



**EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN
EDUCACIÓN EN ARGENTINA ENTRE EL
2015-2021**

AVANCES, DESAFÍOS Y PROPUESTAS

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

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación
Latindadd
Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

Con el apoyo de

Fundación SES - Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE)

Investigación y textos: Marcela Browne - Eva Sacco

Revisión de estilo: Graciela Chumo

Diseño gráfico: Jesús Andree Quispe Llanque

Oficina de la CLADE

Av. Prof. Alfonso Bovero, 430, cj. 10 Perdizes
São Paulo - SP - CEP 01254-000, Brasil
Teléfono: 55 11 3853-7900
E-mail: clade@redclade.org
www.redclade.org

Oficina Latindadd

Jr. Mariscal Miller 2622 - Lince, Lima - Perú
Teléfono: 51 1 711 99 14
E-mail: latindadd@latindadd.org
www.latindadd.org

Oficina Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

San Martín 575, 2° piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
E-mail: adrianfalco@fundses.org.ar
<https://justiciafiscal.net/>

NOVIEMBRE, 2023

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	5
CAPÍTULO I: LA EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN	7
1.1 La inversión educativa en Argentina en el período 2015-2021	7
1.2 Déficit del financiamiento en el sector	17
CAPÍTULO II: EL SISTEMA TRIBUTARIO EN ARGENTINA	27
2.1 Estructura del sistema fiscal	27
2.2. Estructura impositiva del Estado Nacional	27
2.3 Estructura impositiva de las provincias	30
CAPÍTULO III: JUSTICIA FISCAL Y EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN	37
3.1 Pérdidas de ingresos tributarios	37
3.2 El financiamiento del sistema educativo	33
3.3 Rol de la política fiscal en la garantía del derecho humano a la educación	35
CAPÍTULO IV: PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES	37
4.1 Un financiamiento sostenible de la Educación con justicia fiscal	37
4.2. Financiamiento educativo como garante del derecho a la educación	38
GRÁFICOS	
Gráfico N° 1: Evolución de la inversión en educación en porcentaje del PBI, 2005-2021	7
Gráfico N° 2: Inversión consolidada en educación en % de PBI, según nivel de gobierno, 2015-2021	9

Gráfico N° 3: Inversión consolidada en educación a valores constantes, según nivel de gobierno, 2015-2021	10
Gráfico N° 4: Inversión en educación de los gobiernos subnacionales por objeto del gasto, promedio total país, 2015-2021, en porcentaje	13
Gráfico N° 5: Evolución del salario docente a valores constantes, 2010-2022	14
Gráfico N° 6: Inversión en educación de los gobiernos subnacionales por nivel educativo, total país, 2015-2021	15
Gráfico N° 7: Evolución de la inversión por estudiante de gestión estatal. Total país, Corrientes y Tierra del Fuego, a valores constantes, 2015-2021	16
Gráfico N° 8: Estructura impositiva-Estado Nacional año 2022	29
Gráfico N° 9: Estructura impositiva-Provincias consolidado año 2021	31
Gráfico N°10: Distribución de alícuotas de II.BB*-Enero-Noviembre 2018	31
Gráfico 11: Gasto de los hogares en educación por deciles de ingreso	35

TABLAS

Tabla N°1: Variación interanual a valores constantes de la inversión educativa según nivel de gobierno, período 2015-2021, en porcentaje.	11
Tabla N°2: Brecha de financiamiento educativo del período 2016-2021, en porcentaje de PBI y a valores nominales y reales	18

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio analiza la evolución de la inversión educativa desde el 2005 (año en que se sanciona la Ley de Financiamiento Educativo) hasta el 2021, teniendo en cuenta la información disponible. Además, realiza una serie de propuestas pedagógicas basadas en la concepción de justicia social y educativa con el fin de que permitan achicar las brechas existentes en el cumplimiento del derecho a la educación en Argentina. Por otro lado, introduce un análisis del sistema tributario argentino e intenta, mediante la vinculación entre justicia fiscal y financiamiento educativo, determinar espacios fiscales que permitan incrementar los recursos destinados a la educación para efectivizar el derecho a su acceso.

En función del análisis realizado, los indicadores de eficiencia educativa y de acuerdo con la legislación vigente, se identifican las limitaciones de la estructura actual del financiamiento educativo en Argentina, así como también importantes brechas en cuanto al cumplimiento del derecho a la educación.

Las limitaciones en torno a la estructura se analizan en términos de: a) la asignación presupuestaria; b) la distribución del financiamiento; c). la herramienta utilizada; d) el cumplimiento de las metas; e) el esfuerzo presupuestario de las jurisdicciones; f) la evolución del salario docente; y g) la distribución del financiamiento por nivel educativo.

Además, el presente estudio asume las propuestas pedagógicas y de financiamiento realizadas por Fundación SES durante el 2020, en el marco del estudio “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 plazo¹”.

¹ 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.

En coherencia con esto, 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 período 2020-2030, requiere duplicar la inversión actual destinada a la educación respecto de lo asignado en el 2020. Como referencia, esto implicaría un valor cercano al 8 % del PBI.

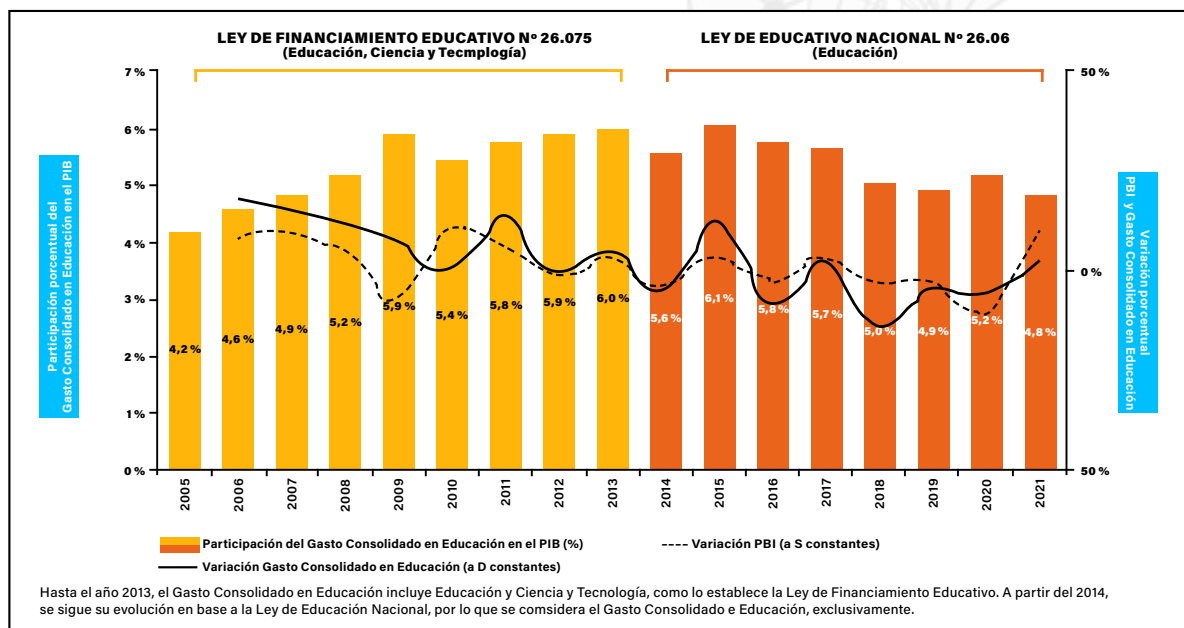
Por último, el estudio intenta evidenciar cómo el incremento en el impuesto a los bienes personales podría generar un aumento relevante en la recaudación que podría destinarse al financiamiento educativo. Del mismo modo, la anualización del impuesto a las grandes fortunas, la revisión de los gastos tributarios y la reducción de la fuerte evasión en el impuesto a las ganancias de sociedades.

CAPÍTULO I: LA EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN

1.1 LA INVERSIÓN EDUCATIVA EN ARGENTINA EN EL PERÍODO 2015-2021

La Ley 26.206 de Educación Nacional (LEN), sancionada en 2006 y aún vigente, deroga la Ley Federal de Educación de 1993. La LEN establece que el Estado es responsable de garantizar el financiamiento del Sistema Educativo Nacional y que, alcanzadas las metas de financiamiento establecidas por la Ley de Financiamiento Educativo, el presupuesto consolidado del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, destinado exclusivamente a la educación, no podrá ser inferior al seis por ciento (6 %) del producto bruto interno (PBI). Es importante destacar que la Ley de Financiamiento Educativo establecía un 6 % del PBI no solo para la educación, sino también para la ciencia y la tecnología, sectores que representan entre el 0.5 % y el 1 % del PBI en este país.

Gráfico N° 1: Evolución de la inversión en educación en porcentaje del PBI, 2005-2021



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.

Bajo estos parámetros, se analiza a continuación la evolución de la inversión educativa desde el 2005 (año en que se sanciona la Ley de Financiamiento Educativo) hasta el 2021, teniendo en cuenta la información disponible.

Como se puede observar en el Gráfico 1, según datos oficiales de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), solo en el 2015 se logró cumplir con la meta de inversión en educación del 6 % del PBI, prevista en la LEN.

En el Gráfico 1 se presentan dos períodos: 2005-2013 y 2014-2021. Durante el primer período, el Ministerio de Educación de la Nación consideraba de manera conjunta la inversión en educación y en ciencia y tecnología en el gasto consolidado para determinar el porcentaje del PBI destinado a estos sectores. A partir de 2014, y en cumplimiento de lo establecido por la LEN, se comenzó a analizar exclusivamente el 6 % de la inversión destinada al sector educativo.

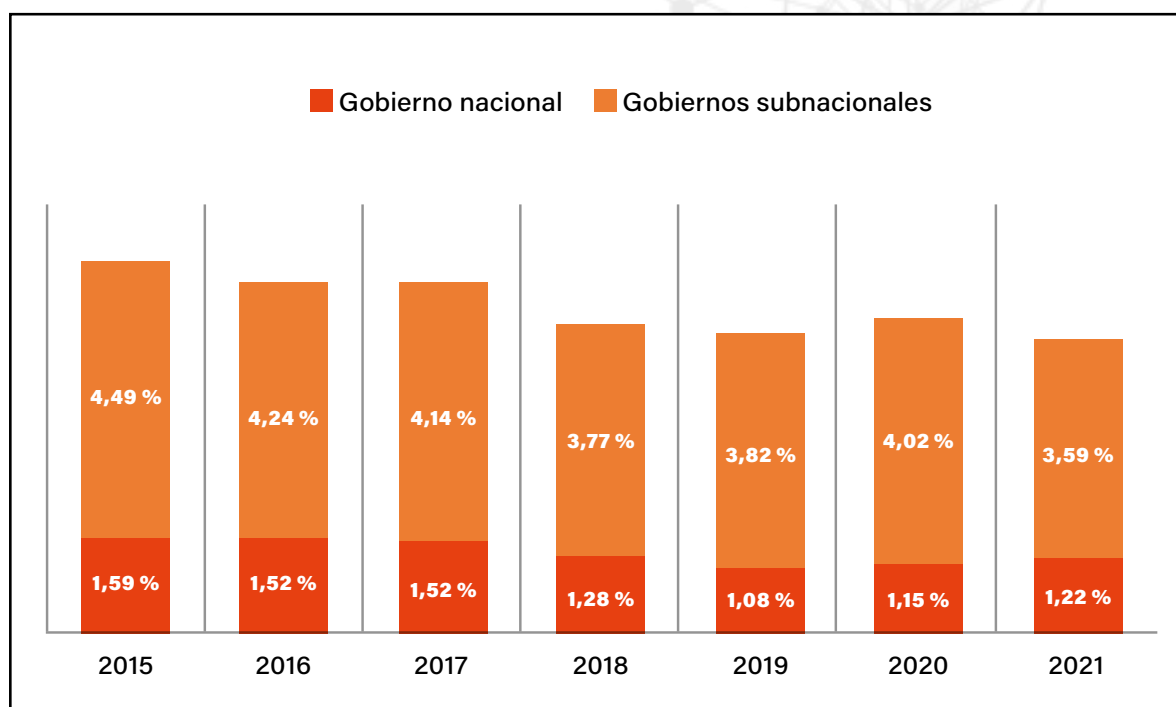
Desde el 2015 (único año en el que se cumple la meta), se observa una fluctuación en el gasto consolidado en educación a precios constantes. Además, el gráfico muestra una importante variación en el producto bruto interno (PBI) a precios constantes. Tras el cambio de gobierno en 2016, la inversión en educación comenzó a disminuir nuevamente, alcanzando un 4.9 % del PBI en 2019 y un 4.8 % en 2021. Esta situación representó un retroceso de más de una década en materia de inversión. Por esta razón, es crucial complementar el análisis de este indicador con la variabilidad del PBI y comparar ambos datos a precios constantes.

En Argentina, los gobiernos subnacionales 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).

En tanto, el Gobierno nacional es responsable de la educación superior universitaria y de los programas vinculados con políticas educativas transversales o priorizadas. La meta de inversión consolidada contempla tanto lo ejecutado por la nación como por las provincias. Por tanto, resulta relevante analizar a cuánto asciende la participación de ambos niveles de gobierno en el gasto público consolidado, ya que permite comprender la distribución de recursos y las responsabilidades de cada gobierno en materia educativa.

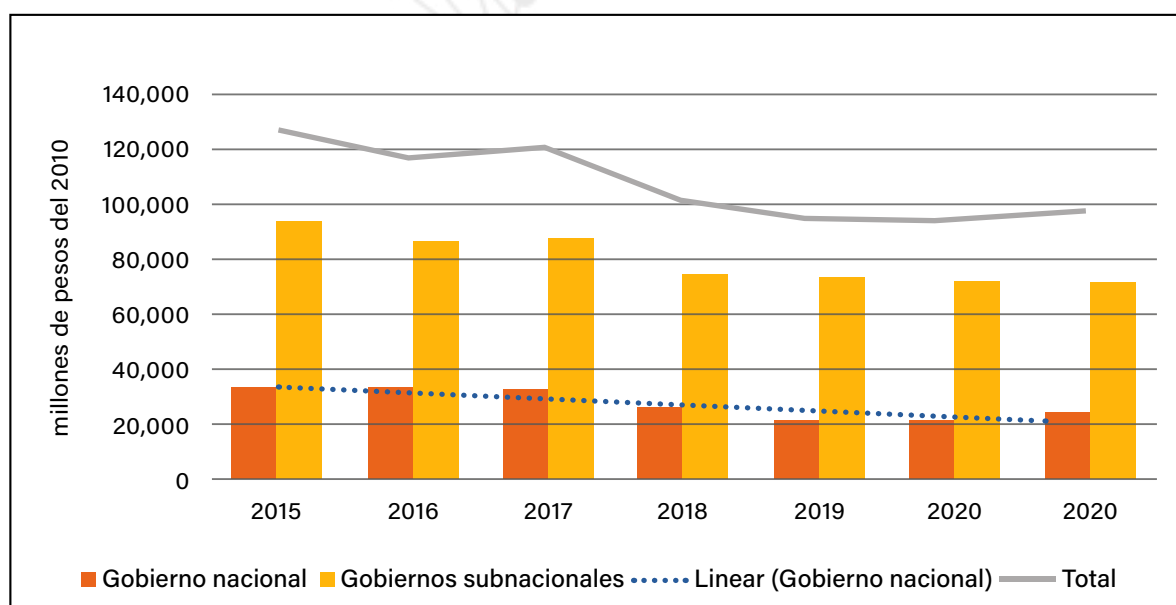
Gráfico N° 2: Inversión consolidada en educación en % de PBI, según nivel de gobierno, 2015-2021



Fuente: elaboración propia en base a datos del CGECSE, ME

Si se analiza el período 2015-2021, al inicio de este ciclo (año en que se cumple la meta fijada de porcentaje de PBI del sector) se produce una distribución del 1.5 % por parte del Gobierno nacional y del 4.5 % por parte de los gobiernos subnacionales (Gráfico 2). Sin embargo, en los dos años subsiguientes se observa una contracción en el nivel subnacional (llegando al 3.77 % en el 2018).

Gráfico 3: Inversión consolidada en educación a valores constantes, según nivel de gobierno, 2015-2021



Fuente: elaboración propia en base a datos del CGECSE, ME

En el período de referencia, el Gobierno nacional, al igual que el provincial, presenta una tendencia a la baja cuando se analiza la inversión a valores constantes², con una leve recuperación del nivel nacional en el 2021 (Gráfico 3). En síntesis, la contracción de la inversión en educación es del 23.4 %.

² Se deflataron los valores anuales en precios corrientes a precios del 2010, utilizando el Índice de Precios al Consumidor del INDEC. De esta forma, se trabaja con presupuestos educativos a valores constantes a pesos del 2010.

Tabla 1: Variación interanual a valores constantes de la inversión educativa según nivel de gobierno Período 2015-2021, en porcentaje

Año	Gobierno nacional	Gobiernos subnacionales
2016	↓ -6.2 %	↓ -7.2 %
2017	↑ 3.6 %	↑ 1.2 %
2018	↓ -21 %	↓ -14.6 %
2019	↓ -18.2 %	↓ -1.9 %
2020	↓ -0.5 %	↓ -1.5 %
2021	↑ 19.3 %	↓ -0.2 %
Acumulado del período 2015-2021	↓ -25.4 %	↓ -22.6 %

Fuente: elaboración propia en base a datos del CGECSE, ME/ INDEC.

De acuerdo a los porcentajes de variación interanual de la inversión en ambos niveles de gobierno, a valores constantes (Tabla 1), sólo se observa en el 2017 un incremento moderado de la inversión, mientras que en 2018 y 2019 se registra la mayor desinversión en educación del período.

En el 2021, el Gobierno nacional realizó un significativo incremento de la inversión en educación del orden del 19.3 %, destinada principalmente a intervenciones en los sistemas educativos provinciales para mitigar la situación de crisis derivada de la pandemia.

En dicho año, la inversión del Ministerio de Educación Nacional se destinó en un 63.2 % a la educación superior universitaria de gestión pública (asignando fondos para el Plan de Virtualización de la Educación Superior - PlanVES I y II) y un 11.4 % al Fondo Nacional de Incentivo Docente (destinado a compensar salarios docentes de los gobiernos subnacionales).

El 25 % restante del presupuesto se destinó a la gestión educativa, a políticas socioeducativas (centradas 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), a la innovación y

desarrollo de la formación tecnológica, así como al mejoramiento de la infraestructura escolar (con eje en el nivel inicial), a la implementación del plan Juana Manso (para la adquisición de equipamiento tecnológico para contribuir a la educación digital) y 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.

Sin embargo, en la variación porcentual del acumulado del período 2015-2021, el Gobierno nacional realizó una mayor contracción del presupuesto educativo que los gobiernos subnacionales (Tabla 1).

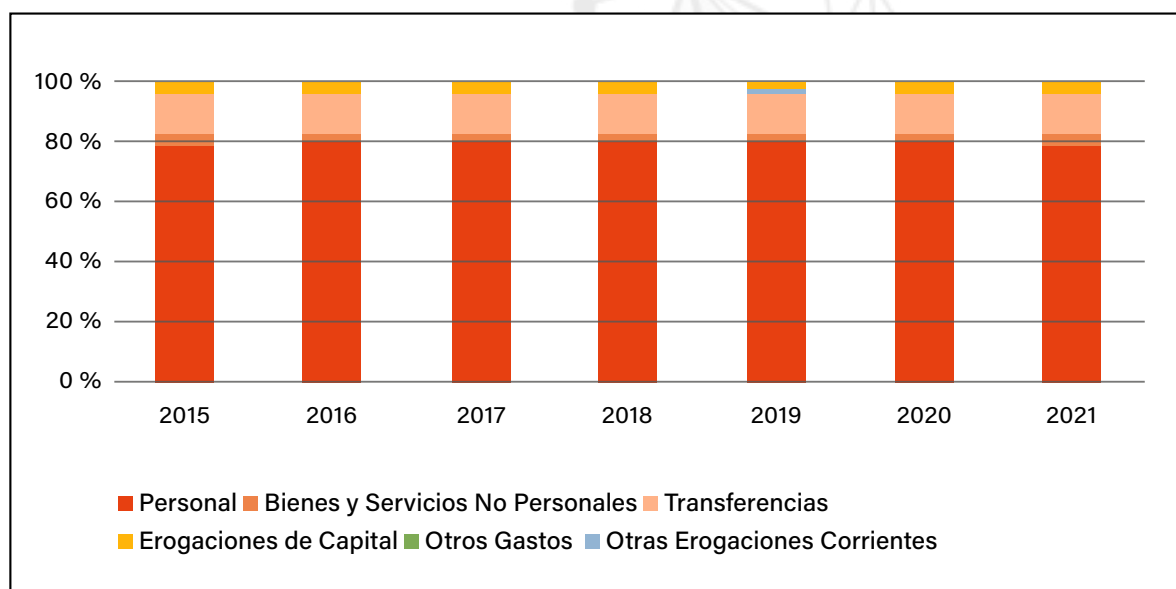
Por su parte, los gobiernos subnacionales destinaron la inversión en educación principalmente a garantizar las condiciones mínimas del servicio educativo de los niveles inicial, primario, secundario y terciario (educación básica y superior no universitaria).

Del total de sus presupuestos públicos provinciales, destinan entre el 25 % y el 30 % a la función Educación, pero esta proporción varía según la jurisdicción. En el 2021, la provincia que asignó la mayor parte de su presupuesto total a la educación fue Buenos Aires, con un 30.8 %, mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinó la menor cantidad al invertir solo un 16.7 % en Educación.

La inversión en Educación de los gobiernos subnacionales 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. Estos rubros son: transferencias al sector privado (subvención a instituciones educativas privadas), otras transferencias y gastos corrientes, bienes y servicios no personales, así como erogaciones de capital (estos dos últimos rubros oscilan entre el 1 % y 5 %, según la jurisdicción y varían cada año). (Ver Gráfico 4).

Esto implica que: a) la estructura del gasto deja poco margen para destinar presupuesto a innovaciones educativas e implementar acciones de mejora vinculadas al cumplimiento de los objetivos de la política educativa (solo se dispone de aproximadamente el 5 % del presupuesto total); y b) la tendencia a la baja del presupuesto educativo se traduce directamente en una pérdida del salario docente, dada la inelasticidad del gasto en la inversión educativa provincial. En promedio, alrededor del 95 % del presupuesto corresponde a gastos corrientes del rubro personal y transferencias al sector privado. (Gráfico 5).

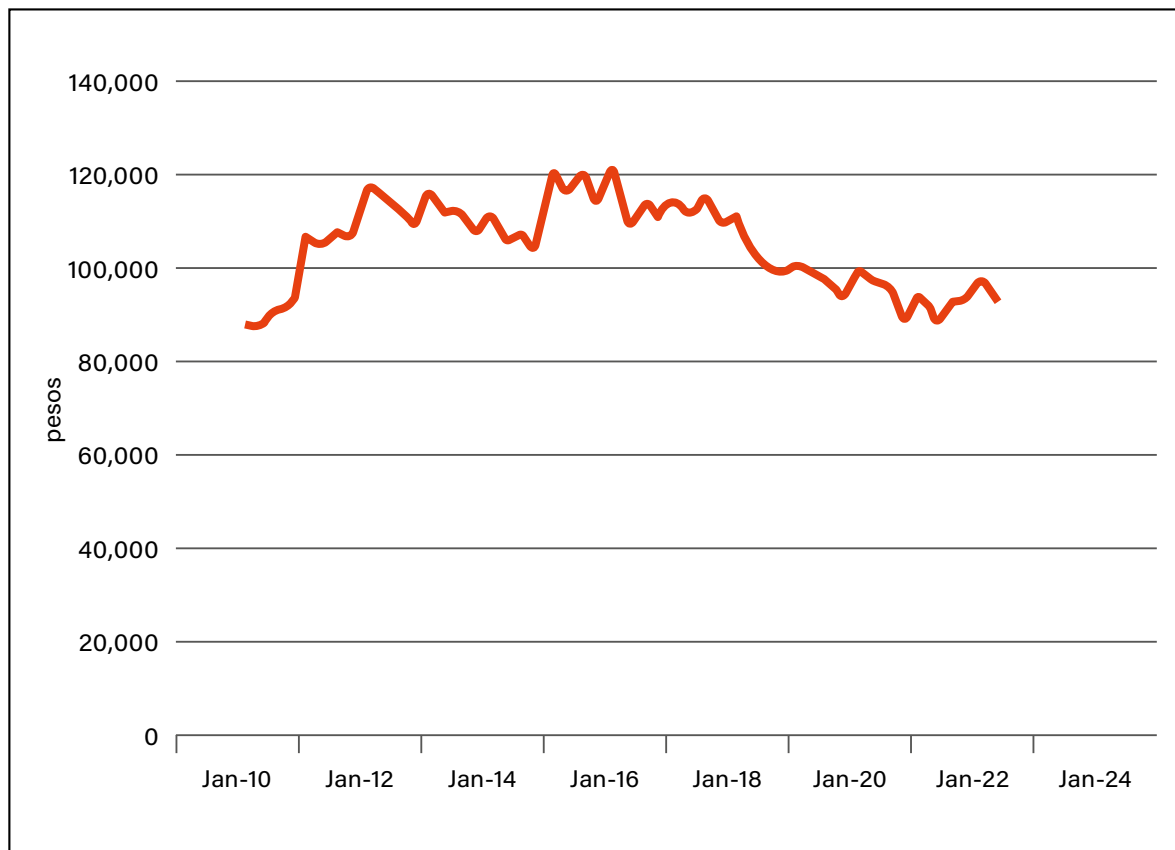
Gráfico 4: Inversión en educación de los gobiernos subnacionales por objeto del gasto Promedio total país, 2015-2021, en porcentaje



Fuente: elaboración propia en base a datos del CGECSE, ME

Al analizar la evolución del salario bruto testigo del maestro de grado de educación primaria, con jornada simple y 10 años de antigüedad, en valores constantes y considerando el financiamiento jurisdiccional y nacional, se observa que el valor más alto se registró durante el período de marzo de 2015 a marzo de 2016. (Gráfico 5).

Gráfico 5: Evolución del salario docente a valores constantes 2010-2022

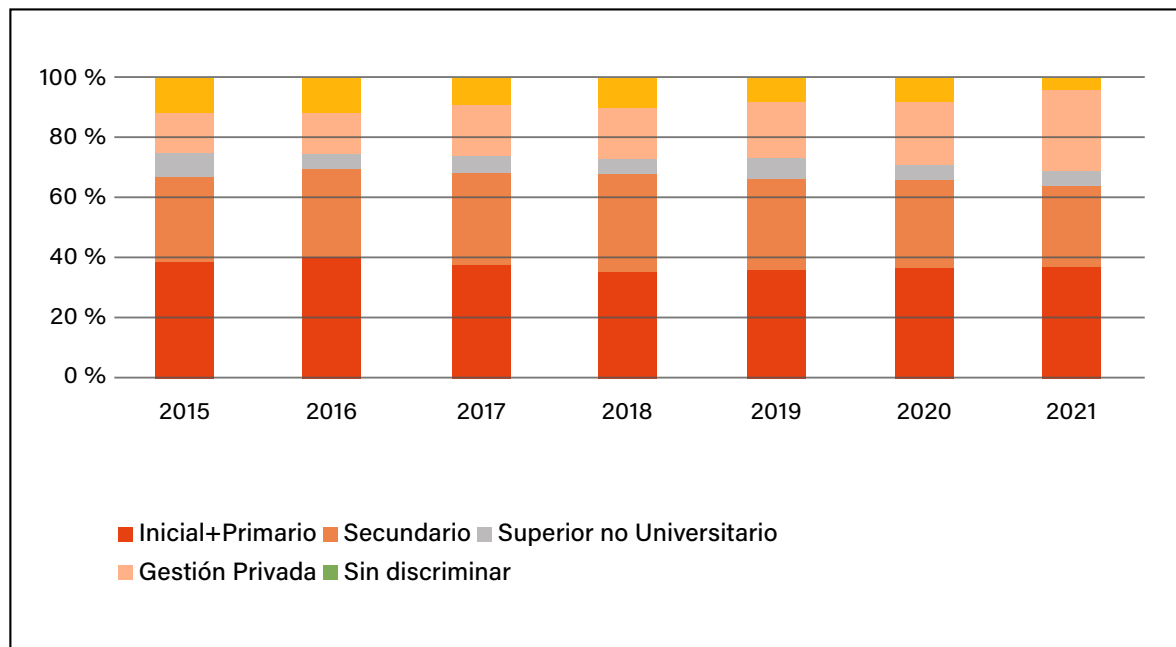


Fuente: Elaboración propia a partir de la serie de salarios estimados por la Coordinación General de Estudio de Costos (CGECSE)/SEeIE/ME, en base a información proporcionada por las jurisdicciones (normativas, decretos, etc.) y la evolución del IPC (hasta jun 2012: INDEC- jul 2012 a mar-2016: IPC-CABA-abr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

Sin embargo, a partir del mayor valor en marzo de 2016, se ha mantenido una tendencia a la baja constante en términos reales, lo que ha implicado una pérdida del valor real del salario del 28 % hasta diciembre de 2021.

En cuanto a la inversión por nivel educativo, por parte de los gobiernos provinciales se destina en promedio cerca de un 40 % al nivel inicial y primario, entre un 30 % y 35 % al nivel secundario y un 5 % al nivel superior no universitario (incluye a los Institutos de Formación Docente y de Formación Profesional).

Gráfico 6: Inversión en educación de los gobiernos subnacionales por nivel educativo, total país, 2015-2021



Fuente: elaboración propia en base a datos del CGECSE, ME

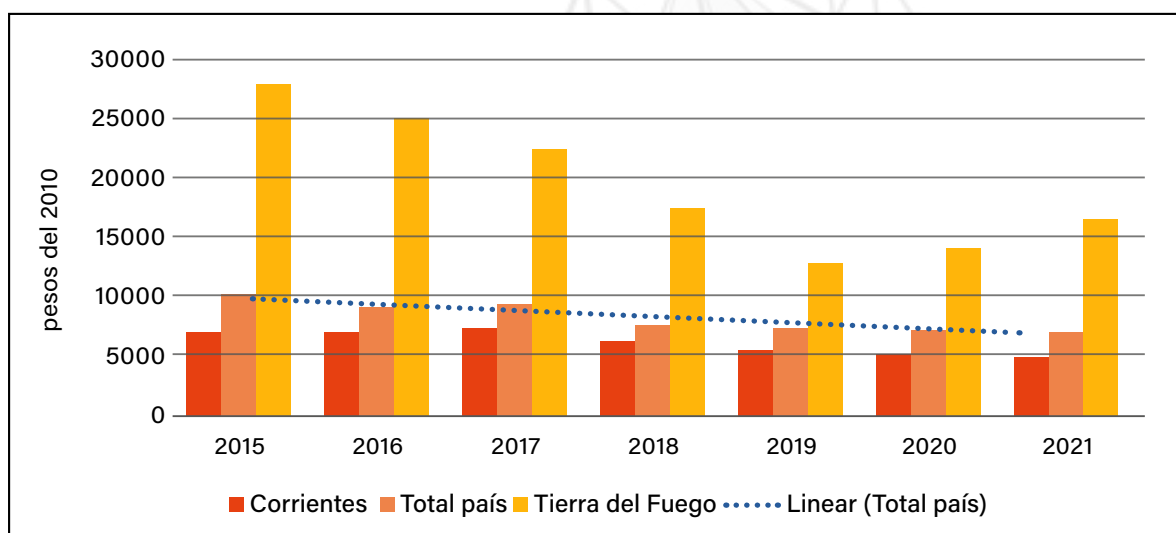
Como se mencionó anteriormente, una parte del presupuesto educativo se destina a transferencias al sector privado (aproximadamente el 12 %). No obstante, las jurisdicciones no proporcionan información desagregada por nivel educativo. Este problema se extiende al nivel inicial y primario, ya que algunas jurisdicciones no incluyen información desagregada en sus presupuestos para estos niveles. A modo de ejemplo, en la provincia de Buenos Aires (que cuenta con el sistema educativo provincial más grande del país) se presenta información desagregada para ambos niveles. Según dicha información, la inversión en nivel inicial representa el 9 % del total de la inversión en educación, mientras que para el nivel primario es del 25 %.

Cabe aclarar que el nivel primario en Argentina está prácticamente universalizado; sin embargo, tanto el nivel inicial como el nivel secundario aún no cubren la cantidad de niños, niñas y jóvenes que deberían estar escolarizados

para garantizar el acceso y permanencia en la educación obligatoria, ya sea por no ofrecer vacantes (como en el nivel inicial) debido a la alta tasa de abandono.

En último lugar, se observa que el indicador de inversión por estudiante varía significativamente según la jurisdicción. Por ejemplo, en el 2021, la provincia de Corrientes registró la menor inversión pública por estudiante (113,140 pesos por estudiante), mientras que la provincia de Tierra del Fuego presenta el valor más alto (380,709 pesos por estudiante). Esto demuestra que la brecha entre la provincia que menos invierte y la que más invierte por estudiante es de casi el triple de la inversión.

Gráfico 7: Evolución de la inversión por estudiante de gestión estatal Total país, Corrientes y Tierra del Fuego, a valores constantes, 2015-2021



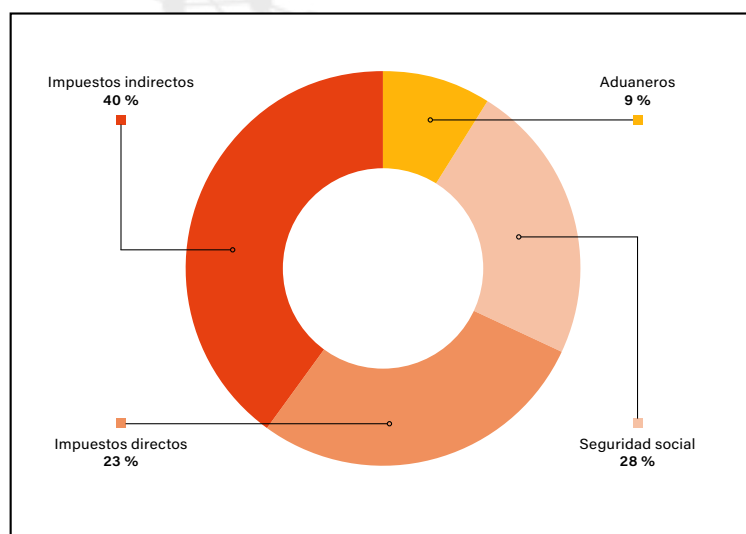
Fuente: elaboración propia en base a datos del CGECSE, ME e INDEC

A pesar de que los presupuestos educativos varían de un año a otro, y de que existen situaciones particulares en los gobiernos subnacionales, se observa a nivel total país una tendencia a la baja en la inversión por estudiante de gestión estatal durante el período 2015-2021, considerando los valores reales.

Es importante mencionar la complejidad que implica analizar este indicador en Argentina, ya que está influenciado por varios factores. Entre ellos se encuentran

como las capacidades financieras de los gobiernos subnacionales para generar recursos propios, el porcentaje del presupuesto que cada jurisdicción destina a educación, las transferencias por coparticipación federal de impuestos, las negociaciones colectivas en torno a los salarios (especialmente de los docentes) y las variaciones en el costo de vida en cada una de las jurisdicciones. Todos estos elementos pueden tener un impacto significativo en la inversión por estudiante y deben ser tomados en cuenta al analizar este indicador.

Gráfico 8: Estructura impositiva - Estado nacional 2022



Fuente: Elaboración propia en base a información de la AFIP

1.2 DÉFICIT DEL FINANCIAMIENTO EN EL SECTOR

En función de lo presentado, y de acuerdo con la legislación vigente, se identifican las siguientes limitaciones de la estructura actual del financiamiento educativo en Argentina:

- a) **Respecto a la asignación presupuestaria**
 - Aunque el presupuesto educativo anual asignado a partir del 2005 experimentó un crecimiento, el objetivo de asignar anualmente el 6 % del PBI sólo se alcanzó en el 2015.

- A partir del 2016 no se cumple con la meta del 6 % del PBI y cada año disminuye más el presupuesto consolidado en porcentaje 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 aumento de la inversión educativa no puede garantizarse a través del establecimiento de un porcentaje de incremento 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 (Tabla 2). Aun si todos los años se cumpliera con la meta del 6 %, en períodos donde se contrae el PBI, en términos reales se produce una caída del presupuesto educativo.
 - La asignación educativa se vio comprometida 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 2010 no se cumplieron las metas físicas programáticas.

Tabla 2: Brecha de financiamiento educativo del período 2016-2021, en porcentaje de PBI y a valores nominales y reales

Años	Financiamiento teórico por Ley -6%PBI-				Financiamiento real -ejecutado-			
	Valores nominales en millones de pesos corrientes	Variación interanual	Valores reales en millones de pesos del 2010	Variación inter-anual	PBI	Diferencia para llegar al 6% del PBI	Diferencia en millones de pesos corrientes	Diferencia a valores constantes en millones de pesos del 2010
2016	493,690	38.2 %	122,700	-2 %	5.8 %	0.2 %	19,785	4,917
2017	639,614	30 %	127,110	4 %	5.7 %	0.3 %	36,227	7,199
2018	884,689	38 %	119,437	-6 %	5 %	1 %	141,419	19,092
2019	1,308,135	48 %	115,699	-3 %	4.9 %	1.1 %	241,545	21,364
2020	1,648,886	26 %	108,172	-7 %	5.2 %	0.8 %	229,170	15,034
2021	2,776,924	68 %	120,821	12 %	4.8 %	1.2 %	547,542	23,823

Fuente: elaboración propia en base a datos del CGECSE, ME/ INDEC

La desigual 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. 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.

De acuerdo con el Informe Nacional de Indicadores Educativos³, publicado recientemente por el Ministerio de Educación Nacional:

En 2021, el 54 % de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 14 años eran pobres por ingresos y el 17 % eran indigentes. La evolución 2017-2021 de ambos indicadores para esta población de 0 a 14 años también resulta creciente entre puntas (la pobreza se elevó 11 puntos porcentuales y la indigencia, 6), con un descenso de la pobreza de 4 puntos porcentuales en el último año.

³ Ministerio de Educación de la Nación (2022). Informe Nacional Indicadores Educativos.

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 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 Argentina⁴. 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 (NNA), jóvenes y personas adultas del nivel inicial, primario, secundario y modalidades del sistema educativo en Argentina para el periodo 2020-2030. Se incluyeron tres escenarios con diferentes niveles de inversión. En el escenario 1 se consideró la continuidad de la tendencia a la baja y/o si no se incrementara la inversión educativa, lo que nos llevaría a un año 2030 con los siguientes efectos según el nivel de enseñanza:

- Hacia el 2030, en el nivel inicial, más de 2 millones de niñas y niños de entre 45 días y 2 años quedarían fuera del sistema.
- Con respecto a las salas de 3, 4 y 5 años, la falta de incremento de la inversión requerida para garantizar el acceso al servicio educativo de esta población, dejaría sin cobertura a alrededor de 80,000 niñas y niños de la sala de 4 años, mientras que la oferta de la sala de 3 años atendería

⁴ 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.

a menos de la mitad de la población en esa edad (311,000 de los 716,000 niños), dejando fuera del sistema a un total de 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. Solo el 14 % podría acceder a la jornada extendida o completa al 2030. Esto equivale a 420,000 estudiantes de los casi 3 millones que hay en este nivel. Si bien educación primaria 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 de manera negativa 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 que presentan 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. Este nivel de enseñanza 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.

En cuanto a la brecha digital, en el Informe Nacional de Indicadores Educativos (2022) el relevamiento realizado dio cuenta que:

Las disparidades territoriales se expresan en el contraste entre la mejor situación relativa de la Patagonia en todos los indicadores, frente al menor uso de internet en las regiones del NEA, Cuyo y Pampeana y menor uso de computadoras en la zona del NOA (solo utilizadas por el 36 % de población mayor de 3 años). En el NOA se destaca, en cambio, la buena conectividad de los hogares (el 86 %), lo que sugiere poco uso de computadoras compensado por el uso de celulares con wifi.

En clave de las políticas de acceso a TIC, cabe prestar atención a la región del NEA (con mayores brechas de acceso a internet y a computadoras), al NOA (con brechas de acceso a computadoras) y a la Pampeana (con déficits en acceso a internet). En el total del país, y en cada una de las regiones geográficas, siempre resulta mayor el uso compartido de equipos: solo el 20 % de esos hogares contaba con una computadora para cada NNA que era estudiante durante la pandemia, frente a un 35 % que tenía computadoras de uso compartido.

El resto corresponde a los hogares con NNA estudiantes que carecían de computadoras, cuyo peso era del 45 % para el total del país, valor que trepaba

al 60 % en las regiones del Norte y se reducía en AMBA y Patagonia (por debajo del 40 %). Estas pautas resultan consistentes con lo apuntado por la información de EPH-INDEC, vista anteriormente.

En el marco de la Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica, realizada por el Ministerio de Educación de la Nación con motivo de la pandemia, se relevó la brecha digital en la población escolar. Dicho informe⁵ da cuenta de la siguiente situación:

De acuerdo a los resultados del operativo Aprender 2018, al menos 1 de cada 5 estudiantes de sexto grado del nivel primario no cuenta con internet en su hogar. Las brechas de conexión entre provincias son aún más marcadas. En efecto, hay jurisdicciones del Norte Grande, como Santiago del Estero, Formosa, Catamarca, Misiones, San Juan y Corrientes, en las que un tercio o más de las y los estudiantes carecen de internet. En el otro extremo se ubican jurisdicciones como Ciudad de Buenos Aires, La Pampa o Tierra del Fuego, donde solamente menos del 10 % de estudiantes carece de ese servicio.

En el nivel secundario, el servicio está algo más generalizado, ya que según indican los datos de Aprender 2019, 1 de cada 3 estudiantes del último año de secundaria carece de internet en su hogar. Las brechas de conectividad entre provincias también son menores en la enseñanza secundaria. Los datos indican que el acceso a la tecnología es dispar según el estrato social de origen de las y los estudiantes.

Al respecto, en Aprender 2018 se consultó a las y los estudiantes de sexto año de primaria sobre el acceso a una computadora en sus hogares. Si bien el 77 %

⁵ Ministerio de Educación de la Nación (2020) Políticas educativas implementadas en Argentina / Ministerio de Educación de la Nación. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

afirmó contar con este recurso en su hogar, existe una brecha enorme que alcanza los 70 puntos porcentuales, entre las y los estudiantes de nivel socioeconómico alto y bajo. Algo similar ocurre en el nivel secundario, tal como expresan los datos de Aprender 2019. En efecto, si bien en este nivel el 82 % de las y los estudiantes del último año cuentan con una computadora en su hogar, la brecha, aunque algo menor, persiste y llega a los 44 puntos porcentuales.

Si bien a través del Plan Nacional de Educación Digital del Ministerio de Educación de Nación, se entregaron 132,000 netbooks o tabletas a estudiantes del primer año del ciclo superior del nivel secundario (equivalente al tercero/cuarto año de secundaria según jurisdicción)⁶, se priorizó sólo para 10 provincias del Norte Grande Argentino⁷ y 33 municipios del Conurbano Bonaerense (por registrar los más altos índices de pobreza de la Argentina), quedando pendiente la brecha digital de la población escolar de las jurisdicciones restantes.

Por todo lo expuesto, 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, gran cantidad de niños, niñas y juventudes de la Argentina verán truncado su futuro.

El Estudio de Costos, coordinado por la Fundación SES⁸ y mencionado anteriormente, establece objetivos y metas basados en la concepción de justicia educativa como dimensión pedagógica de los programas y medios de justicia social, así como el marco de referencia para la inversión equitativa, según se detalla a continuación. La justicia educativa requiere una planificación que tenga

⁶ Ya que es el año que registra el índice más alto de abandono interanual de toda la educación obligatoria (11% entre 2017 y 2018).

⁷ En el caso de las provincias del NOA y NEA se agrega, a su elevada pobreza, un mayor índice de ruralidad que duplica el promedio nacional.

⁸ 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

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 en situación de mayor desventaja.

A continuación, se presentan las políticas públicas sugeridas en el Estudio de Costos 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.
- b.** Mejora de las condiciones materiales de las familias y los estudiantes.
- c.** Fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento escolar.
- d.** Disminución de la brecha digital.
- e.** Mejora de las condiciones de enseñanza y aprendizaje. El cálculo del costo de estas mejoras incluye los siguientes componentes⁹:
 - e.1.** Actualización de salarios docentes.
 - e.2.** Reconocimiento de 20 horas mensuales de trabajo para todos los niveles y modalidades educativas.
 - e.3.** Fortalecimiento de la gestión institucional y pedagógica del nivel secundario.
 - e.4.** Acompañamiento a las trayectorias socioeducativas.
 - e.5.** Mejorar el ratio de estudiantes.

⁹ 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

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

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 costeo¹⁰ 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.

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 con las variables analizadas y los resultados del estudio de costos, se considera que para el 2030 debería duplicarse la inversión educativa provincial de lo asignado en el 2020. Como referencia, esto implicaría un valor cercano al 8 % del PBI.

¹⁰ 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.

CAPÍTULO II: EL SISTEMA TRIBUTARIO EN ARGENTINA

La política tributaria surge de la conjunción de la política del Estado nacional, de las provincias y municipios, por lo que es homogénea en todo el territorio. En general, como se desprende de la Constitución Nacional, está a cargo del Poder Legislativo, pero en algunos casos hay facultades específicas otorgadas al Ejecutivo. Por otro lado, la administración tributaria (cobro y fiscalización) está a cargo del Ejecutivo de cada nivel de gobierno.

2.1 ESTRUCTURA DEL SISTEMA FISCAL

En su carácter de país federal, las provincias argentinas delegan el derecho de tributar en su nombre los impuestos de alcance nacional (impuesto al valor agregado [IVA], ganancias, derechos de importación) y retienen los impuestos provinciales, especialmente los ingresos brutos (II.BB) y los asociados a la propiedad mueble e inmueble. Los municipios, si bien no tienen la capacidad legal de recaudar impuestos, pueden establecer tasas municipales que constituyen tributos con un fin específico, por lo que la estructura tributaria depende de la Nación, las provincias y municipios.

2.2. ESTRUCTURA IMPOSITIVA DEL ESTADO NACIONAL

Como se desprende del último informe de la Subsecretaría de Ingresos Públicos, con respecto a la cantidad de tributos nacionales, existen 28 tributos nacionales en Argentina (Anexo I). Por su parte, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) agrupa la recaudación anual en 19 rubros utilizando un criterio propio. Solo 12 explicaron el 99 % de la recaudación en 2021 y los 4 principales, el 81 %. Estos fueron: IVA (27.3 %), aportes y contribuciones a la seguridad social (26.1 %), impuesto a las ganancias (físicas y jurídicas) (19.8 %) y derechos de exportación (8.1 %).

El IVA es el principal generador de recursos tributarios. Recae sobre todas las fases de los ciclos de producción y distribución e impone en forma generalizada

a las prestaciones de servicios, se encuentran alcanzadas por una alícuota que van desde el 10.5 % hasta el 27 % para todas las personas humanas y jurídicas del país. Por este motivo, es considerado uno de los tributos más regresivos, ya que afecta en mayor medida a las personas de menos recursos. Por otro lado, aportes y contribuciones a la seguridad social es un tributo que todo empleador abona todos los meses por cada trabajador, en general se paga una alícuota del 24 % por cada dependiente a cargo. Este tributo es considerado regresivo porque no distingue el nivel de salario de los trabajadores, es decir, el mismo porcentaje paga un trabajador que gana el salario mínimo y otro que se ubica entre las remuneraciones más altas. Además, no distingue las situaciones de las familias. Por ejemplo, paga lo mismo un soltero sin hijos que un casado con hijos y gastos familiares.

El tercer impuesto más relevante, el impuesto a las ganancias, grava la obtención de renta o ganancias por personas humanas, jurídicas o demás sujetos. Es progresivo en el sentido de que su incidencia es creciente con la capacidad de pago del contribuyente. Los asalariados son afectados cuando su remuneración supera un mínimo no imponible, y pagan porcentajes crecientes sobre el excedente de este monto. Por último, los derechos de exportación gravan la exportación para consumo de mercaderías y las prestaciones de servicios realizadas en el país, cuya utilización o explotación efectiva se lleven a cabo en el exterior. En general, es progresivo en el sentido de que su incidencia es mayor en algunos productos específicos como soja y trigo; y menor en aquellos productos que generan valor agregado en el país.

Si bien en los últimos años hubo cambios en la política tributaria (alícuotas y bases imponibles) que mejoraron la progresividad del sistema tributario —como el incremento de las alícuotas del impuesto sobre los bienes personales y la actualización de mínimo no imponible ajustado por inflación en el impuesto a las ganancias—, la matriz continúa siendo sumamente regresiva.

Como elementos que suman progresividad al sistema, se creó el Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS), el cual comenzó a regir a partir de diciembre del 2019 y sigue vigente hasta la actualidad. Este nuevo impuesto tiene una clara incidencia progresiva, en términos generales grava las operaciones de compra de moneda extranjera por el término de 5 años. En 2020, la recaudación de este impuesto representó el 0.5 % del PBI.

También se creó el Aporte Solidario de las grandes fortunas, sancionado con carácter de emergencia por el Congreso de la Nación y por única vez. Sus objetivos primordiales son la equidad y la solidaridad y alcanza a personas humanas y sucesiones indivisas residentes en el país por la totalidad de sus bienes en el país y en el exterior. También alcanza a las personas humanas y sucesiones indivisas no residentes, por la totalidad de sus bienes en el país, siempre que los mismos superen la suma de USD 200 millones al 18 de diciembre de 2020.

Entre otras medidas, la Ley de Solidaridad de 2019 implementó cambios en las alícuotas de Bienes Personales. A partir de 2020, se establece un esquema de incrementos y diferenciales con una alícuota máxima de 2.25 % para aquellas personas que tienen bienes en el exterior, con posibilidad de pagar una alícuota menor en el caso de repatriar activos. En cuanto a las sociedades que actúan como sustitutos, la reforma establece un aumento de alícuotas de 0.25 % a 0.5 %. También se modificó el concepto de domicilio por residencia con el fin de evitar maniobras elusivas. En efecto, la recaudación del impuesto se triplicó, ya que pasó de recaudar 0.25 puntos del PBI, en 2019, a 0.75 % del PBI en 2020.

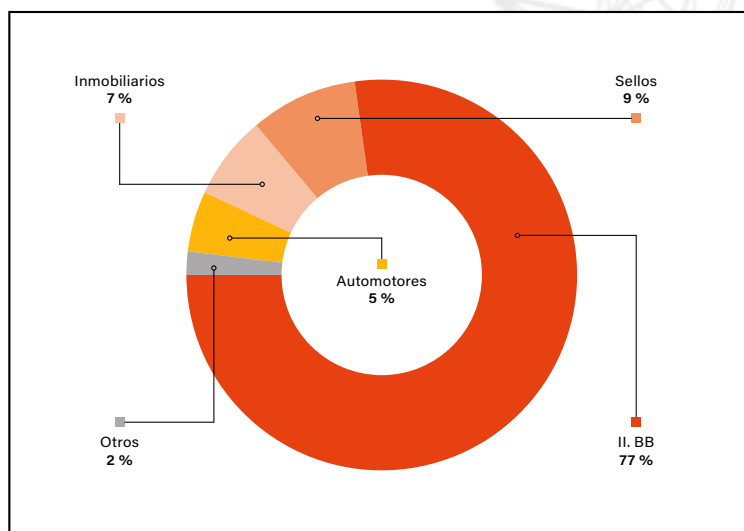
Argentina aumentó la progresividad del sistema tributario nacional en los últimos años, pues la incidencia de los tributos a la propiedad alcanzó el 3.25 % del PBI, siendo la más alta a nivel regional e incluso duplicó los niveles que muestran los países de la OCDE.

Otro indicador vinculado con la progresividad es la tasa de utilidad y ganancias sobre el capital en % del PBI. Si bien en el último año Argentina incrementó la incidencia de este tributo aportando 5.4 % del PBI, niveles similares a los países de la región (5.7 % del PBI), aún se encuentra muy por debajo de las tasas promedio que muestran los países de la OCDE (11.3 % del PBI).

2.3 ESTRUCTURA IMPOSITIVA DE LAS PROVINCIAS

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

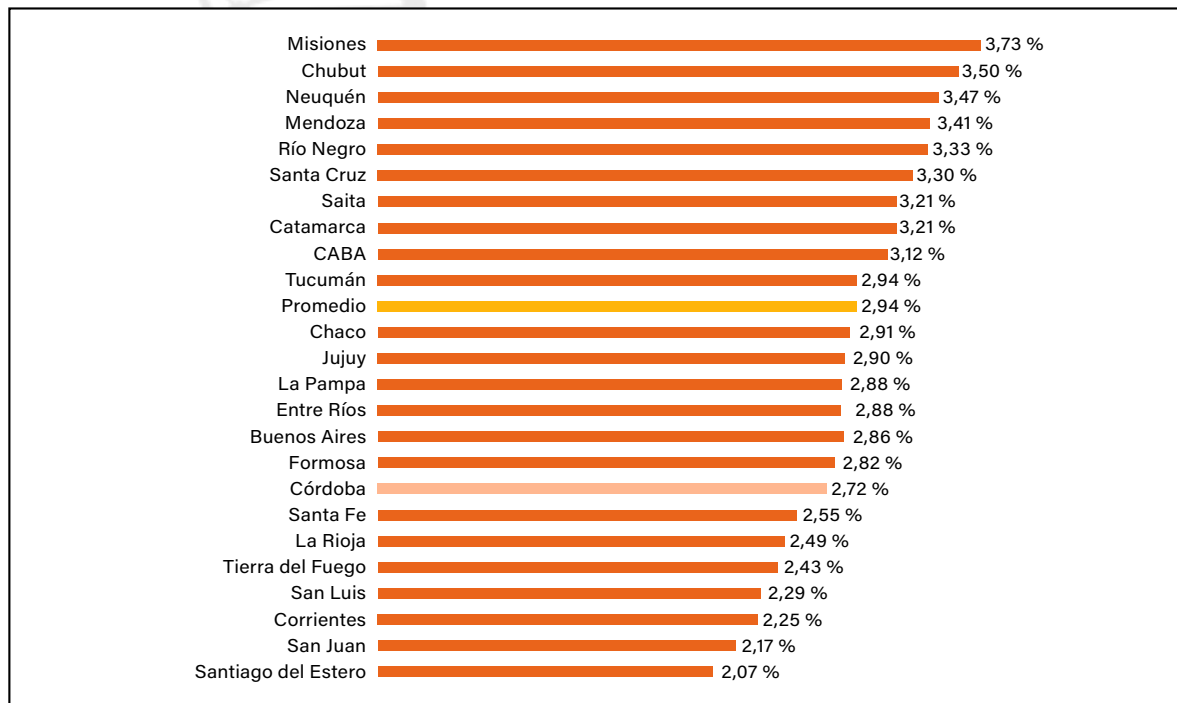
Gráfico 9: Estructura impositiva - Provincias Consolidado 2021



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

En el territorio argentino, la alícuota promedio de IIBB es de 2.94 % ubicándose en un mínimo de 2 % y un máximo de 3.73 %.

**Gráfico 10: Distribución de alícuotas de IIBB*
Enero-noviembre 2018**



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

CAPÍTULO III: JUSTICIA FISCAL Y EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN

3.1 PÉRDIDAS DE INGRESOS TRIBUTARIOS

Cuando se analizan diversas dimensiones de las pérdidas tributarias, surge la problemática del abuso fiscal (evasión y elusión fiscal), los flujos financieros ilícitos, los gastos tributarios, etc.

- Evasión y elusión: Del informe más reciente de Tax Justice Network (TJN) se desprende que Argentina pierde recursos tributarios a causa de la elusión y evasión fiscal de personas y empresas por USD 2,684 millones anuales. Más del 88 % se debe a pérdidas anuales causadas por el abuso y elusión por parte de empresas (2,341 millones de dólares) y el 12 % restante se origina de una riqueza personal financiera offshore (343 millones de dólares). En términos de riqueza offshore en porcentaje del PBI, Argentina se ubicó, en 2007, en el segundo lugar del ranking de países con mayores fondos en paraísos fiscales sobre el producto bruto interno (PBI) de cada nación. Con un 36.5 % de su PBI, sólo fue superado por Venezuela (64.1 %), a nivel regional, y Emiratos Árabes Unidos (73.1 %), Arabia Saudita (56.2 %) y Rusia (46.9 %) a nivel mundial.
- Gastos tributarios: duplican al gasto en Educación y Cultura de la Nación. Aquí destaca la exención del impuesto a las ganancias a magistrados, que según el informe publicado por el Ministerio de Economía (2019) equivale a 0.11

puntos del PBI. En total, por la exención a magistrados, el Estado deja de recaudar 4.7 veces el monto total de Becas Progresar, programa destinado a estudiantes universitarios de bajos recursos. Estas becas representan una inversión de USD 71,200 millones de pesos anuales, alcanzando a 700 mil estudiantes con un estipendio mensual de USD 7,700.

3.2 EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Luego de la fuerte crisis que atravesó Argentina en 2001, se produjo un cambio en el modelo político y económico, lo que llevó a una mayor asignación de recursos a los sectores sociales en un marco de condiciones macroeconómicas favorables para la economía argentina. Entre las iniciativas se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo (en 2005), que brindó un horizonte de planificación al sector.

A la fecha, el Sistema Educativo Nacional se rige, principalmente, por las Leyes de Educación Nacional n.º 26.206, de Educación Técnico Profesional n.º 26.058 y de Educación Superior n.º 24.521.

Los gobiernos provinciales financian sus sistemas educativos (nivel inicial, primario, secundario y no universitario) a través de:

- Recursos recibidos de la masa coparticipable (por la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales¹¹).
- Recursos recibidos como transferencias de la administración pública nacional.
- Recursos propios: los que cada jurisdicción cobra por sí misma (impuestos inmobiliarios, ingresos brutos, etc.).

¹¹ Ver páginas 5 y 6 del Informe de la Comisión Federal de Impuestos. Disponible en: http://www.cfi.gov.ar/docs/indices_copa_2023.pdf

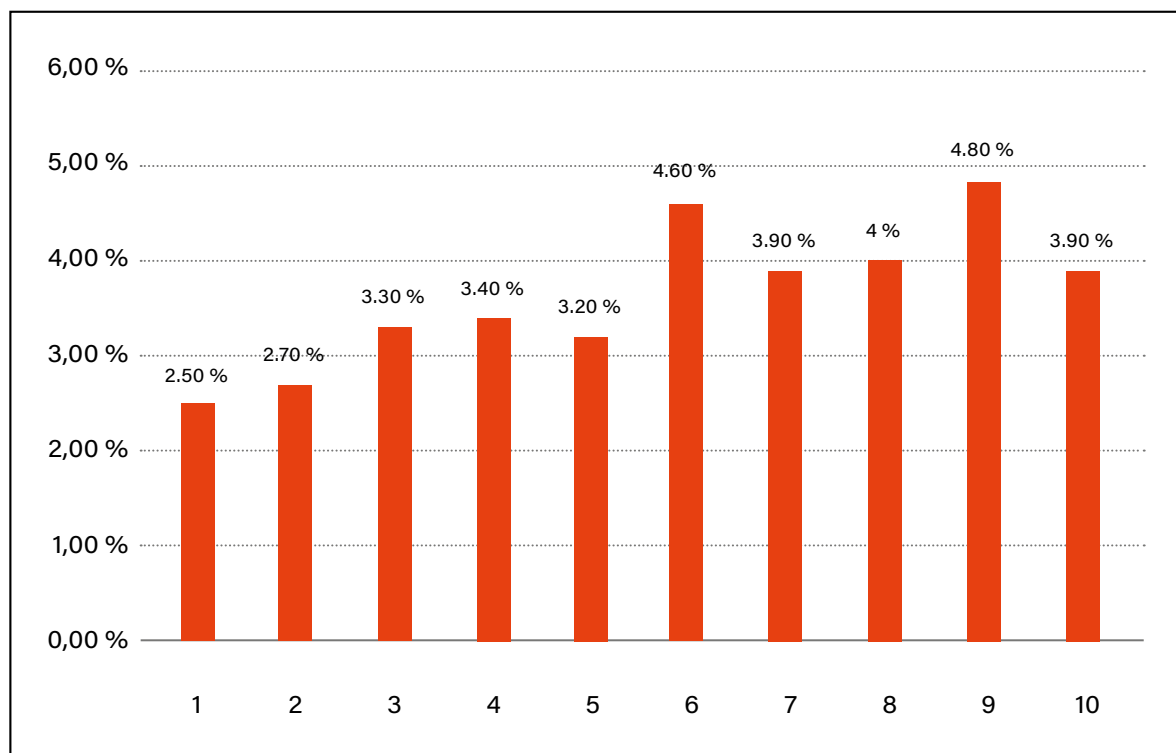
- Préstamos.
- Aportes del sector privado (familias, aportes y donaciones de empresas u otras organizaciones nacionales e internacionales).

Por su parte, el Gobierno nacional solo financia de manera directa el sistema universitario a través de los recursos asignados al Ministerio de Educación, provenientes de la administración pública nacional.

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

Respecto de la inversión de los hogares, la misma representa el 3.1 % del gasto total de los hogares, según datos de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares del 2017 (ENGHO-17). Cuantificando este dato respecto del PBI, en total la inversión que realizan los hogares suma un 1 % del mismo.

Hay que destacar el carácter diferencial del gasto según deciles de ingresos: mientras que los deciles más bajos destinan alrededor del 2 % al 3 % del gasto total en educación, los tres deciles más altos destinan entre el 3.5 % al 4.5 %, tal como se muestra en el gráfico 11.

Gráfico 11: Gasto de los hogares en educación por deciles de ingreso

Fuente: Elaboración propia en base a información de la ENGHO-2017

3.3 ROL DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA GARANTÍA DEL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN

A través de la política fiscal, los gobiernos pueden recaudar fondos para financiar la educación. Pero además, existen otras dimensiones que no suelen ser tan atendidas: la política fiscal puede utilizarse para redistribuir la riqueza y reducir las desigualdades, lo que redundaría en un mejor acceso a la educación. También puede utilizarse con el fin de generar incentivos en las familias para apoyar la educación: un ejemplo de esto es la asignación universal por hijo (AUH), que exige la escolarización de los menores de 18 años para efectivizar los pagos. También a nivel superior, la política fiscal puede incentivar a las empresas para implementar medidas de innovación y el desarrollo económico. En resumen, la política fiscal es un instrumento clave para garantizar el acceso a la educación.

Si bien en Argentina existe una larga tradición legislativa en cuanto al financiamiento educativo, en la que se puede destacar el compromiso de destinar el 6 % del PBI a educación y la Paritaria Nacional Docente, no existen demasiados antecedentes que regulen la manera en que dichos compromisos van a cumplirse, con lo cual el financiamiento educativo se encuentra encerrado en el "dilema de la sábana corta". La determinación de porcentajes y fondos específicos entran en conflicto con otras necesidades de financiamiento como Salud y Seguridad Social, lo que termina ilustrando un falso dilema entre la ampliación de derechos y la existencia de recursos finitos para financiarlos.

Entre las pocas herramientas que implementan la definición de nuevos fondos específicos orientados a financiar la inversión educativa, se destacan el Fondo Nacional de Incentivo Docente (1998) y el Aporte Solidario de las grandes fortunas (2021). El Fondo Nacional de Incentivo Docente se cobraba a los propietarios de automotores de alto valor y estuvo en vigor solo durante un año. Sin embargo, el fondo continúa siendo relevante como respaldo de la Paritaria Nacional, y aunque en el presupuesto 2021 se propuso una readecuación, esta nunca se llevó a cabo. Por otro lado, el aporte solidario de las grandes fortunas sólo se cobró por única vez en 2021, destinando el 10 % de lo recaudado al Ministerio de Educación y a Becas Progresar.

CAPÍTULO IV: PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

4.1 UN FINANCIAMIENTO SOSTENIBLE DE LA EDUCACIÓN CON JUSTICIA FISCAL

La justicia fiscal tiene dos dimensiones. Una vinculada con los tributos, cómo se recaudan y de quien se recauda. Y la otra dimensión se manifiesta en lo relacionado al gasto, es decir, cómo se gasta y por qué. Generalmente los porqués están asociados a las prioridades de cada gobierno. Se dice que la educación es prioritaria al igual que el derecho a la atención de la salud y el acceso a la vivienda. Pero más allá de los discursos de los gobiernos, el indicador más efectivo para determinar qué tan prioritaria es la educación para un gobierno es revisando el presupuesto público y las erogaciones que allí se manifiestan de acuerdo al derecho humano a la educación.

Paralelamente, observar la estructura tributaria, la presión fiscal, el carácter progresivo o regresivo, las exenciones y los subsidios impositivos, demuestra qué sectores sostiene el funcionamiento del Estado y, en particular, el financiamiento del sistema educativo. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, se gasta en promedio el 6.5 % en educación: lo mismo que la región deja de recaudar por exenciones tributarias.

Es necesario reorganizar nuestro sistema tributario para otorgarle mayor progresividad. Es necesario desmontar el peso de los impuestos al consumo sobre la recaudación total y aumentar los impuestos a las ganancias de capital, a las grandes fortunas, las herencias y la ganancia inesperada. Se debe implementar un fuerte revalúo de grandes propiedades y extensiones de tierra. También se necesita trabajar sobre el fin de las exenciones tributarias y los beneficios a cambio de nada. Por otro lado, se requiere impulsar un registro nacional de

activos, un registro nacional y público de duelos de empresas y fideicomisos. Se recomienda evitar la utilización de empresas fantasmas que desvíen utilidades o generen falsa facturación, esto se puede realizar mediante el intercambio de información en materia tributaria y la elaboración de reportes de actividad empresarial país por país.

En ese sentido, los impuestos progresivos son el primer gran paso para completar medidas fiscales que garanticen y financien servicios públicos de calidad, incluyendo la educación.

4.2. FINANCIAMIENTO EDUCATIVO COMO GARANTE DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Argentina, como país federal cuya gestión educativa es descentralizada en los gobiernos de las 24 jurisdicciones, necesita establecer un modelo de financiamiento que garantice el derecho a la educación en todo el país, especialmente en las regiones más desfavorecidas. Para lograr la justicia en educación, se deben considerar las políticas educativas necesarias, la inversión requerida para su cumplimiento y las fuentes que la garanticen.

A pesar de que la Ley de Financiamiento Educativo logró mejorar el presupuesto educativo en el periodo 2006-2015, aún no se ha logrado la meta de universalización del derecho a la educación, el cual requiere políticas educativas con criterios de equidad y calidad. Para lograrlo se necesita un esfuerzo presupuestario mayor, dirigido a saldar las inequidades en términos geográficos, de establecimientos educativos e incluso al interior de cada aula. Para ello se necesita establecer un compromiso político claro y sostenido por parte de los gobiernos para aumentar el presupuesto destinado a la educación y garantizar una asignación eficiente y equitativa de los recursos.

Dada la constante volatilidad económica en Argentina, la referencia para el financiamiento del sistema educativo sobre la base del porcentaje del PBI no proporciona una garantía sólida para la asignación presupuestaria necesaria. Además, la falta de una coparticipación equitativa y solidaria afecta la distribución de los recursos entre provincias. En este contexto, se necesitan nuevos instrumentos normativos que permitan institucionalizar la justicia educativa, la cual debería orientar la inversión requerida para la educación en este país.

Frente a la responsabilidad de 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. Para abordar el problema del financiamiento educativo en las provincias es necesario buscar incentivos que promuevan un mayor esfuerzo presupuestario por parte de los gobiernos provinciales. Además 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 claves.

Por otro lado, es necesario no sólo mejorar la asignación de recursos, sino también analizar y evaluar la forma en que se aplica el gasto y la inversión en educación. Se deben implementar sistemas de planificación y programación educativa integrales y flexibles, que incluyan sistemas de monitoreo de los programas y proyectos educativos. También se requiere priorizar la inversión en áreas críticas como la formación docente, el equipamiento escolar y la infraestructura educativa, así como promover la innovación y la incorporación de tecnologías, asegurando una distribución equitativa. Todos estos aspectos son esenciales para promover la justicia educativa.

Por otro lado, en un país federal es necesario mejorar la coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno y actores involucrados en la educación, con el objetivo de optimizar la planificación y gestión del presupuesto educativo.

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. Este modelo se convierte en una herramienta fundamental para alcanzar un desarrollo sostenible y una sociedad más justa y equitativa.

Para terminar, se presenta, a modo de ejemplo, una propuesta de modificaciones impositivas progresivas, con la que sería posible una redistribución más equitativa de los recursos y acercarse al cumplimiento del derecho universal a la educación. Hay que destacar que la implementación de estas medidas permitiría mejorar en un 16 % el presupuesto educativo nacional anual:

- Incremento del 10% del impuesto a los bienes personales. Mediante este impuesto se recaudó USD 278,000 millones en 2021, con lo que un incremento del 10 % aportaría USD 27,800 millones adicionales.
- Anualización del 50 % del impuesto a las grandes fortunas: En el 2021 se recaudaron USD 240,000 millones, con lo cual, si se hace anual el 50 %, se obtendrían USD 120,000 millones adicionales.
- Reducción del 20 % gastos tributarios. El Ministerio de Economía de la Nación estimó en 2021 un total de 2.68 puntos de PBI de pérdida en la recaudación por un tratamiento impositivo diferencial a ciertos grupos y sectores económicos; y de estos, 0.11 puntos corresponden

a la exención del impuesto a las ganancias de magistrados. Una reducción del 20 % en gastos tributarios podría aportar un adicional de USD 248,000 millones.

- Reducción del 30 % de la evasión del impuesto a la renta de sociedades. Según Tax Justice Network, el total de evasión del impuesto a la renta por sociedades operando en paraísos fiscales asciende a USD 1,200 millones anuales. En ese sentido, una reducción del 30 % aportaría USD 54,000 millones.

Latindadd

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

20
años

Red de
Justicia
Fiscal de
América
Latina y el
Caribe

