

Serie Auditorias de Política Educativa de PREAL

La apuesta de invertir para una mejor educación

Evaluando la Ley de Financiamiento
Educativo en la Argentina 2006-2010



Programa de Promoción de la Reforma Educativa
en América Latina y el Caribe

Serie Auditorias de Política Educativa de PREAL

La apuesta de invertir para una mejor educación

Evaluando la Ley de Financiamiento
Educativo en la Argentina 2006-2010



© 2010, PREAL, CIPPEC

**La apuesta de invertir para una mejor educación:
evaluando la Ley de Financiamiento Educativo en la
Argentina 2006-2010**

Autores: **Alejandro Vera**, Coordinador del Programa de Educación de CIPPEC y consultor de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación de la Presidencia de la Nación; **Rocío Bilbao**, analista del Programa de Educación de CIPPEC.

Los autores son los responsables del contenido final de este documento y sus opiniones no representan necesariamente la opinión de PREAL y las entidades que lo patrocinan.

PREAL

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Teléfono (56-2) 3344302
infopreal@preal.org
www.preal.org

CIPPEC

Callao 25, 1° piso.
C1022AAA
Teléfono: (54-11) 4384-9009
infocippec@cippec.org
www.cippec.org

Santiago, Chile
Agosto 2010

Esta publicación está disponible en www.preal.org/publicacion.asp

Se autoriza la reproducción y difusión de estos contenidos, citando la fuente.

ÍNDICE

Introducción	4
I. Balance general de la Ley de Financiamiento Educativo	5
II. Evaluación de la Ley de Financiamiento Educativo	7
1. Legislación: definición de metas y medios para alcanzarlas	7
2. Implementación: ¿hay mecanismos para apoyar la aplicación de la LFE?	13
3. Resultados: ¿se están cumpliendo las metas?	17
4. Financiamiento: ¿son asignados los recursos de una manera justa?	21
5. Transparencia: ¿se evalúa la implementación e impacto de la LFE y se difunde esta información?	24
III. Reflexiones y recomendaciones	28
Referencias bibliográficas	31
Agradecimientos	32

INTRODUCCIÓN

Argentina cuenta desde diciembre de 2005 con la Ley de Financiamiento Educativo (26.075), un instrumento que modificó la estructura del financiamiento de la educación e introdujo cambios significativos en las relaciones políticas y financieras entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

Su principal objetivo es aumentar la inversión en educación, ciencia y tecnología, para alcanzar el 6% del Producto Bruto Interno (PBI) en un periodo de cinco años. Para lograr este incremento, la norma compromete con metas particulares de inversión al gobierno nacional, a los gobiernos de las 23 provincias y al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)¹.

La definición de estos objetivos y los mecanismos que apoyan su cumplimiento constituyen además una herramienta para la coordinación de políticas, que adquiere mayor relevancia en el marco de un sistema federal.

El financiamiento de la educación enfrenta grandes desafíos en Argentina. Por un lado, la inversión educativa ha mostrado una tendencia creciente en las últimas décadas, pero ha sufrido también importantes retrocesos, debido a las recurrentes crisis económicas nacionales. Por otra parte, la organización descentralizada del sistema educativo en un país con grandes desigualdades regionales genera profundas brechas en la capacidad de inversión educativa de los gobiernos subnacionales.

El propósito de este documento es realizar una evaluación de la política de financiamiento educativo surgida de la ley, mediante el análisis de cinco dimensiones claves:

- Legislación
- Implementación
- Resultados
- Financiamiento
- Transparencia

Como balance general, se puede destacar un esfuerzo importante en la implementación de la política, con la creación de instituciones, programas y nuevos instrumentos para la articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. La ley ha logrado avanzar en la institucionalidad del financiamiento de la educación y ha permitido un crecimiento sostenido de la inversión. Sin embargo, durante su vigencia, las brechas de inversión entre las jurisdicciones se mantuvieron estables.

Aportar al análisis crítico de la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) es de vital importancia, ya que esta norma constituye un hito fundamental en la política educativa de Argentina. Por su intermedio, el Estado asume el compromiso de incrementar significativamente la inversión en el sector, a la vez que prioriza el destino de estos fondos a un conjunto de objetivos educativos. Asimismo, su implementación significa una modificación sustancial en la estructura de financiamiento de la educación y de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

¹ En Argentina existen 24 gobiernos de nivel subnacional: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Para referirse a ellos, en este informe se utilizarán de manera indistinta las siguientes denominaciones: gobiernos subnacionales, provincias o jurisdicciones.

I. BALANCE GENERAL DE LA LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

El cuadro 1 que se presenta a continuación resume los resultados en cada una de las dimensiones de análisis de la auditoría a la

LFE. El criterio de puntuación se basa en un conjunto de preguntas definidas por los autores para evaluar cada dimensión (ver recuadro 1).

Cuadro 1

Área de análisis	Progresos alcanzados	Obstáculos encontrados	Evaluación (escala 1 a 10)
Legislación ¿Especifica la política lo que se quiere lograr y planea cómo hacerlo?	<p>La política establece objetivos de financiamiento y educativos. Los primeros cuentan además con metas intermedias y finales definidas.</p> <p>Las responsabilidades de cada nivel de gobierno están bien definidas, así como la autoridad de aplicación y supervisión.</p>	<p>Los objetivos educativos están definidos de manera general, no contando con metas finales objetivas.</p> <p>La generalidad de los objetivos educativos lleva a que diversos actores definan metas operativas, lo cual complejiza el seguimiento de la política.</p>	7
Implementación ¿Hay mecanismos para apoyar la aplicación de la LFE?	<p>Los encargados de implementar la política están bien informados de sus responsabilidades y de los objetivos planteados. Se han creado, además, instituciones e instrumentos que fortalecen la implementación de la política.</p> <p>La Subsecretaría de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Nación lleva adelante acciones estratégicas para implementar la política.</p>	<p>En el caso de los gobiernos subnacionales, las acciones de planeamiento y ejecución que se desprenden de la LFE cuentan aún con retrasos significativos.</p> <p>En sus primeros años de implementación se han dado pocos casos de incumplimiento en la política en las jurisdicciones subnacionales, pero no se han aplicado las penalidades previstas en la ley.</p>	8
Resultados ¿Se están cumpliendo las metas?	<p>Las metas de inversión educativa han sido alcanzadas en los primeros años de implementación, lográndose un valor histórico de inversión en el sector.</p> <p>Aun cuando la amplia variedad de objetivos educativos propuestos complejiza su seguimiento, las tendencias en la mayoría de los indicadores son positivas y no han sufrido retrocesos durante el periodo de la LFE.</p>	<p>Hay jurisdicciones que no logran cumplir con las metas de inversión. El cumplimiento general para los gobiernos subnacionales se logra a nivel agregado debido al sobrecumplimiento de algunas jurisdicciones.</p> <p>Se evidencia un avance disparejo en los objetivos educativos. Algunos objetivos han sido priorizados sobre otros en el marco de la política educativa vigente.</p>	7
Financiamiento ¿Los recursos son asignados de una manera justa?	<p>Los criterios de asignación de los recursos para el sostenimiento de la política son claros y transparentes.</p> <p>No se registran irregularidades en la asignación o desviaciones en el uso de los recursos destinados al cumplimiento de la LFE.</p>	<p>Aun con una implementación efectiva de la LFE en sus primeros años, no se ha logrado disminuir las desigualdades de inversión de los diferentes gobiernos subnacionales.</p> <p>El incumplimiento de algunas jurisdicciones que aportan una parte importante de la inversión consolidada alerta sobre posibles dificultades para mantener el nivel actual de la inversión en el mediano plazo.</p>	8
Transparencia ¿Se evalúa la implementación e impacto de la LFE y se difunde esta información?	<p>La Subsecretaría de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Nación monitorea la política y realiza periódicamente su evaluación.</p> <p>Se han registrado mejoras en la producción y disponibilidad de la información necesaria para la evaluación externa de la política.</p>	<p>Las evaluaciones oficiales de la política no se difunden públicamente.</p> <p>El acceso a la información sobre el cumplimiento general de la política no es uniforme en todos los gobiernos subnacionales. En algunas jurisdicciones se dificulta el acceso público a los instrumentos oficiales de monitoreo.</p>	8
EVALUACIÓN GENERAL DE LA POLITICA			8

Recuadro 1 / Preguntas para la evaluación

Dimensión	Preguntas
Legislación	<p>Objetivos de financiamiento: ¿La política establece metas claras y específicas? ¿La política especifica cuándo deben cumplirse estas metas?</p> <p>Objetivos educativos: ¿La política establece metas claras y específicas? ¿La política especifica cuándo deben cumplirse estas metas?</p> <p>¿La política asigna y divide las responsabilidades de los encargados de implementar la política? ¿La política asigna y divide las responsabilidades de los encargados de supervisar la política?</p>
Implementación	<p>¿Los responsables de implementar la política están bien informados sobre sus responsabilidades? ¿Los responsables de implementar la política cuentan con los recursos, capacidad y autoridad necesarios? ¿Hay un sistema que pueda asegurar cuándo y dónde la política no está siendo implementada? ¿Quiénes deben implementar la política enfrentan consecuencias por no cumplir con sus responsabilidades?</p>
Resultados	<p>¿Se están cumpliendo las metas de financiamiento? ¿Todas las jurisdicciones involucradas cumplen con las metas? ¿Se están cumpliendo las metas educativas?</p>
Financiamiento	<p>¿Los fondos están disponibles? ¿La asignación de los fondos para esta política sigue un criterio claro y transparente? ¿Los fondos para esta política son distribuidos de acuerdo a una evaluación precisa de dónde se los necesita? ¿El historial financiero de las transacciones relacionadas con esta política está libre de irregularidades?</p>
Transparencia	<p>¿Las evaluaciones de esta política son realizadas frecuentemente? ¿Las evaluaciones de esta política son completas? ¿Los resultados de estas evaluaciones son comunicados a los principales actores interesados en la política? ¿La información necesaria para realizar la evaluación de esta política está disponible para el control externo?</p>

II. EVALUACIÓN DE LA LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

1. LEGISLACIÓN: *definición de las metas y los medios para alcanzarlas*

La sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) en diciembre de 2005 (ver contexto en recuadro 2) y su implementación a partir del año 2006, tuvo como principal objetivo institucionalizar la inversión en educación, a través de metas, acciones y plazos concretos. De esta manera, la LFE se convierte en un instrumento fundamental de la política educativa, ya que al establecer metas para la inversión en educación y responsabilidades claras para los diferentes niveles de gobierno, favorece la planificación y otorga previsibilidad a las acciones y compromisos asumidos tanto por la Nación como por las 24 jurisdicciones subnacionales.

La política de la LFE está conformada por los siguientes instrumentos legales:

(i) La Ley 26.075 de Financiamiento Educativo. Define objetivos financieros y educativos, asigna responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y establece un sendero temporal de implementación, con objetivos intermedios. Asimismo, introduce modificaciones en la estructura del financiamiento educativo y en la relación entre el gobierno nacional y las jurisdicciones subnacionales. Finalmente, define iniciativas nacionales que apuntan a modificar las condiciones laborales de los docentes y

legisla en materia de transparencia y difusión de la información².

(ii) Los decretos reglamentarios. Han sido utilizados con dos fines específicos:

- para definir la línea de base sobre la cual operan los objetivos de incremento de la inversión de cada nivel de gobierno, esto es, la inversión educativa registrada en 2005, antes de la implementación de la LFE;
- para definir la participación de cada una de las jurisdicciones subnacionales en el esfuerzo financiero adicional que anualmente requieren los objetivos de la LFE³.

(iii) Los convenios bilaterales. Son acuerdos formales entre el gobierno nacional y cada una de las jurisdicciones subnacionales, donde se definen objetivos educativos anuales y compromisos de inversión para ambos niveles de gobierno. El seguimiento de los convenios es formalizado a través de actas de monitoreo.

(iv) La normativa de los programas educativos. Es el conjunto de instrumentos legales por los que se rigen los programas nacionales que, implementados en las jurisdicciones, contribuyen a cumplir algunas metas específicas establecidas por la LFE. Estas normas abarcan algunos aspectos de la LFE⁴.

2) Las disposiciones sobre transparencia serán analizadas en la sección destinada a esta dimensión.

3) El aumento de la inversión que debe realizar cada jurisdicción se divide en dos componentes: el incremento necesario para mantener el porcentaje de PBI alcanzado el año anterior (ante aumentos del PBI), y el incremento requerido para elevar este porcentaje hasta la meta prevista. Estrictamente, los índices de distribución del aporte de cada provincia están relacionados con el segundo componente (CIPPEC, 2007:48-49).

4) Estas normas habitualmente toman la forma de Resoluciones del Consejo Federal de Educación o Resoluciones y Disposiciones del Ministerio de Educación de la Nación, en sus diferentes dependencias. Respecto de la aplicación de políticas o programas que apoyen el cumplimiento de objetivos educativos de la LFE, también podría considerarse la normativa de las 24 jurisdicciones subnacionales, aunque su estudio supera el alcance del presente documento.

- **LOS OBJETIVOS FINANCIEROS DE LA LFE ESTÁN MEJOR DEFINIDOS QUE LOS EDUCATIVOS.**

La LFE abarca dos grupos de objetivos: los financieros y los educativos. Los primeros están definidos en la ley para el corto y mediano plazo, con responsabilidades concretas para las máximas autoridades de cada nivel de gobierno. Los objetivos educativos, a diferencia de lo que ocurre con los financieros, no presentan metas intermedias para su implementación y en algunos casos tampoco metas finales. Constituyen más bien un conjunto amplio de objetivos relacionados con la orientación de la política educativa nacional.

Dentro de los objetivos financieros, la meta principal de la ley es el incremento progresivo de la inversión en educación, ciencia y tecnología del gobierno nacional, de las provincias y la CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), hasta alcanzar una participación del 6% en el PBI en el año 2010. Con este fin, la norma establece en qué medida debe incrementarse cada año la inversión educativa y provee una fórmula objetiva que define el aporte de cada nivel de gobierno. Las unidades subnacionales son responsables del 60% de la inversión adicional, mientras que el gobierno nacional debe aportar el 40% restante.

Para el cumplimiento de la inversión adicional que deben realizar las provincias y la CABA, la norma introduce una herramienta especial: una afectación de recursos durante su vigencia, que se hace efectiva sobre las transferencias que realiza el gobierno nacional a las jurisdicciones subnacionales de acuerdo al sistema de coparticipación federal de impuestos⁵.

Los objetivos educativos pueden considerarse la contracara de las metas financieras, dado que orientan y priorizan el destino de la inversión. Aunque fueron definidos de manera muy general en la LFE, la coordinación de acciones, asignación de responsabilidades y origen de los recursos destinados a concretar progresivamente esas metas se plasman anualmente en convenios bilaterales entre el gobierno nacional y cada una de las jurisdicciones subnacionales. Así, la elaboración de estos convenios adquiere una importancia estratégica fundamental, dado que permite saldar la brecha entre las definiciones poco precisas de la LFE y las metas objetivas que deben cumplir las provincias.

Durante el primer año de implementación de la LFE, fue sancionada la Ley de Educación Nacional (26.206, LEN) que ratificó e incluso profundizó los objetivos financieros y educativos de la primera (ver recuadro 3). Por ejemplo, la LEN establece que “cumplidas las metas de financiamiento establecidas por la Ley 26.075, el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las provincias y la CABA destinado exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6%) del producto Bruto Interno (PBI)” (LEN, art. 9). Esto en efecto incrementa la meta original, puesto que se establece que la participación del 6% en el PBI para el año 2010 deberá corresponder exclusivamente a educación, ya sin contemplar también el presupuesto de ciencia y tecnología (CIPPEC, 2007).

5) La coparticipación federal de impuestos es el sistema mediante el cual el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales distribuyen un conjunto de impuestos que se recaudan centralmente. Los recursos que las jurisdicciones provinciales reciben por este sistema son de libre disponibilidad. La afectación, en este caso, permite individualizar una parte de estos recursos mediante el uso de una cuenta especial, y controlar que se destinen al sector educativo. El monto de la afectación para cada jurisdicción subnacional es determinado anualmente mediante la construcción de un índice, a partir de criterios objetivos relacionados con el tamaño del sistema educativo, la ruralidad y la cobertura (LFE, art. 8).

Recuadro 2 / El contexto de sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (LFE)

Nueva arquitectura legal. La LFE fue sancionada en el marco de una amplia renovación de la normativa de educación en Argentina, que desde 2003 ha significado la aprobación de seis leyes educativas nacionales, incluida una nueva Ley de Educación.

Crecimiento de la economía. La LFE se discutió en el contexto de una economía en crecimiento. La inversión educativa había comenzado a recuperarse luego de una fuerte contracción producida por la crisis económica de 2001. De hecho, en ese año se habían recuperado los valores históricos de inversión del periodo anterior a la crisis (entre el 4% y el 5% del PBI). Así, la ley adquirió protagonismo en la discusión del rol de la educación en el marco de recursos públicos en aumento.

Aumento de las metas de inversión educativa. El objetivo de alcanzar el 6% del PBI había sido establecido en 1993 por la Ley Federal de Educación, pero no se había cumplido. Por su parte, varias jurisdicciones provinciales cuentan con objetivos específicos de inversión educativa en sus Constituciones provinciales o leyes educativas. Los umbrales de inversión propuestos habitualmente se refieren a un porcentaje de los presupuestos públicos, pero hasta la sanción de esta ley no habían podido ser sostenidos en el tiempo en la mayor parte de los casos.

Sistema de educación descentralizada. La estructura del financiamiento de la educación en el país refleja el modelo descentralizado de su sistema educativo, que se terminó de configurar a inicios de la década de los 90 con la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales. La transferencia elevó la participación de estas últimas en el financiamiento de la educación hasta alcanzar un 80%.

Desigualdades entre provincias. Las desigualdades en el sistema educativo argentino constituyen un problema estructural. La brecha entre las provincias de mayor y menor inversión por alumno del sector de gestión estatal era de cinco a uno en 2005, año de sanción de la LFE.

Obstáculos. Las grandes deudas educativas pueden resumirse en las dificultades de cobertura, especialmente en los niveles de educación inicial y secundaria, y en el diagnóstico de un deterioro en la calidad de la educación, que se evidencia en los bajos resultados obtenidos por Argentina en las pruebas internacionales de aprendizaje PISA y SERCE.

Para más información de contexto consultar: Aguerrondo y Senen (1998), Falleti (2001), Morduchowicz (2002), Botana (2004) y Rivas (2004 y 2009).

- **LOS CONVENIOS BILATERALES SON UNA HERRAMIENTA FUNDAMENTAL PARA DEFINIR METAS ANUALES.**

Dentro de la arquitectura institucional y normativa derivada de la LFE, los convenios bilaterales merecen una mención especial. Fueron creados para formalizar las metas anuales de cada provincia y de la CABA. Han sido un instrumento fundamental para apoyar el cumplimiento de las metas y han fortalecido el planeamiento educativo, al concretar los compromisos financieros asumidos por los distintos niveles de gobierno y definir metas educativas en relación con la disponibilidad de los recursos.

Como instrumentos, los convenios bilaterales no son novedosos, pues han sido utilizados con anterioridad para fijar acciones conjuntas entre el gobierno nacional y las jurisdicciones⁶. La importancia de los convenios instituidos por la LFE radica en su enfoque –dado que implican una mirada integral sobre la política educativa provincial– y en la definición de un plazo anual para su actualización.

Los convenios están compuestos por tres instrumentos:

- el propio convenio bilateral, firmado en el año 2006 por cada una de las jurisdicciones;
- las actas complementarias, que se firman para avanzar en la concreción de las metas y establecer nuevos compromisos financieros, de acuerdo con lo que estipula la ley y en relación con los avances logrados en los años anteriores; y

6). Por ejemplo en el Pacto Federal Educativo de 1994 o en el marco de programas nacionales específicos.

Recuadro 3 / **Metas educativas establecidas por la LFE y su extensión a partir de la Ley de Educación Nacional (Ojo, en esta tabla hay varios textos que están incompletos)**

Metas educativas, LFE 26.075 (Art. 2)	Extensión de las metas a partir de la Ley de Educación Nacional (26.206)
a) Incluir en el nivel inicial al 100% de la población de 5 años y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de 3 y 4 años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos.	Se establece la obligación de universalizar los servicios educativos para los niños y niñas de 4 años de edad (Art. 19).
b) Garantizar un mínimo de 10 años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes. Asegurar la inclusión de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales. Lograr que, como mínimo, el 30% de los alumnos de educación básica tenga acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos.	Se instituye la obligatoriedad escolar desde los 5 años de edad hasta la finalización del nivel secundario (Art. 16). Además, se estipula la creación de procedimientos para la articulación de acciones entre los diferentes niveles de gobierno que garanticen la inclusión de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales (Art. 42 y 43). Por otro lado, se estipula que, gradualmente, todas las escuelas primarias deberán ser de jornada extendida o completa (Art. 28).
c) Promover estrategias y mecanismos de asignación de recursos destinados a garantizar la inclusión y permanencia escolar en niños, niñas y jóvenes que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza mediante sistemas de compensación que permitan favorecer la igualdad de oportunidades en el sistema educativo nacional.	Se establece que el Estado destinará los recursos presupuestarios necesarios a fin de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos (Art. 80).
d) Avanzar en la universalización del nivel medio logrando que los jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían ser incorporados en este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios.	Se extiende la obligatoriedad escolar hasta la finalización de los estudios del nivel secundario (Art. 16).
e) Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.	Se promueve la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, como una modalidad destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a quienes no la hayan completado en la edad reglamentaria (Art. 46 y 138).
f) Producir las transformaciones pedagógicas y organizacionales que posibiliten mejorar la calidad y equidad del sistema educativo nacional en todos los niveles y modalidades, garantizando la apropiación de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) por la totalidad de los alumnos de los niveles de educación inicial, básica/primaria y media/polimodal.	Se estipula la definición de estructuras y contenidos curriculares comunes así como Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) para todos los niveles de la educación obligatoria, que serán actualizados periódicamente (Art. 85).
g) Expandir la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación (TICs) en los establecimientos educativos y extender la enseñanza de una segunda lengua.	Se obliga a la enseñanza de al menos un idioma extranjero en todas las escuelas del nivel primario y secundario de todo el país (Art. 87). Se establece además que el acceso y dominio de las TICs serán parte de los contenidos curriculares indispensables (Art. 88). Así mismo, en el título VII se fija la estructura de la administración y organización de la Educación en Nuevas Tecnologías y Medios de Comunicación.
h) Fortalecer la educación técnica y la formación profesional impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo. Incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional.	Véase la Ley 26.085 de Educación Técnico Profesional (sancionada con antelación a la LFE y LEN), en especial lo dictaminado por los Inc. f, g y h del Art. 6 y por el articulado del Título IV, sobre la mejora continua de la calidad de la educación técnico-profesional.
i) Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo, la jerarquización de la carrera docente inicial y continua.	Se extiende a cuatro años la formación inicial docente para los niveles inicial y primario (Art. 75). Se crea el Instituto Nacional de Formación Docente (Art. 76) y el diseño de criterios para regular el sistema de formación docente e implementar un proceso de acreditación y registro de los Institutos Superiores de Formación Docente y de los títulos y certificaciones (Art. 78).
j) Fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional.	(*)
k) Jerarquizar la investigación científico-tecnológica y garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos para el sistema científico tecnológico nacional.	(*)

*Por su especificidad, las cuestiones relativas al nivel de Enseñanza Superior no son abordadas por la Ley de Educación Nacional, sino por la Ley 24.521/95 de Educación Superior, sancionada en 1995. Por su parte, el sistema científico-tecnológico cuenta con su propia normativa, donde se destaca el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación "Bicentenario" (2006-2010).

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Ley 26.075, Ley 26.085 y Ley 26.206.

- las actas de monitoreo, un instrumento específico para realizar el seguimiento de los compromisos asumidos por las jurisdicciones.

Los convenios bilaterales y las correspondientes actas complementarias se celebran entre el gobierno nacional, representado por el Ministro de Educación, y cada una de las jurisdicciones subnacionales, representadas por los gobernadores provinciales y el Jefe de Gobierno de la CABA. Por su parte, las actas de monitoreo son suscritas por el Ministro de Educación de la Nación, en representación del gobierno nacional, y por las máximas autoridades educativas de cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁷.

- **LA LFE EVIDENCIA UN INTERÉS PARTICULAR SOBRE LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS DOCENTES, ESPECIALMENTE LAS SALARIALES.**

Las condiciones laborales de los docentes son una preocupación especial de la LFE. A ello hace referencia no sólo el artículo 2, destinado a los objetivos educativos, sino también en el destino de la inversión de los gobiernos subnacionales, indicándose que el incremento de los recursos en este nivel de gobierno debe destinarse de manera prioritaria a mejorar las remuneraciones docentes y a jerarquizar la carrera docente.

La LFE otorga al gobierno nacional una injerencia mayor en la política salarial para

el sector docente. Extiende por cinco años la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, destinado a disminuir las desigualdades salariales existentes entre las jurisdicciones⁸.

Finalmente, la norma establece la necesidad de acordar entre el Ministerio de Educación de la Nación, el Consejo Federal de Educación (que reúne al Ministro de Educación de la Nación y a las 24 autoridades educativas de los gobiernos subnacionales) y las entidades gremiales docentes con representación nacional, un convenio marco con pautas generales sobre las condiciones laborales, el calendario educativo, el salario mínimo y la carrera docente⁹.

- **HAY UNA CLARA DEFINICIÓN DE RESPONSABILIDADES ENTRE AUTORIDADES DE APLICACIÓN Y MONITOREO DE LA LFE. TAMBIÉN HAY SANCIONES AL INCUMPLIMIENTO DE LAS PROVINCIAS, PERO NO AL DEL GOBIERNO NACIONAL.**

La LFE establece como autoridad de aplicación al Ministerio de Educación de la Nación, y otorga un rol de consulta y acuerdo al Consejo Federal de Educación.

El Ministerio tiene la responsabilidad de acordar con las provincias y la CABA la implementación y seguimiento de las políticas educativas que contribuyan a cumplir los objetivos educativos previstos. También es responsable de celebrar

7) El funcionamiento general de los convenios bilaterales, sus fortalezas y debilidades serán analizados en el apartado dedicado a la implementación de la LFE o.

8) El FONID fue creado en 1998 mediante la Ley 25.053 con una vigencia de cinco años. En 2004, la Ley 25.919 extendió su vigencia por cinco años más. La LFE retoma la extensión del FONID para hacer coincidir el periodo de implementación del fondo con el de la propia Ley.

9) La implementación del artículo 10 dio lugar a nuevos instrumentos legales: el Decreto 457/07, que establece pautas generales para hacer operativo el convenio marco; y los Decretos 1.023/08 y 134/09, que homologan acuerdos celebrados entre las entidades gremiales y el gobierno nacional.

los convenios bilaterales con los gobiernos subnacionales para hacer operativas las metas anuales y los compromisos de inversión.

Ante el posible incumplimiento de los compromisos financieros asumidos por las provincias y la CABA, la norma contempla como sanción la retención parcial o total de los recursos previstos para ser transferidos a las unidades subnacionales en el presupuesto de la Administración Pública Nacional. El Ministerio de Educación de la Nación es el encargado de ejecutar las sanciones, pudiendo disponer de los fondos y distribuirlos entre las demás jurisdicciones, de acuerdo con los criterios de equidad de la norma¹⁰.

Por su parte, el Consejo Federal de Educación tiene una función específica adicional: la evaluación del funcionamiento del sistema de información física y financiera en cumplimiento de los criterios previstos en la propia ley.

El seguimiento y monitoreo de la LFE es responsabilidad del Ministerio de Educación de la Nación. Sin embargo, teniendo en cuenta que el gobierno nacional es una de las partes comprometidas a realizar un incremento de la inversión educativa, llama la atención que su accionar no esté sujeto a la supervisión de un organismo superior o independiente. La ley no contempla penalidades ni sanciones en el caso de un incumplimiento por parte del gobierno nacional, ni la participación de una entidad que supervise que su accionar se ajuste a los compromisos asumidos en la ley.

- **LA SUBSECRETARÍA DE PLANEAMIENTO EDUCATIVO SE HA CONVERTIDO EN EL REFERENTE INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA LFE.**

En mayo de 2006, durante el primer año de implementación de la LFE, el Poder Ejecutivo Nacional creó la Subsecretaría de Planeamiento Educativo en el Ministerio de Educación, pues las características de la ley y la amplitud de sus objetivos, que involucran acciones de todas las dependencias del Ministerio, hacían necesario definir un rol de coordinación que le permitiera al gobierno nacional estructurar las acciones, articular la implementación con las provincias, dar seguimiento a las políticas educativas consensuadas y verificar el cumplimiento de los objetivos.

Entre las funciones de la Subsecretaría se encuentran: controlar el cumplimiento de los objetivos previstos en la LFE; gestionar los acuerdos contemplados en la norma (acuerdo marco sobre condiciones laborales y salariales de los docentes y acuerdos con las provincias para la implementación de políticas educativas); coordinar las acciones que requiera la implementación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, e intervenir en la elaboración de los convenios bilaterales (Decreto 677/06, del 29 de mayo de 2006).

En este contexto, y más allá del rol protagónico que tienen otros organismos en la aplicación de diferentes dimensiones de la LFE¹¹, la Subsecretaría de Planeamiento Educativo se ha convertido en el referente institucional para la

10) La LFE establece que la distribución de recursos del gobierno nacional a las jurisdicciones deberá observar, entre otras variables: la distribución de la matrícula y la población en edad escolar fuera del sistema educativo, la capacidad financiera de las provincias, su esfuerzo financiero por la educación e indicadores relacionados con las trayectorias educativas de los alumnos (sobriedad, repitencia y abandono).

11) Otros actores importantes son el Consejo Federal de Educación y, dentro del Ministerio de Educación de la Nación, la Subsecretaría de Coordinación y Administración. En el caso de algunas dimensiones particulares, también la Secretaría de Políticas Universitarias y el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

implementación, seguimiento y control de la LFE, y como tal es reconocida por los diferentes actores nacionales y, especialmente, por los gobiernos provinciales y de la CABA.

La aparición de esta Subsecretaría en el organigrama nacional, motivó a su vez la

creación o fortalecimiento de instancias equivalentes en las administraciones educativas provinciales, para dar respuesta a los requerimientos de la LFE y a la demanda de articulación con el gobierno nacional¹².

2. IMPLEMENTACIÓN: ¿hay mecanismos para apoyar la aplicación de la LFE?

Al analizar la implementación de la LFE conviene tener presente las dos dimensiones que abarcan sus objetivos: la de financiamiento y la educativa. Si bien ambas están estrechamente relacionadas, los mecanismos de implementación, los actores involucrados y la disponibilidad de información han sido diferentes en cada una de ellas.

- **PARA CUMPLIR LOS OBJETIVOS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN, SE HAN APLICADO LAS PREVISIONES PRESUPUESTARIAS Y OTRAS HERRAMIENTAS ESTRATÉGICAS DEFINIDAS POR LA LFE.**

El primer desafío de la LFE fue encontrar la forma de asegurar que todos los años el gobierno nacional y cada uno de los gobiernos subnacionales asignasen en sus presupuestos los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de financiamiento. El presupuesto público se convierte en un instrumento clave, dado que refleja los acuerdos políticos y las prioridades de inversión de cada jurisdicción.

Como principal responsable por la implementación de la LFE, el gobierno nacional ha realizado cada año las provisiones

presupuestarias necesarias para el cumplimiento de su parte de las metas financieras. Además, existen herramientas estratégicas definidas por la propia LFE o impulsadas por el gobierno nacional para sostener su cumplimiento al nivel subnacional.

La primera de estas herramientas ha sido la asignación específica sobre las transferencias de recursos que reciben las provincias y la CABA a través del sistema de coparticipación federal de impuestos. Esta afectación implica que parte de los recursos originados en las transferencias por coparticipación se asignen exclusivamente a educación, hasta alcanzar la meta de inversión correspondiente a cada año.

La segunda herramienta ha sido la política salarial del gobierno nacional para el sector docente. Cada año, en una paritaria nacional, se establece el salario mínimo para todos los docentes del país, lo cual impacta en las decisiones de inversión de los gobiernos provinciales debido a que financian la mayor parte de los salarios (ver recuadro 4)¹³. El Ministerio de Educación de la Nación apoya el financiamiento de los salarios mediante el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente.

12) Sin embargo, es importante destacar que ante la dimensión que tiene el presupuesto educativo dentro de la administración pública provincial (habitualmente es una de las áreas con mayores recursos dentro de los presupuestos provinciales y los docentes representan una porción importante de los empleados públicos), otros actores como el Ministerio de Hacienda o Economía y la propia Gobernación suelen tener un papel destacado en las definiciones presupuestarias del sector educativo en este nivel (Kisilevsky, 1998:23; Rivas, 2004:173).

13) El salario mínimo se define a nivel nacional desde 2005 y corresponde a un docente de nivel primario con dedicación simple y sin antigüedad.

- LAS HERRAMIENTAS PARA IMPLEMENTAR LOS OBJETIVOS EDUCATIVOS DE LA LFE HAN SIDO MENOS PRECISAS. EN ESTE ÁMBITO, LOS PROGRAMAS EDUCATIVOS Y LOS CONVENIOS BILATERALES HAN CUMPLIDO UN PAPEL CENTRAL.**

La definición imprecisa que tuvieron los objetivos educativos en la LFE, en particular su cuantificación, sus metas anuales y la distribución de responsabilidades entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, dificultó la implementación de la ley en sus aspectos estrictamente educativos. No obstante, pueden reconocerse los programas educativos nacionales y los convenios bilaterales, como los dos instrumentos estratégicos diseñados para favorecer la implementación de la ley.

Luego de la transferencia definitiva de los servicios educativos nacionales a las provincias a inicios de los 90, los programas educativos se constituyeron en una herramienta clave del gobierno nacional para llevar adelante políticas educativas nacionales y, en algunos casos, para incidir en las políticas provinciales. Esta modalidad de intervención se sostiene en la matriz del financiamiento educativo argentino, donde las provincias destinan la mayor parte de sus recursos a financiar la estructura del sistema, principalmente los salarios docentes, mientras el gobierno nacional dispone de recursos para asignar a políticas educativas específicas.

Recuadro 4 /

Definición del salario docente

La definición de un salario mínimo nacional orienta las negociaciones salariales en las jurisdicciones provinciales. En la práctica, ha sido habitual que los gremios docentes utilicen para la negociación no sólo el valor nominal de la pauta salarial nacional, sino también el porcentaje de aumento con respecto al año anterior. Por ello, la definición del salario mínimo también incide en aquellas provincias que normalmente lo superan.

Los salarios docentes ocupan un lugar destacado en los presupuestos educativos provinciales. En todos los casos superan el 90% de los recursos totales del sector. En este contexto, los sindicatos docentes han sido actores fundamentales para la implementación y cumplimiento de la LFE, ya que han utilizado este marco legal y una situación económica favorable para negociar mejoras salariales en el sector, que finalmente han impactado en el incremento de la inversión educativa de las provincias (CIPPEC, 2007).

Los programas creados por la gestión educativa que impulsó la LFE, así como la reorientación de algunos ya existentes, se constituyeron en piezas estratégicas del gobierno nacional para fortalecer el cumplimiento de los objetivos educativos incluidos en la LFE¹⁴.

El segundo de los instrumentos utilizados en la implementación de la LFE fueron los convenios bilaterales, mediante los cuales las provincias y la CABA establecen sus metas educativas anuales y definen los compromisos de las jurisdicciones subnacionales y del gobierno nacional en el cumplimiento de los objetivos acordados.

14) Algunas de las iniciativas dirigidas a atender los objetivos educativos de la LFE han sido: el Programa Nacional de Inclusión Educativa, orientado a incorporar a niños, niñas y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo; el Programa Integral para la Igualdad Educativa, que busca fortalecer las escuelas primarias que atienden a la población de mayor vulnerabilidad; el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FiNes), para la población joven y adulta; los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios, que se propone conformar una base común de enseñanza en todo el país; la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, para el desarrollo y jerarquización de la formación docente; el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional, que busca fortalecer las instituciones de este nivel; el programa Más Escuelas, Mejor Educación, dedicado a la construcción de edificios escolares; y la Campaña Nacional de Alfabetización Digital, focalizada en distribuir equipamiento informático en las escuelas. Más información en: www.me.gov.ar y www.700escuelas.gov.ar.

La puesta en marcha de los convenios fue un desafío importante para el Ministerio de Educación de la Nación, puesto que no existía en ese momento una instancia de coordinación entre la Nación y las provincias que abarcara todas las dimensiones de la política educativa, como esta herramienta requería. Para la construcción original del instrumento, el Ministerio optó por una estrategia de elaboración colectiva, con instancias de participación y consenso con las jurisdicciones (Salse e Ibarra, 2009).

Luego de sus primeros años de vigencia, los convenios presentan fortalezas y debilidades como mecanismo de implementación de la LFE.

En cuanto a las virtudes, debe destacarse que:

- Los convenios han permitido alcanzar una mayor precisión en los objetivos educativos de la ley.
- También han promovido un significativo ejercicio de sistematización de información educativa y financiera, no solo en cada una de las jurisdicciones sino también en el propio gobierno nacional, que ha tenido que consolidar la información sobre sus distintas intervenciones en las provincias.
- El proceso de elaboración y seguimiento de los convenios fortaleció las áreas de planeamiento en las jurisdicciones, por su rol protagónico como instancia técnica y política a nivel provincial, donde se sistematiza la información y, en muchos casos, se alcanzan los consensos sobre las políticas locales.
- La implementación de convenios bilaterales ha permitido un mayor conocimiento de las diferentes dimensiones y objetivos de la LFE entre los funcionarios provinciales y nacionales.

A pesar de estos valiosos aportes, los convenios aún presentan debilidades que reducen su impacto en una efectiva implementación de los aspectos educativos de la LFE. Entre ellas:

- Falta de oportunidad temporal para la planificación. Aun cuando se han conseguido mejoras en este aspecto, los convenios siguen elaborándose durante el año para el cual rigen, con lo cual constituyen más un ejercicio de sistematización de las políticas en marcha que uno de planeamiento. Esta tendencia se refuerza por el hecho de que en la mayoría de las jurisdicciones el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto público ocurre antes de la preparación de los convenios.
- Brecha entre los objetivos de los convenios y los de la LFE. No existe una instancia intermedia para definir objetivos al nivel nacional para cada año o para articular el aporte de cada jurisdicción en el cumplimiento de estos objetivos, como sí sucede con las metas financieras. Ante esta ausencia, las provincias sustentan sus objetivos en los planes educativos provinciales y sus propias definiciones políticas. Este ejercicio de definición local de los objetivos es importante y necesario para la jurisdicción, pero la ausencia de un marco común dificulta su articulación con metas nacionales¹⁵.
- Falta de formalización del proceso de elaboración y aprobación de los convenios. Existen diferencias entre las jurisdicciones (institucionales, disponibilidad de perfiles técnicos y capacidades administrativas) que ameritan cierta flexibilidad en la elaboración de los convenios. Pese a ello, no deben comprometerse aspectos fundamentales para el correcto

15) Un paso adelante en la definición de objetivos nacionales se dio en 2009, con la elaboración de un Plan Nacional de Educación Obligatoria, promovido por la Subsecretaría de Equidad y Calidad del Ministerio de Educación de la Nación, que define objetivos educativos para la educación inicial, primaria y secundaria. El Plan fue aprobado por Resolución del Consejo Federal de Educación 79/09.

funcionamiento de esta herramienta, como la existencia de criterios claros en cuanto a la duración de los procesos de elaboración,

el respeto de fechas clave por parte de todas las jurisdicciones o la participación de los diferentes actores.

3. RESULTADOS: ¿se están cumpliendo las metas?

En el análisis del cumplimiento de los objetivos de la LFE, nuevamente conviene diferenciar los referidos a la dimensión de financiamiento de los de la dimensión educativa.

- **EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE FINANCIAMIENTO HA SIDO CONSTANTE EN EL NIVEL NACIONAL Y EN LAS PROVINCIAS COMO CONJUNTO.**

Los objetivos de financiamiento pueden monitorearse en dos niveles: la meta general para la inversión educativa total, expresada en términos del PBI, y las metas de inversión para el gobierno nacional y para cada una de las jurisdicciones provinciales.

Para alcanzar el objetivo general de invertir un 6% del PBI en educación, ciencia y tecnología en el año 2010, la propia ley definió metas anuales intermedias, que se han cumplido en los primeros años de implementación. La evolución de la inversión en educación, ciencia y

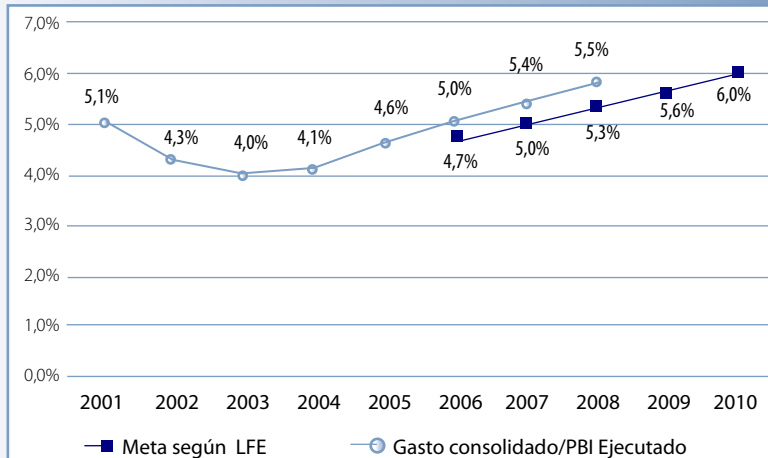
tecnología en la Argentina como porcentaje del PBI, así como las metas establecidas en la LFE, se aprecia en el gráfico 1.

En 2005 (línea de base de la LFE), la inversión educativa había alcanzado el 4,6% del PBI, fortaleciendo la tendencia creciente iniciada dos años antes. Este punto de partida situaba al sector educativo muy cerca del cumplimiento de la meta definida para el primer año de vigencia de la ley. No es sorprendente entonces que el aumento de inversión educativa en 2006 haya permitido alcanzar en este primer periodo el objetivo previsto para el segundo año, comportamiento que luego volvió a observarse en los dos años siguientes.

Las metas de inversión para el gobierno nacional y cada uno de los gobiernos subnacionales surgen de la distribución de esfuerzos prevista por la norma para conformar el incremento presupuestario. A partir de la situación inicial de la inversión en cada caso y del incremento definido por la ley, quedan claramente establecidos los montos de inversión que los distintos actores deben realizar.

Gráfico 1. / Gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología como porcentaje del PBI. Periodo 2001-2010

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ejecución Presupuestaria Nacional e INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, y Ley de Financiamiento Educativo.



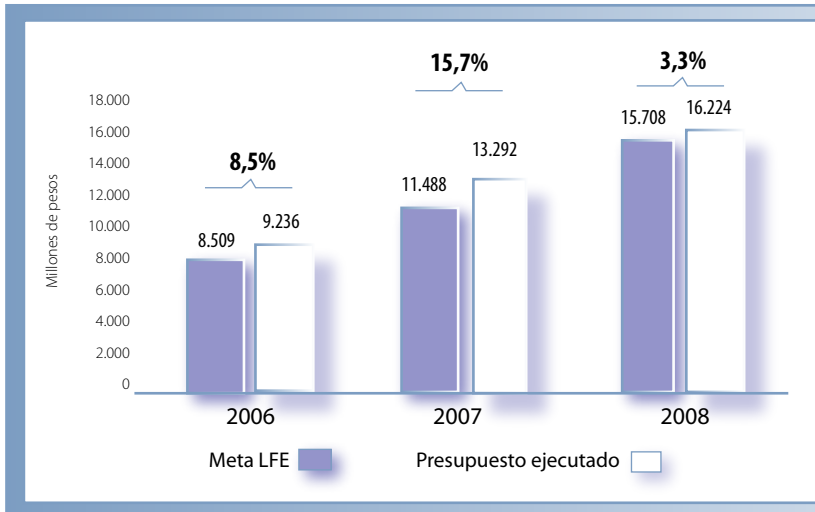


Gráfico 2. / **Cumplimiento de las metas de financiamiento educativo del gobierno nacional. En millones de pesos corrientes, Argentina periodo 2006 a 2008**

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de INDEC y Ejecución Presupuestaria Nacional, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y Ley de Financiamiento Educativo.

Durante los primeros tres años de implementación, el gobierno nacional ha cumplido con sus metas de inversión y en todos los casos con un margen positivo sobre la meta pauta (gráfico 2). En 2006 la inversión en educación, ciencia y tecnología del gobierno nacional fue un 8,5% superior a la meta que surge de los criterios de la LFE. En el periodo siguiente se duplicó esta diferencia, hasta superar en un 15,7% la meta definida. En 2008 también se superó la meta de la LFE, pero el margen se redujo sensiblemente, ubicándose en un 3,3%. En el nivel provincial, si se considera el conjunto de las 24 jurisdicciones, el cumplimiento también se ha logrado en los primeros años de implementación

(gráfico 3). A nivel agregado, en 2006 las provincias superaron la meta definida en un 4,4%. En el segundo año este margen se redujo a 3,4%. En 2008, los gobiernos subnacionales nuevamente volvieron a superar la meta, y en este caso con un margen del 11,9%.

Es interesante observar que el comportamiento de la Nación y de las jurisdicciones provinciales respecto del margen de cumplimiento ha sido opuesto: inicialmente fue el gobierno nacional el que realizó los mayores aportes por sobre las metas, hasta que en 2008 este margen sufrió una contracción, mientras que en el caso de las provincias, en 2008 se revertía la tendencia.

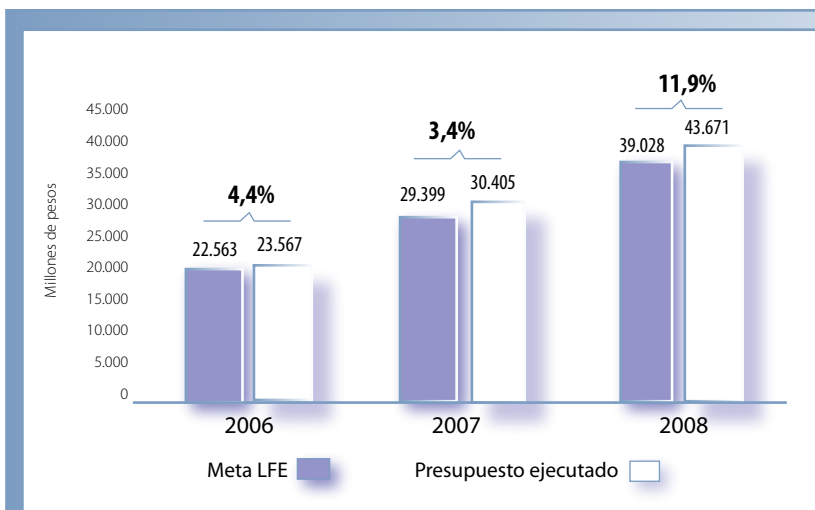


Gráfico 3. / **Cumplimiento de las metas de financiamiento educativo de los gobiernos subnacionales. En millones de pesos corrientes, periodo 2006 a 2008**

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación; Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y Ley de Financiamiento Educativo

- **A PESAR DEL CUMPLIMIENTO ALCANZADO POR EL CONJUNTO DE GOBIERNOS SUBNACIONALES, ALGUNAS PROVINCIAS NO LOGRARON LAS METAS DEFINIDAS POR LA LFE EN UNO O MÁS AÑOS DE ESTE PERIODO, LO QUE DEBE SER UNA SEÑAL DE ALERTA.**

La aparente contradicción entre el cumplimiento de las metas para el agregado de jurisdicciones y la existencia de incumplimientos individuales, se debe a que algunas jurisdicciones han superado las metas en una magnitud suficiente para compensar el efecto negativo de las jurisdicciones que no las alcanzaron.

Existen provincias que evidencian los mayores problemas para el cumplimiento de las metas financieras, como se observa en el cuadro 2: La Rioja y Salta nunca cumplieron los objetivos financieros de la LFE; Corrientes, San Luis y Santiago del Estero alcanzaron la meta en sólo uno de los tres años; finalmente, la provincia de Buenos Aires tuvo dificultades para el cumplimiento en un año (2007).

Debe prestarse especial atención a las jurisdicciones con reiterados incumplimientos y, a partir de ello, analizar la viabilidad de una mayor inversión o revisar el diseño de la ley en cuanto a la definición de los objetivos provinciales¹⁶.

- **EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS EDUCATIVOS HA SIDO DISPAREJO**

Si bien los objetivos principales de la LFE son los de financiamiento, lo novedoso de esta iniciativa es que los recursos adicionales se vinculan con fines educativos específicos. Es decir, se reconoce de manera explícita que el sentido de incrementar el financiamiento es mejorar la educación. Por esta razón es importante considerar si la LFE, además de alcanzar los resultados esperados en términos financieros, también produce los resultados deseados en materia educativa.

Desafortunadamente, los objetivos educativos de la LFE no tienen la misma precisión que los financieros. A su vez, esta ambigüedad dificulta la existencia de metas claras a nivel provincial. Los gobiernos subnacionales han definido sus objetivos particulares a través de los convenios bilaterales, pero la relación entre las metas de estos convenios y los objetivos educativos de la LFE no es directa, al menos si se piensan como parte integrante de una meta nacional.

Aun así, es posible obtener una visión general del progreso hacia las metas educativas analizando algunos indicadores asociados con los objetivos enunciados en la ley. Estos indicadores se presentan en el cuadro 3, que incluyen el valor para el año base (2005) y la última actualización disponible. Es necesario realizar dos aclaraciones: la selección de indicadores implica en muchos casos una interpretación de los objetivos de la LFE (justamente, por el nivel de generalidad con el que fueron plasmados en el articulado) y,

16) Cabe realizar una aclaración técnica respecto del cumplimiento de las metas financieras de la LFE. Al estar referidas al PBI, las metas necesariamente se ven afectadas por la diferencia entre el PBI estimado al principio de cada año, cuando se definen los presupuestos, y el PBI que se verifica al fin de cada período fiscal. Durante los años de implementación de la LFE, el gobierno nacional ha subestimado el PBI en su proyecto de presupuesto, por lo cual algunas de las provincias pueden no estar en situación de incumplimiento en términos estrictos, ya que pueden estar alcanzando las metas en relación con el PBI teórico. En este documento se ha optado por analizar las metas financieras que surgen del PBI ejecutado, dado que las autoridades provinciales están conscientes de esta situación y las proyecciones sobre el PBI pueden ser ajustadas durante el año. Por lo tanto, el cumplimiento de la LFE exige a las jurisdicciones revisar las asignaciones presupuestarias a educación durante el ejercicio.

por otra parte, el listado no es exhaustivo debido a la no disponibilidad de cierta información.

La evolución de los indicadores educativos asociados con objetivos de la LFE ha sido positiva en la mayoría de los casos, aunque en algunos los incrementos han sido poco significativos.

Los mayores avances en estos primeros años se han realizado en aquellas metas relacionadas con:

- La cobertura, especialmente en la educación inicial y en la población de menores recursos.
- La incorporación de tecnologías de información y comunicación en los establecimientos.
- El incremento salarial de los docentes.
- Los apoyos económicos a los estudiantes universitarios y a investigadores.

En general, son indicadores que tienen una estrecha relación con los incrementos de la inversión.

Por otra parte, respecto de la disponibilidad de información estadística, los datos evidencian un retraso que dificulta el seguimiento de los objetivos educativos¹⁷. Esta dificultad no es sólo temporal, sino que además puede implicar una subvaloración de algunas políticas educativas, ya que en muchos casos la implementación de planes y programas requiere de un proceso de instalación inicial antes de producir los resultados esperados.

El estudio del financiamiento de una política educativa es sumamente importante, particularmente el origen

Cuadro 2 / **Cumplimiento de las metas financieras de los gobiernos subnacionales**

Jurisdicción	Presupuesto educativo ejecutado como porcentaje de las metas de inversión		
	2006	2007	2008
Buenos Aires	3,57%	-4,02%	8,54%
Catamarca	13,03%	12,61%	29,14%
Chaco	5,27%	14,69%	31,54%
Chubut	0,04%	0,33%	1,57%
Ciudad de Buenos Aires	13,46%	7,55%	10,09%
Córdoba	0,41%	2,14%	13,77%
Corrientes	-2,57%	-3,43%	5,25%
Entre Ríos	1,45%	5,38%	12,52%
Formosa	22,62%	39,08%	37,78%
Jujuy	4,04%	6,72%	10,74%
La Pampa	1,83%	6,55%	14,48%
La Rioja	-4,15%	-6,46%	-2,11%
Mendoza	2,94%	7,13%	6,96%
Misiones	5,29%	16,16%	8,66%
Neuquén	0,45%	4,17%	13,45%
Río Negro	7,04%	0,75%	3,20%
Salta	-4,01%	-6,68%	-4,79%
San Juan	5,28%	7,29%	8,65%
San Luis	-19,76%	-15,53%	-0,04%
Santa Cruz	7,14%	45,59%	88,61%
Santa Fe	11,34%	17,37%	24,31%
Santiago del Estero	4,22%	-8,49%	-5,48%
Tierra del Fuego	10,54%	35,44%	29,29%
Tucumán	4,79%	4,53%	9,67%
Total	4,45%	3,42%	11,92%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación; Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y Ley de Financiamiento Educativo.

17) Es normal que los sistemas estadísticos, tanto los nacionales como los específicos del sector educativo, difundan información con algún grado de atraso, producto de la complejidad de los operativos de relevamiento que originan la información (censos, encuestas, etc.). Argentina no escapa a esta tendencia que afecta a todos los países, pero a su vez cuenta con dificultades propias para la producción estadística, como la extensión territorial y su organización Federal.

de los recursos y la previsión de los fondos necesarios para su implementación. El presente informe está dedicado a una norma sobre financiamiento educativo, por lo cual el análisis de los recursos que esta política involucra ha sido abordado junto al cumplimiento de sus

objetivos. No obstante, este apartado examina dos dimensiones adicionales del financiamiento educativo en Argentina, relevantes para una evaluación de la LFE: el esfuerzo financiero por la educación que realizan los gobiernos y las desigualdades regionales de inversión.

Cuadro 3. **Cumplimiento de los objetivos educativos de la LFE**

Objetivo	Indicador	Fuente	Línea de Base (2005)	Última actualización
Inclusión del 100% de la población de 5 años e incorporación creciente de los niños de 3 y 4 años en el nivel inicial.	Tasa de asistencia de la población de 3 a 5 años	1	64,9%	70,2% (2009)
10 años de escolaridad obligatoria para los niños y jóvenes y universalización del nivel medio.	Tasa de asistencia de la población de 6 a 12 años	1	98,9%	99,0% (2009)
	Tasa de asistencia de la población de 13 a 17 años	1	91,1%	91,3% (2009)
Inclusión de los niños y jóvenes con necesidades educativas especiales.	Evolución de la matrícula de educación especial	2	83.294 alumnos	99.481 alumnos (2008)
30% de alumnos de educación básica (primaria en la ley de educación nacional) con acceso a escuelas de jornada extendida o completa.	Porcentaje de alumnos en oferta de jornada completa (educación común)	2	5,5%	5,6% (2008)
Inclusión de niños y jóvenes por debajo de la línea de pobreza.	Tasa neta de escolarización (primaria y secundaria) del primer quintil de ingresos	3	98,7% (primaria) 66,1% (secundaria)	98,8% (prim. 2009) 71,0% (sec. 2009)
Erradicación del analfabetismo.	Tasa de analfabetismo en la población adulta (mayor 15 años)	3	1,5%	1,2% (2006)
	Tasa de analfabetismo en la población joven (15 a 24 años)	3	0,7%	0,6% (2006)
Fortalecimiento de la educación de jóvenes y adultos.	Evolución de la matrícula de educación de adultos	2	674.367 alumnos	680.235 alumnos (2008)
Mejora de la calidad y equidad del sistema educativo nacional.	Evolución de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad (% de alumnos con resultados ubicados en las categorías alta y media)	2	70,3% (lengua 6º prim.) 59,6% (matemática 6º pri) 61,6% (lengua 5º sec.) 48,3% (matemática 5º sec.)	66,3% (2007) 63,8% (") 78,8% (") 55,3% (")
Incorporación de tecnologías de la información y comunicación en los establecimientos.	Alumnos por computadora para fines pedagógicos en el sector de gestión estatal (educación formal)	2	93 al./com.	61 al./com. (2008)
Extensión de la enseñanza de una segunda lengua.	Porcentaje de cargos docentes de enseñanza de lengua extranjera en el nivel primario del sector de gestión estatal (sobre cargos docentes frente a alumnos)	2	1,3% (corresponde al 2006)	1,7% (2008)
Fortalecimiento de la educación técnica y formación profesional.	Escuelas beneficiadas con financiamiento de proyectos de mejora	4	En 2005 no existía el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional	1.715 (2009) Acumulado 2006/2009: 7.177 proyectos en 2.412 instituciones

Cuadro 3. **Cumplimiento de los objetivos educativos de la LFE**

Mejoramiento de las condiciones laborales y salariales de los docentes.	Evolución del salario docente real (maestro de educación primaria con 10 años de antigüedad y jornada simple, promedio de provincias. Base: dic 2005)	5	\$ 1.085	\$ 1.371 (2009)
Mejoramiento de la calidad de la formación docente inicial y continua	Incremento en los años de estudio de la formación docente inicial	6	2 años y medio	4 años
Fortalecimiento de la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional.	Tasa bruta de escolarización universitaria (población de 18 a 24 años)	7	33,8%	34,5% (2008)
	Becas universitarias otorgadas	7	4.799 becas	10.960 becas (2009)
	Porcentaje de docentes con dedicación exclusiva y semi exclusiva	7	29,0%	27,6% (2008)
	Egresados de carrera de grado y pregrado	7	87.094 egresados	94.909 egresados (2008)
	Egresados como % de los estudiantes en carrera de grado y pregrado	7	5,7%	5,9% (2008)
Jerarquización de la investigación científico-tecnológica	Porcentaje de investigadores y becarios de tiempo completo	8	61,6%	62,0% (2007)
	Porcentaje de investigadores con nivel de doctorado	8	26,9%	23,3% (2007)
	Gasto anual en I+D por investigador (en dólares PPP)	8	\$ 26.328	\$ 34.206 (2007)
Cumplimiento de los objetivos propuestos para el sistema científico-tecnológico nacional	Inversión en ciencia y técnica (% PBI)	8	0,53%	0,61% (2008)
	Cantidad de investigadores y becarios (dedicación equivalente a jornada completa)	8	31.868 investigadores y becarios	38.681 investigadores y becarios (2007)
	Participación de las jurisdicciones provinciales más postergadas en relación con los recursos de inversión y recursos humanos del sector científico y tecnológico	8	21,8%	22,6% (2007)

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

4. FINANCIAMIENTO: ¿son asignados los recursos de una manera justa?

- **EL PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN HA AUMENTADO TANTO EN EL GOBIERNO NACIONAL COMO EN EL CONJUNTO DE LAS PROVINCIAS.**
- **HAY PROFUNDAS DESIGUALDADES DE INVERSIÓN ENTRE LAS JURISDICCIONES, QUE SE ORIGINAN PRINCIPALMENTE EN LAS DISTINTAS CAPACIDADES FISCALES DE LAS PROVINCIAS.**

Una manera de considerar la prioridad que los gobiernos asignan a la educación es a través del esfuerzo financiero que realizan, expresado como el porcentaje que ocupa la inversión educativa dentro del presupuesto público.

Este indicador ha tenido un comportamiento creciente durante los primeros años de implementación de la LFE:

- El gobierno nacional asignaba 7,7% de su presupuesto a educación en 2005, y tres años más tarde este porcentaje ascendía a 8,4%.
- Las jurisdicciones provinciales en conjunto invertían en educación 28,8% de los recursos en 2005, mientras que en 2008 este porcentaje había alcanzado 32,5%.

18) La ley incluyó una fórmula para calcular el aporte que cada jurisdicción debe realizar para alcanzar el incremento conjunto, pero los criterios para su cálculo no alteran de manera significativa los esfuerzos iniciales. Es decir, todas las jurisdicciones incrementan su inversión, pero al partir de pisos diferentes, las diferencias se mantienen. La fórmula incluye, en primer lugar, un criterio poblacional (el 80% del aporte se define por matrícula) y, en segundo lugar, incorpora dos variables relacionadas con la pobreza, que permiten otorgar diferente responsabilidad a las jurisdicciones en situación de mayor desventaja (el 20% restante se define por incidencia de la ruralidad y población no escolarizada).

19) Para un análisis de las desigualdades en el sistema educativo argentino ver: Feijóo (2002), Rivas et al. (2004) y Llach (2006).

Enfocando el análisis al nivel provincial, un segundo tema de relevancia es la distribución del esfuerzo que demanda el cumplimiento de la LFE a los diferentes gobiernos subnacionales.

En 2007, por ejemplo, mientras la provincia de Santa Cruz invirtió en educación 18,2% de su presupuesto público total, la provincia de Buenos Aires asignó 38,5%.

Esta desigualdad es posible porque la LFE definió la distribución de responsabilidades de inversión entre las jurisdicciones con independencia de su punto de partida. En tal sentido, la LFE obligó a todas las jurisdicciones a un aumento de su esfuerzo, convalidando las desigualdades de origen. Esto evidencia algunas debilidades en el diseño de la ley, tanto en términos de equidad como respecto de la sostenibilidad futura de la inversión, ya que las jurisdicciones que iniciaron el proceso con un esfuerzo alto pueden alcanzar un límite para nuevos incrementos presupuestarios destinados a educación¹⁸.

Por otra parte, la existencia de profundas desigualdades entre las jurisdicciones es uno de los problemas estructurales del sistema educativo argentino, que se expresa en todas las dimensiones educativas: niveles de cobertura, oferta de servicios educativos, infraestructura escolar, perfil de los docentes y resultados educativos, entre otros¹⁹.

Tales diferencias en los sistemas educativos tienen su origen, al menos en parte, en las desigualdades económicas y sociales de las jurisdicciones, cuyo análisis supera los

objetivos de este informe. Pero también reflejan las diferencias en el financiamiento de la educación, que quedan claramente de manifiesto en la inversión anual por alumno que asiste a un establecimiento educativo estatal en cada jurisdicción²⁰.

El gráfico 4 muestra estas notorias diferencias: en 2007 la provincia de Tierra del Fuego invertía \$12.475 por alumno mientras que la provincia de Salta alcanzaba \$2.014, es decir, una relación de seis a uno²¹. Es cierto que en un territorio diverso como el argentino pueden existir costos diferentes, pero las desigualdades de inversión evidencian problemas estructurales en el financiamiento educativo. Este diagnóstico se comprende mejor cuando se analiza los efectos del esfuerzo presupuestario: puede apreciarse que no existe una relación directa entre un mayor esfuerzo y una inversión más alta.

Esta paradoja entre esfuerzo e inversión tiene su origen en las diferentes capacidades fiscales de las jurisdicciones, es decir, en los recursos con los que disponen²². A su vez, las diferencias regionales se agravan en el caso argentino por su sistema de distribución de los recursos federales, la coparticipación federal de impuestos, que no responde a criterios objetivos de equidad²³.

- **LA ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN NO JUEGA UN PAPEL NEUTRAL EN LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS ENTRE LAS JURISDICCIONES; AL CONTRARIO, LAS DESIGUALDADES EN EL FINANCIAMIENTO HABITUALMENTE LAS FORTALECEN.**

La LFE incluyó algunas disposiciones sobre la compensación de desigualdades, pero aun así no logró enfrentar de manera efectiva este problema²⁴. En la implementación de la ley, el objetivo de incrementar la inversión se priorizó por sobre el objetivo de redistribución²⁵.

En este contexto, el papel compensatorio de la educación está en manos del gobierno nacional. Este último destina aproximadamente el 40% de su presupuesto a transferencias financieras o bienes que son distribuidos a los sistemas educativos provinciales en el marco de programas destinados a la educación básica y superior no universitaria²⁶. Por tal motivo, los criterios de esta distribución definen finalmente si las desigualdades de financiamiento provinciales se reducen o no.

20) Se considera la inversión por alumno "estatal", ya que la participación del sector privado en la educación varía de manera significativa entre las jurisdicciones, por lo cual su inclusión afecta la comparabilidad.

21) La inversión por alumno está expresada en pesos, a valores corrientes.

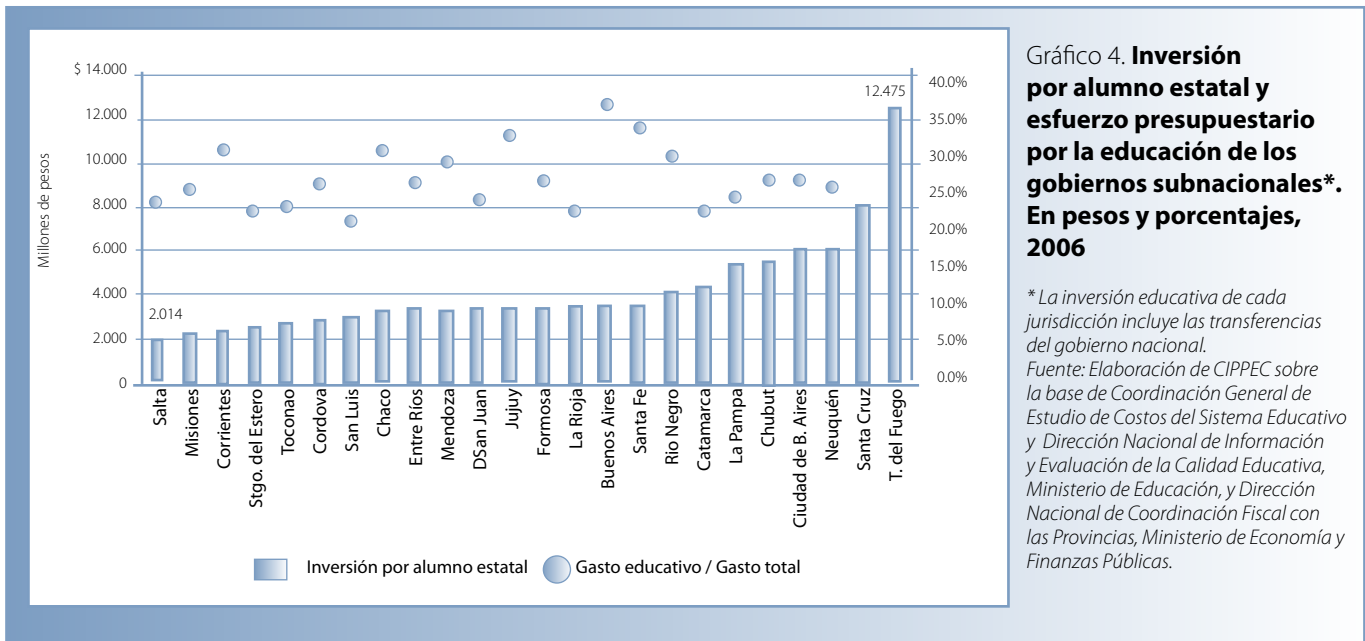
22) La relación entre la inversión por alumno y los recursos fiscales por habitante es muy estrecha: el coeficiente de correlación lineal entre estas variables para 2007 era de 0,76.

23) Los porcentajes de distribución de recursos entre jurisdicciones que utiliza el sistema de coparticipación federal de impuestos fueron definidos en la Ley 23.548 de 1998 y no están basados en un cálculo objetivo. Mezzadra y Rivas (2005) analizan la relación entre el sistema de coparticipación y las desigualdades educativas y encuentran que la capacidad fiscal de las jurisdicciones está fuertemente vinculada con su participación en la distribución de la coparticipación.

24) En primer lugar, la LFE crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, que tiene por objetivo equiparar los salarios del sector en todo el territorio nacional. Por otra parte, establece la necesidad de definir criterios para la distribución de los recursos nacionales a las jurisdicciones, para los cuales propone la incorporación de variables poblacionales y de pobreza, la capacidad fiscal de las jurisdicciones y su esfuerzo financiero por la educación.

25) Por ejemplo, la definición de criterios de distribución de recursos nacionales que ordenaba la ley no fue reglamentada.

26) El gobierno nacional distribuye su presupuesto educativo en tres funciones: educación básica, universidades, y ciencia y técnica. El sistema universitario y el sistema científico-tecnológico son financiados casi en su totalidad por el gobierno nacional.



Dentro de los programas nacionales, los salariales merecen especial atención por sus implicancias en materia de equidad, ya que si bien producen resultados en el signo esperado, aún pueden ser revisados para mejorar su impacto. En primer lugar, desde 1999 existe el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), que otorga un apoyo económico uniforme a todos los docentes del país, por lo cual tiene un impacto reducido en relación con la compensación de desigualdades. En segundo lugar, el programa destinado específicamente a la compensación, el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, aun cuando se orienta a las jurisdicciones que alcanzan los menores salarios, tiene problemas en su definición porque en algunos casos estos salarios bajos no son producto de la verdadera capacidad fiscal de la jurisdicción sino de decisiones políticas locales de inversión.

5. TRANSPARENCIA: ¿se evalúa la implementación e impacto de la LFE y se difunde esta información?

La LFE incluye definiciones precisas acerca de la transparencia de las acciones que de ella se derivan y sobre la difusión de información relacionada con su implementación y cumplimiento.

En primer lugar, establece que las metas anuales, las metodologías y los resultados de las evaluaciones de su cumplimiento y los recursos invertidos en las jurisdicciones deberán ser de amplio acceso y difusión pública. Es notable la exhaustividad de las exigencias en materia de difusión de la información, ya que además de las metas y los datos de inversión incluye explícitamente los resultados de las evaluaciones realizadas.

En segundo lugar, define criterios comunes para identificar la inversión educativa en las ejecuciones presupuestarias y estipula la publicación de esta información en las páginas web respectivas, con el fin de darles mayor difusión.

- **EL PROGRESO DE LA LEY ES EVALUADO ANUALMENTE, PERO CON ESCASA DIFUSIÓN.**

Existe al menos una instancia formal de evaluación de la LFE: las actas de monitoreo. En ellas se plasman los resultados obtenidos en el desarrollo de las metas educativas y financieras a las que se ha comprometido cada jurisdicción en los respectivos convenios bilaterales.

Concretamente, se provee un análisis de: las metas proyectadas, los avances registrados, los indicadores utilizados para su medición, las fuentes de información y el origen de los fondos con los cuales se concretaron.

Si bien las actas de monitoreo poseen un valor central para el planeamiento educativo provincial, presentan dos importantes falencias:

- Generalmente no tienen difusión pública, pese a lo establecido por la LFE. Esto obstaculiza seriamente el acceso por parte de actores externos a los Ministerios a las evaluaciones y los resultados alcanzados por los compromisos adquiridos en el marco de la LFE.
- Cada acta de monitoreo refiere a las metas de una provincia en un año determinado y, si bien las metas están enmarcadas en los lineamientos nacionales de política educativa, no siempre es posible consolidarlas con metas de otras provincias o definir una correspondencia directa con metas específicas e indicadores que den cuenta del cumplimiento de objetivos nacionales. Esto dificulta una mirada global respecto del cumplimiento o no de las metas educativas previstas por la LFE.

Tampoco se difunden evaluaciones oficiales que a nivel nacional sistematicen los logros y dificultades de las 24 jurisdicciones.

La Subsecretaría de Planeamiento Educativo realiza este ejercicio, dado que entre sus funciones está el acompañamiento de las jurisdicciones en la elaboración de los convenios y el seguimiento de su cumplimiento. Sin embargo, los informes que se derivan de este proceso no han sido difundidos públicamente²⁷. En tal sentido, tanto para las jurisdicciones provinciales como para los actores externos al Ministerio de Educación, es difícil determinar el avance global de todas las provincias y la CABA respecto de los objetivos de la ley, especialmente los educativos.

27) La información de cumplimiento financiero de la LFE para el gobierno nacional y para cada una de las jurisdicciones provinciales comenzó a ser difundida por el Ministerio de Educación, a través de su página web, a principios del año 2010. En relación con la dimensión financiera, también se dispone de información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, sobre gasto público consolidado, de donde puede obtenerse el dato general de cumplimiento de la LFE. Sin embargo, no se difunde información respecto del cumplimiento general de las metas educativas.

En cuanto a los mecanismos de evaluación interna de cada una de las administraciones provinciales, en general existen pocas experiencias y son muy disímiles. A su vez, también varían las modalidades de difusión interna de la información y las actas de monitoreo rubricadas.

Aparte de los esfuerzos del gobierno, debe mencionarse la existencia del proyecto “Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo”, desarrollado por CIPPEC²⁸. La institución lleva adelante este trabajo desde el año 2006 y se ha convertido en un actor clave en el análisis del financiamiento de la educación. El Ministerio de Educación de la Nación no participa formalmente de este proyecto, pero ha apoyado sus acciones, al punto de haber elegido sus informes anuales como el canal de difusión pública de la información oficial sobre cumplimiento de las jurisdicciones provinciales durante sus primeros años de implementación²⁹.

- **EXISTE UNA AMPLIA DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN, QUE AÚN ES POSIBLE MEJORAR.**

El acceso a la información es un aspecto central para la evaluación del desarrollo de las metas educativas y financieras y es vital para cumplir lo establecido por la LFE en relación con los niveles de transparencia y difusión. Se requieren dos tipos de información sobre el sector educativo para el correcto monitoreo de la implementación de la ley: la financiera y la estadística.

La información financiera es actualizada de manera permanente por los gobiernos, debido

a que surge de sus sistemas de información financiera³⁰. Su difusión también ha tenido avances importantes en el país, sobre todo a partir de la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal (25.917), que obliga a las distintas esferas de gobierno a mantener actualizada la publicación de su ejecución presupuestaria.

Respecto del cumplimiento de la LFE, los datos necesarios tienen una construcción compleja. La información de inversión educativa de los gobiernos subnacionales, tal como es presentada, requiere de correcciones:

- primero, es necesario un ejercicio de armonización para hacer comparables los datos de las diferentes jurisdicciones provinciales.
- segundo lugar, se necesita también un ejercicio de consolidación, porque parte de la inversión que ejecutan los gobiernos subnacionales proviene de transferencias del gobierno nacional y, por lo tanto, los mismos recursos son contabilizados en la inversión de este último nivel de gobierno.

La difusión de información que realizan el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales es desigual. Asimismo, la cantidad de información difundida por las distintas jurisdicciones provinciales es sumamente dispar. Esto puede observarse para los datos financieros a través del índice de información sobre financiamiento educativo que construye el Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo de CIPPEC, en base al relevamiento de las páginas web de los Ministerios de Economía y Hacienda provinciales.

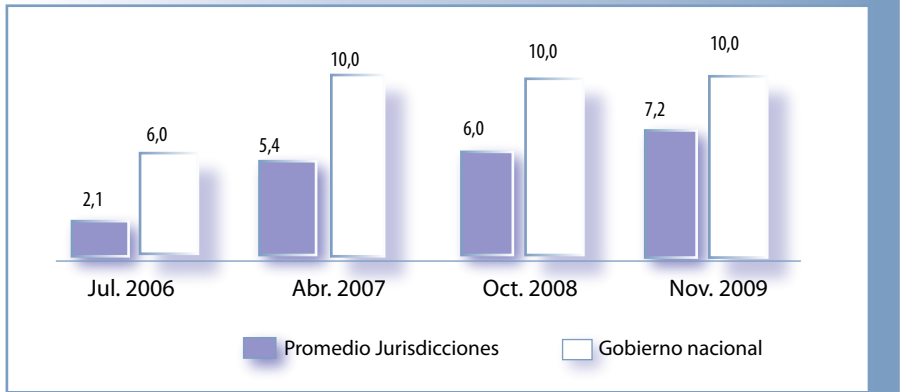
28) El proyecto es una iniciativa del Programa de Educación de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento). Ver informes completos en: www.cippec.org/mlfe.

29) La información para analizar el cumplimiento de las jurisdicciones es la ejecución presupuestaria en educación, ciencia y tecnología, neta de las transferencias recibidas del gobierno nacional. Esta información es relevada y sistematizada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo (CGECSE). El Ministerio de Educación de la Nación no difundía públicamente estos datos hasta que, en 2010, comenzó a publicarlos en su página web. En los años previos, el Ministerio facilitó la información a CIPPEC para ser incluida en los informes anuales del mencionado proyecto de monitoreo.

30) Los sistemas de información financiera son una herramienta fundamental en la administración pública: en ellos se registran los ingresos y erogaciones que surgen de la ejecución del presupuesto. En los últimos años, el avance tecnológico ha permitido al gobierno nacional y a la mayoría de los gobiernos subnacionales contar con sistemas cada vez más avanzados.

Gráfico 5. **Índice de la información sobre financiamiento educativo. Gobierno nacional y promedio jurisdicciones subnacionales. Periodo 2006-2009**

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de páginas Web de los Ministerios de Hacienda y Economía y CIPPEC (2008).



El gráfico 5 y el cuadro 4 presentan la evolución de este índice para el gobierno nacional y el promedio de los valores alcanzados por las 23 provincias y la CABA. Se observa que, desde la implementación de la LFE, la difusión de información presupuestaria ha mejorado sensiblemente. En el caso del gobierno nacional se ha logrado el nivel óptimo de difusión, mientras que en las jurisdicciones subnacionales, aun cuando no se alcanzaron niveles óptimos, ha habido avances importantes³¹.

En cuanto a la información estadística, los principales indicadores educativos son construidos por el Ministerio de Educación de la Nación y son actualizados periódicamente, por lo cual pueden ser utilizados para monitorear el cumplimiento de los objetivos educativos de la LFE. En otros casos, cuando los objetivos hacen referencia a dimensiones sociales, se dispone de fuentes aproximadas a través de los relevamientos de estadísticas sociales: Censos Nacionales de Población y Encuestas de Hogares, ambos relevados por el INDEC.

- **EN MATERIA DE INFORMACIÓN, LOS CONVENIOS BILATERALES Y LAS ACTAS DE MONITOREO TAMBIÉN CUMPLEN UNA IMPORTANTE FUNCIÓN.**

El principal acierto de estos instrumentos es su capacidad de brindar información para la planificación en el corto y mediano plazo, y así garantizar una relación apropiada entre las políticas educativas y sus costos financieros.

Sin embargo, la escasa difusión de estos documentos, que por su naturaleza deben ser públicos, implica un gran obstáculo para el monitoreo y cumplimiento de la ley.

Si bien es claro que en materia de transparencia y evaluación aún quedan varios aspectos por mejorar, los resultados alcanzados hasta hoy en materia de difusión presupuestaria implican un gran avance en relación con los años previos a la LFE. Esto no sólo facilita la planificación de la política educativa, sino que además permite una mayor participación social en el monitoreo de la evolución presupuestaria del sector educativo.

31) El índice se construye asignando puntajes al cumplimiento de la difusión de información presupuestaria, en cinco niveles o dimensiones importantes para el monitoreo de la LFE. El índice asume valores de 0 a 10 puntos, siendo el mayor valor una señal de amplia difusión pública de la información.

Cuadro 4. Índice de información sobre financiamiento educativo

Jurisdicción	Índice de información sobre financiamiento educativo				Categoría a nov-2009
	Jul-06	Abr-07	Oct-08	Nov-09	Categorización a octubre de 2008
Buenos Aires	2	4	4	10	Alta
Catamarca	4	4	8	6	Media
Chaco	0	8	4	4	Baja
Chubut	6	6	6	8	Alta
Ciudad de Buenos Aires	2	7	8	8	Alta
Córdoba	6	8	6	8	Alta
Corrientes	0	2	10	2	Baja
Entre Ríos	2	8	8	10	Alta
Formosa	0	2	10	10	Alta
Jujuy	0	8	8	8	Alta
La Pampa	2	4	4	4	Baja
La Rioja	0	0	0	2	Baja
Mendoza	4	9	8	8	Alta
Misiones	0	0	8	4	Baja
Neuquén	2	4	10	10	Alta
Río Negro	4	9	2	4	Baja
Salta	4	6	0	10	Alta
San Juan	0	10	8	10	Alta
San Luis	2	4	4	10	Alta
Santa Cruz	0	0	2	8	Alta
Santa Fe	6	8	8	10	Alta
Santiago del Estero	0	6	8	8	Alta
Tierra del Fuego	0	8	2	2	Baja
Tucumán	4	4	8	8	Alta
Promedio jurisdicciones	2,1	5,4	6,0	7,2	Media
Gobierno nacional	6	10	10	10	Alta

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de páginas Web de los Ministerios de Hacienda y Economía y CIPPEC (2008).

III. REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

La Ley de Financiamiento Educativo constituye actualmente una política central de la educación argentina.

- Su aporte al incremento de la inversión educativa ha sido importante.
- Ha conseguido instalar en la agenda pública la problemática del financiamiento de la educación.
- Ha tenido otros objetivos significativos, como promover la articulación de políticas entre el gobierno nacional y los gobiernos de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y hacer explícito el vínculo entre los objetivos de la política educativa y su financiamiento.

Del análisis realizado por la presente auditoría de política educativa en cinco dimensiones, se concluye:

LEGISLACIÓN

Es importante ubicar a la LFE como una pieza clave dentro de una renovada estructura normativa de la educación en la Argentina y reconocer el contexto de expansión económica en el que fue sancionada. Esto permite comprender su marcada orientación hacia los objetivos financieros y a la definición de roles y responsabilidades en el financiamiento de la educación.

- Mientras estos objetivos fueron elaborados con precisión y definidos en detalle, su traducción en objetivos educativos no tuvo la misma claridad.
- De todos modos, el diseño de la política de financiamiento educativo no se limita

a la ley, sino que otros instrumentos la complementaron, entre los que destacan los convenios bilaterales, que han tenido la función de avanzar en aquellas definiciones que la norma no incluyó, es decir, las metas educativas anuales de cada provincia.

IMPLEMENTACIÓN

Los convenios bilaterales han sido fundamentales en la implementación de la norma.

- Aun con dificultades, estos convenios han logrado instalarse y se han convertido también en una herramienta estratégica en la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.
- Además, el proceso de elaboración de los convenios, y sus correspondientes actas de monitoreo, fortalecieron las instancias de planeamiento de las jurisdicciones, impulsaron la sistematización de información y la elaboración de diagnósticos educativos, al tiempo que facilitaron el consenso de objetivos y políticas a nivel local.
- Hacia adelante, es necesario trabajar en una mayor institucionalización de los convenios. Esto permitiría unificar criterios y plazos entre las jurisdicciones, y posibilitaría elaborarlos con anticipación al mismo tiempo de la discusión presupuestaria, para que se conviertan en verdaderas herramientas de planificación.
- Por otra parte, es necesario establecer acuerdos federales sobre las metas nacionales y la participación de cada jurisdicción en el logro de estos objetivos, a

fin de que se constituyan en una referencia obligada para la definición de políticas educativas locales.

RESULTADOS

El cumplimiento de la ley en sus primeros años de implementación ha sido auspicioso, pero persisten desigualdades a nivel de las provincias.

- Los objetivos de inversión educativa no sólo han sido alcanzados por el gobierno nacional y por el conjunto de las jurisdicciones provinciales, sino que la inversión educativa se ha situado sistemáticamente por encima de las metas establecidas por la norma para cada año de implementación.
- Sin embargo, existe un grupo de jurisdicciones que ha tenido dificultades para alcanzar los objetivos de financiamiento. Esta situación es una señal de alerta que merece ser estudiada en profundidad para identificar las causas de este incumplimiento.
- En el logro de objetivos educativos, el conjunto de indicadores analizados sugiere una evolución en general positiva, pero el avance en las diferentes metas educativas ha sido disparejo. Cabe aclarar, sin embargo, que las restricciones de la información estadística, sumadas a la ambigüedad en la definición de algunos objetivos educativos, impiden realizar una evaluación precisa de los efectos de la LFE en esta dimensión.

FINANCIAMIENTO

El análisis de la evolución del financiamiento de la educación en la Argentina a partir de la implementación de la LFE requiere hacer foco en una dimensión estructural que la ley no ha logrado modificar: las profundas desigualdades de inversión entre las jurisdicciones.

- Estas desigualdades, que se originan principalmente en las distintas capacidades fiscales de las provincias, tienen un impacto directo en las variables propiamente educativas.
- Los instrumentos previstos por la LFE para enfrentar este problema no han sido suficientes para lograr una disminución efectiva de las brechas de inversión entre las jurisdicciones.
- El mecanismo para compensar las desigualdades que se deriva del esquema de financiamiento de la educación en Argentina sigue siendo la intervención del gobierno nacional, a través de los programas educativos nacionales, entre los cuales se encuentran los fondos que el gobierno nacional aporta para los salarios docentes.
- Para cumplir adecuadamente esta función es vital, hacia el futuro, que la distribución de los recursos nacionales sea reglamentada, de manera que sean asignados a las jurisdicciones que más los necesitan, por su situación social y fiscal.

TRANSPARENCIA

La LFE genera importantes avances en materia de transparencia, aunque aún existen algunas debilidades.

- La implementación de las actas de monitoreo ha sido esencial para la evaluación formal de la ley. El Ministerio de Educación de la Nación viene realizando esta tarea y para ello ha sido oportuna la creación de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo.
- Sin embargo, los informes de evaluación producidos, al igual que los convenios y las actas de monitoreo, no tienen amplia difusión pública, lo cual limita el grado de participación ciudadana en el monitoreo de los compromisos gubernamentales con respecto a la educación.

- En cuanto a la disponibilidad de la información primaria para la evaluación externa de la LFE, se han registrado mejoras en distintos ámbitos de producción de la información, a cargo principalmente de organismos públicos de las áreas de Educación y Hacienda del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.
- Queda por delante disminuir el retraso de los datos y asegurar el cumplimiento de las demandas de información de la LFE por parte de todas las provincias.

EN RESUMEN

La Ley de Financiamiento Educativo ha significado un gran avance para incrementar la inversión educativa en Argentina y para institucionalizar las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Aquellas dimensiones que la norma ha privilegiado, como el incremento de la inversión, la intervención del gobierno nacional en los salarios docentes y el fortalecimiento de la planificación, se han logrado cumplir con éxito.

Al contrario, la poca claridad de la ley en los objetivos educativos y la ausencia de mecanismos estructurales de compensación de desigualdades, impidieron avances significativos en estas dimensiones fundamentales de la educación.

Por esto, el desafío es sostener la inversión, al tiempo que se promueven políticas educativas efectivas que mejoren la calidad de la educación y promuevan una mayor igualdad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, Carlos.** *La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento*, Seminario Internacional: Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina, Centro de Estudios de las Políticas Públicas - Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, 2007.
- Aguerro, Inés y Senen, Silvia.** *La educación en los estados provinciales*, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1998.
- Botana, Natalio.** *La gobernabilidad en el marco del régimen federal argentino. Notas sobre la educación pública*. En Tenti Fanfani (Org.): *Gobernabilidad en los sistemas educativos en América Latina* Consejo Federal de Inversiones, IPE-UNESCO, Buenos Aires, 2004.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo.** *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina*, Revista de la CEPAL, N°84, Págs. 171-134, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2004.
- CIPPEC.** *Se cumplieron las metas fijadas en la Ley de Financiamiento Educativo*, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, CIPPEC, Buenos Aires, febrero de 2010.
- CIPPEC.** *Segundo Informe Anual de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, CIPPEC, Buenos Aires, octubre de 2008.
- CIPPEC.** *Informe Anual de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, CIPPEC, Buenos Aires, mayo de 2007.
- CIPPEC.** *Los salarios docentes*, Presentación N°2, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2006.
- DiNIECE.** *El Nivel Inicial en la última década: desafíos para la universalización*, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la
- DiNIECE.** *Calidad Educativa*, Boletín DiNIECE Año 2 N° 2, Buenos Aires, 2007.
- Falleti, Tulia.** *Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal*. En Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (h) *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. INAP-Eudeba, Buenos Aires, 2001.
- Feijó, María del Carmen.** *Argentina. Equidad social y educación en los años 90*, IPE-UNESCO, Buenos Aires, 2002.
- Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo.** *Barómetro del Financiamiento Educativo. Informe N°1*, Buenos Aires, marzo de 2008.
- Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo.** *Barómetro del Financiamiento Educativo. Informe N°2*, Buenos Aires, febrero de 2009.
- IPE.** *El financiamiento educativo: mitos y realidades*, Informes Periodísticos N°28, Buenos Aires, agosto de 2005.
- Kisilevsky, Marta.** *Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas*, Tesis de Maestría, FLACSO, Buenos Aires, agosto de 1998.
- Ley de Financiamiento Educativo (26.075).**
- Ley de Educación Nacional (26.206).**
- Llach, Juan J.** *El desafío de la equidad educativa*, Granica, Buenos Aires, 2006.
- Llach, Juan J.; Montoya, Silvia y Roldán, Flavia.** *Educación para todos*, Distal, Buenos Aires, 2000.
- LLECE/UNESCO.** *SERCE: Los aprendizajes de los estudiantes en América Latina y el Caribe*, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de UNESCO, Santiago de Chile, 2008.
- Mezzadra, Florencia y Rivas, Axel.** *Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación*, Documento N°4, Programa de Educación, CIPPEC, Buenos Aires, abril de 2005.
- MECyT.** *Informe de Gestión 2003-2007*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, octubre de 2007.
- Morduchowicz, Alejandro.** *Las instituciones financieras en educación*, Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas, Fundación Adenauer, Buenos Aires, diciembre de 2005.
- Morduchowicz, Alejandro.** *El financiamiento educativo en Argentina: problemas estructurales y soluciones coyunturales*, IPE-UNESCO, Buenos Aires, 2002.
- OECD.** *PISA 2006 - Science Competencies for Tomorrow's World*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 2007.
- Rivas, Axel.** "Tiempos de inversión educativa. Comentarios a la propuesta de Ley de

Financiamiento Educativo”, *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°15*, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2005.

Rivas, Axel. *Gobernar la Educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Granica, Buenos Aires, 2004.

Rivas, Axel. *Lo uno y lo múltiple. Esferas de justicia del federalismo educativo*, Premio Academia Nacional de Educación, Buenos Aires, 2009.

Rivas, Axel et al. “Los estados provinciales frente a las brechas socioeducativas. Una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas”, *Documento de Trabajo N°4*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2004.

SECyT. *Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” (2006-2010)*, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Buenos Aires, noviembre de 2006.

UIS/UNESCO. *Compendio Mundial por la Educación 2007*, Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Montreal, 2008.

Salse, Guillermina e Ibarra, Tomás. *Implementación de la Ley de Financiamiento Educativo: un proceso de construcción conjunta de los Convenios Bilaterales Nación-Provincias, su monitoreo y seguimiento*, 5° Congreso de Administración Pública-Sociedad, Gobierno y Administración, San Juan, mayo de 2009.

Subsecretaría de Planeamiento Educativo. “Proceso de implementación de la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (LFE) - Elaboración y Monitoreo de Convenios Bilaterales”, Documento de Trabajo, Buenos Aires, octubre de 2007.

Agradecimientos

La auditoría de política *La apuesta de invertir para una mejor educación: evaluando la Ley de Financiamiento Educativo en la Argentina, 2006-2010*, fue posible gracias al apoyo técnico y financiero del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Este documento fue elaborado por Alejandro Vera y Rocío Bilbao, del Programa de Educación de CIPPEC, con la colaboración de Pablo Bezem, Natalia Larsen, Nicolás Reznik y Analía Viola.

Los autores agradecen a todas las personas e instituciones que apoyaron la realización de esta auditoría de política, en especial a Axel Rivas, quien realizó la supervisión general del proyecto, a los integrantes del Programa de Educación de CIPPEC, y a Carolina Nahón, Laura Zommer y Dolores Arrieta, de la Dirección de Comunicación de CIPPEC. Agradecemos especialmente a los funcionarios de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Nación, y a los funcionarios del área de planeamiento de las provincias de Córdoba, Corrientes, Jujuy, La Pampa, Mendoza y Tucumán. Sus aportes y dedicación fueron muy valiosos para afinar nuestra propia calificación y análisis. También agradecemos el apoyo técnico y editorial de Tamara Ortega Goodspeed, coordinadora del Programa de Informes de Progreso Educativo del PREAL, y a sus colaboradores Alejandro Ganimian y Siury Pulgar en distintas etapas del trabajo.

PREAL, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile. Fue creado en 1995 con el propósito de promover debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, así como buscar bases de acuerdo, intelectual y técnico, para solucionar problemas endémicos de la educación. Las actividades de PREAL son posibles gracias al apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la GE Foundation, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), y el Banco Mundial, entre otros.

CIPPEC, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas



Desde su creación en 1995, el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) se ha propuesto contribuir a la mejoría de la calidad y equidad de la educación mediante el perfeccionamiento de las políticas educativas, la identificación y divulgación de buenas prácticas y el monitoreo del progreso educativo en la región. Para ello promueve debates informados sobre temas de política y reformas, y divulga ideas para renovar la agenda del cambio educativo.

En este marco se crea la presente serie Auditorías de Política Educativa, a través de la cual se evalúan políticas nacionales en cinco dimensiones: legislación, implementación, resultados, financiamiento y transparencia.

La serie pretende contribuir a una mayor transparencia y promover la rendición de cuentas de los sistemas educativos en América Latina, identificando los factores que obstaculizan la implementación de políticas promisorias, generando consensos sobre la forma de superar estos obstáculos y promoviendo la responsabilidad por los resultados. Por esta vía, la auditoría respalda el derecho de los usuarios del sistema educativo, y de la sociedad en general, de saber qué políticas se están diseñando para mejorar la educación y si ellas están alcanzando sus metas.

Las auditorías son proyectos desarrollados en asociación con organizaciones nacionales que actúan como contrapartes del PREAL, que tienen capacidades para influir en la agenda de las políticas públicas y para convocar a debates informados, y que cuentan con credibilidad para producir mensajes técnicamente sólidos para una audiencia amplia.

Esta auditoría de política es el producto de una asociación entre PREAL y el Centro de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), y analiza la Ley de Financiamiento Educativo (26.075) promulgada en Argentina el año 2005.

Las actividades de PREAL, incluida esta publicación, son posibles gracias al apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la GE Foundation, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), y el Banco Mundial, entre otros donantes.

