2019)	7,76	5	1,90
Tasa de egreso a término - Nivel primario (2018)	81,73	86	92
Tasa de egreso - Nivel primario (2018)	97,19	98,5	99,90
Porcentaje de alumnos de 6º grado de primaria según desempeño en Lengua - Nivel avanzado (2018)	35,40	27	29
Porcentaje de alumnos de 6º grado de primaria según desempeño en Lengua - Nivel satisfactorio (2018)	39,90	40	46
Porcentaje de alumnos de 6º grado de primaria según desempeño en Lengua - Nivel básico (2018)	17,60	26	20
Porcentaje de alumnos de 6º grado de primaria según desempeño en Lengua - Nivel por debajo del básico (2018)	7,10	7	5
Porcentaje de alumnos de 6º grado de primaria según desempeño en Matemática, Nivel avanzado (2018)	19,50	10	29
Porcentaje de alumnos de 6º grado de primaria según desempeño en Matemática, Nivel satisfactorio (2018)	37,90	45	53
Porcentaje de alumnos de 6º grado de primaria según desempeño en Matemática, Nivel básico (2018)	23	25	12
Porcentaje de alumnos de 6º grado de primaria según desempeño en Matemática, Nivel por debajo del básico (2018)	19,60	20	6
Porcentaje de alumnos con algún tipo de discapacidad integrados en la Educación Común, Nivel primario.(2017)	53,18	60	75,70
Porcentaje de docentes que han recibido la formación pedagógica mínima, reconocida, organizada y requerida para la enseñanza en el nivel tanto previa al ingreso a la carrera docente como en servicio - Con formación pedagógica en Nivel primario. (2014)	90,10	95	99

Tabla 12. Indicadores ODS 4 del nivel secundario

Indicadores - Nivel secundario	Ultima información disponible	Meta intermedia 2023	Meta 2030
Tasa de promoción efectiva - Nivel secundario - Total (2018)	82,58	90	90
Tasa de promoción efectiva - Nivel secundario - 1º Ciclo (2018)	82,74	77	85
Tasa de promoción efectiva - Nivel secundario - 2º Ciclo (2018)	81,54	79	95
Tasa de repitencia - Nivel secundario - Total (2018)	9,52	6,35	4,41

Evolución de la inversión en Educación en Argentina entre el 2015-2021

Justicia fiscal y derecho humano a la educación: diagnóstico, participación e incidencia desde América Latina y Caribe

Indicadores – Nivel secundario	Ultima información disponible	Meta intermedia 2023	Meta 2030
Tasa de repitencia – Nivel secundario– 1º Ciclo (2018)	10,98	7,5	5,56
Tasa de repitencia – Nivel secundario– 1º Ciclo (2018)	10,98	7,5	5,56
Tasa de repitencia – Nivel secundario – 2º Ciclo (2018)	7.38	5.2	3.13
Tasa de abandono interanual – Nivel secundario – Total (2018)	7.90	7.62	3.58
Tasa de abandono interanual – Nivel secundario– 1º Ciclo (2018)	6.29	5	3.13
Tasa de abandono interanual – Nivel secundario – 2º Ciclo (2018)	11.08	9.5	6
Tasa de sobreedad – Nivel secundario – Total (2019)	28.80	27	23
Tasa de sobreedad – Nivel secundario– 1º Ciclo (2019)	28.04	25	21
Tasa de sobreedad – Nivel secundario – 2º Ciclo (2019)	29.87	28.5	26
Tasa de egreso a término – Nivel secundario (2018)	31.04	45	55
Tasa de egreso – Nivel secundario (2018)	54.91	56	79.89
Porcentaje de alumnos y alumnas de 2do o 3er año de Secundaria según desempeño en Lengua – Nivel avanzado (2016)	27	35	27
Porcentaje de alumnos y alumnas de 2do o 3er año de Secundaria según desempeño en Lengua Nivel satisfactorio (2016)	34.60	40	58
Porcentaje de alumnos y alumnas de 2do o 3er año de Secundaria según desempeño en Lengua – Nivel básico (2016)	20.90	15	10
Porcentaje de alumnos y alumnas de 2do o 3er año de Secundaria según desempeño en Lengua – Nivel por debajo del básico. (2016)	17.50	10	5
Porcentaje de alumnos y alumnas de 2do o 3er año de Secundaria según desempeño en Matemática – Nivel Avanzado (2016)	8.80	12	21
Porcentaje de alumnos y alumnas de 2do o 3er año de Secundaria según desempeño en Matemática – Nivel satisfactorio. (2016)	28.80	38	42.00
Porcentaje de alumnos y alumnas de 2do o 3er año de Secundaria según desempeño en Matemática – Nivel básico. (2016)	28.10	30	35
Porcentaje de alumnos y alumnas de 2do o 3er año de Secundaria según desempeño en Matemática – Nivel por debajo del básico. (2016)	34.30	20	12
Porcentaje de alumnos y alumnas de 5to o 6to año de Secundaria según desempeño en Lengua – Nivel avanzado. (2019)	15.63	12	23.00
Porcentaje de alumnos y alumnas de 5to o 6to año de Secundaria según desempeño en Lengua – Nivel satisfactorio. (2019)	46.13	49	58
Porcentaje de alumnos y alumnas de 5to o 6to año de Secundaria según desempeño en Lengua – Nivel básico. (2019)	19.64	22	12

Evolución de la inversión en Educación en Argentina entre el 2015-2021

Justicia fiscal y derecho humano a la educación: diagnóstico, participación e incidencia desde América Latina y Caribe

Indicadores – Nivel secundario	Ultima información disponible	Meta intermedia 2023	Meta 2030
Porcentaje de alumnos y alumnas de 5to o 6to año de Secundaria según desempeño en Lengua – Nivel por debajo del básico. (2019)	18.60	17	7
Porcentaje de alumnos y alumnas de 5to o 6to año de Secundaria según desempeño en Matemática – Nivel Avanzado (2019)	2.63	5	7
Porcentaje de alumnos y alumnas de 5to o 6to año de Secundaria según desempeño en Matemática – Nivel Satisfactorio (2019)	26.03	30	33
Porcentaje de alumnos y alumnas de 5to o 6to año de Secundaria según desempeño en Matemática – Nivel básico. (2019)	28.58	29	35
Porcentaje de alumnos y alumnas de 5to o 6to año de Secundaria según desempeño en Matemática – Nivel por debajo del básico (2019)	42.76	35	25
Porcentaje de jóvenes y adultos que tienen al menos el nivel secundario completo – Jóvenes de 20 a 29 años. (2019)	71.14	75	85.80
Porcentaje de jóvenes y adultos que tienen al menos el nivel secundario completo – Jóvenes de 30 a 39 años. (2019)	69.26	74	80.00
Porcentaje de alumnos con algún tipo de discapacidad integrados en la Educación Común – Nivel secundario (2017)	55.71	59	71.80
Porcentaje de docentes que han recibido la formación pedagógica mínima, reconocida, organizada y requerida para la enseñanza en el nivel tanto previa al ingreso a la carrera docente como en servicio – Con formación pedagógica en nivel secundario. (2014)	85.10	90	95

Tabla 13. Indicadores ODS 4 del nivel superior

Indicadores – Nivel superior	Ultima información disponible	Meta intermedia 2023	Meta 2030
Tasa bruta de escolarización en nivel superior universitaria. (2019)	42.3	46.5	50
Tasa bruta de ingreso al nivel superior universitario. (2019)	11.5	15	21
Porcentaje de ingresantes a carreras del nivel superior universitario en ciencia, tecnología, ingeniería y matemática en base a la población de 18 a 24 años (2019)	2.6	4.5	8
Tasa bruta de escolarización en nivel superior no universitario. (2019)	19.78	25	30

Tabla 14. Indicadores ODS 4 Transversales

Indicadores - Transversales	Ultima información disponible	Meta intermedia 2023	Meta 2030
Tasa bruta de escolarización en formación profesional (2019)	12.5	14	18.1
Nivel de inversión pública en educación – Gasto consolidado en educación en porcentaje del PIB (2019)	4.80	6	6.00
Porcentaje de unidades de servicio que disponen de electricidad.(2019)	97.65	98	100
Porcentaje de unidades de servicio que disponen de Internet con propósitos pedagógicos (2019)	50.24	80	100
Porcentaje de unidades de servicio que disponen de conectividad a Internet. (2020)	65.99	80	100
Porcentaje de unidades de servicio que disponen de computadoras con propósitos pedagógicos (2019)	59.84	80	100
Porcentaje de docentes que han recibido capacitación en servicio en los últimos 12 meses (2014)	26.10	70	80

Según el informe, "los gastos destinados a lograr el ODS 4 muestran un incremento del 193.7 % en el año 2021 con respecto a 2020 (\$ 236 529 millones adicionales). Asimismo, en 2021 la participación sobre el gasto primario total de la Administración Pública Nacional ascendió a 3.6 % incrementándose en 1.6 p.p. respecto al 1.9 % alcanzado el año anterior. Por su parte, la participación sobre el Producto Bruto Interno del gasto vinculado a este objetivo aumentó a 0.8 % en 2021, versus el 0.4 % alcanzado en 2020" (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Argentina, 2022: 131).

Tabla 15. Gasto primario total por meta del ODS 4, en millones de pesos corrientes

Meta	Ejecutado 2020	Ejecutado 2021
Meta 4.1. Asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos.	\$ 25.605	\$ 105.824
Meta 4.2. Asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.	\$ 10.040	\$ 44.304
Meta 4.3. Asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.	\$ 30.374	\$ 99.565
Meta 4.4. Aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.	\$ 106.906	\$ 305.322
Meta 4.5. Eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.	\$ 15.766	\$ 65.571
Meta 4.a. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.	\$ 2.101	\$ 14.296
Meta 4.c. Aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.	\$ 5.956	\$ 23.220

Fuente: Jefatura de Gabinete de Ministros - Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional, en base a datos del E-Sidif e INDEC. Nota: Fecha de corte Ejecutado 2021: 25/02/2022. Datos provisorios hasta la publicación de la Cuenta de Inversión 2021.

Se presenta a continuación los valores en pesos constantes del año 2010 y en dólares de la tabla precedente.

Tabla 16. Gasto primario total por meta del ODS 4, en valores constantes y en dólares

Meta	Ejecutado 2020		Ejecutado 2021	
	En millones de pesos constantes	Dólares	En millones de pesos constantes	Dólares
4.1.	1679.8	362 395 884	4604.3	1 111 694 825
4.2.	658.7	142 099 382	1927.6	465 419 258
4.3.	1992.6	429 893 091	4332.0	1 045 943 219
4.4.	7013.4	1 513 075 352	13284.2	3 207 447 151
4.5.	1034.3	223 141 320	2852.9	688 831 847
4.a.	137.8	2 736 136	622.0	150 181 331
4.c.	390.7	84 297 203	1010.3	243 929 107

Fuente: elaboración propia en base al Tercer Informe Voluntario de Argentina-ODS.

IV. Estancamiento de la inversión en educación

La Ley de Financiamiento Educativo y la Ley Nacional de Educación constituyen un punto de inflexión en las políticas de financiamiento de la educación, ya que marcaron una meta de inversión relacionada con el desarrollo económico del país medido como PBI. De esta manera se crearon las reglas de coordinación del financiamiento sectorial, convirtiéndose en un instrumento de orientación de políticas y de asignación de responsabilidades para cada nivel de gobierno. Con anterioridad a la sanción de estas leyes, el financiamiento educativo mostraba un comportamiento sumamente errático, derivado de procesos macroeconómicos (crecimiento o contracción de la economía) y como del resultado de la puja entre diversos sectores, con pisos de 2.8 % del PBI y nunca más del 4 % en 50 años.

En el período 2005-2010, el financiamiento creció en forma constante, pero luego el comportamiento se volvió errático otra vez y sólo alcanzó la meta establecida por la LEN en 2015. Debido a esto es relevante posicionar la discusión por el financiamiento en referencia directa a los objetivos y compromisos educativos que se han planteado y a la capacidad en los distintos niveles de gobierno de alcanzarlos. El proceso de ampliación de la obligatoriedad y la tendencia a la disminución real del presupuesto del sector produce un descalce entre las necesidades del sistema y las posibilidades de abordarlas con suficiencia.

A continuación se presentan algunos factores que explican esta situación.

En principio, existen factores estructurales que atentan contra el crecimiento de la inversión en educación, pero también otros que devienen de la situación provocada por la pandemia.

Desde hace más de 40 años, la Argentina muestra una marcada inestabilidad económica, con un crecimiento errático de distintos sectores, alternando etapas expansionistas (con la promoción del consumo interno y la industrialización) con otras etapas de corte ortodoxo (que tienden al ajuste y ordenamiento fiscal y promoción de la actividad agropecuaria). Con un crecimiento por debajo de la región, el primer año de pandemia provocó una recesión sin precedentes y tuvo una caída del PBI del 9.9 %, descenso que logró compensar en el 2021.

No obstante, el crecimiento de la deuda pública, el desequilibrio fiscal y la pérdida de efectividad de los instrumentos de financiamiento provocan tensión en la economía y dificultan prever la sostenibilidad del crecimiento económico.

Este panorama de virtual estancamiento del desarrollo, junto con el crecimiento de la pobreza y la mala distribución de los recursos, ha provocado que el crecimiento de demandas de distintos sectores se convierta en un aspecto de permanente reclamo en los últimos años. Y a causa de la tensión provocada por esta puja distributiva y la falta de institucionalidad de políticas en el sector, la educación no se posiciona como un sector prioritario. Además, el doble efecto de recesión económica y necesidad de

mayores gastos en salud ocasionados por la pandemia por Covidel, desplazaron aún más la prioridad del sector educativo.

Es imprescindible pensar y buscar estrategias sobre cómo invertir más y mejor para alcanzar las metas previstas. Para ello, se necesita analizar el impacto de la pandemia sobre el financiamiento de la educación y los criterios, a nivel federal y jurisdiccional, que implicaron superar la crisis y la redefinición de prioridades para la recuperación de los aprendizajes pospandemia.

En términos de prospectiva, esto implica analizar en qué se va a priorizar el destino de los recursos teniendo en cuenta las condiciones actuales del sistema educativo y la necesidad de mayores recursos relativos, lo que implicará un incremento presupuestario al ya previsto para atender la adecuación del sistema educativo en el retorno a clases y la revinculación de los estudiantes que quedaron fuera de la escuela.

En relación con lo anterior, las necesidades para asegurar la escolaridad han cambiado, al menos en tres aspectos:

a) La necesidad de infraestructura y equipamiento apropiado para dotar a las escuelas de las condiciones básicas sanitarias para desarrollar las clases en forma segura. A esto se le suma un incremento sustantivo y permanente de bienes para mantener las condiciones de seguridad;

b) Infraestructura tecnológica en las instituciones educativas (computadoras y sobre todo conectividad) para estudiantes y docentes. Las investigaciones confirman supuestos previos, y es que el aislamiento profundiza la segmentación educativa, dado que se restringe o dificulta el acceso a la educación de los sectores más vulnerables.

c) Redefinir las condiciones de trabajo docente para adecuarlas a los nuevos retos y requerimientos. Hemos aprendido mucho en la pandemia en cuanto a la construcción de nuevas estrategias pedagógicas, aspectos que se deben capitalizar; pero también son urgentes las inversiones para sistematizar, difundir, capacitar y desplegar en todas las regiones del país.

Asimismo, el esquema de coparticipación de impuestos y responsabilidad principal de la ejecución financiera a cargo de cada provincia, es un mecanismo que produce mayor segregación y desigualdad entre las provincias y al interior de las mismas. La parcialización de la inversión en jurisdicciones es restrictiva en tanto atenta contra políticas que direccionan el financiamiento al área. El esquema de coparticipación de impuestos, que recauda la jurisdicción nacional y luego redistribuye hacia las provincias, se realiza sin una asignación específica, por lo cual cada provincia tiene la capacidad de decidir su propia asignación presupuestaria.

Ante este panorama, ¿cómo se garantiza entonces el derecho a la educación para todas y todos y a nivel de todo el país? **Se sostiene que no sólo se trata de proteger el presupuesto, sino que es necesario planificar los recursos en forma integral para**

utilizarlos con el mayor impacto posible. La aplicación de la inversión es crucial para lograr objetivos de calidad y equidad educativa.

Sin duda, la decisión por la inversión en educación, resulta estratégica.

V. Estimación del déficit de financiamiento en el sector educativo

La estimación del déficit de financiamiento en el sector puede realizarse tomando en cuenta múltiples indicadores.

El indicador que estipula la Ley de Educación Nacional es el 6 % del PBI. Y como se mencionaba en apartados anteriores, aunque se considera que no debiera ser este el indicador para estimación del déficit, es el que impone la legislación.

En tal sentido, teniendo en cuenta la última información disponible sobre la inversión educativa consolidada para llegar al 6 % del PBI en el año 2020, el déficit fue de 0.78 % del PBI, lo que equivalía a **3 002 294 601 de dólares**⁸ de ese año.

En función del PBI 2021, la inversión educativa de dicho año tendría que haber sido de 29 171 millones de dólares para llegar al 6 % del PBI.

Al no contar todavía con el presupuesto ejecutado de las provincias, no es posible estimar el déficit del año 2021 en relación al 6 % del PBI. Sólo se cuenta con la información del presupuesto aprobado por cada jurisdicción para dicho ejercicio. En función de ello, la inversión educativa consolidada del 2021 equivaldría a 21 196 millones de dólares. Si se ejecutara este monto presupuestado, el déficit sería de **7975 millones de dólares**.

Esto se debe a que la magnitud del PBI se incrementó en 2021, por lo que se generaría un déficit mayor para llegar al 6 %.

Otro de los déficits de financiamiento del sector puede darse cuando se analizan los compromisos financieros provinciales establecidos en sus Constituciones o leyes provinciales de educación. Por lo general, estos compromisos financieros se vinculan con el establecimiento de un porcentaje mínimo de asignación de recursos del presupuesto total provincial a educación.

A continuación, se presentan las provincias que tienen establecido en su marco normativo el compromiso financiero y el grado de cumplimiento.

⁸ Para la estimación, se tomó el promedio del tipo de cambio de moneda de curso legal de la cotización del Banco Central de la República Argentina.

Evolución de la inversión en Educación en Argentina entre el 2015-2021

Justicia fiscal y derecho humano a la educación: diagnóstico, participación e incidencia desde América Latina y Caribe

El orden de las provincias en la tabla 17 es ascendente respecto al nivel de participación del presupuesto educativo en el presupuesto total provincial, tomando el año 2020 como valor de referencia.

Tabla 17. Inversión educativa en el presupuesto total provincial según marco regulatorio

Jurisdicción	Presupuesto educativo en % del presupuesto total provincial							% mínimo de asignación de recursos provinciales	Tipo de norma	Año
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020			
Ciudad de Buenos Aires	22.9	22.2	19.6	18.0	17.1	18.7	17.1	No establece		
La Rioja	22.7	23.8	24.7	21.2	21.1	23.4	20.2	No establece ⁹	LPE	2010
San Juan	26.0	25.3	25.1	22.9	21.3	21.8	21.3	No establece		
Formosa	22.1	22.2	23.6	22.8	23.4	23.5	21.4	No establece		
Tucumán	25.3	25.4	26.1	23.8	23.0	23.8	21.8	No establece		
Tierra del Fuego	29.6	28.2	27.9	24.8	21.6	19	22	No establece		
San Luis	28.4	30.8	30.2	29.0	23.5	20.5	22.2	23 %	CP (art. 78)	1987
Santiago del Estero	20.7	18.7	21.6	22.9	21.7	22.4	22.7	30 %	CP (art. 72)	2005
Santa Cruz	27.9	26.2	28.8	27.0	25.0	23.9	22.9	25 %	LPE	2012
Jujuy	26.3	27.0	26.4	23.3	21.6	26.4	23.3	No establece (hasta 2012 regía un 25 %)		
Misiones	28.0	25.8	31.1	29.7	26.3	24.5	23.3	20 %	CP (art. 45)	1958
Córdoba	29.2	27.4	26.9	24.3	21.1	25	24.3	35 %	LPE	2010
La Pampa	30.3	32.2	31.7	27.9	27.0	27.2	24.4	34 %	LPE	2009
Entre Ríos	26.2	27.6	27.6	26.5	26.5	26.3	24.6	28 %	CP (art. 268)	2008
Catamarca	22.8	23.1	26.0	25.9	25.8	30.3	24.7	20 %	LPE	2014
Chaco	28.0	27.4	27.7	30.3	28.1	28.2	25.4	33 %	CP (art. 83)	1994
Mendoza	28.8	29.1	27.5	25.7	23.6	28	25.6	35 %	LPE	2002
Corrientes	32.5	31.3	33.4	30.5	29.6	28	25.8	24 %	CP (art. 210)	2007

⁹ La Ley Provincial de Educación indica que no podrá ser inferior al del año inmediato anterior establecido por el Presupuesto Anual Provincial consolidado, incrementándose sistemáticamente.

Evolución de la inversión en Educación en Argentina entre el 2015-2021

Justicia fiscal y derecho humano a la educación: diagnóstico, participación e incidencia desde América Latina y Caribe

Jurisdicción	Presupuesto educativo en % del presupuesto total provincial							% mínimo de asignación de recursos provinciales	Tipo de norma	Año
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020			
Neuquén	27.2	28.5	28.5	28.7	26.1	28.7	26.8	30 %	CP (art. 114)	2006
Río Negro	32.7	32.2	31.3	30.4	27.8	28.9	27	33 %	CP (art. 64)	1988
Santa Fe	33.6	31.3	30.4	28.4	27.3	28	27.8	No establece		
Salta	27.6	28.1	29.0	28.6	28.6	28.7	30.1	No establece		
Chubut	28.8	30.5	30.6	29.7	28.2	36.4	31.2	25 %	CP (art. 119)	1994
Buenos Aires	32.6	35.0	31.9	31.6	31.4	33.5	31.4	No establece		

Fuente: Álvarez, Gardyn, Iardevlevsky (2022). Actualizado al 2020. Nota. Tipo de Norma: LPE (Ley Provincial de Educación) y CP (Constitución Provincial).

Como se puede observar, las seis primeras provincias que figuran en la tabla 17 son las que presentan menor participación del presupuesto educativo en el presupuesto público provincial, y además coinciden en que no cuentan con una normativa a nivel provincial que les imponga un compromiso financiero determinado.

En promedio del total país, la participación del presupuesto educativo dentro del presupuesto público total provincial es del 24.5 %.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la que presenta menor participación del presupuesto educativo en el presupuesto total de la ciudad (17.1 %). Como contraparte, la provincia de Buenos Aires es la jurisdicción que mayor porcentaje destina del presupuesto a educación (31.4 %) en su presupuesto provincial.

De las 14 provincias que sí tienen establecidos compromisos financieros en su marco normativo, 10 no los cumplen. Por lo tanto, aquí se presenta otra brecha en el financiamiento del sector educativo a nivel provincial.

5.1. Brechas de la inversión educativa

En función de todo lo analizado, se identifican las siguientes limitaciones de la estructura actual del financiamiento educativo en Argentina.

a. Respecto a la asignación presupuestaria

- Si bien el presupuesto educativo anual asignado a partir del año 2005 fue creciente, el mandato respecto a la asignación anual del 6% del PBI sólo se alcanzó en el año 2015.

- A partir del año 2016 no se cumple con la meta del 6% del PBI, y cada año disminuye más el presupuesto consolidado en % del PBI destinado exclusivamente a educación.

b. Respetto a la distribución del financiamiento

- La Ley de Coparticipación Federal de Impuestos no se modificó posteriormente a la fecha de caducidad de la Ley de Financiamiento Educativo.
- El incremento de la inversión educativa no puede garantizarse a través del establecimiento de un porcentaje de aumento en la participación del presupuesto educativo dentro del presupuesto total provincial, debido a las diferencias regionales en la obtención de sus recursos y el desequilibrio en los recursos coparticipados.

c. Respetto a la herramienta utilizada (% PBI)

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

d. Respetto al cumplimiento de las metas

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

La inequitativa distribución de la inversión educativa no es un problema abstracto, sino que impacta de manera directa en el acceso al derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes argentinos.

Cuanto menores son los presupuestos educativos, se destinan menos inversiones en capital y otras erogaciones corrientes: se construyen menos escuelas, se destinan menos fondos para el mantenimiento edilicio, se compran menos materiales pedagógicos, se otorgan menos becas. Al mismo tiempo, las condiciones de pobreza, trabajo infantil y embarazo adolescente afectan directamente las condiciones de acceso al aprendizaje, repercutiendo de manera negativa en la población argentina en edad escolar. Esto requiere de estrategias pedagógicas que atiendan las trayectorias reales de la población estudiantil, así como políticas socioeducativas de acompañamiento a las trayectorias escolares y transferencias materiales a las familias y estudiantes que así lo requieran.

En ese sentido la Fundación SES realizó durante el año 2020 un estudio denominado "*El Derecho a la educación en números: ¿cuál es la inversión necesaria para cumplirlo en los próximos 10 años? Metas de inversión para el cumplimiento del derecho a la educación al 2030 en Argentina. Propuesta para abrir la discusión de mediano y largo plazo*".

El propósito de este estudio fue identificar el requerimiento de inversión necesaria para alcanzar objetivos y metas que garanticen el derecho a la educación de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas del nivel inicial, primario, secundario y modalidades del sistema educativo en Argentina para el periodo 2020-2030. Dicho

trabajo fue el resultado de la construcción articulada entre los distintos actores clave que forman parte del sistema educativo (a través de entrevistas y mesas de trabajo con cooperadoras familiares, organizaciones sindicales y sociales, especialistas, académicos, estudiantes y equipos técnicos gubernamentales). Oportunamente, el estudio fue presentado a las autoridades del Ministerio de Educación Nacional y fue puesto a disposición de los decisores y las decisoras de políticas públicas.

Asimismo, en el estudio de costos realizado por la Fundación SES, el cual incluye dos escenarios respecto a diferentes niveles de inversión, se expone que, si se continuara con una tendencia a la baja en la inversión educativa, nos llevaría a un año 2030 con los siguientes efectos según el nivel de enseñanza.

En el nivel inicial, el resultado de la "inercia" de las políticas públicas, así como también de la inversión, indica que si no se toman medidas para la inclusión, hacia el 2030 **más de 2 millones de niñas y niños entre 45 días y 2 años quedarían fuera del sistema.**

Respecto de las salas de 3, 4 y 5 años, si no se cumpliera con el incremento de inversión requerido para garantizar el acceso al servicio educativo de esta población, se dejaría sin cobertura a alrededor de 80 000 niñas y niños de la sala de 4 años y **la oferta de sala de 3 años atendería a menos de la mitad de la población en esa edad** (311 000 de los 716 000 niños), **dejando fuera del sistema a 405 331 niñas y niños.**

En el nivel primario, en función de las políticas vinculadas con la cobertura total del nivel y la ampliación de la jornada (extendida y completa), si no se tomaran medidas para la inversión, 18 985 estudiantes quedarían fuera del sistema todos los años y sólo el 14 % podría acceder a la jornada extendida o jornada completa al 2030. Esto equivale a 420 000 estudiantes de los casi 3 millones que hay en este nivel.

Y si bien es el nivel que presenta menos dificultades, si se considera a la jornada extendida y completa como una de las estrategias que, según la Ley de Educación Nacional, permite el cumplimiento de los objetivos del nivel, se entiende que esto se vuelve más relevante en el caso de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y se profundiza en el marco de los efectos de la pandemia.

Asimismo, es esperable que la brecha en los procesos de aprendizaje suponga dificultades para una transición adecuada hacia el nivel secundario y la continuidad de apropiación de contenidos. Esto se suma a la acumulación de desventajas de la población en situación de pobreza.

En el nivel secundario, se identifica que la disparidad entre ciclos en las ofertas independientes genera una brecha en desventaja de los ciclos orientados. La existencia de brechas muy pronunciadas posiblemente afecte el flujo de estudiantes de un ciclo al otro, repercutiendo negativamente sobre las trayectorias educativas (permanencia y terminalidad del nivel). Dentro del ámbito rural se observa una situación heterogénea en la comparación entre jurisdicciones. Se destacan tres provincias con brechas más

significativas: por cada 100 ciclos básicos en Santiago del Estero existen 21 ciclos orientados, en La Rioja 28 y en San Juan 35.

En resumen, el nivel secundario es el que presenta más dificultades, además los indicadores de eficiencia muestran altos índices de repitencia y abandono todos los años. Por ello, existe mayor consenso en la necesidad de una reforma profunda en este nivel.

Si no se invierte en la implementación de políticas públicas articuladas y garantes del derecho a la educación, al 2030 será imposible cumplir con las metas y por tanto estos niños, niñas y juventudes verán truncado su futuro.

5.2. Estimación de recursos necesarios para el cumplimiento del derecho a la educación al 2030

En función de lo expuesto, el estudio de costos coordinado por la Fundación SES¹⁰, estableció objetivos y metas basados en la concepción de justicia educativa como dimensión pedagógica de los programas y medios de justicia social, y el marco de referencia para la inversión equitativa en términos de infraestructura; docentes capacitados y bien remunerados; métodos pedagógicos apropiados y apoyados mediante tecnologías actualizadas de información y comunicación; así como la creación de entornos seguros, saludables, con conciencia de género, inclusivos y equipados adecuadamente para facilitar el aprendizaje en diálogo con su contexto.

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

A continuación, se presentan las políticas públicas sugeridas, para estimar los recursos necesarios con miras al cumplimiento del derecho a la educación al 2030.

Estas políticas requieren del consenso con los actores clave, ya que sus metas deberían formar parte del instrumento normativo que oriente la inversión.

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

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

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

estableció la proyección de la ampliación de la oferta educativa según el nivel y modalidades del sistema educativo.

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

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

b.1. Transferencias económicas: se tomó como base el valor de la Asignación Universal por Hijo (AUH). En el caso del nivel primaria y secundario se costeó el adicional para el 20 % de la mencionada transferencia, que se estima se encuentra en situación de pobreza y que al 2019 no accedía a este beneficio según los registros de beneficiarios de ANSES¹¹. Para el nivel secundario se asumió un incremento de un 20 % en el segundo ciclo del nivel, teniendo en cuenta que es el momento de mayor desgranamiento debido al ingreso al mercado laboral, dificultades económicas para sostener la cursada y situación de embarazo o de cuidado de algún hermano o hermana/hijo o hija. Para el grupo de 18 y 19 años se incrementó un 80% del valor base, teniendo en cuenta la sobre edad propia de este nivel. Esta política no debe imputarse al presupuesto educativo, sino a una articulación con los fondos de protección social¹².

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

c. Fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento escolar

Se costeó la construcción de nuevas escuelas en función de las nuevas secciones requeridas. Se incluye un 0.5 % de reposición de edificios escolares. También se consideró el costo en dólares (aula USD 76190¹³). El equipamiento incluye la construcción de laboratorios informáticos y equipamiento detallado en el ítem d.

¹¹ <https://www.anses.gob.ar/informacion/datos-abiertos-asignaciones-universales>

¹² El estudio identifica las becas PROGRESAR, al mismo tiempo que reconoce su limitación. Estas becas fueron implementadas en el año 2014, y su objetivo fue crear oportunidades de inclusión laboral y continuidad educativa para los jóvenes de 18 a 24 años que desearan continuar o finalizar sus estudios del tramo de educación obligatoria o educación superior, o buscaran realizar experiencias de capacitación laboral y/o de formación. El plan fue pensado como una especie de continuidad “puente” con la AUH, ya que en el caso de familias vulnerables y de bajos ingresos cuando los hijos superan los 18 años dejaban de percibir la asignación familiar. En el año 2018, se extendió la edad para ingresar al programa y se incorporó un sesgo meritocrático, se pasó a exigir un porcentaje de aprobación de materias para percibir la mayor parte de la beca. Asimismo, la renovación del programa dejó de ser automática y se pasa a exigir un trámite de inscripción anual. En tal sentido, se le quitó el carácter universal y se pasó a un programa más de tipo focalizado que se ajusta a un presupuesto limitado.

¹³ Se utilizó como referencia la cotización del dólar de diciembre de 2019 del Banco de la Nación Argentina.

de este apartado, material didáctico pertinente a cada nivel educativo y talleres de trabajo en el caso de la modalidades técnica y artística.

d. Disminución de la brecha digital

A través de la incorporación de laboratorios tecnológicos para cada uno de los establecimientos y la entrega anual de dispositivos electrónicos (tablets) a todos los ingresantes del nivel primario y secundario, el estudio realizado por la Fundación SES propone que así se logrará disminuir la brecha digital. También se prevé el mantenimiento y actualización del equipamiento y la entrega, reemplazo o actualización de notebooks a docentes.

e. Mejora de las condiciones de enseñanza y aprendizaje. El costeo de estas mejoras incluye los siguientes componentes¹⁴:

e.1. Actualización de salarios docentes: Se considera una recomposición salarial del 5 % real para el período 2020-2030. El incremento paulatino inicia con 0.25 % anual hasta el 2023, fijando un 0.75 % anual para el período 2023-2026, disminuyendo luego al 0.50 % en 2027 y al 0.25 % anual para el período 2028-2030.

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

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

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

Esta política considera la creación de tres nuevos roles (ver gráfico 17). A partir de estas funciones, se podrá generar mejores condiciones para el fortalecimiento de un Proyecto Educativo Institucional compartido por el equipo directivo, equipo docente, familias y estudiantes, así como una mejor inserción docente en favor de la inclusión socioeducativa, un tiempo dedicado al trabajo en equipo para la mejora del clima escolar, producción de propuestas/proyectos integrados en diálogo con la comunidad, modificaciones al currículum y formas de enseñar,

¹⁴ El diseño de políticas tuvo en cuenta las “Claves para una agenda orientada a la construcción de una escuela secundaria para los adolescentes del siglo xxi” mencionado en: Steinberg, C., Tiramonti, G y Ziegler, S. (2019): Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. UNICEF - FLACSO

seguimiento y el acompañamiento de las trayectorias escolares de los estudiantes, creación de espacios participativos con los distintos actores de la comunidad, entre otras posibilidades.

Gráfico 18. Roles para el fortalecimiento de la gestión institucional y pedagógica del nivel secundario



Fuente: Browne, M. (2020).

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

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

e.4. Acompañamiento a las trayectorias socio educativas

En el nivel secundario:

Además de las tareas propias de los roles mencionados para el fortalecimiento a la gestión institucional y pedagógica del nivel secundario, se calcularon ocho horas de tutorías docentes por cada establecimiento educativo para el fortalecimiento de trayectorias con miras a la mejora de aprendizajes, vinculación con el sistema de salud, familia, entre otros. Asimismo, se prevé la incorporación

de dos horas semanales extra para los cargos de preceptores, con el fin de hacer el seguimiento de las inasistencias a la escuela y otras tareas socioeducativas que cada establecimiento identifique como prioritarias. Para la adquisición de estas nuevas competencias, los/as preceptores podrán participar de una capacitación ad hoc que certifique y habilite sus nuevas funciones y, por añadidura, sus haberes mensuales.

Estas funciones están coordinadas por la persona a cargo de acompañamiento de trayectorias, según figura en el gráfico 17.

En el nivel primario:

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

e.5. Ratio de estudiantes

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

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

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

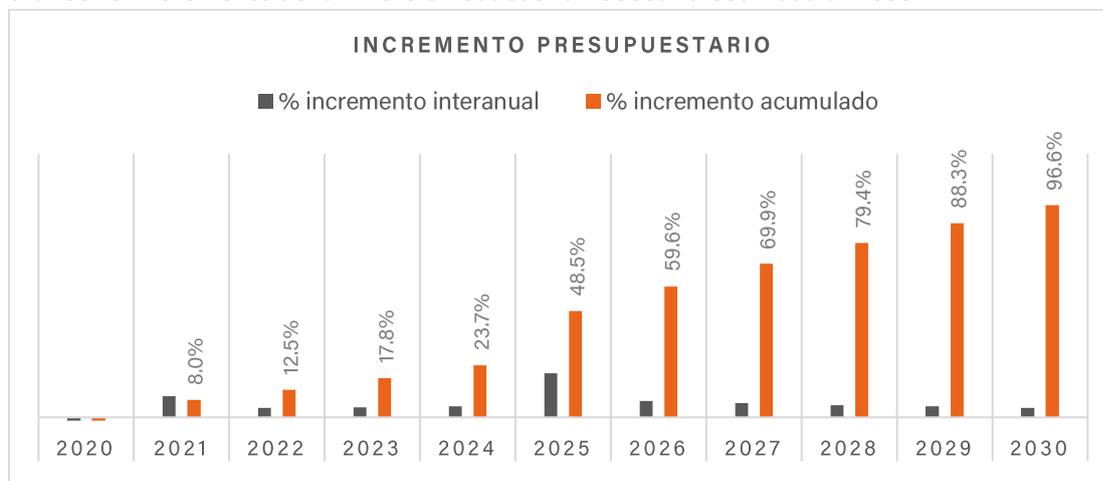
El estudio presenta una estimación de los costos de implementación de estas políticas específicas en los niveles obligatorios del sistema educativo para el sector estatal, tanto en el ámbito urbano como rural. Para cada nivel y ámbito se desarrollan dos escenarios: a) un escenario que sólo incluye la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

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

Para el cálculo del flujo de matrícula se utilizó el modelo de cohortes teóricas, y se tomó como línea de base el último año disponible y las tasas de promoción efectiva, repitencia y abandono por año de estudio. El modelo considera el flujo de matrícula escolar urbana y rural por separado, para el total del país y cada provincia, para el sector estatal. Se calcularon proyecciones de la matrícula y las secciones para los años 2020 a 2030 por año de estudio, las nuevas secciones que serán necesarias para atender a la demanda por año de estudio, las nuevas unidades de servicio y el total de unidades de servicio que deberán funcionar para atender la mayor demanda. También se hizo el cálculo del mayor requerimiento de cargos docentes.

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

Gráfico 19. Incremento de la inversión educativa necesaria estimada al 2030



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

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

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

VI. Comentarios Finales

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

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

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

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

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

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

Frente a la responsabilidad que tienen los gobiernos provinciales de garantizar el derecho a la educación, las respuestas son heterogéneas y no guardan necesariamente una relación directa entre los recursos disponibles y el esfuerzo del presupuesto ejecutado

para educación. Por ello, una de las respuestas al problema del financiamiento de la educación podría estar en la búsqueda de los incentivos por parte del nivel nacional, que promuevan un mayor esfuerzo en las esferas provinciales, al mismo tiempo que debe discutirse el actual sistema de distribución de los recursos entre las provincias, en el marco de un consenso federal con la participación de los actores clave.

Esto implica una discusión acerca de cómo ampliar los recursos fiscales en términos de mecanismos que impulsen la justicia fiscal y la distribución de los ingresos fiscales de la Argentina, así como también las formas que esta distribución debe adquirir para garantizar el derecho a la educación. La inversión educativa necesaria debe responder a la igualdad de oportunidades, la equidad y la justicia social en el marco de un modelo pedagógico vinculado a la justicia educativa.

VII. Referencias bibliográficas

- Álvarez, M; Gardyn, N.; Iardevlevsky, A. (2022) *Financiamiento educativo y derecho a la educación*. I Jornada de Investigación en Política Educativa. RELAPAE, RELEPE, SAIE. 2 de junio de 2022. Buenos Aires.
- Alvarez, M., Gardyn, N., & Iardevlevsky, A. (2021). Perspectiva comparada de las tendencias del financiamiento educativo en las provincias argentinas. *VII Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación: docencia, formación e innovación: experiencias, estudios y debates en perspectiva comparada* (págs. 136-158). Buenos Aires: Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación SAECE.
- Browne, M. -coord.- (2020) *El Derecho a la educación en números: ¿cuál es la inversión necesaria para cumplirlo en los próximos 10 años?* Disponible en: <https://fundses.org.ar/biblioteca/el-derecho-a-la-educacion-en-numeros-cual-es-la-inversion-necesaria-para-cumplirlo-en-los-proximos-10-anos/>
- Cetrángolo, O. y. (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos persistentes*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Argentina (2022). *Tercer Informe Voluntario Nacional*. Argentina 2022. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Morduchowicz, A. (2019). *El financiamiento educativo argentino*. Propuesta educativa, 11-23.
- Oficina de Presupuesto del Congreso (2022). *Informe sobre la cuenta de inversión 2021*. ISSN 2683-9598.
- UNESCO. (2021). *El Financiamiento de la educación en América Latina: investigaciones y estudios 2013-2019*. Buenos Aires: Oficina para América Latina - IIEP- UNESCO.



Campaña
Latinoamericana
por el **Derecho**
a la Educación

20
años

