Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Negocios y Administración Pública

MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO GUBERNAMENTAL

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

El financiamiento educativo en Argentina entre 1990-2022: el rol de las transferencias financieras intergubernamentales bajo un federalismo pendular

AUTOR: LIC. JOSÉ AGUSTÍN CLAUS

DIRECTOR: DR. PATRICIO NARODOWSKI

05 DE DICIEMBRE DE 2024

Contenido

Dedicatoria 3
Agradecimientos 4
Resumen 6
CAPÍTULO I: Introducción 8
I.i. Presentación 8
I.ii. Pertinencia y Relevancia 10
I.iii. Planteamiento de la problemática 11
I.iv. Objetivos: general y específicos 13
I.v. Hipótesis 14
CAPÍTULO II: Marco teórico 15
II.i. Planeamiento y Gestión Pública Estratégica 15
II.ii. Federalismo Fiscal-Educativo y descentralización 22
II.iii. Relaciones intergubernamentales y transferencias financieras ... 29
CAPÍTULO III: Metodología, técnicas de análisis y fuentes de datos 39
CAPITULO IV: Desarrollo, Resultados y Hallazgos 43
IV.i. Federalismo fiscal y descentralización 43
IV.ii. Marco regulatorio del financiamiento educativo 48
IV.iii. Hitos del financiamiento educativo 54
IV.iv. Relaciones fiscales intergubernamentales en el sistema educativo 58
IV.v. Incidencia de las transferencias financieras educativas 72
III.vi. Resultados y Hallazgos 80
CAPITULO V: Propuesta de intervención. 83
CAPÍTULO VI: Conclusiones y reflexiones finales 90
CAPÍTULO VII: Referencias bibliográficas 94

Dedicatoria

El momento más difícil de todo este proceso de elaboración fue sin dudas sentarme a sentir, pensar y escribir esta dedicatoria. La complejidad consistió en establecer el orden de menciones que me implicó recuperar a todas las personas con las que compartí esta etapa profesional y con las que aspiro a seguir compartiendo nuevas etapas de la vida.

Comienzo por mi familia, en particular, mi vieja (aunque se enoje cuando la llamo así), María Rosa Almandoz, gracias por entusiasmarme por el debate social, político y educativo, desde las eternas sobremesas familiares desde mi adolescencia en las cuales transcurría el tiempo argumentando, argumentando, argumentando como instancia formativa de la que se aprende y se mama. A mis hermanos, Nachin y Popito, con los cuáles tenemos una hermosa hermandad y que me enseñan a ser hermano menor soportando mis eternas directivas. A mi viejo, Gary, por ser la persona que es, de adulto entendí que hizo lo que pudo con lo que le toco. A mi familia ¨ampliada¨ mi tía y madrina Alichia ¨Li¨ Román, a mi prima An por ser tan sensible ante todo y a Lalis por hacerme padrino de Manuchi, a las tres gracias por compartir la vida desde que tengo memoria. A mi gran cuñataí, Juli, por recorrer la vida con grata alegría y siempre empujar para adelante (con sobri Agus en camino). A Mimis, mi garante universal, en donde estes, te cuento firmo cada pizarrón con ¨Merd¨ al comienzo de cada clase que enfrento, tal como me sugeriste. A mis amigos desde la infancia, Gárcia, con el que, pensando distinto, la vida nos hizo amigos, hermanos y (a mi) ser padrino de su hija Nina (más le valía). A Gatin y Leíto, amigazos de la vida con los cuáles nos vincula el afecto por sobre las diferencias. A Pepa, por hacerme padrino y ser una amiga que me bancó en tiempos personales complejos, donde la brújula se rompió, puso el hombro para bancarme. A mis amigos/as y compañeros/as de trabajo que admiro profundamente por ser brillantes y estar superiormente formados, pero sobre todo, porque compartimos la vocación de contribuir a una educación y sociedad con justicia social para todos y todas, Dieguito, Sil y Leti. Finalmente, se lo dedico a la Educación Pública de mi país, porque no sólo me permitió educarme en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, sino que me posibilitó vivir la movilidad social ascendente y me permitió conocer realidades de muchos países por lo que me animo a sostener que la Argentina es el mejor país del mundo para vivir sin temor a equívocamente. Argentina, eternamente agradecido y espero poder devolverte algo de todo lo que me diste por haber llegado hasta acá, gracias por tanto y quizás perdón por tan poco.

Agradecimientos

Luego de tantos años de trayectoria laboral y profesional me exigí hacer un balance reflexivo para agradecer a todos/as las personas que tuve el privilegio de conocer. Comenzando, agradecerle personal y profesionalmente a Luisa Duro quién vio en mi a un jovencito curioso y a quién le permitió comenzar a formarse y desarrollarse. Como los grandes maestros sin cartel y sin contrapartida alguna, marcó mi vida sin dimensionarlo hasta el día de hoy.

Nada de esto hubiera sido posible si Alejandro Morduchowicz no hubiera sido el armador de ese equipo de ¨ Globetrotters¨ de los años 2000-2001. Mordu, cómo lo llamo, es un universal con el cual tengo el privilegio de seguir intercambiando, debatiendo e ironizando sobre temas en la actualidad.

Dos grandes compañeras me enseñaron y permitieron explorar la ¨real polite¨ bonaerense, Marina Paulozzo y Cristina ¨La Negra¨ Ruiz me impulsaron a desarrollar iniciativas legislativas estructurales dejándome aflorar la creatividad al inicio de mi etapa profesional junto a las cuales recorrimos el territorio provincial en maratones militantes.

Al compañero, Alejandro Giuffrida, con el que pensamos infinida de proyectos, aprender de su vocación por hacer junto y con él otro. A Mercedes ¨Mechi¨ Miguel por reconocer la capacidad laboral y profesional e incentivarme a desafíos complejos, espero haber cumplido esa confianza.

Con Jhon Espinoza, Axel McCallum, Martín Graschinsky, forjamos una amistad en la diferencia luego de infinitas horas de trabajo.

A Tamara Vinacur, con quién tuve la enorme satisfacción de conocer en tiempos de incertidumbre existencial (aunque ella no lo sepa) y con la que encaramos proyectos bajo su exquisita capacidad de persuasión que no dejo de admirar.

Agradezco a Fabian Felman y Laura Man por abrirme las puertas al sindicalismo docente.

Vayan las gracias a los colegas y amigos que dedicaron tiempo de su vida para dar opiniones, comentarios e intercambios que inspiraron este trabajo citados de forma aleatoria: Cecilia Remorini, Fernanda Luna, Pilar Cortes, Tania Elizabeth Silva, Martín Scasso, Juan Días, Victor Volman, Mercedes Oviedo Montaña, Ivana Templado, Graciela Clotilde Riquelme, Natalia Herger, Cecilia Adrogué, Ana María Fanelli, Juan Doberti, Alejandra Cardini, Alejandro Vera, Rafael Selva, Nicolas Epele, Antonella Lucotti, Milagros Cejas, Silvia Finocchio, Nicolas Vanoli, Vanesa Humacata, Mario Oporto, Pablo Gentile, Margarita Poggi, José Marcelino Rezende Pinto, Diego Tormes, María

Eugenia Bucciarelli, María Belén Sánchez, Sebastián Donoso Diaz, Yamila Goldenstein Jalif, Pablo González, Cecilia Oreiro, Lucía Castro, Melissa Hernández, Arturo Miranda, Gonzalo Alberto Pacheco Lay, Paulo de Sena Martins, Nalu Farenzena y Nelson Cardoso Amaral.

Vaya un enorme agradecimiento a la Dra. Sandra Ziegler, Directora Académica de la Maestría en Educación de la FLACSO, por convocarme sin conocerme y permitirme con plena confianza y autonomía diseñar el Seminario de Economía y Administración de la Educación que desarrollo con enorme satisfacción y entusiasmo. A todos los estudiantes que conocí, inmensas gracias, no dejé de aprender en cada seminario que compartimos.

Finalmente, al Dr. Patricio Narodowski, director de esta aventura quién sin conocerme aceptó dirigirme en la elaboración de este trabajo final de posgrado, con quién no dejé de aprender y siempre resultó interesante compartir puntos de opinión y miradas sobre la resolución de conflictos sociales, educativos y políticos. Un mil gracias.

Resumen

Para garantizar el derecho social a la educación, las decisiones de política pública de las administraciones de gobierno se materializan por los niveles de inversión y financiamiento del sistema educativo. La asignación de los recursos se ubica como uno de los principales medios de condición necesaria, pero no suficiente per se. La dinámica del federalismo educativo desde la perspectiva fiscal por medio de las relaciones intergubernamentales evidencia las tensiones en torno a la provisión de la educación como bien público para ejercer el derecho efectivo a la educación.

El propósito de esta investigación consiste en abordar el financiamiento de la educación pública en Argentina, entre los años 1990 y 2022, desde la perspectiva del federalismo fiscal-educativo que permita problematizar la dinámica en torno a la captura de los recursos y la distribución de los gastos entre los niveles de gobierno en el sistema educativo. En este sentido, abordar y comprender la incidencia de las transferencias financieras educativas en el marco del federalismo fiscal-educativo de la Argentina resulta necesario para comprender el devenir histórico, las tensiones de rupturas y continuidades entre el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales.

El análisis de las políticas públicas en general, y en particular la del financiamiento educativo, requiere la generación de evidencia que permita sostener los argumentos elaborados para comprender y caracterizar su evolución en la Argentina entre los años 1990 y 2022. A lo largo de estos treinta años, sucedieron distintos hitos que modificaron la regulación normativa del sistema educativo nacional con significativas implicancias persistentes.

Actualmente, el sistema educativo argentino se organiza sobre un esquema federal de administración descentralizada. El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son responsables de garantizar el financiamiento del sistema educativo nacional. La estructura del financiamiento educativo se apoya sobre un conjunto de leyes recientemente sancionadas que establecen diferentes mecanismos de asignación de los recursos entre ambos niveles de gobierno.

La metodología de diagnóstico e intervención del presente trabajo de investigación se apoya sobre una estrategia mixta. Por un lado, mediante la descripción del diagnóstico del federalismo fiscal-educativo respecto a la descentralización de los gastos en las

jurisdicciones provinciales y la centralización de los recursos por parte del Estado Nacional. Por otro lado, se indaga el rol que ocuparon las transferencias intergubernamentales como estrategia para la disminución de las desigualdades educativas estructurales de los recursos invertidos por estudiantes de la gestión estatal.

Esta contextualización permite proveer de una radiografía sobre la estructura del financiamiento educativo en el sistema educativo nacional cuyo diseño actual se configura bajo un esquema federal y descentralizado para el cuál se propone una política de intervención pública en base al diseño de transferencias educativas condicionadas.

Finalmente, se presenta una propuesta de lineamientos generales como recomendaciones para el desarrollo de una nueva Ley de regulación del financiamiento educativo mediante el diseño de transferencias educativas condicionadas. Este nuevo marco normativo de coordinación fiscal-educativo se orienta sobre la base de la identificación de las limitaciones y problemas institucionales en la estructura del financiamiento educativo nacional que permita iluminar una estrategia superadora que garantice los recursos para garantizar el derecho social efectivo de la población en el acceso a una educación de calidad.

Palabras clave: Financiamiento Educativo – Política Educativa - Federalismo – Derecho a la Educación – Transferencias Financieras – Relaciones Intergubernamentales – Argentina

CAPÍTULO I: Introducción

I.i. Presentación

El sistema educativo argentino en la actualidad se organiza sobre un esquema federal de administración descentralizada. El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de garantizar el financiamiento del sistema educativo nacional.

La estructura del financiamiento educativo se apoya sobre un conjunto de leyes que en los últimos años establecieron diferentes mecanismos de asignación de los recursos y un conjunto de metas de inversión en educación de manera concurrente para ambos niveles de gobierno, nacional y provincial. Las leyes tendientes a garantizar metas de inversión sectorial constituyeron un puntapié para que ambos niveles de gobierno permitan orientar los esfuerzos que se requieren realizar para alcanzar los niveles establecidos por las leyes sancionadas.

El objetivo principal de esta investigación consiste en abordar el financiamiento de la educación pública en Argentina, entre los años 1990 y 2022, desde la perspectiva del federalismo fiscal-educativo y la descentralización para problematizar la incidencia las transferencias financieras educativas insertas en la relación fiscal intergubernamental. A lo largo de este periodo se registran diferentes hitos que se repasan con el objeto de identificar las continuidades y rupturas, en el financiamiento educativo del país. En particular, se destaca el periodo comprendido entre los años 2003-2015, que registró un proceso inédito en la historia de la educación pública en Argentina, el crecimiento sostenido del financiamiento educativo. Este escenario abre la posibilidad de analizar la dinámica en relación con la perspectiva del mediano y largo plazo en el análisis del financiamiento educativo argentino.

Para abordar el objetivo principal se requiere reconocer los mecanismos y regulaciones respecto de la lógica subyacente en el financiamiento educativo entre la Nación y las jurisdicciones provinciales. Para dimensionar el rol y las implicancias de las transferencias intergubernamentales, se prevé la generación de producción de conocimiento de carácter inédito sobre la temática mediante la construcción de evidencia empírica específica requerida para fundamentar el desarrollo de esta investigación y la factibilidad de la implementación de la intervención de política pública en educación propuesta.

Esta contextualización permite proveer una radiografía sobre la estructura del financiamiento educativo del sistema educativo nacional cuyo diseño actual se configura bajo un esquema federal y descentralizado para el cuál se propone una política de intervención pública nacional en base al diseño de transferencias financieras educativas condicionadas. La delimitación del sistema educativo nacional, para este análisis, se corresponde al universo de la educación básica, obligatoria, modalidades y superior no universitario dependientes de las jurisdicciones provinciales (excluyendo a las Universidades Nacionales).

La estructura de esta investigación, por un lado, se elabora un diagnóstico del federalismo fiscal-educativo respecto a la descentralización del Estado nacional de los gastos hacia las jurisdicciones provinciales y la centralización de los recursos por parte del Estado Nacional. Por otro lado, se indaga el rol que ocupan las transferencias intergubernamentales como estrategia para la disminución de las desigualdades educativas estructurales de los recursos invertidos por estudiantes de la gestión estatal.

En efecto, el propósito no se circunscribe a la descripción y caracterización de la dinámica del financiamiento educativo, sino que se presenta un conjunto de lineamientos generales para el desarrollo de una nueva normativa de Ley que se orienté a la Coordinación Fiscal-Educativa a nivel federal complementando el marco de regulación del financiamiento educativo mediante el re-diseño de transferencias educativas condicionadas. Estas recomendaciones se proponen como insumo para un nuevo marco normativo sobre la base de la identificación de las limitaciones y problemas institucionales en la estructura del financiamiento educativo nacional que permita iluminar una estrategia superadora que garantice los recursos para garantizar el derecho social efectivo de la población en el acceso a una educación de calidad.

Finalmente, se pone a disposición una propuesta de intervención de política pública como regulación federal se estructura sobre del rediseño de las transferencias financieras del Estado Nacional realiza a las jurisdicciones provinciales. En ésta se simula, la propuesta específica acerca de la incidencia de las transferencias intergubernamentales entre ambos niveles de gobierno en la búsqueda de mayor equidad y justicia redistributiva del financiamiento educativo a nivel federal.

I.ii. Pertinencia y Relevancia

La pertinencia de este trabajo de investigación se vincula con los contenidos de los trayectos de Finanzas Públicas (Finanzas y hacienda pública y Economía federal y relaciones fiscales interjurisdiccionales) y el trayecto de Competencias de Gobierno (Problemas públicos y políticas públicas, Teorías de la administración pública, Estado y desarrollo económico, Instituciones y crisis de legitimidad, Gobierno y sistemas de representación de intereses, Comunicación organizacional y de gobierno y Negociación estratégica y gestión del conflicto).

Se considera oportuno articular con otras áreas de conocimiento importantes vinculantes al objeto de estudio de la investigación como las de Técnicas y Herramientas de Investigación que aportan sistematización y metodología para el desarrollo del trabajo final de la tesis. Asimismo, con áreas específicas tales como Sistemas administrativos y Sociología y comportamiento organizacional del trayecto de Gestión pública Estratégica y del trayecto de Formación Jurídica la Constitución y administración junto con Derecho Administrativo son el marco jurídico y regulatorio que estructuran el financiamiento educativo en Argentina.

El aporte principal del trabajo final de investigación consiste en la producción sistematizada y metodológica de conocimientos en base a evidencia empírica que permita abordar y comprender las relaciones históricas fiscales intergubernamentales del financiamiento de la educación en Argentina. El encuadre comienza por el análisis del marco normativo y regulatorio sobre las relaciones y tensiones del federalismo fiscal-educativo, la evolución histórica de los niveles de inversión del financiamiento educativo, la descentralización de los gastos en las provincias y la centralización de los recursos en el Estado Nacional persistente hasta la actualidad. También se señalan los hitos históricos sobre las modificaciones acontecidas culminando con la caracterización de la configuración vigente del esquema de distribución del financiamiento educativo en la Argentina.

La relevancia temática del diagnóstico de la evolución histórica a lo largo del periodo entre 1990 y 2022, permite vislumbrar el rol estratégico que posee la planificación estratégica de los mecanismos de financiamiento educativo que posibilite y apoye la

asignación de los recursos como un medio de transformación de la educación en el concierto federal marcado por profundas inequidades institucionalizadas.

I.iii. Planteamiento de la problemática

Los factores explicativos que asocian recursos, condiciones institucionales, resultados de trayectoria y/o aprendizajes de los estudiantes se encuentran en permanente discusión y lejos se encuentra de lograr consensos sobre las óptimas estrategias de financiamiento para lograr mayores niveles de igualdad educativa.

La eficiencia y efectividad de la magnitud y los criterios de asignación de los recursos en educación es una (o la) de las principales variables que determinan el desempeño de los estudiantes en la educación, aunque es con frecuencia, una de las dimensiones con menor problematización en el campo de las políticas educativas en nuestro país.

En Argentina, la cuestión del financiamiento educativo es una de las temáticas con menor tratamiento en materia de investigación y problematización dentro de las políticas educativas del país en línea con la sistematización de los objetos de estudio elaborado por diversos autores. (Palamidessi, Suasnábar y Galarza, 2007; Gorostiaga, Palamidessi, Susasnábar e Isola, 2018; Riquelme et al, 2023). Sin embargo, la política de financiamiento educativo es la que permite garantizar y hacer efectivo el derecho a la educación tal como estipula el marco legislativo vigente. En este sentido los interrogantes planteados se presentan en una secuencia sistemática para facilitar la exploración, descripción y comprensión de la complejidad propia del financiamiento educativo.

El período delimitado para el desarrollo de la investigación se delimitó para los años 1990 y 2022, en dicho periodo, prevalece la posibilidad de indagar y explorar las relaciones intergubernamentales fiscales entre ambos niveles de gobierno (Nacional y provincial). Es por ello, que resulta clave reconocer la dinámica en el marco de la expansión de la oferta y cobertura del derecho a la educación por parte del Estado argentino. Desde la recuperación democrática en 1983, la situación económica estuvo marcada por la crisis de la deuda que culminó con el cambio de gobierno y en 1992 se realizó la segunda descentralización de los servicios educativos de Secundaria y los institutos de formación docente, relegando la administración y financiamiento del Estado Nacional hacia las provincias. Esta etapa culminó con la cristalización de la descentralización del Estado Nacional iniciada en el año 1976, en la cual la última dictadura cívico-militar inició la

descentralización masiva de los servicios de la educación Inicial y Primaria a las jurisdicciones provinciales (Ruiz, 2012).

En 1992 se sancionó la primera ley federal de educación, con la que se estableció elevar el financiamiento educativo en el concierto federal[1]. Nuevamente, hacia fines de la década, la salida de la convertibilidad generó una inédita crisis social, económica e institucional que relegó la cuestión del financiamiento educativo deprimiéndola a niveles bajos históricamente (Cetrángolo y Jimenéz, 2004).

Comenzados los años dos mil, se sancionó un nuevo marco legislativo vigente y mediante el impulso de la Ley Nacional de Financiamiento Educativo, reguló el primer esquema de condicionalidad de los recursos a nivel federal con el objetivo de elevar la inversión consolidada en educación, ciencia y tecnología al 6,0% del PIB como estrategia para superar la restricción presupuestaria históricamente preponderante, corriendo del eje principal la eterna y monopolizada discusión por la puja de los recursos en un marco de iniciativas de ampliación de las políticas educativas (Claus, 2019).

En este sentido se formularon dos interrogantes nodales que se procuran abordar y desarrollar como objeto de estudio de la investigación, por un lado, ¿Cómo fue la evolución de la relación fiscal entre la Nación y las provincias en torno al federalismo fiscal-educativo? y, por otro lado, ¿Cuál fue el rol de las transferencias intergubernamentales en el esquema de financiamiento educativo argentino?.

Para abordar los disparadores, se prevé la producción sistematizada y metodológica del análisis de las relaciones históricas fiscales intergubernamentales del financiamiento de la educación en Argentina. El encuadre parte del marco normativo y regulatorio sobre las relaciones y tensiones del federalismo fiscal-educativo, la magnitud histórica de la evolución del financiamiento educativo, la descentralización de los gastos en las provincias y la centralización de los recursos en el Estado Nacional persistente hasta la actualidad. Luego, se destacan los hitos históricos sobre las modificaciones acontecidas culminando con la caracterización de la configuración vigente del esquema de distribución del financiamiento educativo en la Argentina. Por último, se plantea un

[1] En la Ley Federal de Educación N° 24.195, se estableció en el artículo N° 61 que la inversión pública en educación consolidada ¨será duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20 % anual a partir del presupuesto 1993 y/o se considerará un incremento del 50 % en el porcentaje del PIB del año 1992. En cualquiera de los dos casos, se considerará a los efectos de la definición de los montos la cifra que resultare mayor¨. No obstante, no incorporó ningún mecanismo de condicionalidad y/o afectación de los recursos para poder garantizar dicho articulado.

conjunto de recomendaciones para establecer una propuesta de nuevo marco normativo como insumos para una nueva Ley de Coordinación Fiscal-Educativa que incorporé el diseño de transferencias financieras educativas condicionadas del Estado Nacional.

I.iv. Objetivos: general y específicos

Como objetivo general se procura proponer una política de intervención orientada a la mejora de la planificación de las transferencias financieras educativas a cargo del Estado Nacional en el marco de las relaciones fiscales intergubernamentales en la estructura del financiamiento educativo de la Argentina.

Para ello se analiza la evolución y comportamiento del financiamiento de la educación pública desde la perspectiva del federalismo educativo abordando la relación fiscal-educativa entre los años 1990 y 2022 como marco de referencia para indagar la dinámica y la incidencia de las transferencias financieras educativas intergubernamentales.

Entre los objetivos específicos se propone:

1. Caracterizar el marco normativo que regula el financiamiento de la educación pública entre 1990 y 2022
2. Identificar los hitos históricos que registraron cambios institucionales de la relación fiscal-educativa entre el Estado Nacional y las jurisdicciones provinciales
3. Describir las relaciones fiscales intergubernamentales históricas entre el Estado Nacional y las provincias respecto del proceso de descentralización educativa hacia las jurisdicciones provinciales y la centralización de los recursos por el Estado Nacional desde la perspectiva de la correspondencia fiscal para ambos niveles de gobierno
4. Proponer una orientaciones y recomendaciones para establecer una política pública de regulación mediante el re-diseño de transferencias financieras educativas intergubernamentales en la estructura del financiamiento educativo a cargo del Estado nacional que promueva la disminución de las desigualdades educativas estructurales vigentes y promueva la justicia redistributiva respecto a la disponibilidad de recursos por estudiantes entre las jurisdicciones provinciales.

I.v. Hipótesis

La investigación parte de un conjunto de hipótesis como punto de partida que dan sustente a la elaboración del diagnóstico situacional de la problemática que permiten presentar un marco de referencia para la propuesta de intervención de las recomendaciones para planificar re-diseñar las transferencias financieras educativas del Estado nacional.

En las ciencias sociales cuando un conjunto de teorías permite estructurar conceptos dispersos de manera lógica para representar y explicar fenómenos de la realidad, se plantean hipótesis causales y/o explicativas que demuestran las relaciones entre las variables de interés correspondientes al objeto de estudio planteado. Para el desarrollo del objeto de investigación de este trabajo se plantearon las siguientes hipótesis:

1) El desequilibrio de la correspondencia fiscal entre niveles de gobierno del Estado Nacional y las jurisdicciones provinciales configuran un federalismo fiscal-educativo que institucionaliza la desigualdad educativa estructural de los recursos por estudiantes que acceden a la educación de gestión estatal como consecuencia de la descentralización educativa consolidada a comienzos de la década del 90°.

2) El marco normativo regulatorio del financiamiento educativo resulta insuficiente para resolver las inequidades de inversión educativa, producto de la centralización de los recursos del Estado Nacional que promueve la dependencia de las jurisdicciones provinciales mediante la necesidad recurrente de acceder a las transferencias intergubernamentales de la Nación.

3) La evolución histórica de la estructura del financiamiento educativo imposibilita la asignación de recursos desde la concepción de la justicia redistributiva que permita superar las desigualdades estructurales educativas entre las jurisdicciones provinciales.

4) La escasa consideración de criterios redistributivos de las transferencias financieras educativas intergubernamentales resulta insuficiente para contener y reducir la reproducción de las desigualdades educativas en relación con los recursos invertidos por alumnos entre y hacia el interior de las jurisdicciones provinciales.

5) El Estado Nacional tiene la potencialidad de implementar una reingeniería de la asignación de sus recursos mediante el re-diseño de transferencias financieras educativas de los fondos que destina mediante las políticas educativas hacia las jurisdicciones provinciales.

CAPÍTULO II: Marco teórico

El marco teórico de este trabajo se organizó en base a tres grandes campos del conocimiento. Comienza por una reflexión sobre las perspectivas del planeamiento educativo y su vinculación con la gestión pública estratégica. Luego, se analiza la dinámica y conceptualización sobre el federalismo fiscal y la descentralización educativa en argentina durante entre los años 1990 a y 2022 como marco de referencia del rol de las transferencias financieras en las relaciones intergubernamentales en el financiamiento educativo. Finalmente, se plantea el corpus teórico acerca del rol de las transferencias financieras educativas insertas en el esquema de las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno nacional y los gobiernos de las jurisdicciones provinciales que permita constituirse como un insumo para fundamentar la propuesta de intervención de la política pública.

II.i. Planeamiento y Gestión Pública Estratégica

En las dos últimas décadas, en la mayoría de los países de la región, la demanda social por más educación impulsó la ampliación en el acceso y cobertura, exigiéndose mayores niveles de calidad en los servicios de todos los niveles educativos. Los diversos diagnósticos sectoriales y planes nacionales educativos proponen la búsqueda de consensos a través de metas plausibles con el fin de responder a las nuevas exigencias de la sociedad de cara al siglo XXI y se garantice el derecho efectivo a la educación como derecho fundamental. (Scioscioli; 2015)

En perspectiva internacional, la línea de planificación a largo plazo, en el contexto de cumplimiento de los Bicentenarios de los países de la región, se desarrolló bajo el compromiso de "la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios" a cargo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y sus países miembros,

representados por los ministros de educación con la firma en el año 2010 del acuerdo regional de las Metas 2021.

Este compromiso se agrupó en 11 metas educativas: 1) Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora; 2) Incrementar las oportunidades y la atención educativa de las diversas necesidades del alumnado; 3) Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo; 4) Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y mejorar su calidad; 5) Ofrecer un currículo significativo que asegure la adquisición de las competencias básicas para el desarrollo personal y el ejercicio de la ciudadanía democrática; 6) Incrementar la participación de los jóvenes en la educación secundaria superior, técnico superior y en la universitaria; 7) Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico profesional; 8) Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de la vida; 9) Fortalecer la profesión docente; 10) Ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica y 11) Invertir más y mejor en educación. (OEI; 2010)

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llevó a cabo el estudio de costos para la mayoría de las Metas 2021 con el propósito de caracterizar el estado de la inversión en educación de los distintos países y la cuantificación del costo efectivo para el ejercicio del derecho a la educación mediante la proyección de las necesidades de financiamiento de los países de la región de manera pormenorizada como insumo y herramienta para la planificación de las estrategias por parte de cada uno de los mismos. (CEPAL; 2010a)

Desde la Organización de las Naciones Unidas se impulsa la agenda 2030 de desarrollo sostenible en base a un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sustentables cuyo objetivo general cuarto consiste en “Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos”.

En el marco del objetivo específico de educación, se delinearon un conjunto de 10 metas que orientan el fomento de las políticas educativas en cada país en particular para el año 2023: 1) Velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces; 2) Velar por que todas las niñas y todos los

niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad; 3) Asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria; 4) Aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias; 5) Eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad; 6) Garantizar que todos los jóvenes y al menos una proporción sustancial de los adultos, tanto hombres como mujeres, tengan competencias de lectura, escritura y aritmética; 7) Garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible; 8) Construir y adecuar instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños y las personas discapacitadas y tengan en cuenta las cuestiones de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos; 9) Aumentar sustancialmente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y 10) Aumentar sustancialmente la oferta de maestros calificados, entre otras cosas mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. (CNPS y PNUD; 2017)

En línea con los Objetivos de Desarrollo Sustentable, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) elaboró un conjunto de estudios que destacan la necesidad de posicionar a la igualdad en el centro del desarrollo sostenible y el rol fundamental del financiamiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable en el cual sobresale y establece la necesidad de incrementar los niveles de inversión educativa para lo cual, los países de la región deberán ser capaces de movilizar importantes niveles de financiamiento tanto interno como externo. (CEPAL; 2010b; 2016; 2017)

En Argentina, en el año 2010, la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina (UPEA), dependiente de Presidencia de la Nación, diseñó una propuesta de Plan Decenal de Educación integrada por 10 metas con un horizonte temporal a largo plazo de diez años. Las metas consistieron en: 1) Universalización de la educación inicial para los sectores de menores recursos, desde los 45 días hasta los 5 años de edad; 2) Avanzar rápidamente en cumplir la obligatoriedad de la escuela secundaria

en todo el país; 3) Mejorar significativamente los resultados de aprendizaje en lengua, matemática y ciencias, introducir la enseñanza de una segunda lengua desde la escuela primaria y fortalecer la formación ciudadana democrática; 4) Jornada extendida para las escuelas primarias de gestión estatal; 5) Garantizar el acceso de todos los niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales a una educación de calidad en escuelas inclusivas; 6) Infraestructura escolar para satisfacer las necesidades de acceso y permanencia en la educación obligatoria; 7) Profesionalización docente, a través de tres estrategias principales: formación inicial y continua, carrera docente y mejoras permanentes en las condiciones de trabajo; 8) Universalización del acceso a las tecnologías de la información; 9) Mayor equidad, eficiencia y articulación de la educación superior con el desarrollo nacional; y 10) Política activa de formación profesional. (UPEA; 2010)

Este Plan atravesó varios procesos de consulta en el ámbito académico y debates con diversas organizaciones no gubernamentales vinculadas con educación, aunque su proceso de consulta dentro del ámbito gubernamental no tuvo incidencia y no contó con aval político para su discusión legislativa y menos aún con un estudio de costos y una estrategia de financiamiento educativo sustentable. (Tedesco, 2015).

El ejercicio pleno de los derechos, entre ellos el de la educación, se sustenta en la disponibilidad de recursos que garanticen la provisión Estatal como bien público. En efecto, Sunstein y Holmes (2011) sostienen el argumento de que los derechos presuponen un costo de ejercicio y es el Estado el principal garante, ya que todos los derechos dependen de los impuestos recaudados por el gobierno y eso significa que no es posible pedir, al mismo tiempo, que la política reduzca los impuestos y dé garantía plena a nuestros derechos, puesto que ¨deber es poder¨ y la falta de recursos implica no poder. (Sunstein y Holmes; 2011)

Los recursos necesarios para lograr una mejora de la calidad del servicio y la ampliación de las oportunidades educativas son numerosos. De estas necesidades, los recursos monetarios son solo el reflejo de la expresión de la política que un país pretende alcanzar para educar a su población. (Sunstein y Holmes; 2011)

Dada una meta educativa, la estimación de costos requiere del análisis de los factores explicativos de su estructura. De aquí se desprenden dos enfoques diferentes y, al mismo tiempo, complementarios para la proyección de costos. El primero, de carácter macroeconómico cuyos costos unitarios surgen de dividir el gasto total, resultado de la ejecución presupuestaria, por la cantidad de estudiantes; el segundo, microeconómica, es el resultado de la suma de los bienes y servicios costeados de forma independiente. (Morduchowicz; 2003)

Un aspecto relevante en el financiamiento para la gestión de las capacidades estatales de los gobiernos provinciales implica una complejidad en sí misma, debido a que anualmente las provincias elaboran y presentan al Ministerio de Educación de la Nación sus planes operativos integrales en donde se detallan las actividades, acciones y los recursos requeridos, sobre los cuales la Nación posteriormente financiaría. En efecto, durante los años 2005 a 2015 se implementaron diversos Planes Nacionales de Educación que se instrumentaron mediante Convenios Bilaterales que establecían metas de compromisos de gestión y su posterior monitoreo. En el año 2009, por Resolución del Consejo Federal de Educación N° 79 se creó el ¨Plan Nacional de Educación Obligatoria 2009-2012¨ estableciendo objetivos de política educativa según los niveles y modalidades establecidos por la Ley de Educación Nacional. En el año 2012, mediante la resolución N° 188 del CFE se aprobó el ¨Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016¨ brindando continuidad a los instrumentos previos e incorporando la cuestión de la formación docente.

Asimismo, durante los años 2016 a 2019 se sancionó el último Plan Federal de Educación ¨Argentina Enseña y Aprende[2]¨ mediante el cual se establecieron Planes Operativos Anuales en el cual se definían líneas de acción y un conjunto de indicadores de impacto y monitoreo. Posteriormente, se deterioró la capacidad de planificación federal para instrumentar los recursos que el Ministerio de Educación financió a las jurisdicciones provinciales.

[2] Resulta importante señalar que al momento de entrega final de este trabajo de investigación no se modificó la situación mencionada como último Plan Federal de Educación. (Junio 2024).

Este acuerdo de planificación acordado en el órgano máximo de consensos de política educativa denominado Consejo Federal de Educación[3], se constituye como la herramienta que procura generar la orientación de las políticas educativas en el marco la planificación multiescalar y la gestión descentralizada mixta de los servicios educativos. Este esquema de planificación se inserta en los modelos de articulación intergubernamental que se originó para la ejecución de los fondos que el Estado nacional destina a la política educativa en el concierto federal. (Claus, 2018).

Mediante este desarrollo de planeamiento estratégico situacional se expresa la lógica de la construcción de las políticas educativas ¨desde abajo¨ a cargo de las provincias que identifican desde sus realidades, desigualdades particulares y acciones específicas, la necesidad de orientar la política educativa en sentido ¨hacia arriba¨ al estado nacional, que tiene la obligación y la responsabilidad legal de velar por la equidad, calidad y justicia social del sistema educativo nacional.

Los enfoques conceptuales de la planificación se pueden interpelar según el contexto histórico en el cual cada uno se gestó y la academia permite establecer una cronología y una diferenciación entre tres modelos: enfoque normativo, estratégico y situacional. (Lamarra, 2010)

Brevemente, el enfoque normativo, consiste en delinear el análisis y la interpretación de las problemáticas desde el ¨deber ser¨ más allá de las posibilidades fácticas de operar para modificar la realidad cuya complejidad supera la idealización normativa. Las principales características consisten en que se centran en el proceso decisorio, descuidando la viabilidad fáctica, se piensa como un proceso de elaboración lineal donde se prioriza la producción de los insumos como en etapas de diagnóstico, objetivos, programación de actividades, determinación de los recursos y evaluación de los desvíos. La racionalidad instrumental positivista subyace en el enfoque como piedra angular.

[3] El Consejo Federal de Educación es el ámbito establecido por la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) que habilita el espacio de representación de ambos niveles de gobierno. Es decir, se plantea la participación del Estado Nacional y el de los Ministros/as, Directores/as de las dependencias provinciales a cargo de la educación. El Consejo Federal de Educación es el ámbito establecido actualmente para la coordinación intergubernamental de las políticas educativas federales.

El enfoque estratégico surge del ámbito empresarial y retoma muchos significantes del enfoque normativo, pero tiene a la vez, características particulares. En efecto, considera la complejidad de la realidad y la dificultad de imponer planes globales, admite que los decisores poseen un recorte de la realidad y que no siempre son decisiones predecibles, incorpora la lógica de distintos estamentos o niveles para la definición de las decisiones, reconoce la incertidumbre como variable clave para la planificación y se posiciona desde la realidad del ¨poder posible¨. Es decir, la racionalidad técnica subyace como fundamentos de este enfoque.

El tercer enfoque elaborado por Carlos Matus, consiste en el estratégico situacional, poco utilizado y explotado en la región, que se propuso como respuesta más adecuada a realidades de los países de la región de América Latina y se basa en una concepción epistemológica e ideológica radicalmente distinta de la que subyace en los modelos normativo y estratégico.

La explicación situacional es el principal hallazgo de este enfoque, en el cual cada actor o grupo de actores involucrados en la problemática explican la realidad desde la posición y rol que ocupan en la situación. El juego de actores y roles tiene un significante complejo, en el cual no existe una única realidad o una sola interpretación de la realidad, sino múltiples, cuya praxis dialéctica implica la inexistencia de disociación entre planificación y gestión en la cual la gestión e implementación generan conocimiento y éste es el insumo para la planificación estratégica situacional.

Esta concepción dialéctica implica que los actores involucrados identifiquen y tomen conciencia de los factores causales de distinta naturaleza y magnitud como origen de los problemas. La determinación del consenso colectivo no resulta de un proceso de armonía, sino todo lo contrario, es un proceso de conflicto de intereses, siendo la racionalidad más técnica netamente política.

Matus en alusión a los enfoques normativo y estratégico estableció que ambos explican la realidad desde el concepto de diagnóstico y estableció su diferenciación respecto de su explicación de apreciación situacional. La planificación tradicional ignora al otro, ignora el juego social y político en el cual cada situación pasada es resultado y consecuencia de

la modificación de la situación y cada situación planificada sólo se puede alcanzar como la modificación de una situación previa por ocurrir. (Matus; 2006; 2007a; 2007b)

La planificación pública requiere conformar un sistema que combine varios métodos, según sea la jerarquía y complejidad de los problemas abordados en los distintos niveles del sistema organizativo. Por lo tanto, no resulta adecuado ni práctico que todo el sistema organizativo trabaje con un mismo método de planificación. El desarrollo conceptual de la planificación estratégico situacional (PES) se sustenta en tres niveles jerárquicos, el nivel jerárquico en el cual se utiliza el propio PES, el nivel intermedio en donde se desarrolló la planificación orientada hacia proyectos (ZOPP) y el nivel de base en el cual se trabaja con la propuesta del método altadir de planificación popular (MAPP). (Matus; 2007d)

Desde este enfoque, el problema básico de la planificación es cómo apoyar eficientemente la acción de gobierno y gobernar exige considerar tres variables ¨cinturones¨, establecer el proyecto de gobierno, entendido como la propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada. La capacidad de gobierno que expresa la pericia para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto y la gobernabilidad del sistema que sintetiza el grado de dificultad de la propuesta y del camino que debe recorrerse. (Matus; 2007c)

En sintonía con la importancia destacada por el planeamiento estratégico situacional para generar políticas públicas educativas efectivas de cara al siglo XXI se considera crucial retomar dicho enfoque para profundizarlo a partir de la discusión epistemológica de las ciencias de gobierno y planificación. En esta línea de revisión del planeamiento educativo a nivel nacional, se orientan y enmarcan las recomendaciones para el re-diseño de las transferencias financieras educativas que operan sobre la estructura del financiamiento educativo en Argentina.

II.ii. Federalismo Fiscal-Educativo y descentralización

La rama de las finanzas públicas dedicada a la comprensión del federalismo fiscal aborda los componentes principales de esta relación mediante dos perspectivas de análisis que establece. Por un lado, la captación de los recursos y, por otro lado, la distribución de los

gastos entre los niveles de gobierno, lo que requerirá un tipo de distribución de los recursos captados, como se menciona luego. Desde la perspectiva horizontal, se diseña la distribución de responsabilidad de los tipos de finalidades y funciones que cada área de los niveles de gobierno se harán cargo y, desde la perspectiva vertical, se configura qué nivel de gobierno se responsabiliza de la provisión de los distintos bienes y servicios.

De acuerdo con la determinación de la responsabilidad del gasto por nivel de gobierno, se deberá asignar los recursos y el esquema de financiamiento con el objetivo de garantizar la sustentabilidad del federalismo fiscal. En esta línea, cuando se alude al federalismo fiscal, se remite al acuerdo de coordinación y conflicto entre los distintos niveles en relación con las decisiones de financiamiento y gastos del Estado. Asimismo, resulta clave que esta relación permita (o al menos) garantice el equilibrio fiscal horizontal (en el interior de cada nivel de gobierno), como en la relación vertical (entre niveles distintos) mediante el sistema de transferencias de recursos entre el estado nacional y los subnacionales.

Entre los principales autores clásicos a nivel internacional, se encuentran los estudios de Tiebout (1956), Oates (1972; 1999) y Musgrave (1959; 1983) que hacen referencia, desde la concepción de la hacienda pública, a los principios que deben regular las funciones hacendarias de los distintos niveles de gobierno.

En los debates acerca del diseño del federalismo fiscal para definir la administración y financiamiento de las prestaciones de bienes y servicios públicas se plantea la puja entre la centralización y descentralización. En particular, acerca de la responsabilidad de las funciones de captación de los recursos y la ejecución de los gastos no resulta reciente y se encuentra una prolífera producción abocada a la temática de investigación. En experiencias a nivel global se observa que ambas cuestiones se registraron de formas diferentes en función de las características del diseño institucional implementado. (Mwinjuma et al, 2015)

La discusión en torno a las iniciativas de descentralización desde un Estado central o nacional hacia niveles subnacionales (provinciales y/o municipales) implicaría el empoderamiento por parte de los niveles de gobierno inferiores (destinatarios de la descentralización) para lograr una mayor convergencia y menor desigualdad dentro las

unidades territoriales. En caso contrario, lo que se genera es la consolidación de las asimétricas haciendo compleja el financiamiento de los servicios transferidos y una mayor inequidad entre éstos. (Quintero Londoño, 2021).

Las propuestas de descentralización fiscal resultan tanto de modelos de la economía normativa (el fundamento más importante es el teorema de la descentralización de Oates, 1972) como de economía positiva (como forma de quebrar el monopolio de los gobiernos centrales y permitir la competencia interjurisdiccional para poner límites al tamaño del gasto público estipulado por Brennan y Buchanan (1977; 1978; 1980)

Para que la descentralización fiscal funcione adecuadamente es necesario que se cumplan ciertos requisitos que se resumen en el principio de correspondencia fiscal, que establece el equilibrio entre los niveles de recaudación y los gastos para generar una descentralización sustentable y equilibrada delineado por Bird (1998; 2001).

Por otra parte, Mesa Lago (2005) revisa la literatura ilustrando que los efectos de la descentralización y desregulación se suelen realizar de forma intempestiva y apresurada por motivos fiscales, generando efectos negativos que refuerzan las desigualdades territoriales subnacionales profundizando las asimetrías previas a la descentralización de los servicios públicos.

En sintonía con lo que plantean Medina y Narodowski (2019) la necesidad de generar un modelo intermedio que permita a los niveles subnacionales que administran los servicios públicos que dispongan de las capacidades técnicas y económicas que les permita desarrollar la institucionalización equilibrada del impacto de la descentralización. Para ello sostienen que puedan impulsarse una combinación estrategias de administración y financiamiento en base a la coordinación del gastos nacionales, transferencias intergubernamentales y recursos propios de las unidades subnacionales.

Albuquerque (2004), analiza la complejidad del federalismo fiscal y la descentralización sosteniendo que hay posibilidad que sea exitosa la descentralización sin un modelo de desarrollo económico y de política pública que asegure la concurrencia equilibrada entre la distribución de los recursos y gastos públicos junto con el fortalecimiento de las capacidades estatales que lo administren.

En sintonía con Rezzoagli y Cammarata (2017), el federalismo fiscal, como instrumento para el desarrollo como debe tender a la igualdad de oportunidades como objetivo vector, en función del cual se podrá diseñar toda la distribución vertical de competencias y capacidades junto las responsabilidades gubernamentales (distribución horizontal) entre los distintos niveles de gobierno.

La vinculación entre el paradigma de desarrollo y la política macroeconómica se encuentran íntimamente vinculadas. Narodowski et al (2016), diferencian los conceptos de crecimiento y desarrollo económico poniendo a jugar como vector a la política macroeconómica que mediante los incentivos de los grandes agregados posibilitaría el pasaje de crecimiento económico (ampliación de la actividad económica de manera persistente) hacia el desarrollo económico (crecimiento económico con distribución del ingreso y riqueza con mejora en las técnicas de producción).

Narodowski (2016) platea una esquematización de los enfoques de desarrollo entre los cuáles ubica el rol del Estado como actor central que promueve el desarrollo económico y el desarrollo social (entre los que se incluye salud, educación, etc.) a lo largo del siglo XX y comienzos del siglo XXI. En efecto, se plantea una síntesis razonable entre eficiencia y equidad, entre competencia privada y Estado. Como corolario se soslaya que el diseño fiscal se inscribe en el paradigma de desarrollo de los Estado Nación como actores centrales para la provisión de bienes públicos.

Una de las principales consecuencias de la descentralización educativa cuándo se realiza sin un diseño planificado de federalismo fiscal, genera la profundización de las desigualdades territoriales y aumenta las inequidades de la disponibilidad de recursos entre las unidades subnacionales receptoras del proceso de descentralización. Para ello se requiere complementar los esfuerzos fiscales por los distintos niveles de gobierno. (Narodowski y Castillo, 2024)

El federalismo fiscal-educativo en Argentina se sustenta sobre un esquema tripartido de fuentes de recursos, primero, por medio la distribución de los recursos de la

Coparticipación Federal de Impuestos[4], segundo las transferencias no automáticas[5] (discrecionales) intergubernamentales entre el Estado Nacional desde las distintas reparticiones ministeriales a las provincias en materia de políticas educativas y, tercero, los recursos provinciales propios (netos del cálculo de los recursos coparticipables). La principal fuente de financiamiento educativo proviene de los ingresos públicos para cada uno de los niveles de gobierno.

A nivel nacional, buena parte de la literatura dedicada al estudio del federalismo fiscal en Argentina, entre los cuales se destacan: Bravo (1968), Jiménez (2002, 2004), Cetrángolo (2002, 2004), Llach (2003), Piffano (2005), Porto (2003, 2008, 2021), Morduchowicz (2009, 2010), Altavilla (2018), Garriga y Rosales (2013) Bernal y Pizzolo (2018) y Narodowslki y Castillo (2024). Aunque cada uno de ellos tiene postulados diferentes para la comprensión de las causas (y consecuencias) del esquema federalismo fiscal en Argentina, la mayoría argumentan un consenso respecto de la identificación del problema el federalismo fiscal y la descentralización como el nudo crítico del origen de la inequidad y falta de correspondencia fiscal de la provisión de los bienes públicos (y en particular la Educación).

En particular, respecto al presupuesto público y el financiamiento educativo, Morduchowicz (2002), aporta una tipología de los tipos de gastos que se requieren en la educación junto con la disponibilidad de las fuentes de financiamiento desde una mirada de equidad y eficiencia en la asignación de los recursos. En estudios posteriores, Morduchowicz (2002, 2011 y 2019), indaga la asignación de los recursos en sistemas

[4] El mecanismo fiscal creado con estos fines se denomina Coparticipación Federal de Impuestos, en la actualidad regido por la Ley N°23.548 de 1988. Implica dos instancias de repartición de los recursos fiscales recaudados por el tesoro nacional: (1) la distribución primaria, que define qué parte de esos recursos serán para el Estado Nacional y qué parte estará destinada al conjunto de las jurisdicciones subnacionales; (2) la distribución secundaria, que establece la participación de cada provincia en la distribución de recursos totales. Los coeficientes de la distribución primaria fueron establecidos por la mencionada ley. La distribución primaria se definió en un 42,34% para la Nación y un 54,36% para las provincias, sumado a un 2% para la recuperación del nivel relativo de desarrollo de las provincias más atrasadas y un 1% al fondo de Adelantos del Tesoro Nacional. La distribución secundaria se realiza de acuerdo con porcentajes fijos definidos como resultado de las demandas contrapuestas de los gobernadores provinciales al momento de discutirse la ley y la normativa adicional modificatoria.

[5] Otra fuente de ingresos para financiar los sistemas educativos provinciales son las transferencias no automáticas (TNA). Son aquellas transferencias erogadas desde el nivel nacional hacia las provincias para el financiamiento de políticas educativas por cada administración de gobierno. Su distribución es discrecional: queda a criterio de las autoridades del gobierno nacional. Éstas se realizan por medio de mecanismos no automáticos en el marco de la ejecución del presupuesto asignado a los distintos programas llevados adelante desde el nivel nacional.

educativos descentralizados, las implicancias y desafíos de la gestión del presupuesto educativo de dichos diseños institucionales insertos en un marco de federalismo fiscal-educativo entre la captura de los recursos y la distribución de las competencias de las gastos entre ambos niveles de gobierno de la educación generando disparidades a nivel subnacional evidenciando la escaza información disponible para el seguimiento del gasto educativo y la imposibilidad del sector educativo de reorientar los recursos para poder mejorar la eficiencia presupuestaria en función de parámetros técnicos.

La persistencia de las desigualdades educativas entre las jurisdicciones provinciales (estados subnacionales) genera la continuidad del análisis del presupuesto y el financiamiento educativo del sistema educativo federal y descentralizado. Rivas, Mezzadra y Bezem (2012) aportaron un seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las metas fiscales de inversión comprometidas en argentina. La disparidad del cumplimiento de las metas de política educativa y los compromisos de financiamiento educativo presentan distintos alcances a nivel nacional y entre las provincias del país. La comprensión del comportamiento de la economía como posibilidad de disponibilidad de recursos en las provincias resulta clave ya que cada una de las provincias difiere en su capacidad fiscal y en el manejo de las políticas educativas. Esto no solo profundiza la desigualdad, sino que remarca y realza la ineficiencia en la asignación de recursos a nivel nacional. (Rivas y Dborkin, 2018). En esa línea, se complejizó sobre los efectos distributivos de las metas educativas, el gasto público y los impuestos en la Argentina como instancia de posibilidad de distribuir la educación a nivel nacional orientados hacia políticas redistributivas. (Rivas, Rossignolo y Filc, 2012).

Claus (2019b), mediante la investigación empírica ilumina las desigualdades entre las jurisdicciones provinciales como consecuencia del proceso de la descentralización educativa desde la década del noventa hasta la actualidad. Encuentra que como consecuencia del proceso histórico de descentralización educativa de los servicios educativos de educación básica, obligatoria y superior no universitaria desde la década del sesenta el Estado nacional promovió la delegación de las instituciones educativas hacia los gobiernos subnacionales. Esto generó un desequilibrio vertical institucional de correspondencia fiscal, en el que Estado nacional se apropia de más del 70% de los recursos de todos los niveles de gobierno mientras que la responsabilidad del gasto por menos del 55% de los gastos públicos totales (Presentado en el gráfico 1). El proceso

descentralizador se intensificó desde mediados de la década del sesenta incrementando la apropiación del Estado nacional de los recursos totales de más de diez puntos porcentuales en detrimento de la responsabilidad por los servicios educativos (disminución de los gastos escolares).

La situación de desequilibrio vertical en la relación fiscal-educativa se encuentra agravada por la naturaleza de los recursos de cada nivel de gobierno. Es decir, la posibilidad de reasignar los recursos según nivel de gobierno llevó a que el gobierno nacional, disponga de flexibilidad en su asignación de recursos, mientras que en jurisdicciones provinciales la mayor concentración de las erogaciones resulta rubros de gasto inflexibles, principalmente concentrados en salarios docentes. Claus (2019c y 2020b), identifica que las jurisdicciones provinciales durante más de treinta años destinan más del 90% de sus presupuestos al pago de los salarios docentes (de gestión estatal de forma directa y de transferencias a la educación de gestión privada en forma indirecta). En cambio, el gobierno nacional, de su presupuesto total, cerca del 40% de los recursos los asigna de forma flexible a programas educativos nacionales tendientes a disminuir las disparidades provinciales y construir mayores niveles de equidad.

La posibilidad de disminuir las disparidades en torno a las brechas de la inversión educativa por alumno entre las jurisdicciones provinciales quedó evidenciada por a Claus (2020a y 2020b). En efecto, la brecha de inversión por alumno financiada sólo con recursos provinciales, entre la provincia que más y menos invierte, se eleva entre 6 y 8 veces. La incidencia de la transferencia de los fondos nacionales en el mecanismo de financiamiento educativo resultó progresiva en la disminución significativa de las brechas estructurales reduciéndola entre 3 y 4 veces entre los años 2005 a 2022. La disparidad de la inversión educativa por alumno de gestión estatal se correlaciona con el nivel de desarrollo económico y de la capacidad fiscal de las provincias.

En definitiva, los ejes de problematización de la revisión de la literatura especializada a nivel nacional y provincial iluminan los principales hallazgos como insumos para planificar y diseñar alternativas de políticas de financiamiento educativo a nivel nacional y federal. Esta revisión aporta un diagnóstico profundo como marco de referencia para orientar el diseño de iniciativas que promuevan la planificación de un presupuesto educativo inteligente considerando las experiencias regionales exploradas para promover

la calidad de la inversión educativa y el impulso de políticas de redistribución y eficiencia de los recursos en el esquema de financiamiento educativo nacional y subnacional.

II.iii. Relaciones intergubernamentales y transferencias financieras

Las Relaciones Intergubernamentales (RIG), como enfoque teórico, estudia las relaciones entre niveles de gobierno desde una tendencia institucional al examinar las competencias de estos. La normatividad, el rol de los partidos políticos, la burocracia y los instrumentos de gobierno formales e informales que se implementan en dicha relación tal como lo exponen algunos de sus autores más representativos como Wright (1997), Méndez (1997) y Jordana (2002a y 2002b). Desde este enfoque, se pueden explicar diferentes factores que inciden en la conformación y estructuración de las relaciones entre niveles de gobierno, particularmente, aquellas del tipo formal y regulados; asimismo, permite explicar la permanencia de prácticas informales y no reguladas como el clientelismo, el sostenimiento de relaciones individualistas y jerárquicas en contextos de democráticos y descentralizados.

El aporte del enfoque de las RIG en línea con Arandia (2002) son definidas como el conjunto de nexos e intercambios emergentes de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas. Se comprenden como el tipo de relaciones que tienen los diferentes niveles de gobierno dentro de un mismo Estado, así como aquellas que se dan entre iguales niveles de gobierno. (Arandia, 2002)

El financiamiento educativo en Argentina se regula, tal como se amplía en el capítulo IV, mediante un conjunto de normativas sancionadas a nivel nacional, debido a que el sistema educativo se organiza sobre un esquema federal y descentralizado. La naturaleza concurrente del financiamiento educativo establece que las jurisdicciones provinciales y el gobierno nacional tienen la responsabilidad del financiamiento sectorial. Es por ello por lo que el rol de las transferencias financieras educativas del gobierno nacional se constituye como una herramienta potente para diseñar y planificar la asignación de los recursos en el sistema educativo nacional.

Conocer el estado del arte acerca de las principales experiencias recientemente evidenciadas en las investigaciones sobre las políticas transferencias financieras educativas se convierte en una herramienta de problematización acerca las dinámicas analizadas como insumo para la planificación y diseño de opciones de intervenciones tendientes a potenciar el impacto y la eficiencia de los recursos destinados a la educación.

A nivel internacional, Al-Samarra y Lewis (2021) se centran en el estudio de casos de siete países (Brasil, Bulgaria, China, Colombia, Indonesia, Sudán y Uganda) que muestran como mecanismos de transferencias fiscales pueden mejorar la adecuación asignación del gasto en educación pública, reducir las desigualdades entre regiones y mejorar la eficiencia. Además, el estudio destaca que los sistemas de transferencia cuidadosamente diseñados e implementados pueden ayudar a mejorar los resultados educativos generales y reducir la desigualdad educativa.

En este sentido, Millan et al (2016) revisaron la literatura sobre los impactos a largo plazo de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en programas de América Latina y se presenta evidencia y hallazgos de manera contradictoria. Por ejemplo, los impactos a largo plazo se definen como aquellos que se encuentran relacionados con la acumulación de capital humano y se observan después del beneficiario los niños han alcanzado una etapa posterior del ciclo de vida. La literatura experimental encuentra efectos positivos consistentes a largo plazo sobre escolarización, así como algunos impactos positivos en las habilidades cognitivas y el aprendizaje, habilidades socioemocionales y empleo e ingresos no agrícolas. Sin embargo, las estimaciones empíricas no resultan estadísticamente significativas. La evidencia no experimental también es contradictoria ya que no permite identificar si es por cuestiones metodológicas o de escasez de efectos estadísticamente significativas.

Por otro lado, en línea con Rinaldi y Leone (2023), los esquemas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) se han adoptado principalmente en países de bajos ingresos como una herramienta para romper el círculo vicioso de la transmisión de la pobreza. Aunque su uso es controvertido, las condicionalidades conductuales también se han utilizado ampliamente en estrategias de bienestar para el trabajo, planes de ingreso mínimo, políticas de “activación” del mercado laboral y apoyo educativo a alumnos desfavorecidos en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económico (OCDE). En la revisión de la literatura de 23 programas de TMC encontraron como hallazgos que se pueden utilizar como contrapeso eficaz para el diseño de políticas públicas.

Diversas experiencias exploradas en los países de América Latina permiten ilustrar diferentes diseños de implementación de los programas de transferencias financieras educativas condicionadas según niveles de gobierno (Subnacional-Municipal) y destinatarios (Escuelas, Estudiantes y/o Docentes). Por ejemplo, desde una comparación de experiencias de países de la región, Reimers et al (2006) incorporó la vinculación de los programas de transferencias monetarias condicionadas en el ámbito de la educación. En general, ubican que en la mayoría de los programas reportan mejoras en al menos uno de los siguientes aspectos de la educación: matriculación, promoción, repetición y/o abandono de la escuela primaria–, aunque los impactos varían ampliamente, el mayor impacto parece darse en la inscripción y asistencia escolar continua, los efectos en la reducción de la repetición, el abandono. Esta evidencia suministra insumos para establecer los fundamentales de la propuesta de re-diseño de las transferencias financieras educativas. No obstante, se presentan desafíos en torno al monitoreo y evaluación de los efectos causales de los programas de financiamiento condicionado que permitan iluminar los impactos en el ámbito de la educación.

En Brasil, El principal mecanismo de financiamiento es el Fundeb (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de la Educación), que está compuesto por el 20% de los ingresos de impuestos estatales y municipales, como el ICMS (Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios), IPVA (Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores) e IPI-Exportación (Impuesto sobre Productos Industrializados para Exportación).

El total de estos recursos se redistribuyen de manera intraestatal, entre los gobiernos subnacionales Estatales (equivalente a jurisdicciones provinciales) y los Municipales (que tiene a su cargo la Educación Elemental de la Red Pública), en función del número de matrículas en las redes de enseñanza. Después de esta redistribución, la Unión complementa el fondo en los estados que no alcanzan el valor mínimo por alumno, asegurando que todas las regiones del país mantengan un nivel básico de financiamiento por estudiante.

En el esquema federal y descentralizado del financiamiento de la educación brasilera se ubican tres principales criterios de asignación de recursos en base a criterios objetivos, principalmente la matrícula con sus diversas ponderaciones para garantizar un mínimo de inversión por alumno considerando:

- **VAAF**: corresponde al Valor Alumno/Año por matrícula y se utiliza como base para considerar el complemento de la Unión en la redistribución de recursos en función del número de matrículas para asegurar un monto mínimo por estudiante en los 27 estados subnacionales.
- **VAAT**: corresponde al complemento de la Unión que se elabora en base a la capacidad fiscal de los estados y municipios cuyo objetivo es reducir desigualdades fiscales. En función de las disparidades se establece un valor adicional de complementación que se financia para las redes municipales y estatales con menor capacidad fiscal que puedan alcanzar el umbral mínimo del
- **VAAR**: corresponde a un complemento financiado por la Unión que incorpora indicadores de desempeño educativo para la reducción de desigualdades regionales. Consiste en un adicional a modo de incentivo cuyo complemento se destina a las redes para que logren mejores resultados educativos y reduzcan desigualdades

Este diseño de transferencias financieras educativas a nivel intergubernamental entre el Estado Federal (Nacional), Estadual (Jurisdicciones Provinciales) y los Municipios, no sólo presenta una experiencia acumulada de más de veinte años en la planificación de los recursos, sino que generó evidencia de impacto sobre la mejora de los aprendizajes de los estudiantes en la educación brasilera.

Silveira, Lima, Texeira y Silva (2017), investigados del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), elaboró una evaluación de impacto, sobre la base metodológica de evaluación de impacto con Diferencias en Diferencias del FUNDEB, para el periodo 2005 y 2011, y encontraron que el diseño del FUNDEB tuvo un impacto positivo en el desempeño en Lengua y Matemáticas con un efecto de 12,1 y 18,5 puntos, respectivamente.

En México, se utilizan las Aportaciones Federales para entidades Federativas y Municipios (RAMO 33). El Ramo General 33 es un mecanismo presupuestario que tiene como misión fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y municipales, en el ejercicio de los recursos que les permita elevar la eficiencia y eficacia en la atención

de las demandas de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa que les plantea su población, así como el fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y a las regiones que conforman, dando cumplimiento a lo establecido en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 1978).

Las aportaciones federales del Ramo General 33 se establecen como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación dispuesta en la LCF.

La operación del Ramo General 33 está elevada a mandato legal en el Capítulo V de la LCF, en el que se determinan las aportaciones federales para la ejecución de las actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, fortalecimiento de las entidades federativas y para los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos.

Este mecanismo presupuestario se organiza sobre ocho fondos de aportaciones: 1) Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); 2) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); 3) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); 4) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP); 5) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social (FAIS); 6) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades (FEFEF); 7) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) y 8) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). (CONEVAL, 2024).

El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, con base en lo establecido en el artículo 27 de la LCF, exclusivamente a partir de los dos ejes: I. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal: utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan

por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; II. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal: se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo con el supuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación.
b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior.
c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

El financiamiento de origen federal, mediante las aportaciones es la representación de la coordinación fiscal establecido en el Presupuesto Nacional mediante dos principios: 1) Resarcitorio: se otorgan más recursos a aquellos estados que tienen una alta actividad económica. Este principio se refleja en el Ramo 28 (Participaciones federales) y es un gasto no programable y 2) Compensatorio: se entregan recursos adicionales a las entidades con dinamismo económico y recaudación bajas. El ramo 33 (Aportaciones federales) se encarga de garantizar este principio y es un gasto programable.

El principio compensatorio es importante para la coordinación fiscal, ya que es un igualador de oportunidades para las entidades federativas mediante las aportaciones federales son una fuente de recursos capaz de incidir en el rumbo de las políticas públicas subnacionales.

La participación de la Educación es el componente más alto de las aportaciones, ya que representan el 52.5% de los recursos totales en el ramo. Los programas correspondientes al FONE son los que mayor asignación de recursos tienen, tanto de los programas de educación como de las demás áreas. (Salazar, 2023)

Los fondos de las aportaciones tienen diferentes fórmulas para la distribución de los recursos entre las 32 entidades federativas. Con base en el principio compensatorio, se espera que cada una de ellas contenga una variable que busque beneficiar a los estados con mayor rezago o beneficiar a quienes cumplan con metas determinadas.

Para ello, se hace una revisión de las variables del fondo y se identifican aquellas que puedan representar un criterio de distribución. En caso de que este criterio incluya algún tipo de posible rezago, entonces se determina que la fórmula sigue con el principio compensatorio. No obstante, el FONE, la principal variable de asignación de recursos remite a la matrícula potencial nacional. Sin embargo, no se consideran variables compensatorias, ya que se infiere que entre más alumnos tenga una entidad, más recursos recibe. Esto no toma en cuenta las carencias potenciales que puedan tener estos alumnos. Los rubros financiables corresponden al personal de los establecimientos educativos de las entidades y gastos de operación y funcionamiento general. En un estudio reciente del CIEP de México se presentan las fórmulas de asignación de recursos diferenciado el nivel educativo de los estudiantes:

$$\text{FONE}_{\text{entidad (i), año (t)}} = (a)\ \text{Plazas registradas}_{i,t} +$$
$$(b)\ \Delta\text{FONE}_{t,t-1} +$$
$$(c)\ \text{Creación de nuevas plazas}_{i,t} +$$
$$(d)\ \text{Gasto operativo en 2013}_i +$$
$$(d.1)\ \text{Diferencia del gasto operativo}_{t,2013} *$$
$$(d.2)\ \text{Matrícula potencial nacional}_t$$

$$\text{FAM básica}_{\text{entidad (i), año (t)}} = (a)\ \text{Monto del FAM educación básica}_{t-1} *$$
$$(a.1)\ \left[0.425\left(\frac{\text{Matrícula nivel básico y especial}_i}{\sum_i \text{Matrícula nivel básico y especial}}\right) +\right.$$
$$(a.2)\ 0.25\left(\frac{\text{Población entre 6 y 14 años que no va a la escuela}_i}{\sum_i \text{Población entre 6 y 14 años que no va a la escuela}}\right) +$$
$$(a.3)\ 0.075\left(\frac{\text{Crecimiento de la población de 5 a 14 años}_i}{\sum_i \text{Crecimiento de la población de 5 a 14 años}_i}\right) +$$
$$(a.4)\ \left.0.25\left(\frac{\text{Índice de marginación}_i}{\sum_i \text{Índice de marginación}_i}\right)\right] +$$
$$(b)\ \Delta\text{FAM educación básica t} *$$
$$(b.1)\ \left(\frac{\text{Índice de migración interestatal de 3 a 15 años de edad}_i}{\sum_i \text{Índice de migración interestatal de 3 a 15 años de edad}_i}\right)$$

$$\text{FAM media superior}_{\text{entidad (i)}} = (a)\ \text{Monto del FAM educación media superior}_t$$
$$*(a.1)\ \left(\frac{\text{Matrícula nivel medio superior}_i}{\sum_i \text{Matrícula nivel medio superior}_i}\right)$$

Fuente: CIEP (2023)

La asignación de recursos del FONE en función de diversas fórmulas de financiamiento permite identificar y cuantificar las mayores necesidades para priorizar el destino de los recursos hacia las entidades. Por ejemplo, la concentración de los recursos del FONE entre las entidades federativas oscila entre 8.5 y 0.9 % (mapa 2). Las entidades que reciben más recursos son el Estado de México (8.2 %), Veracruz (7.4 %) y Oaxaca (6.6 %). Las entidades que reciben menos recursos son Colima (0.9 %), Campeche (1.2 %) y Baja California Sur (1.3 %) y la Ciudad de México no recibe recursos del FONE.

Finalmente, la experiencia de la implementación de recursos mediante el Presupuesto Nacional establecido en un Fondo Específico demuestra la posibilidad de asignación de recursos en un esquema federal y descentralizado como es el sistema educativo mexicano permitiendo avanzar en la eficiencia y equidad de la asignación de los recursos mediante la incorporación de fórmulas de financiamiento de los programas educativos presupuestarios a nivel federal.

Souto Simão (2016) encuentra que, en muchos países de la región, los programas de subvención a Escuelas se han implementado con el propósito de lograr una asignación más eficiente del gasto público y, con ello, ampliar la capacidad del Estado para expandir la oferta educativa y alcanzar a poblaciones excluidas del sistema. La revisión de las experiencias se focalizó en la cuestión de la eficacia de esta herramienta de política con respecto al mejoramiento de la eficiencia económica ya que, si bien los programas de subvención escolar han contribuido, en varios contextos, a ampliar la oferta educativa e incluir a poblaciones cuyos derechos educativos estaban vulnerados. La evidencia disponible es insuficiente para afirmar que la descentralización de recursos financieros para la gestión de los actores escolares sea una alternativa más eficiente que la descentralización hacia unidades sub-nacionales –los gobiernos provinciales, municipios o distritos escolares–; o bien, la gestión centralizada en el gobierno nacional. No obstante, la experiencia acumulada en la región permite volver a analizar estos programas, evaluar sus potencialidades y limitaciones y explorar alternativas superiores.

Una experiencia interesante aportada por Stampini et al (2016), corresponde al Programa de Transferencia Monetaria Condicionada de Jamaica, el ¨Programa de Avance a través de la Salud y Educación¨ (PATH, por sus siglas en inglés) contribuye a romper el ciclo

intergeneracional de la pobreza al ubicar a sus beneficiarios en una mejor trayectoria escolar. Utilizando un diseño de regresión discontinua, encontraron que los beneficiarios hombres del PATH que habitan en áreas urbanas y que tomaron el Examen de Aprovechamiento de Sexto Grado (GSAT, por sus siglas en inglés) durante el periodo 2010–2014: i) obtuvieron mejores resultados en el GSAT (alcanzando 16,03 puntos o un 3,6% más que los no beneficiarios); por consiguiente fueron ubicados en mejores escuelas secundarias (1,5 percentiles más en un ranking nacional de escuelas calculado según los resultados del GSAT de los estudiantes que fueron ubicados en ellas). Por el contrario, encontraron resultados significativos para niñas que habitan en áreas urbanas.

Contribuyendo al debate sobre los efectos de los programas de transferencias condicionadas en el ámbito educativo, Heracleous (2016) aportan evidencia sobre el programa Oportunidades en México. Mediante datos administrativos del programa del ámbito urbano analizaron por qué los hogares pobres eligen menos educación para sus hijos, incluso cuando se les ofrece servicios financieros compensatorios por asistencia a la escuela. Cada año escolar, la mitad de los beneficiarios renuncian a ingresos por los cuales son elegibles si no envían a sus hijos a la escuela. Usando un *probit* de efectos aleatorios y modelo de respuesta fraccionada, el análisis proporciona pruebas sólidas de que los hogares más pobres, aquellos con más dependientes y estudiantes de secundaria, beneficiarios con educación limitada, y aquellos que viven en grandes áreas urbanas tienen menos probabilidades de que sus hijos asistan a la escuela y, por lo tanto, recibir pagos parciales.

Contrariamente, el programa de transferencias condicionadas en Nicaragua presenta evidencia favorable para la expansión de la escolarización. Barham et al (2013), analizaron la implementación aleatoria del programa Red de Protección Social para estimar los efectos a largo plazo sobre el logro educativo y el aprendizaje de los niños, medidos 10 años después del inicio del programa. Focalizados en una cohorte de niños de entre 9 y 12 años al inicio del programa en 2000 en función de los criterios de elegibilidad del programa y patrones previos de abandono escolar, probablemente fueron beneficiados más en el grupo de localidades que fueron seleccionadas al azar para recibir el programa primero. Entre los hallazgos encontraron que el efecto del programa a corto plazo da un aumento de medio grado en la escolaridad de los niños fue sostenido después del final del programa y hasta la edad adulta temprana. Además, los resultados indicaron

ganancias significativas y sustanciales en los puntajes de rendimiento en matemáticas y lenguaje con un aumento de aproximadamente un cuarto de la desviación estándar en los resultados del aprendizaje para los ahora jóvenes. Por lo tanto, en Nicaragua, los avances en escolaridad y rendimiento coincidieron, lo que implica importantes cambios a largo plazo.

Benedetti et al (2015) analizaron de manera experimental el programa de transferencias monetarias condicionadas en Honduras denominado ¨Bono 10.000¨. Mediante el mismo se atendió a 150 aldeas pobres (de 300 cerca del 50%). El programa apoya financieramente a los niños para incentivar su matriculación en la asistencia escolar. Entre los resultados encontraron, un gran efecto sobre la matriculación (y uno casi compensatorio sobre el trabajo infantil) entre los niños "únicos", y efectos más pequeños e insignificantes en los niños de hogares más grandes. A su vez, encontraron efectos significativos sobre el uso de los servicios de salud entre niños y madres en ausencia de niños mayores (a pesar de una transferencia a los hogares mucho menor). No obstante, la heterogeneidad no parece estar impulsada por variables correlacionadas como el tamaño del hogar, la edad de los niños o la pobreza.

En Argentina, la literatura respecto de los efectos e impactos de las transferencias financieras condicionadas resulta escaza. No obstante, en sintonía con los programas de transferencias condicionadas, Edo y Marchionni (2018) indagaron el impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Educación. La Asignación Universal por Hijo (AUH) es el mayor programa social de la Argentina. Se basa en un esquema de transferencias monetarias condicionadas (CCT por sus siglas en inglés) y su foco es la protección social de niños y niñas cuyos padres son trabajadores del sector informal, inactivos o están desempleados. El programa se implementó a fines de 2009 y en la actualidad beneficia a casi 4 millones de niños en todo el país con transferencias que para una familia pobre con 3 hijos representan un aumento de cerca del 50% en su ingreso mensual. Entre los hallazgos encontraron que la AUH reduce el abandono escolar intra-anual de las niñas elegibles para el grupo entre 12 y 14 años el aumento es de casi 4 puntos porcentuales mientras que para las más grandes (entre 15 y 17 años) supera los 7 puntos. La magnitud de estos efectos es considerable, ya que implica una reducción del 94% y 44% en comparación con sus respectivas tasas de abandono iniciales. Sin embargo, no encontraron un efecto para los niños más pequeños, en edad de asistir a la escuela

primaria, consistente con los bajos niveles de abandono de este grupo etario, ni para los varones, independientemente de su edad. En cuanto al impacto en las tasas de finalización de la escuela primaria, encuentran un leve efecto positivo para niñas y niños de 12 a 14 años (1.4 puntos porcentuales para los niños elegibles y casi 3 puntos porcentuales para las niñas elegibles), mientras que entre los mayores (15 a 17 años) el impacto es significativo solo para los varones (2 puntos porcentuales). (Edo y Marchionni, 2018)

Finalmente, en relación con el impacto de políticas educativas implementadas en refuerzo de los aprendizajes de los estudiantes mediante transferencias a las instituciones educativas, Claus (2015), realizó una evaluación de impacto de costo-beneficio ex post de un conjunto de políticas financiadas desde el programa de financiamiento PROMEDU que consistió en: 1) Acciones orientadas a mejorar la oferta escolar: Mejora de la enseñanza de Ciencias Naturales y las Matemática en el nivel primario; 2) Mejora de las condiciones de enseñanza en el aula y en la institución educativa mediante la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación y centros de actividades juveniles. Entre los resultados hallados se registró el incremento de mayor permanencia en las instituciones educativas, aumento de la promoción efectiva interanual y la disminución de la repitencia. Respecto a la relación costo-beneficio las tres intervenciones registraron resultados positivos que oscilan entre el 1,5 y 4,5 los beneficios obtenidos respecto del costo de implementación. (Claus, 2015)

CAPÍTULO III: Metodología, técnicas de análisis y fuentes de datos

Para la descripción de la metodología se utilizaron los criterios y categorías de clasificación para en sintonía con el planteo que Sampieri et al (2010). En ese sentido, se desarrolla una estrategia mixta, ya que implica combinar la caracterización descriptiva y comprensiva de la problemática planteada junto con la elaboración de una propuesta de intervención propositiva para modificar la planificación y el re-diseño de las transferencias financieras educativas del Estado Nacional.

Cómo técnicas de análisis se comenzaron por el análisis documental del marco normativo y regulatorio correspondiente al periodo delimitado del objeto de investigación junto con

las fuentes de información secundaria que proveen los datos oficiales para el procesamiento y análisis cuantitativo desarrollado.

Luego del diagnóstico descriptivo mediante un análisis estadístico se presenta un conjunto de recomendaciones que permitan el rediseño de las transferencias financieras educativas condicionadas como política pública de intervención estatal en el financiamiento educativo.

El tipo de diseño seleccionado corresponde a un análisis longitudinal en tanto que permitió analizar la evolución de la incidencia de las transferencias intergubernamentales a lo largo del periodo seleccionado en la estructura del financiamiento educativo argentino bajo un esquema federal y descentralizado. fuentes secundarias. La delimitación de este periodo obedece a las novedades registradas que permiten explorar las continuidades y rupturas en la lógica subyacente del financiamiento educativo.

Para abordar los objetivos específicos planteados se describen los principales disparadores, el análisis documental, el tipo de información elaborada y las fuentes de información utilizadas para cada uno de ellos respectivamente.

En primer lugar, se plantea caracterizar el marco normativo regulatorio del financiamiento de la educación pública en Argentina entre 1990 y 2022, mediante el disparador de ¿Cuáles son las normas vigentes que inciden en el financiamiento educativo en Argentina? La información normativa vigente surge de los repositorios oficiales de Información Legislativa y Documental del Estado Nacional.

Luego se procura identificar los hitos históricos que registraron cambios institucionales de la relación fiscal-educativa entre el Gobierno Nacional y las provincias orientadas por la pregunta de ¿Cuáles fueron los principales cambios estructurales de la asignación de recursos en la Educación? Para abordar esta cuestión se plantea la revisión de antecedentes y bibliografía especializada mediante el análisis documental que den soporte a su justificación y argumentación.

En tercer lugar, se plantea ¿Cómo fue la evolución del financiamiento educativo por nivel de gobierno?, para describir históricamente las relaciones fiscales intergubernamentales

entre el Estado Nacional y las provincias respecto del proceso de descentralización de los servicios educativos a las provincias y la centralización de los recursos por el Gobierno Nacional desde la perspectiva de la correspondencia fiscal en ambos niveles de gobierno. Para ello se plantea realizar el análisis cuantitativo en base a la elaboración de estadísticas del Presupuesto Educativo Abierto del Estado Nacional siguiendo las clasificaciones presupuestarias establecidas en el Manual de Presupuesto Público de la Nación.

Por último, en cuarto lugar, se plantea el disparador propositivo acerca de ¿Cómo se podrían distribuir los fondos del Ministerio de Educación de la Nación para mejorar la justicia redistributiva? Para ello se propone una reingeniería del re-diseño de las transferencias financieras educativas insertas en las relaciones intergubernamentales en la estructura del financiamiento educativo nacional que promueva la disminución de las desigualdades educativas estructurales vigentes y construya justicia redistributiva respecto a la disponibilidad de recursos por estudiantes entre las jurisdicciones provinciales en base a la elaboración una distribución federal de los recursos que contemple en la propuesta criterios objetivos de condicionalidad en base a indicadores de resultados.

En función de los objetivos específicos planteados se sintetizan los principales aspectos considerados para cada uno:

TABLA SINTETIZADA			
Objetivo Específico	**Estrategia de Recolección de la Información**	**Alcance (Población/Muestra)**	**Técnica de Procesamiento de la Información**
Caracterizar el marco normativo regulatorio del financiamiento de la educación pública en Argentina entre 1990-2022	Relevamiento y Sistematización de la normativa	Población Unidad de Análisis: Leyes nacionales Decretos Nacionales Tipo de Transferencias	Análisis descriptivo Elaboración de Tipología de Tipos de Transferencias
Identificar los hitos históricos que registraron cambios	Elaboración del estado del arte de la	Población Unidad de Análisis: Reconocimiento de los	Análisis y clasificación descriptivo

institucionales de la relación fiscal-educativa entre el Estado Nacional y las provincias;	investigación especializada.	Hechos Estilizados (hitos) de continuidad y ruptura	Estilización de los puntos de quiere en la evolución histórica
Establecer una tipología de las tensiones persistentes del federalismo fiscal-educativo en relación con las transferencias intergubernamentales	Sistematización de la literatura especializada en la materia. Elaboración de clasificación por tipo de asignación de recursos.	Población Unidad de Análisis: Relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación nacional y las provincias.	Análisis y clasificación descriptivo Tipología de Transferencias
Proponer una política pública de asignación de los recursos instrumentada mediante las transferencias financieras educativas intergubernamentales	Manuales de finanzas públicas y literatura especializada en el diseño y formulación de transferencias intergubernamentales.	Población Unidad de Análisis: Presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación.	Diseño y formulación de criterios para la distribución de las transferencias intergubernamentales.

La explotación de las fuentes de información secundaria corresponde principalmente a los registros publicados por el Ministerio de Economía de la Nación, en el portal www.presupuestoabierto.gob.ar, la Dirección Nacional de Gasto Social Consolidado y la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. En relación con el Ministerio de Educación, las fuentes de información corresponden a la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo y la Biblioteca Nacional del Maestro.

El método de consolidación de la información del gasto de educación por nivel de gobierno y la incidencia de las transferencias financieras educativas corresponde al criterio de consolidación de imputación de las mismas por nivel de gobierno según la Ley de Administración Financiera y consolidación de Cuentas Públicas. Este criterio evita la

doble contabilización por fuente de financiamiento de las transferencias, que, si bien son de origen nacional, se consolidan en el gasto educativo de las jurisdicciones provinciales. La diferenciación del tipo de transferencias financiera de origen nacional tiene como finalidad poder indagar la incidencia de estos fondos en relación con la participación porcentual en el nivel de gasto educativo total y per cápita por estudiante entre las jurisdicciones provinciales.

CAPITULO IV: Desarrollo, Resultados y Hallazgos

En este capítulo se presentan las secciones correspondientes al desarrollo de la investigación junto con los resultados y hallazgos estilizados. Los contenidos se organizaron seis subsecciones, que comienza por el análisis del federalismo fiscal y la descentralización. Luego, en segundo lugar, se aborda el marco normativo de regulación subyacente vigente del financiamiento educativo. En tercer lugar, se identifican los hitos registrados en el periodo establecido. En cuarto lugar, se abordan las relaciones intergubernamentales en el sistema educativo argentino desde la mirada de las transferencias financieras. Posteriormente, se analiza la incidencia de éstas en las desigualdades de inversión educativa entre ambos niveles de gobierno. Finalmente, en la sexta sección, se presentan los resultados alcanzados y los hallazgos iluminados a lo largo del proceso de investigación.

IV.i. Federalismo fiscal y descentralización

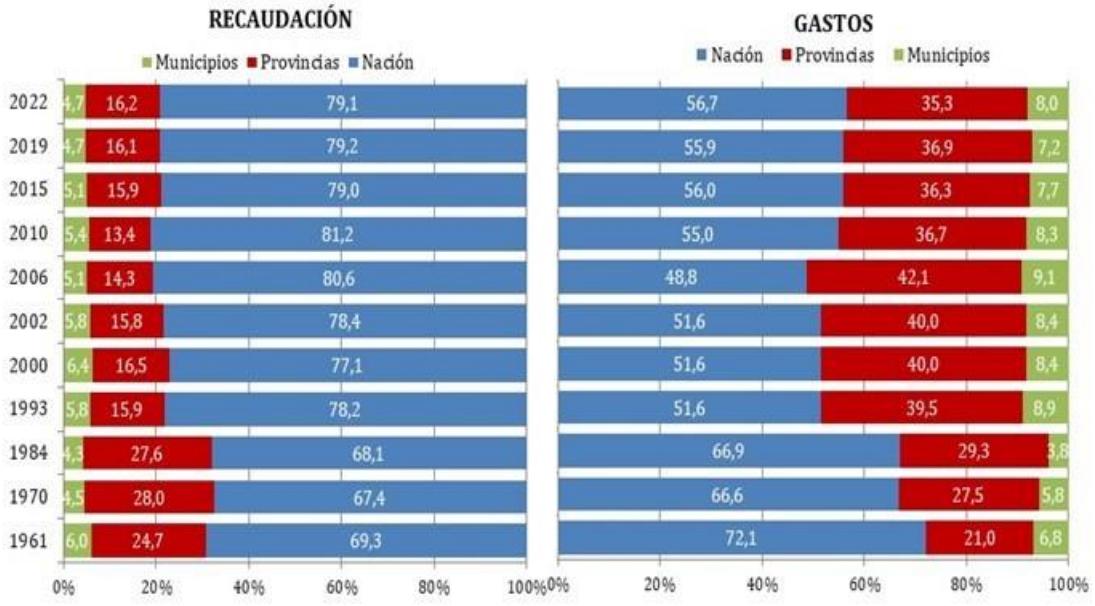
El análisis de las relaciones intergubernamentales en Argentina está asociado a la evolución histórica del federalismo fiscal que representa los vínculos y tensiones entre los distintos niveles de gobierno, Nación, Provincias y Ciudad de Buenos Aires en relación con la responsabilidad de la prestación de los servicios educativos y la disponibilidad de los recursos que permitan sostener su financiamiento.

Las iniciativas que modificaron las normas de regulación de la estructura del financiamiento educativo se encuentran insertas en este escenario razón por la cual para comprender el contenido de las iniciativas promovidas a nivel nacional tienen como representación la exteriorización de la evolución de las relaciones fiscales entre ambos niveles de gobierno.

Todo diseño federal, se construye hacia a búsqueda del equilibrio entre la captación de los recursos y la responsabilidad de los gastos se enfrenta a los desafíos de las pujas políticas de las diferentes administraciones de gobierno a nivel nacional y provincial. En efecto, desde la perspectiva de la evolución histórica de la economía se aborda mediante la correspondencia fiscal que cuantifica la apropiación de los recursos y los gastos de cada nivel de gobierno pudiendo generar como un resultado fiscal equilibrio y/o desequilibrio. Identificar los principales hitos y periodos de transformación del marco fiscal permiten contextualizar las implicancias para el financiamiento educativo y el emergente rol de las transferencias financieras educativas.

El gráfico 1 presenta la evolución de la relación fiscal en Argentina desde la perspectiva del largo plazo, entre 1961 y 2022, debido a que la evolución histórica determinó de manera significativa los antecedentes y las iniciativas que modificaron el financiamiento educativo del país insertas en la dinámica de la correspondencia fiscal entre ambos niveles de gobierno.

GRÁFICO 1: CORRESPONDENCIA FISCAL SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO (EN PORCENTAJE). AÑOS 1961-2022



Notas: Años 2019 y 2022, datos revisados a Junio/23.
Fuente: elaboración propia sobre la información publicada por Cetrángolo y Jiménez (2004), Claus (2019) y Ministerio de Economía de la Nación.

Como se muestra, la evolución de la participación de la Nación, en la recaudación por nivel de gobierno[6], se incrementó de forma significativa a la vez que disminuyó de manera sostenida su responsabilidad en los gastos, y contrariamente, las provincias redujeron su apropiación en el total de los recursos e incrementaron su participación en el total de los gastos públicos consolidados. Este marco institucional de escaza delimitación de las funciones y responsabilidad de cada nivel de gobierno generó distintos procesos de reasignación de funciones a lo largo de la historia del federalismo fiscal y constituyó el escenario de descentralización de los servicios educativos de la educación no universitaria en Argentina, al menos en su financiamiento educativo.

Desde la década del sesenta hasta la última dictadura cívico-militar entre los años 1976-1982, la participación de los gastos a cargo del Estado nacional se redujo de manera progresiva (en el aparatado siguiente se detalla el sector educativo) hasta la descentralización de los servicios educativos de educación primaria en el año 1976, la cual había sido la principal política de expansión a cargo del gobierno nacional impulsado fuertemente por la Ley Laínez[7].

Esta primera etapa de descentralización educativa, junto con otros servicios como salud, generó que la Nación reduzca en casi diez puntos porcentuales su participación en la distribución de los gastos públicos consolidados. Desde los años de la apertura democrática, la tendencia a la baja de su participación en los gastos continuó creciendo, pero no fue hasta la segunda etapa de descentralización en el año 1992 donde se profundizó y culminó con la descentralización comenzada durante la dictadura cívico-militar.

Resulta notorio que no fue hasta la recuperación democrática y en el año 1988[8] con vigencia del actual régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, con carácter

[6] Resulta importante destacar que en la consideración de los recursos de origen nacional se incluye, por criterios de imputación de las finanzas públicas del Ministerio de Economía de la Nación, la masa de recursos correspondientes al régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Es decir, si bien los recursos son de recaudación con origen nacional, la potestad de estos corresponde a las jurisdicciones provinciales.

[7] Resulta muy interesante la dinámica incorporada por la Ley sancionada a comienzos del siglo XX por la cual, el Senador Laínez, de allí su nominalización a la Ley, estableció la posibilidad que el estado nacional construya y amplié la cobertura de la educación primaria, potestad provincial, pero de magro cumplimiento constitucional. Para ampliar se recomienda la lectura de la publicación ¨A 100 años de la Ley Laínez¨ del Ministerio de Educación de la Nación (MECyE, 2005)

[8] En 1973 se promulgó la Ley Nº 20.221 que estableció un mecanismo de régimen de coparticipación de recursos, derogada en 1976 con la dictadura cívico-militar.

provisorio de vigencia de dos años y hasta que se sancione y promulgue una nueva ley que la reemplace. No obstante, no se sancionó ninguna ley reemplazante y sólo se mantuvo el esquema de repartición de recursos sancionado.

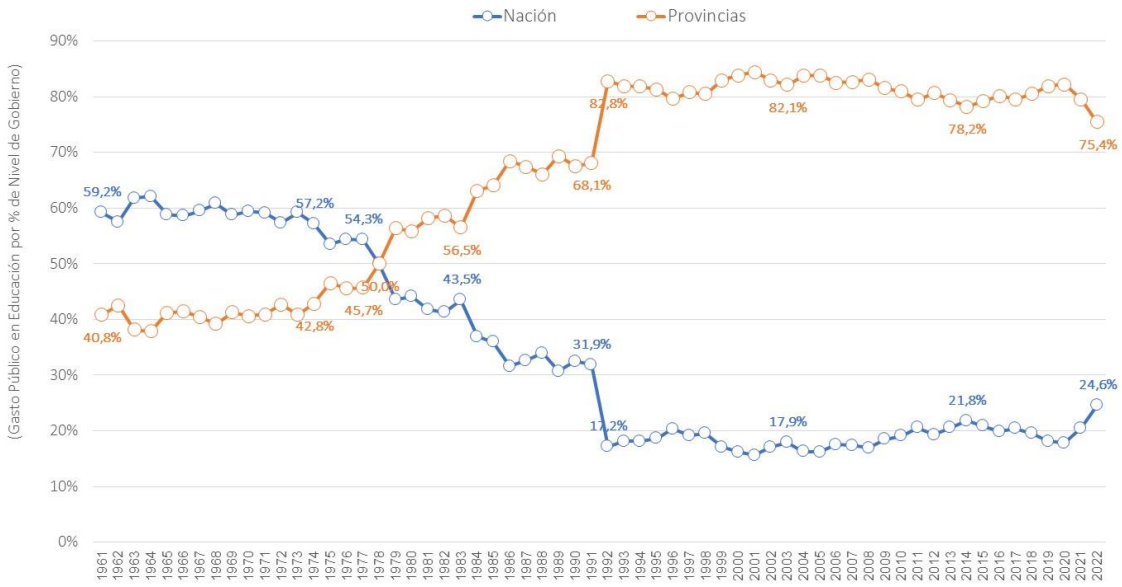
El esquema de distribución estipulado en la Ley Nº 20.221 de Convenio Marco del Régimen de Coparticipación Federal de Impuesto de 1973, procuró subsanar la discusión existente entre los años de la recuperación democrática generada por la inexistencia de un marco regulatorio en el reparto de los recursos a nivel nacional. En efecto, la fórmula establecida consistía en una distribución del 56,6% para las provincias, 42,3% para la Nación y el 1% restante para la constitución de un fondo de las transferencias discrecionales del estado nacional, como mecanismo de generar asistencia en situaciones contracíclicas o de crisis económicas, recurrentes en los estados provinciales. Luego de esta distribución denominada primaria, entre los niveles de gobierno Nación y provincias, se definió una distribución secundaria mediante la cual se estableció la participación relativa de cada una de las jurisdicciones provinciales en ese momento histórico.

Resulta interesante incorporar la mirada de largo plazo que excede el periodo delimitaron para nuestro objeto de investigación. En efecto, desde la década de 1960, comenzó un proceso de inequidad vertical fiscal, producto de un proceso de descentralización educativa por goteo del Estado Nacional[9]. En efecto, la participación nacional en la recaudación se incrementó de forma significativa a la vez que disminuyó de manera sostenida su responsabilidad en los gastos. En contraposición, las jurisdicciones provinciales vieron reducida su participación en el total de los recursos a la que vez que incrementaron su responsabilidad en el total del gasto público consolidados (como se presenta en el gráfico siguiente 2).

Este marco institucional de escasa delimitación de las funciones y responsabilidad de cada nivel de gobierno generó distintos procesos de reasignación de funciones a lo largo de la historia del federalismo fiscal y constituyó el escenario de descentralización de los servicios educativos de la educación no universitaria en Argentina.

[9] El primer intento de descentralización del Estado nacional hacia las entonces jurisdicciones provinciales, se registró hacia finales de la década del 60°, donde por medio de la Ley N° 17.878, el Poder Ejecutivo Nacional logró transferir sólo 680 escuelas ubicadas en las provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja. En cambio, para 1978 casi la totalidad de las escuelas primarias bajo dependencia nacional fueron transferidos a las provincias. Este traspasó significo 6.700 escuelas y 44.050 docentes. (MECyT, 2003)

GRÁFICO 2: PARTICIPACIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO EN EL GASTO CONSOLIDADO EDUCATIVO. (AÑOS 1961 – 2022)



Fuente: Elaborado propia en base a información de la Dirección de Gasto Social Consolidado/MECON e INDEC del Ministerio de Hacienda de la Nación, Periodo 1980-1989: considerado de El gasto público en educación de Humberto Petrei. Periodo 1991-2000: considerado del Gasto Público Educativo 1991-2000/PCSE y Periodo 2001-2022: CGECSE/Ministerio de Educación de la Nación y presupuestoabierto.gob.ar.

Como se expone en el gráfico 2, la segunda etapa de descentralización comenzada en el año 1991 y consagrada en 1992 con la Ley Federal de Educación, impulso la década denominada ¨Reforma Educativa¨. En primer lugar, el Estado Nacional, en un contexto de reforma estructural del aparato del Estado, culminó el proceso de descentralización de los servicios de educación media (actual secundaria) y de los institutos de formación docente, manteniendo sólo las instituciones de educación superior universitaria. En efecto, en el cuerpo de la Ley Federal de Educación de 1992 de un país con casi doscientos años de historia, aunque con más dictaduras que gobiernos democráticos, se estipuló la meta de alcanzar el 6% del PIB.

Esta meta procuró capturar mayores recursos en el marco de expansión de la cobertura educativa obligatoria en función de la nueva estructura del sistema, la profesionalización de los docentes, las políticas compensatorias y la mejora de la calidad educativa.

En segundo lugar, durante la década del noventa, entre 1990 y 1994, se cumplieron de forma parcial los niveles de recursos incrementales por nivel de gobierno, en efecto la

Ley de Transferencia del año 1992, estableció el mecanismo de asignación de recursos que en el año 1995 se vio restringido producto de la crisis internacional del Tequila que impactó en la reducción del presupuesto destinado para el año subsiguiente restableciendo la persistente crisis del financiamiento educativo nacional.

Luego de la crisis del año 2001 y con el recambio de época desde el año 2003 se reposicionó al Estado Nacional como actor principal para la búsqueda de mayor equidad y justicia en el sistema educativo. En el año 2005, el financiamiento educativo se posicionó en la agenda de política pública mediante la sanción de la Ley Nacional de Financiamiento Educativo, que introdujo un mecanismo que afectaba recursos para sostener el incremento estipulado, con un conjunto de objetivos y metas de políticas educativas, y sobre todo, la ley dispuso una contribución relativa del incremento del gasto por parte del gobierno nacional mayor al existente en el momento de promulgación de dicha Ley.

La Ley Nacional de Financiamiento Educativo, que detallamos en los apartados previos, consagró de manera inédita, desde la década del sesenta y al menos desde la apertura democrática, el rol del Estado Nacional como vector y garante del financiamiento educativo, recentralizando políticas educativas, que históricamente descentralizó, pero que mediante el impulso de éste esquema de financiamiento procuró reposicionar al Estado Nacional como actor fundamental en el sistema educativo federal y descentralizado con persistencia de grandes desigualdades en su dispersión territorial.

IV.ii. Marco regulatorio del financiamiento educativo

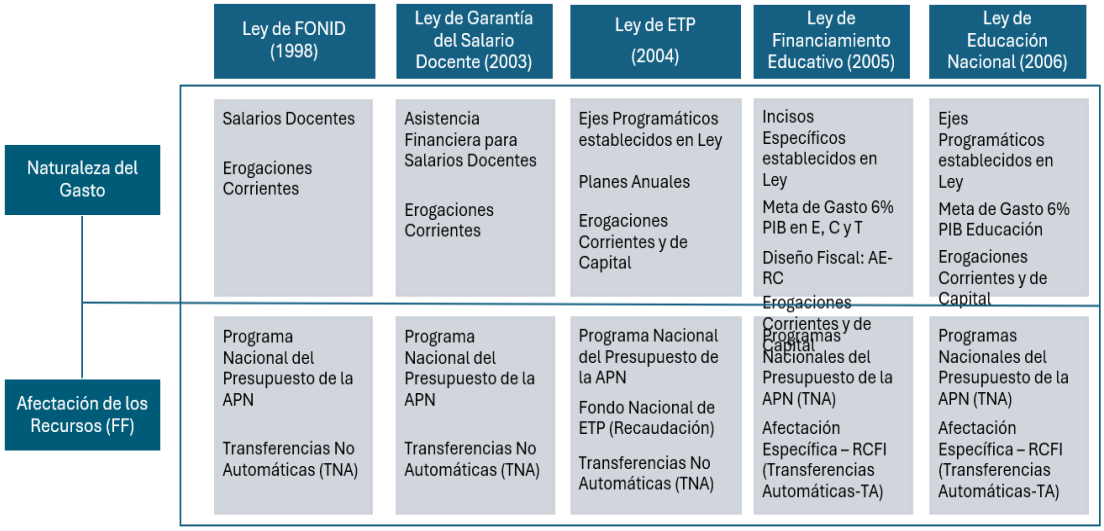
El financiamiento educativo en Argentina está regulado mediante un conjunto de normativas sancionadas a nivel nacional, debido a que el sistema educativo se organiza sobre un esquema federal y descentralizado. La naturaleza concurrente del financiamiento educativo establece que las jurisdicciones provinciales y el Estado nacional tienen la responsabilidad del financiamiento sectorial. No obstante, la administración de los servicios educativos se encuentra a cargo de las jurisdicciones provinciales.

Conocer la arquitectura del marco regulatorio del financiamiento educativo permite explorar los márgenes disponibles para impulsar políticas de redistribución de los

recursos correspondientes a cada nivel de gobierno. En efecto, las posibilidades para modificar las fórmulas de financiamiento de las transferencias del Estado nacional y de las jurisdicciones provinciales presentan una oportunidad para diseñar e implementar transferencias financieras condicionadas en el esquema de financiamiento educativo a nivel escolar y jurisdiccional.

Ello requiere esquematizar las leyes vigentes que regulan diferentes aspectos y esquemas del financiamiento educativo a nivel nacional. En los últimos años, se sancionaron un conjunto de normas que establecieron la responsabilidad concurrente entre la Nación y las jurisdicciones provinciales en materia de financiamiento del sistema educativo. El marco normativo de regulación del financiamiento educativo a nivel nacional se organiza de acuerdo con cinco leyes entre las que se destacan los principales aspectos en la siguiente ilustración N° 1:

ILUSTRACIÓN 1: MARCO REGULATORIO DEL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO EN ARGENTINA



Fuente: elaboración propia en base a normativa sistematizada.

Luego de la figura presentada se detallan los principales aspectos que condicionan los recursos en la estructura del financiamiento educativo correspondiente a cada una de las principales leyes analizadas:

a) Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID): surgió en el año 1998, mediante la sanción de Ley Nº 25.053, que estableció la constitución de un fondo

a nivel nacional destinado a financiar parte de los salarios docentes de los servicios educativos descentralizados en las jurisdicciones provinciales. Posteriormente, en el año 2004, la Ley N° 25.919 del Fondo Nacional de Incentivo reguló el adicional salarial a cargo del Estado nacional. El monto del FONID para cada año se distribuye para cada ejercicio como la suma de un importe único salarial a nivel nacional, discutido en el ámbito de la Paritaria Nacional Docente. Todos los docentes reciben el adicional fijado a nivel nacional hasta dos adicionales por el equivalente a dos designaciones al cargo de Maestro de Grado de jornada simple expresando la naturaleza del destino de su gasto.

Los recursos provienen de la afectación de partidas contempladas anualmente en el Presupuesto del Estado nacional, pudiendo ser susceptible de adecuaciones presupuestarias durante el transcurso de cada año en función de la evolución de las negociaciones salariales a nivel nacional. En efecto, el financiamiento del FONID es exclusivamente de origen nacional y al ser un adicional homogéneo genera una incidencia porcentual heterogénea en los salarios docentes de las jurisdicciones provinciales. Bajo este esquema a lo largo del periodo se han generado distintos adicionales tales como Material Didáctico, Conectividad y el Ex-Programa Nacional de Compensación Salarial Docente tendientes a disminuir las disparidades salariales docentes en las jurisdicciones provinciales.

b) Ley de Garantía del Salario Docente: en el año 2003 se sancionó la Ley Nº 25.864, procurando institucionalizar la responsabilidad nacional en el cofinanciamiento de los salarios docentes a la salida de la crisis salarial del sector acumulada durante los años 1999 al 2002. Esta Ley de Garantía a nivel nacional estableció un calendario escolar de un ciclo lectivo anual de un mínimo de 180 días (elevado a 190 en el año 2022 por resolución N° 431 del Consejo Federal de Educación) para la educación obligatoria de forma tal que garantizar los recursos para el pago de los salarios docentes se transforme en una normalidad y no una situación de conflictividad laboral docente. En este sentido, con el propósito de asegurar el cumplimiento del ciclo lectivo anual, las jurisdicciones provinciales que demuestren complicaciones financieras para el abono de los salarios docentes (como así el registro de deudas salariales), pueden solicitar asistencia financiera al Poder Ejecutivo Nacional que evaluará la naturaleza y las causas de las dificultades financieras que fueren invocadas como determinante de tales incumplimientos y procurará brindar el financiamiento necesario para garantizar la continuidad de la

actividad educativa, en la medida de sus posibilidades y en las condiciones que considere más adecuadas.

En definitiva, las dos normativas iniciales de la década del dos mil se insertaron en el marco de la recentralización de la política educativa salarial a nivel nacional, en la primera, se estableció en el presupuesto nacional la disponibilidad de recursos (en concepto de Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) para cofinanciar los salarios docentes en las jurisdicciones provinciales y, en la segunda, estipuló la garantía de los salarios docentes por parte del Estado nacional, posibilitando financiarlos ante dificultades financieras de los gobiernos provinciales.

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

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

Respecto al diseño del esquema de financiamiento de esta Ley, se establecieron criterios objetivos de distribución federal, incorporando una distribución polinómica entre las jurisdicciones provinciales. Es decir, cada jurisdicción provincial, tendrá un coeficiente de distribución del fondo nacional en base a la consideración de dos componentes de referencia como de la situación educativa (70%) y socioeconómica (30%). Asimismo, resulta interesante la dinámica de su ejecución, ya que posee una distribución primaria y

secundaria, siendo la distribución polinómica la primaria, y en función de la distribución secundaria, en función de la (sub) ejecución de las distintas jurisdicciones provinciales, aquellas que liberen recursos ociosos podrán ser sujetas a una reasignación de otras jurisdicciones que demanden mayorees recursos ejecutados. La naturaleza de los gastos se orienta a: equipamiento, mantenimiento de equipos, insumos de operación, desarrollo de proyectos institucionales y condiciones edilicias para el aprovechamiento integral de los recursos recibidos acordes a los acuerdos alcanzados en el seno del Consejo Federal de Educación.

d) Ley de Financiamiento Educativo: a fines del año 2005, se sancionó la Ley 26.075, que estableció el diseño de metas de inversión para cada nivel de gobierno y el establecimiento de una afectación de recursos provenientes del régimen de coparticipación federal a las jurisdicciones provinciales. El planteo de las metas anuales de inversión previa un incremento progresivo hasta alcanzar el 6% del producto interno bruto (PIB) para los años 2005-2010 de la inversión consolidada en Educación, Ciencia y Tecnología. Los criterios incrementales de inversión fueron diferenciados por nivel de gobierno, para el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales, la primera aportaría un 40% del incremento y las segundas un 60%, para lo cual se estableció una asignación específica de los fondos coparticipables correspondiente a sostener estas pautas de incremento relativo.

Las metas planteadas estuvieron orientadas con la planificación de objetivos específicos, tales como la ampliación de la cobertura, extensión de la jornada escolar, provisión e incorporación de tecnologías de la información y comunicación, entre otras. Asimismo, se estipuló la creación del ex Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, con el objetivo de compensar las desigualdades en el salario inicial docente en las provincias que enfrentan dificultades para solventarlo aun con niveles considerables de esfuerzo presupuestario y mejoras en la eficiencia del gasto. También se estableció la Paritaria Nacional Docente, instancia que reúne a nivel nacional en una misma mesa de negociación al Estado nacional, a los Estados provinciales y a los principales sindicatos docentes con representación nacional en torno a la discusión de las condiciones laborales, el calendario educativo, el salario mínimo docente y la carrera docente.

e) Ley de Educación Nacional: en el año 2006 se sancionó la Ley N° 26.206, que estableció que, cumplidas las metas de la LFE, se sustenta la inversión consolidada exclusivamente en educación con al menos el 6% del PIB de manera permanente. Esta Ley, si bien modificó la meta de inversión en educación estableciendo un piso concurrente entre ambos niveles de gobierno, no modificó el instrumento afectación de recursos a las jurisdicciones provinciales y tampoco incorporó el compromiso presupuestario por parte del Estado nacional. No obstante, estableció de manera directa la responsabilidad de éste, a través del Ministerio de Educación nacional, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, la responsabilidad por fijar e implementar aquellas políticas públicas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación en todo el sistema.

Finalmente, la concurrencia de las leyes del marco normativo que regula el financiamiento educativo federal se ubica, por un lado, que la Ley de Financiamiento Educativo incorporó la novedad de condicionar recursos destinados a la educación como mecanismo de coordinación federal para incrementar la inversión educativa por parte de las jurisdicciones provinciales. Por otro lado, la Ley de Educación Nacional estableció en el Título V, artículos 79 y 80, el rol central del Estado nacional en la responsabilidad de la disminución de las desigualdades educativas y la promoción de políticas educativas que promuevan la igualdad educativa a nivel nacional. (LEN, 2006)

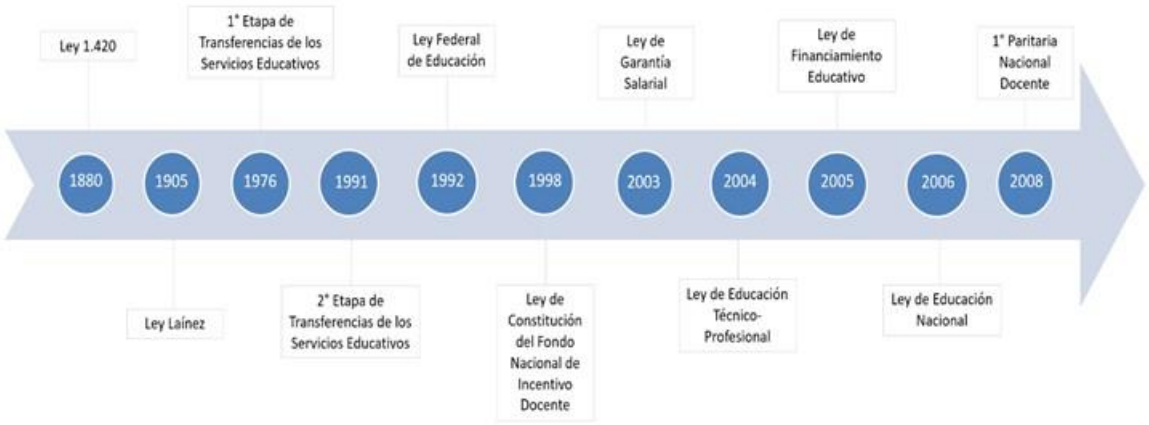
La organización del marco normativo a nivel nacional establece las principales orientaciones de los mecanismos de asignación de los recursos en el esquema federal y descentralizado de los servicios educativos. De forma complementaria, las jurisdicciones provinciales, principales responsables de la administración y financiamiento, poseen un conjunto de normativas que establecen y regulan la asignación de los recursos a nivel local[10].

[10] Por ejemplo, desde el año 2014, mediante la incorporación de un artículo del Presupuesto General del Estado Nacional se habilitó a que en caso de que las jurisdicciones provinciales deseen, podrían descentralizar parte de la afectación de los recursos Coparticipables a Educación hacia los Municipios de cada una respectivamente. Esto, por un lado, habilita la descentralización municipal de los recursos y, por el otro lado, podría impulsar la Municipalización de la educación que actualmente se encuentra en cabeza de las jurisdicciones provinciales.

IV.iii. Hitos del financiamiento educativo

La mirada de largo plazo del financiamiento educativo permite reconocer los puntos de quiebre (hitos) que marcaron modificaciones en la dinámica federal del financiamiento sectorial. En la siguiente ilustración, se detallan los hitos que permiten identificar los periodos principales que modificaron la estructura del sistema educativo nacional y en consecuencia del financiamiento sectorial en el marco del federalismo fiscal y el proceso de descentralización educativa en la argentina.

ILUSTRACIÓN 2: HITOS DEL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO EN ARGENTINA



Fuente: elaboración propia.

Hace más de cincuenta años, Bravo elaboró un conjunto de principios para abordar el régimen fiscal de la educación nacional en Argentina, pero su carácter de comprensión e interpretación resultan más que actuales, modernos. Estos principios reflejan el esquema de financiamiento educativo nacional, sustentados en la existencia de cuatro ¨Is¨, a) Inorganicidad, cuyas afectaciones especifican surgen y se implementan producto de la coyuntura y no forman parte de una planificación sistematizada, b) Inestabilidad, mediante la sanción de leyes que no llegan a implementarse o al comienzo de su implementación se discontinúan, c) Incumplimiento, no se especifican objetivos de política a los cuales se destinaran los recursos incrementales y la d) Insuficiencia, generada por un lado, por la restricción presupuestaria, pero por otro, debido a la falta de planificación y programación de los gastos que genera imprecisión respecto de las necesidades y por ende limita la posibilidad de conocer con precisión la suficiencia y/o magnitud de las necesidades de financiamiento. (Bravo, 1968)

Desde la década del sesenta hasta mediados de la década del setenta, la participación del gasto a cargo del Estado nacional se redujo de manera progresiva incentivada por la primera etapa de descentralización de los servicios públicos, en particular las escuelas de educación primaria, los cuales habían representado la principal política de expansión a cargo del gobierno nacional impulsado fuertemente por la Ley Laínez[11]. Esta etapa de descentralización, junto con otros servicios como salud, generó que la Nación reduzca en casi diez puntos porcentuales su participación en la distribución del gasto público total.

Posteriormente, durante los años de la apertura democrática, la tendencia se mantuvo en niveles similares, aunque a comienzos de la década del noventa se llevó a cabo la segunda etapa de descentralización materializada con mayor impacto durante los años 1991 a 1992. Esto de debió a que, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aries se terminó el proceso de descentralización hacia el año 1994. Mediante esta segunda ola de descentralización, impulsada por la Ley de Transferencia (1991) y la Ley Federal de Educación (1992), el Estado nacional culminó de delegar a las jurisdicciones provinciales las instituciones educativas del nivel secundario y superior no universitarios (como los Institutos de Formación Docente y Técnico-Profesional). Esta reforma implicó que la nación reduzca cerca de dieciséis puntos porcentuales su participación en los gastos totales y sosteniendo entre el 77% y 78% de los recursos consolidados.

Luego de la crisis del año 2001, mediante la modernización del marco regulatorio del financiamiento educativo se ubica el tercer hito del periodo. En efecto, en esta etapa se posicionó al Estado Nacional como actor principal en la búsqueda de mayor equidad en el financiamiento del sistema educativo. Como se mencionó, se impulsaron leyes de regulación específica para alcanzar metas de inversión educativa entre ambos niveles de gobierno. Por un lado, incorporando por primera vez, la afectación de recursos coparticipables a las jurisdicciones provinciales, y, por otro lado, estableciendo un fondo nacional específico presupuestario adicional a los recursos prexistentes del Estado nacional. En términos de correspondencia fiscal, el Estado nacional elevó su participación en los gastos en el orden del 55% y 57%. (Presentado en el gráfico 1)

[11] Dicha ley denominada así por el apellido del Senador Laínez, impulsor de la Ley, había estableció la expansión de la oferta educativa a cargo del Estado nacional, construyendo y ampliando la cobertura de la educación primaria, potestad provincial, pero de magro cumplimiento constitucional.

No obstante, aún persiste una desigual correspondencia fiscal entre ambos niveles de gobierno. Esta situación generó un desequilibrio vertical en la distribución de los recursos en ambos que se comenzó a revertir durante las últimas dos décadas del periodo analizado. Una parte importante de la distribución de los recursos entre ambos niveles del gobierne surge del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos que también registró modificaciones durante las últimas dos décadas.

Entre los años 2005 a 2010, se evidenció un crecimiento progresivo de la inversión en educación, ciencia y tecnología, es decir, en el año 2005, la inversión partió del 4,2% del PIB y hasta alcanzar el 6% del PIB en el año 2010. En este primer periodo, el crecimiento de la inversión transcurrió en un contexto en el cual la economía creció junto con un aumento de la presión tributaria que trajo aparejado un incremento del gasto público total y de los recursos destinados a la educación, ciencia y tecnología. A su vez, una mayor recaudación fiscal del gobierno nacional produjo un aumento de la direccionalidad de los recursos coparticipables de las jurisdicciones provinciales al sector educativo. (Claus y Bucciarelli, 2020a)

El segundo estadio se vincula con las metas establecidas en la Ley Educación Nacional que establece que, una vez alcanzada la meta de la Ley de Financiamiento Educativo, la inversión en educación consolidada deberá ser del 6% del PIB. La temporalidad de este estadio corresponde al periodo 2011 y 2022 y se caracterizó por una tendencia de estancamiento e incumplimiento de la meta de inversión a lo largo del periodo, con excepción del año 2015.

Finalmente, la discusión en torno a los salarios docentes en la Argentina siempre generó posiciones y contrapuntos por parte de los distintos actores sociales, docentes, gremiales, políticos y/o académicos debido a la inexistencia de un consenso generalizado respecto del valor y la remuneración de los docentes tanto en la Argentina como en el concierto internacional. En la actualidad, no se encuentra resuelta ya que, desde el Congreso Pedagógico Nacional de 1882, uno de los ejes contemplados en la discusión y desarrollo de las comisiones establecidas, fue “Tanto vale la enseñanza, ¿Cuánto el Maestro?”, en el cual se pueden analizar las diferentes concepciones y, por ende, la valorización económica de los salarios docentes. (Bravo, 1987)

El proceso de institucionalización de la Paritaria Nacional Docente (en adelante PND), en el año 2008, se inscribe dentro de la nueva legislación educativa nacional sancionada luego de la mayor crisis social, económica y política acontecida con la salida e implosión del régimen de acumulación de la convertibilidad en los años 2001 y 2002. El origen de la paritaria nacional surge del artículo N° 10 de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075/06 que estableció "...el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología juntamente con el Consejo Federal de Cultura y Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: a) condiciones laborales, b) calendario educativo, c) salario mínimo docente y d) carrera docente...". (LFE; 2006)

La Ley de Educación Nacional reconoció un derecho históricamente negado y largamente exigido por el colectivo de los trabajadores de la educación y estableció en su artículo N° 67, inciso i, que "…el derecho a la negociación colectiva nacional y jurisdiccional...". (LEN; 2006)

Con el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 457/07 se estableció y definió los contenidos del Convenio Marco de negociación colectiva de los trabajadores de la educación a nivel nacional. En el artículo N° 6 se establecieron las condiciones laborales de mínima a considerar agrupadas en: "...a) Retribución mínima de los trabajadores docentes y b) Materias de índole económica, laboral, asistencial, previsional, y en general las que afecten las condiciones de trabajo, a saber: I. Condiciones de ingreso a la carrera docente, promoción y capacitación, calificaciones del personal; II. Régimen de vacantes; III. Trámites de reincorporaciones; IV. Jornadas de trabajo; V. Derechos sociales y previsionales; VI. Políticas de formación docente y capacitación en servicio; VII. Representación y actuación sindical; VIII. Títulos; IX. Cualquier otra materia vinculada a la relación laboral entre partes dentro de las previstas en el artículo 10 de la Ley Nº 26.075...". (Dcto. 457/07-PEN)

En materia de regulación y homologación de los acuerdos alcanzados durante los distintos años, se estableció que el: "...Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social será la autoridad de aplicación del presente y en ejercicio de sus funciones estará facultado para

disponer la celebración de las audiencias que considere necesarias para lograr un acuerdo...". (Dcto. 457/07-PEN)

De forma complementaria se reguló que "...cuando no logre avenir a las partes, podrá proponer una fórmula conciliatoria; a tal fin estará autorizado para realizar estudios, recabar asesoramiento y, en general, requerir toda la información necesaria a efectos de posibilitar el más amplio conocimiento de la cuestión de que se trate...". (Dcto. 457/07-PEN)

La constitución de un espacio institucional en el cual se discutan acuerde y definan posiciones respecto de los distintas políticas públicas a nivel federal permitió generar mayores niveles de institucionalidad en la negociación entre el Gobierno, Nacional y provincial, y de los trabajadores de la educación con representación gremial.

La existencia de estas normas constituyó un hito tras tantos años de postergaciones por parte del Estado Nacional en el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores en general Taltal como lo establece la Constitución Nacional y los acuerdos internacionales de trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

IV.iv. Relaciones fiscales intergubernamentales en el sistema educativo

En la Argentina, la responsabilidad estatal sobre la educación se encuentra distribuida principalmente entre 25 entidades: el Estado Nacional y las 24 jurisdicciones subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). La configuración actual de esta distribución es el resultado del proceso de transferencia de los servicios educativos iniciado a principios de los años 90. En esa década, se estableció que la gestión y el sostenimiento del sistema educativo en sus niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario es competencia de las provincias y la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires.

El Estado nacional, por su parte, quedó como responsable del nivel universitario y de la implementación de políticas que tiendan a fortalecer la equidad y justicia distributiva en todos los niveles del sistema educativo argentino mediante el diseño y planificación de las transferencias destinadas a la inversión en las jurisdicciones provinciales.

En el marco de la propuesta de política pública de intervención, se focaliza el análisis del presupuesto a cargo del Estado Nacional, que define su presupuesto educativo cada año en el proyecto de Ley de Presupuesto General que se envía para su aprobación al Congreso de la Nación Argentina. En el mismo, se determina cómo se distribuyen los recursos y gastos en el diseño organizacional de la Administración Pública Nacional (APN). La estructura del gobierno del Estado Nacional se organiza mediante distintas clasificaciones de la contabilidad pública en función del Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional[12].

Entre los clasificadores primarios se ubican

a) **Institucional – Repartición:** definidas como las organizaciones públicas sin personería jurídica, que integran la Administración Central y que representan a cada uno de los poderes establecidos por la Constitución Nacional. En término de reparticiones ministeriales se encuentran el Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura, Ministerio de Obras Públicas, Presidencia de la Nación, entre otros.

b) **Categoría Programática:** descripción de forma más específica los programas de gobierno. De hecho, es usual que se utilice de forma conjunta con la clasificación anterior como si formara parte de una mayor desagregación. De esta manera, se puede tener un análisis de qué jurisdicciones/ministerios ejecutan acciones en una función específica y mediante qué programas presupuestarios. A los dos primeros niveles de agregación le sigue el de "Programa", el cual se desagrega a su vez en 4 niveles: subprograma, actividad, proyecto y obra

c) **Objeto del Gasto:** clasifica el gasto de acuerdo con el tipo de bien o servicio en que el Estado ejecuta el presupuesto, está más vinculado a una noción contable que a una definición de políticas públicas. En su mayor nivel de agregación involucra: 1) Gasto en personal, 2) Bienes de consumo, 3) Servicios no personales, 4) Bienes de uso, 5) Transferencias, 6) Incremento de activos financieros, 7) Servicios de deuda y disminución de otros pasivos, 8) Otros gastos y 9) Gastos Figurativos.

[12] Para conocer el Manual de Clasificaciones de la Administración Pública Nacional recorrer el: http://capacitacion.mecon.gob.ar/manuales_nuevo/Presupuesto-Clasificador13.pdf

d) **Localización Geográfica:** identifica a qué provincia el gobierno nacional ejecuta el gasto público. Cada código obedece a una provincia y municipio en particular y se suman los conceptos de "interprovincial", "nacional", "binacional" y "no clasificado".

e) **Fuente de Financiamiento**: agrupa las diferentes partidas presupuestarias de acuerdo con su forma de financiamiento. Se desagrega clasificación en: 1) crédito externo, 2) crédito interno, 3) recursos con afectación específica, 4) recursos propios, 5) tesoro nacional, 6) transferencias externas y 7) transferencias internas.

Entre los clasificadores derivados se encuentra: a) Finalidad y Función, b) Naturaleza económica de recursos y c) por naturaleza económica de gastos. Es decir, los clasificadores derivados se estructuran automáticamente por combinación de los clasificadores primarios y, por lo tanto, no se utilizan al registrar cada transacción en particular.

En este sentido resulta importante soslayar la clasificación por finalidad y función, ya que la Finalidad Servicios Sociales contempla la Función Educación. La clasificación por finalidad y función es una de las más utilizadas por ofrecer una mirada agregada de las principales temáticas de las políticas públicas, a la vez que es utilizada para realizar comparaciones internacionales o entre diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

La desagregación por Finalidades se clasifica según: a) Administración Gubernamental, b) defensa y seguridad interior, c) Servicios Sociales, d) Servicios Económicos y e) Deuda Pública. La Finalidad Servicios Sociales se desagrega en las siguientes funciones: c.1 Salud, c.2 Promoción y Asistencia Social, c.3 Seguridad Social, c.4 Educación y Cultura, c.5 Ciencia y Técnica, c.6 Trabajo, c.7 Vivienda y Urbanismo, c.8 Agua Potable y Alcantarillado y c.9 Otros servicios urbanos.

Para profundizar la dinámica del rol que implica analizar a las *transferencias* se requiere comprender la diferenciación de las particularidades que las mismas permiten financiar en el marco del financiamiento educativo del país. Tal como se presenta en la tabla 1, de

acuerdo con la clasificación económica, las transferencias se pueden clasificar en corrientes y/o de capital.

Las transferencias corrientes abarcan ingresos y gastos relacionados a la adquisición de bienes y servicios que se efectúan durante el ejercicio y transacciones sin contraprestación que para el beneficiario no implican incremento de la dotación de capital (ingresos tributarios, transferencias corrientes recibidas y otorgadas). Por otra parte, los gastos de capital implican ingresos o gastos con bajas o altas de activos de capital fijo, existencias, tierras o activos intangibles y transferencias de capital (gastos sin contraprestación efectuados con el fin de que los beneficiarios incrementen su dotación de capital). Asimismo, se consideran otros gastos de capital como aquellas transacciones reembolsables que el gobierno realiza con fines de política (p.e.: concesión de préstamos y aportes de capital al sector privado, concesión de préstamos a provincias, aportes de capital a empresas públicas, entre otros).

Hacia el interior de las *transferencias* (inciso 5) radica una importancia particular debido a la heterogeneidad de conceptos de gastos que incluye este inciso. En primer lugar, cabe aclarar que se trata de salidas de fondos sin contraprestación, de carácter intersectorial (sector público, sector privado y/o sector externo) o intersectorial (dentro del propio sector público) cuando se trata de entes públicos que no consolidan en el universo institucional considerado presupuestariamente.

En líneas generales estas transferencias deben ser clasificadas según el lugar de residencia del beneficiario que en última instancia se favorece con el cumplimiento de los objetivos de políticas públicas que persiguen dichas transferencias. El caso es claro cuando se trata de beneficiarios directos, por ejemplo, personas (jubilaciones, pensiones, becas, ayudas sociales) o instituciones (enseñanza, científicas o académicas, culturales y sociales, cooperativas, entre otros).

En cambio, no es tan claro cuando los receptores de los fondos son beneficiarios indirectos, como es el caso de empresas públicas o privadas, financieras o no financieras, que reciben transferencias de fondos en compensación por subsidios de precios y tarifas a la comunidad en su conjunto o a alguna región o jurisdicción en particular. En estos casos, no debe clasificarse geográficamente el gasto de acuerdo con el domicilio legal de

estas empresas sino procurar una identificación por provincia y CABA, en base a información complementaria al presupuesto y, en última instancia, identificar la clasificación “Interprovincial” o “Nacional”.

ILUSTRACIÓN 3: CLASIFICACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS ESTADO NACIONAL

Fuente: elaboración propia.

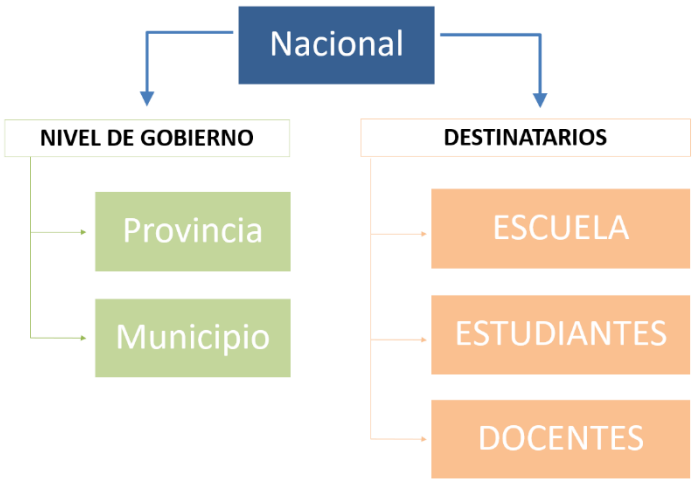
Para comprender el rol que desempeñan las transferencias en el financiamiento educativo en los términos de la Ley de Educación Nacional y la Ley de Financiamiento Educativo, es necesario analizar el diseño institucional según el tipo de las transferencias. Las mismas resultan posibles clasificar por nivel de gobierno y destinatarios para posteriormente identificar la tipología correspondiente a cada una de las transferencias financieras en educación. Es por ello por lo que en este documento se consideró como inversión educativa nacional estrictamente a los fondos destinados mediante transferencias financieras educativas que el Estado nacional realiza a los niveles subnacionales y diferentes destinatarios.

Cetrángolo et al (2010) define que el desarrollo de rigideces o inflexibilidades puede ser visto como el reflejo de los roles y funciones que ha ido asumiendo el sector público a lo largo del tiempo y pueden analizarse desde una perspectiva negativa y otra positiva. La primera enfatiza que una mayor rigidez limita la capacidad de maniobra de la política

fiscal ante cambios en el ciclo económico o planes de gobierno. La positiva refiere a que las rigideces surgen de la necesidad de generar marcos institucionales que contribuyan a alcanzar objetivos de política pública. Así, las rigideces pueden ser deseables cuando se trata de garantizar cierto tipo de gastos prioritarios para el desarrollo de capital humano o inversiones en infraestructura.

Tal como se presenta en la ilustración siguiente, el tipo de transferencia del Estado Nacional se puede diferenciar según el nivel de gobierno y los destinatarios. En primer lugar, según el nivel de gobierno, se ubican a las jurisdicciones provinciales y a los gobiernos municipales. En segundo lugar, entre los sujetos destinatarios, se identifican a las instituciones educativas (Escuelas), los Estudiantes (alumnos matriculados y registrados) y los Docentes que se desempeñan en ambos tipos de gestión educativa (Estatal y/o Privado).

ILUSTRACIÓN 4: TIPO DE TRANSFERENCIAS FINANCIERAS EDUCATIVAS DEL ESTADO NACIONAL



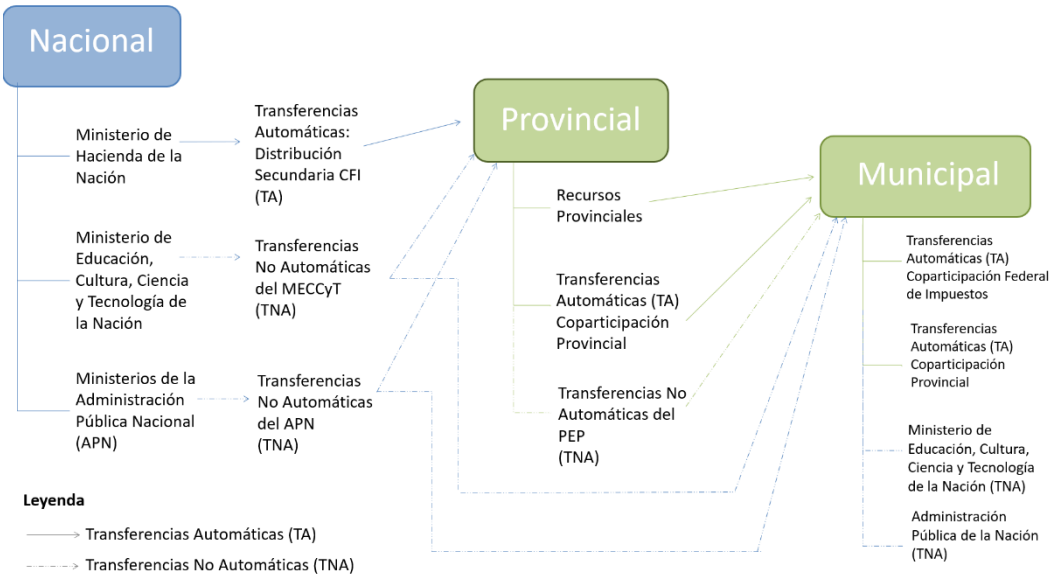
Fuente: elaboración propia.

Para conocer la incidencia de las transferencias por nivel de gobierno, se requiere indagar el esquema fiscal en el cual se encuentran insertas. El régimen de Coparticipación Federal de Impuestos es el principal mecanismo vigente de transferencias junto con la sanción de la Ley de Presupuesto General anual del Estado Nacional. En la siguiente, ilustración se presenta el esquema por nivel de gobierno y la tipología de transferencias financieras en

educación que se encuentran en vigencia actualmente. Como se observa, la combinación de niveles de gobiernos y tipos de transferencias requiere identificar la fuente institucional (Repartición-Jurisdicción Ministerial) del cuál se originan las transferencias hacia los gobiernos subnacionales.

En este sentido, se focaliza en el tipo de las transferencias (automáticas y no automáticas) que el Estado nacional transfiere a las jurisdicciones provinciales como a los Municipios. En ambos casos, la fuente se identifica, con aquellas que afectan una parte de los recursos coparticipables y, por el otro lado la de los Programas Presupuestarios de las distintas reparticiones de la Administración Pública Nacional (APN).

ILUSTRACIÓN 5: TRANSFERENCIAS FINANCIERAS EDUCATIVAS DEL ESTADO NACIONAL POR NIVEL DE GOBIERNO



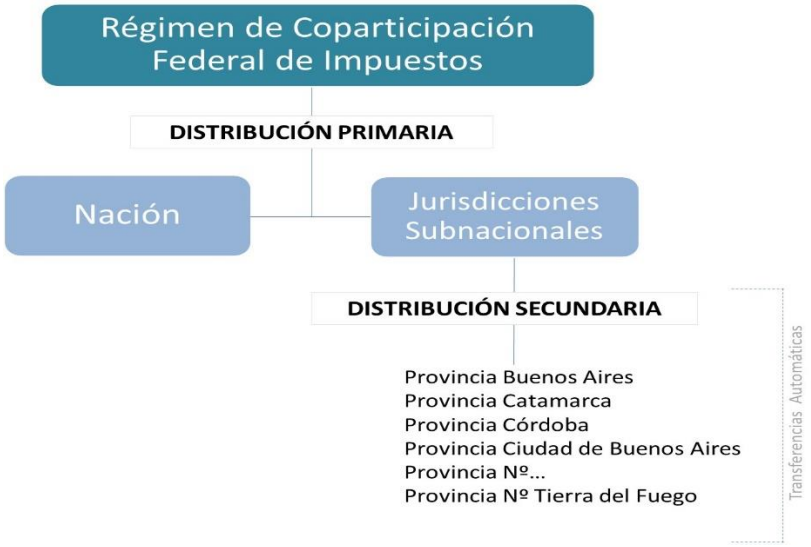
Fuente: elaboración propia.

Como mencionamos, el principal mecanismo de distribución de recursos entre el Estado Nacional y las jurisdicciones provinciales es el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, en la actualidad regido por la Ley N°23.548 de 1988. Implica dos instancias de reparto de los recursos fiscales recaudados por el tesoro nacional: (1) la distribución primaria, que define qué parte de esos recursos serán para el Estado Nacional y qué parte se destina al conjunto de las jurisdicciones subnacionales; (2) la distribución secundaria, que establece la participación de cada provincia en la distribución de recursos totales.

Los coeficientes de la distribución primaria fueron establecidos por la mencionada ley. La distribución primaria se definió en un 42,34% para la Nación y un 54,36% para las provincias, sumado a un 2% para la recuperación del nivel relativo de desarrollo de las provincias más atrasadas y un 1% al fondo de Aportes del Tesoro Nacional. La distribución secundaria se realiza de acuerdo con porcentajes fijos definidos como resultado de las demandas contrapuestas de los gobernadores provinciales al momento de discutirse la ley y la normativa adicional modificatoria.

Los fondos correspondientes a la distribución secundaria destinados a las 24 jurisdicciones deben ser girados por el gobierno nacional de forma automática, por lo que las transferencias monetarias realizadas por este concepto son consideradas transferencias automáticas (TA). Una vez transferido al tesoro provincial, el presupuesto queda en manos de cada uno de los gobiernos provinciales, quienes lo ejecutan según sus prioridades presupuestarias a excepción de los casos en que están reglamentadas afectaciones específicas de los fondos coparticipados.

ILUSTRACIÓN 6: TRANSFERENCIAS FINANCIERAS EDUCATIVAS DEL ESTADO NACIONAL POR NIVEL DE GOBIERNO



Fuente: elaboración propia.

La Ley de Financiamiento Educativo, dispuso en su art. 7 que una parte de los recursos coparticipados a las provincias se afecte específicamente al financiamiento educativo

(transferencias automáticas). Así, de los recursos que las provincias reciben por vía de la distribución secundaria de la Coparticipación Federal, una porción que se determina según una fórmula definida por la misma Ley según criterios de tamaño de matrícula, incidencia de la ruralidad y población no escolarizada será destinada sí o sí al sector educativo contemplado en el presupuesto provincial.

De forma complementaria y concurrente, se ubican los recursos provenientes del Presupuesto Educativo Nacional. Esta fuente de recursos posibilita financiar a los sistemas educativos provinciales mediante Programas Educativos Nacionales instrumentados mediante las transferencias no automáticas (TNA). Estas consisten en transferencias erogadas desde el nivel nacional hacia las provincias para el financiamiento de políticas educativas por cada administración de gobierno. Su distribución es discrecional quedando a criterio de las autoridades del gobierno nacional en función de cada uno de los programas presupuestarios (Categorías Programáticas).

A modo de resumen, el presupuesto educativo provincial, destinado a los niveles educativos que las jurisdicciones tienen a su cargo, se financian de la concurrencia de tres fuentes de financiamiento: (1) Ingresos provenientes de la recaudación provincial; (2) Recursos de origen nacional provenientes de la Coparticipación Federal (TA) y (3) Transferencias no automáticamente (TNA) desde la cartera educativa nacional u otros ministerios nacionales.

Por otra parte, se identifican transferencias financieras No Automáticas del Estado Nacional a distintos destinatarios (sujetos) mediante los cuáles resulta posible identificar o la finalidad de los gastos instrumentados por los distintos programas presupuestarios. Este tipo de transferencias que mismos financian los Programas Educativos definidos por las jurisdicciones provinciales

ILUSTRACIÓN 7: TRANSFERENCIAS FINANCIERAS EDUCATIVAS DEL ESTADO NACIONAL POR DESTINATARIOS

Fuente: elaboración propia.

Tal como se desprende de la ilustración 7, los destinatarios a los cuales el Estado Nacional suele realizar transferencias financieras se agrupan en a) Escuelas, b) Estudiantes y c) Docentes. Este agrupamiento surge de considerar la tipología de transferencias del Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Estado Nacional y la revisión de los programas presupuestarios que financian a las políticas educativas a nivel nacional.

Hacia las escuelas se pueden asignar recursos mediante Planes, Programas y Proyectos institucionales directamente a la Dirección y Coordinación de las instituciones educativas. En las mismas se constituyen Cooperadoras Escolares permiten recibir recursos por medio de programas de financiamiento específicos. También es posible que las escuelas reciban fondos de capital como fondos de Mantenimiento y Reparaciones Menores destinados al bienestar de las condiciones de la infraestructura escolar como así Fondos de Contingencia y/o Emergencia que garanticen las condiciones de salubridad e higiene de estas.

Los estudiantes posibles sujetos de percibir recursos directos destinados a Becas de apoyo para la trayectoria educativa, apoyo a la movilidad estudiantil y la provisión de dispositivos y equipamientos tecnológicos que permitan el acceso y reducción de la

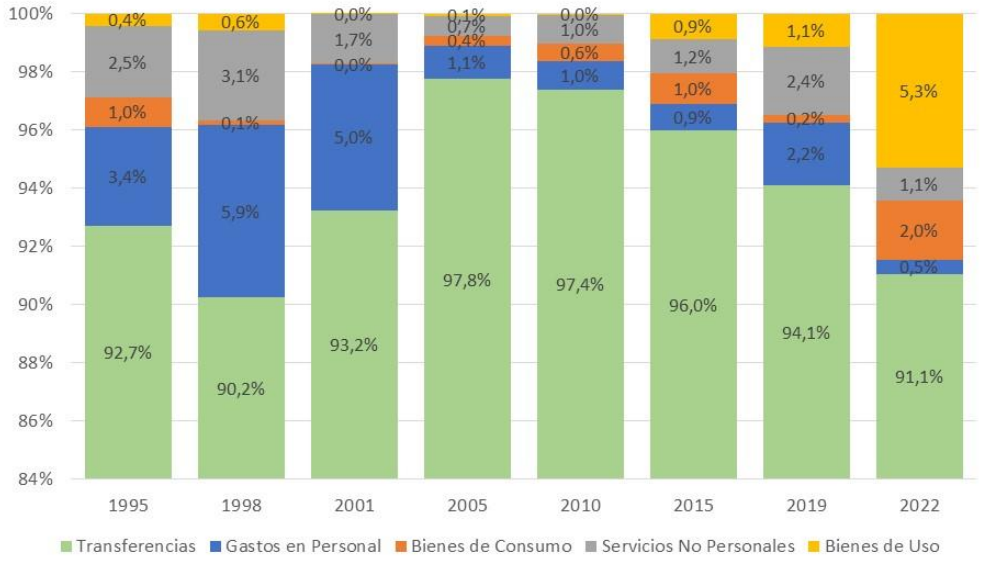
brecha digital. Finalmente, los Docentes con frecuencia disponen de Becas de Formación y Capacitación Permanente para su desarrollo profesional y perciben adicionales salariales que van directamente per cápita a cada uno de los docentes del país. También pueden ser sujetos de percibir recursos para solventar la movilidad docente.

Mapear la complejidad de las transferencias del Estado Nacional requiere establecer una tipología de clasificación que permita identificar aquellas que van a la educación, identificando los niveles de gobierno y los destinatarios, provenientes del Ministerio de Educación de la Nación mediante los Programas Educativos (transferencias no automáticas).

Una de las principales clasificaciones consiste p**or objeto del gasto en función** de la clasificación de los incisos disponibles en la contabilidad pública nacional permita reconocer cómo se distribuyeron los recursos del Ministerio de Educación Nacional (MEN) entre los años 1995 y 2022, tal como se presenta en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 3: DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL POR OBJETO DEL GASTO (INCISOS)

(ESTRUCTURA EN % - AÑOS 1995-2022*)



Nota: *Por cuestiones de restricción de la información no se pudo reconstruir la serie por Objeto del Gasto para los años 1991-1994. Se modificó el valor mínimo del eje vertical para favorecer la diferenciación de los porcentajes por inciso.

Fuente: elaboración propia en base a información de presupuestoabierto.gob.ar y CGECSE/MEN.

Como se observa a lo largo de todo el periodo, el promedio de la participación de las Transferencias superó al 90%. No obstante, se registraron variaciones significativas en algunos años, como, por ejemplo, entre los años 1995 a 2001 se registró en promedio un 93% destinado a las transferencias, un 5% destinado al Gasto en Personal junto y entre un 2% y 3% destinado a Servicios no Personales.

En cambio, para los años 2005-2015 se observa un incremento de la participación de las Transferencias en un 97%, disminuyendo el Gasto en Personal y los Servicios No Personales. Asimismo, para el año 2019, se registró un incremento de estos con la reducción de la participación de las Transferencias. Por último, en el año 2022, se registró un fuerte incremento en los Bienes de Uso, correspondientes al Programa Nacional Conectar Igualdad (que se detalla en los próximos apartados).

En definitiva, la participación significativa de las transferencias en el total del presupuesto educativo nacional requiere profundizar la mirada en los programas educativos nacionales mediante los cuales se instrumentan este tipo de transferencias financieras (Transferencias no automáticas).

Luego de la clasificación por objeto del gasto, que expresa qué se financia, resulta importante y necesario reconocer los principales programas presupuestarios que reflejan el para qué se destinan los recursos del Ministerio de Educación nacional.

Las líneas de política educativa financiadas por el Estado nacional se organizan en Programas Presupuestarios[13], cuyo contenido, composición y financiamiento va variando a lo largo de los años y según las decisiones de cada gestión de gobierno. A grandes rasgos, más allá de su organización en programas presupuestarios, las principales líneas

[13] Los programas presupuestarios presentan readecuaciones presupuestarias en función de las prioridades de agenda de cada administración de gobierno. En esta sección, se presentan los programas presupuestarios disponibles para el periodo 2000 a 2022. No obstante, se reconoce la existencia de los programas de Infraestructura Escolar, Acciones Compensatorias, Actividades Centrales, Educación Superior, INET y el FONID desde la década del 90°

de política educativa financiadas desde el Estado nacional (ya sea parcial o totalmente) son las siguientes:

- **Desarrollo de la educación superior:** consiste en las acciones de mantenimiento y fortalecimiento de las Universidades Nacionales, lo que en buena parte se traduce en el pago de salarios de los docentes pertenecientes a este nivel educativo. Las acciones del programa se enmarcan en lo establecido por la Ley de Educación Superior Nº 24.521, la cual expresa que le compete al Ministerio de Educación la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en dicha ley y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias.

- **Fondos Salariales**: es el programa que administra el Fondo Nacional de Incentivo Docente y el programa de compensación salarial docente, en el marco de la política de apoyo al pago de salarios docentes por parte de las provincias. Las acciones de la categoría programática se enmarcan en lo establecido por las Leyes N° 25.053 y N° 25.919 del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), y refleja las asistencias financieras otorgadas a los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los fines de contribuir con el mejoramiento de la retribución de los docentes de todo el país que prestan servicios dentro del sistema educativo, tanto de gestión estatal como privada subvencionada, de las escuelas e institutos dependientes de las universidades nacionales y de las fuerzas armadas y de seguridad, entre otras entidades perceptoras.

- **Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)**: línea de financiamiento de las becas a estudiantes de distintos niveles y destinatarios mediante la asignación, gestión y acompañamiento de becas a estudiantes desarrolla acciones dirigidas a promover el acceso, la permanencia y la finalización de la escolaridad obligatoria y la educación superior, tanto no universitaria como universitaria, incluyendo la formación profesional y promoviendo la formación en enfermería, los estudios de posgrado e idiomas y el sostenimiento de las acciones en materia socioeducativa.

- **Infraestructura y equipamiento**: acciones para el mejoramiento de los espacios educativos a través de la construcción de nuevos edificios u obras de ampliación y refacción de edificios; la compra de equipamiento y la provisión de servicios básicos.

- **Educación Tecnológica:** a cargo del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET): corresponde a las acciones tendientes al mejoramiento y el desarrollo de la educación secundaria y superior no universitaria de modalidad técnica, así como de la oferta de formación profesional.

- **Formación Docente:** a cargo del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD): corresponde a las acciones de coordinación y desarrollo de la formación docente brindada en institutos de nivel superior no universitario.

- **Información Estadística y Evaluación:** del Sistema Educativo Nacional estas acciones se relacionan con la responsabilidad que tiene la cartera educativa nacional de llevar adelante acciones de planeamiento educativo.

- **Gestión Educativa:** organizan o complementan las acciones pedagógico-curriculares llevadas adelante en las provincias. Las políticas socioeducativas, orientadas a la compensación de las desigualdades entre alumnos y escuelas en el territorio nacional y al fortalecimiento de trayectorias estudiantiles de inclusión educativa.

- **Conectar Igualdad:** políticas de educación digital o incorporación de TIC en el sistema educativo con provisión de dispositivos y financiamiento para capacitación y formación.

- **Mejoramiento de la Calidad Educativa:** se prevén un conjunto de acciones de fortalecimiento y mejoras de la enseñanza y los aprendizajes, a partir del desarrollo de las siguientes líneas de despliegue federal tales como a) Promoción de la Lectura con el Plan de Lecturas.

- **Fortalecimiento edilicio de Jardines Infantiles: l**as acciones del programa se hallan centradas en la ampliación de la cobertura de Escuelas de Nivel Inicial (de 3 a 5 años) cuya demanda, particularmente por el incremento de la matrícula en las salas de 3 y 4 años que se vienen expandiendo.

- **Cooperación e Integración Educativa Internacional:** el objetivo general que orienta las políticas, programas y acciones se enfoca en la generación y gestión de mecanismos sustentables de intercambio y cooperación internacional que contribuyan a la implementación y fortalecimiento de la política educativa.

- **Fortalecimiento Territorial y Acompañamiento de Organizaciones Educativas:** tiene por objetivo el diseño, impulso y articulación en la implementación de políticas innovadoras que tiendan a garantizar el derecho a la educación a partir de las voces y experiencias de diversos actores sociales comprometidos en la defensa de la educación pública y la lucha contra las desigualdades sociales.

En definitiva, conocer la especificidad de cada programa presupuestario vigente entre los años 1990 al 2022, permite identificar la prioridad de los programas educativos nacionales a lo largo de cada administración de gobierno.

IV.v. Incidencia de las transferencias financieras educativas

En el periodo analizado, se requiere indagar la diferenciación del rol que desempeñaron las transferencias financieras educativas (automáticas y no automáticas) del Estado Nacional, principalmente a cargo del Ministerio de Educación, en la inversión educativa por alumno en las distintas jurisdicciones provinciales.

Para ello, en esta sección se analizó, la incidencia desde una mirada complementaria, por un lado, la participación de las transferencias financieras educativas en la inversión educativa por alumno que asiste a la gestión estatal en las jurisdicciones provinciales y, por otro lado, la participación relativa de los recursos de origen nacional en la estructura del gasto educativo provincial a lo largo de las últimas dos décadas.

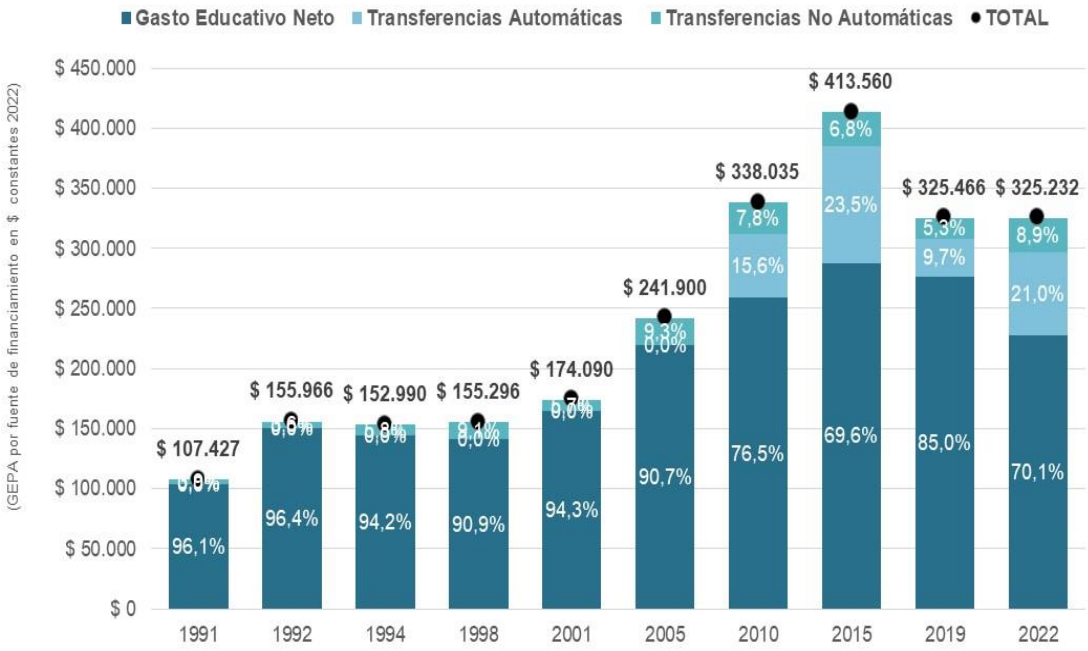
Estos comportamientos no pueden entenderse sin reparar en los cambios que tuvieron lugar en años recientes en la dinámica presupuestaria del federalismo fiscal. Como consecuencia de las modificaciones que se implementaron en el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos que promovieron incrementar la participación de los recursos coparticipables a las jurisdicciones provinciales en un marco en el cual el aporte financiero del Estado nacional se encontró delimitado por cada administración de gobierno que incidió en la evolución real de las transferencias no automáticas que se financian desde la cartera educativa nacional a las provincias.

Los cambios en la distribución de los recursos fiscales por vía de la coparticipación resultan en una mayor disponibilidad de fondos en las jurisdicciones. Este aumento en la coparticipación traslada la responsabilidad por compensar esta reducción presupuestaria al nivel provincial y justificó la reducción de los presupuestos educativos nacionales en algunos años del periodo. No obstante, esta dinámica implicó el argumento del rol que tiene a su cargo el Estado nacional en materia de diseñar políticas de financiamiento que promuevan la equidad entre las jurisdicciones provinciales marcadas por profundas desigualdades fiscales y sociales que inciden en el refuerzo de las disparidades de la inversión provincial por alumno en cada jurisdicción provincial.

Uno de los principales indicadores que evidencia la equidad de la inversión educativa, consiste en la vinculación entre ésta y la demanda que asiste al sistema educativo. Es decir, la medición de la inversión educativa por alumno se ubica como la medida de preferencia para el análisis de la equidad y justicia distributiva del financiamiento educativo.

En este sentido, en el gráfico 4, se presenta la evolución de la inversión educativa estatal por alumno por fuente de financiamiento y nivel de gobierno para los años 1991-2022. A lo largo del periodo, se observa el crecimiento sostenido en dos etapas diferenciadas. Entre 1991 y 2001, la inversión educativa estatal por alumno se incrementó un 62% en términos reales (descontada la inflación). Entre los años 2001 y 2015, la inversión se incrementó un 137% con un significativo incremento de la participación del Estado nacional en el orden del 8% y con una participación creciente de la afectación de los recursos coparticipables de las jurisdicciones subnacionales destinados a la educación alrededor del 30% del total.

GRÁFICO 4: INVERSIÓN EDUCATIVA PROVINCIAL POR ALUMNO DE GESTIÓN ESTATAL POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO (RECURSOS PROPIOS – TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS Y TRANSFERENCIAS NO AUTOMÁTICAS) (EN $ CONSTANTES DE 2022)



Fuente: elaboración propia en base a información de la CGECSE/MEN, presupuestoabierto.gob.ar y IPC/INDEC.

El análisis de la dispersión de la inversión educativa estatal entre las diferentes jurisdicciones subnacionales según fuente de financiamiento permite iluminar la incidencia de los recursos del Estado nacional para lograr niveles de equidad bajo este esquema federal y descentralizado de la educación. Tal como se presenta en la tabla siguiente, la inversión provincial por alumno de gestión estatal por fuente de financiamiento expone la institucionalización de profundas brechas de inversión.

TABLA 1: BRECHAS DE INVERSIÓN PROVINCIAL POR ALUMNO DE GESTIÓN ESTATAL POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO (RECURSOS PROPIOS – TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS Y TRANSFERENCIAS NO AUTOMÁTICAS) (EN $ CONSTANTES DE 2022)

Brechas del Gasto por Alumno con Financiamiento Educativo Provincial Neto				Brechas del Gasto por Alumno con Financiamiento Educativo Provincial Neto + TNA				Brechas del Gasto por Alumno con Financiamiento Educativo Provincial Neto + TNA + TA			
Año	Mínimo	Máximo	Brecha	Año	Mínimo	Máximo	Brecha	Año	Mínimo	Máximo	Brecha
1991	$ 79.496	$ 267.898	3,4	1991	$ 80.256	$ 281.267	3,5	1991	$ 80.256	$ 281.267	3,5
1992	$ 99.620	$ 479.264	4,8	1992	$ 100.772	$ 502.821	5,0	1992	$ 100.772	$ 502.821	5,0
1994	$ 103.518	$ 423.388	4,1	1994	$ 107.127	$ 447.059	4,2	1994	$ 107.127	$ 447.059	4,2
1998	$ 83.486	$ 340.531	4,1	1998	$ 91.257	$ 389.062	4,3	1998	$ 91.257	$ 389.062	4,3
2001	$ 88.620	$ 367.382	4,1	2001	$ 96.266	$ 385.490	4,0	2001	$ 96.266	$ 385.490	4,0
2005	$ 113.085	$ 581.299	5,1	2005	$ 129.835	$ 635.229	4,9	2005	$ 129.835	$ 635.229	4,9
2010	$ 96.577	$ 726.001	7,5	2010	$ 115.629	$ 776.922	6,7	2010	$ 156.052	$ 848.429	5,4
2015	$ 89.105	$ 968.427	10,9	2015	$ 106.577	$ 1.029.317	9,7	2015	$ 183.617	$ 1.158.894	6,3
2019	$ 147.471	$ 605.629	4,1	2019	$ 159.511	$ 633.001	4,0	2019	$ 184.288	$ 675.771	3,7
2022	$ 78.334	$ 751.433	9,6	2022	$ 102.664	$ 796.055	7,8	2022	$ 153.996	$ 891.802	5,8

Fuente: elaboración propia en base a información de la CGECSE/MEN, DINIE/MEN, presupuestoabierto.gob.ar e IPC/INDEC.

Tal como se desprende de la lectura de la tabla, la brecha de inversión en el año 1991 fue la menor entre la provincia de Mendoza ($79.496) y Tierra del Fuego ($267.898) con financiamiento provincial de manera exclusiva (Neto). En el año 1992, producto de la culminación de la descentralización de los servicios educativos a las jurisdicciones provinciales, generó un incremento de la brecha del 3,4 al 4,8 entre la provincia de Jujuy ($99.620) y Tierra del Fuego ($479.264).

En el periodo de los años 2005 a 2015 se registró un crecimiento de la brecha debido a la expansión de la inversión educativa impulsada por la Ley de Financiamiento Educativo y la expansión de los Programas Educativos Nacionales del Estado nacional. Este contexto, incrementó la disparidad de la brecha llegando al máximo de 10,9 entre las provincias de Santiago del Estero ($89.105) y Tierra del Fuego ($968.427) en el año 2015.

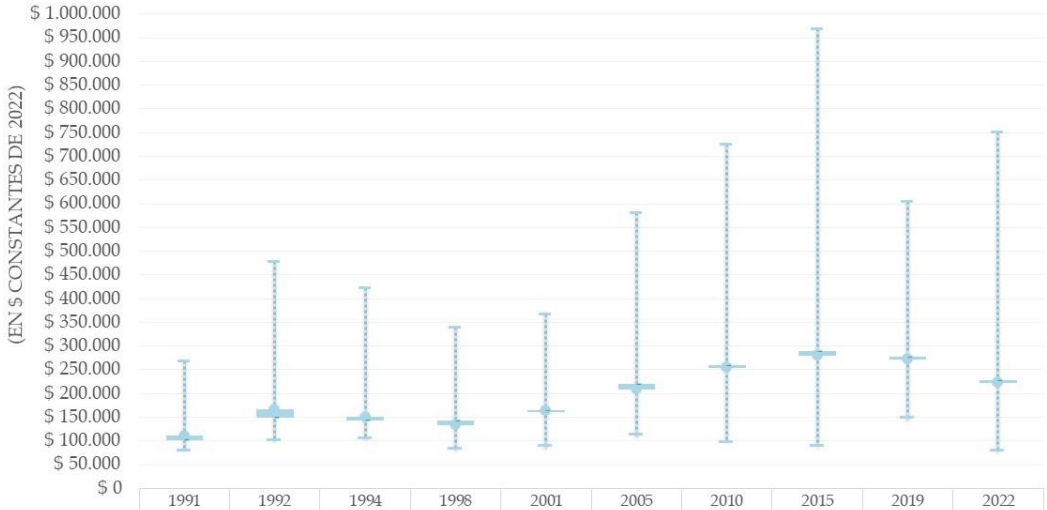
La mirada de dispersión de la inversión educativa por alumno a lo largo del periodo expone las limitaciones del modelo de financiamiento educativo vigente por fuente de financiamiento. Es decir, en la actualidad, el esquema concurrente entre los recursos de origen provincial y las transferencias del Estado nacional. Por un lado, de la Coparticipación Federal de Impuestos (Transferencias automáticas) y, por otro lado, de los Programas Educativos Nacionales (Transferencias no automáticas) exponen el carácter redistributivo de los recursos del Estado nacional para disminuir la brecha en la inversión educativa por alumno de gestión estatal entre las jurisdicciones provinciales.

En este sentido, el análisis de la dispersión de la inversión educativa estatal entre las diferentes jurisdicciones subnacionales por fuente de financiamiento permite iluminar la incidencia de los recursos del Estado nacional para imprimir niveles de equidad bajo este esquema federal y descentralizado de la educación.

En el gráfico 5, se presenta la evolución para años determinados años de la inversión educativa estatal con financiamiento provincial. Entre 1991 y 2001, la brecha de inversión educativa considera la jurisdicción que menos y más realizan por alumno de gestión estatal oscilo entre 3 y 4 veces entre ambas jurisdicciones subnacionales. En cambio, la brecha entre 2005-2022 se elevó del 5 al 9 y 10 veces la magnitud de inversión, con un pico excepcional registrados en los años 2015 y 2022.

GRÁFICO 5: DISPERSIÓN DE LA INVERSIÓN PROVINCIAL POR ALUMNO DE GESTIÓN ESTATAL POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO (RECURSOS PROVINCIALES NETOS)

(ESTRUCTURA EN % - AÑOS 1991 - 2022)



	1991	1992	1994	1998	2001	2005	2010	2015	2019	2022
Mediana 24Provincias	$ 110.769	$ 165.122	$ 150.212	$ 134.559	$ 164.351	$ 209.777	$ 254.027	$ 280.381	$ 271.724	$ 222.598
Provincia Inferior	$ 79.496	$ 99.620	$ 103.518	$ 83.486	$ 88.620	$ 113.085	$ 96.577	$ 89.105	$ 147.471	$ 78.334
Provincia Superior	$ 267.898	$ 479.264	$ 423.388	$ 340.531	$ 367.382	$ 581.299	$ 726.001	$ 968.427	$ 605.629	$ 751.433
Promedio 24Provincias	$ 103.237	$ 150.308	$ 144.120	$ 141.109	$ 164.117	$ 219.292	$ 258.682	$ 288.013	$ 276.507	$ 227.917

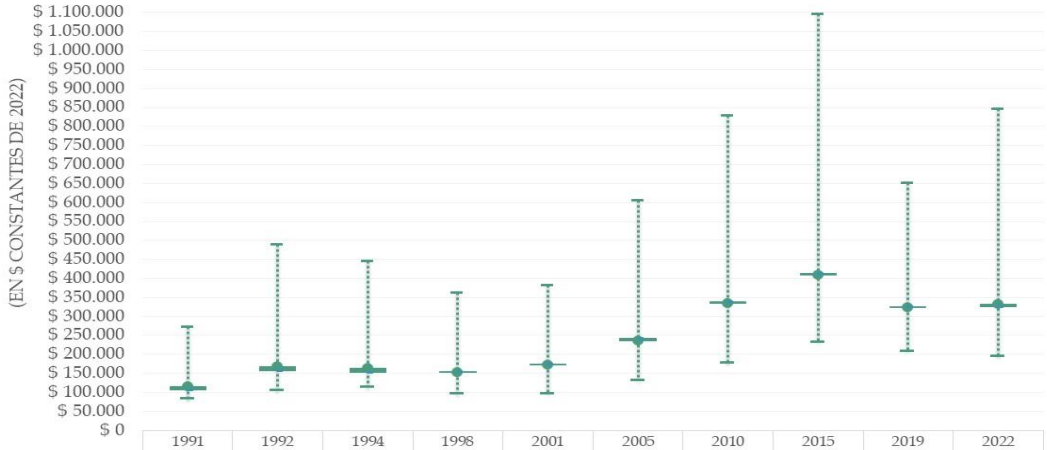
Fuente: elaboración propia en base a información de la CGECSE/MEN, DINIE/MEN, presupuestoabierto.gob.ar e IPC/INDEC.

La incidencia de las transferencias de origen del Gobierno nacional hacia las jurisdicciones subnacionales respecto de la dispersión (y brecha) de inversión educativa estatal por alumno de gestión estatal se presenta en el gráfico 5. En efecto, se observa una

brecha de inversión entre la menor y mayor jurisdicción que osciló entre 3 y 5 veces, manteniéndose constante a lo largo del periodo. En este sentido, la incidencia de las transferencias de origen nacional permitió disminuir la brecha estructural con financiamiento provincial.

GRÁFICO 6: DISPERSIÓN DE LA INVERSIÓN PROVINCIAL POR ALUMNO DE GESTIÓN ESTATAL POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO (RECURSOS PROVINCIALES NETOS, TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS Y TRANSFERENCIAS NO AUTOMÁTICAS)

(ESTRUCTURA EN % - AÑOS 1991 - 2022)



	1991	1992	1994	1998	2001	2005	2010	2015	2019	2022
● Mediana 24Provincias	$ 115.339	$ 168.372	$ 163.735	$ 151.671	$ 172.538	$ 235.882	$ 333.952	$ 409.064	$ 324.020	$ 331.947
– Provincia Inferior	$ 81.924	$ 104.719	$ 113.354	$ 96.467	$ 96.320	$ 129.857	$ 177.649	$ 230.969	$ 207.830	$ 194.093
– Provincia Superior	$ 273.801	$ 488.907	$ 447.059	$ 361.700	$ 383.502	$ 606.540	$ 828.908	$ 1.095.83	$ 651.669	$ 847.387
- Promedio 24Provincias	$ 107.427	$ 155.966	$ 152.990	$ 155.296	$ 174.090	$ 241.900	$ 338.035	$ 413.560	$ 325.466	$ 325.232

Fuente: elaboración propia en base a información de la CGECSE/MEN, DINIE/MEN, presupuestoabierto.gob.ar e IPC/INDEC.

Con la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo desde el año 2006 se comenzó a implementar la afectación de una parte de los recursos de origen nacional que van a las jurisdicciones provinciales del régimen de Coparticipación Federal de Impuesto. Este tipo de transferencias automáticas se destinan (como ilustramos anteriormente) a las jurisdicciones provinciales para el pago de los salarios docentes (Inciso 1). Esta fuente de financiamiento cobra particular importancia en la asignación de recursos que se adicionan por vía presupuestaria del Estado nacional y de las jurisdicciones provinciales.

Tomando en cuenta los años 2005, 2006, 2015 y 2022 permiten analizar la incidencia de los recursos del origen nacional, desagregando los de la Coparticipación Federal (transferencias automáticas) y de los Programas Educativos Nacionales (transferencias

no automáticas) para cuatro años claves que muestran las diferencias en la modificación de la estructura de financiamiento provincial.

Tal como se presenta en el gráfico siguiente, se considera el año 2005 como base de inicio sin afectación, el 2006 es el primer año que se aplicó la afectación, el 2015 como fin del periodo de expansión de la inversión educativa impulsada por la Ley de Financiamiento Educativo y el 2022, último dato disponible que permite analizar la evolución en el marco de la Ley de Educación Nacional.

GRÁFICO 7: DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN EDUCATIVA PROVINCIAL POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO (RECURSOS PROPIOS – TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS Y TRANSFERENCIAS NO AUTOMÁTICAS)

(ESTRUCTURA EN % - AÑOS 2005, 2006, 2015 Y 2022)

Fuente: elaboración propia en base a información de presupuestoabierto.gob.ar e IPC/INDEC.

Los recursos coparticipables de origen nacional direccionados a las provincias tienen como objetivo atenuar las disparidades que existen entre las provincias por las diferencias en la recaudación tributaria provincial y capacidad fiscal. La incidencia de estos recursos nacionales en la estructura de financiamiento ha tenido una tendencia creciente entre 2006 y 2022. El nivel de dependencia de cada jurisdicción del financiamiento nacional varía de acuerdo con el peso de los recursos nacionales en la estructura de financiamiento de cada jurisdicción. En ciertos casos, las jurisdicciones presentan un alto nivel de dependencia de los recursos nacionales para financiar el funcionamiento del sistema educativo provincial.

En el año 2005, el 92% de la inversión total promedio de las jurisdicciones provinciales fue de origen provincial neto. El 8% restante fue en conceptos de fondos transferidos de origen nacional operacionalizadas como transferencias no automáticas. El escenario se reconfiguró de manera significativa desde el año 2006 con la vigencia de la afectación de recursos coparticipables impulsada por la Ley de Financiamiento Educativo sancionada el año anterior. Para este año, el porcentaje de la inversión provincial de origen provincial neto se redujo al 88%, a lo que se sumó un 8% de las transferencias de programas nacionales y un 4% proveniente de la coparticipación federal de impuestos destinada a la educación.

Entre los años 2006 y 2015, el comportamiento continuó en la misma senda. Mientras que el porcentaje de recursos de origen provincial neto se vio reducido al 70%, los adicionales de origen nacional aumentaron: 7% tuvo origen nacional en concepto de programas nacionales (vía transferencias no automáticas) y el 24% vía recursos coparticipados (transferencias automáticas). No obstante, para el año 2022, último año disponible, se observó un mantenimiento de la participación provincial con el 70%, pero una compensación relativa entre los recursos de origen nacional ubicándose a la coparticipación en el 21% y a los programas educativos en el 9%.

El balance respecto del comportamiento por fuente de financiamiento de la inversión educativa para el conjunto de las jurisdicciones provinciales no fue homogéneo. En el

gráfico 3 se observa la heterogénea incidencia de los recursos de origen nacional correspondiente a cada jurisdicción provincial. En algunos casos, es notorio cómo las jurisdicciones provinciales están condicionadas por la dependencia de los recursos nacionales. Para el año 2022 la inversión en educación de provincias como Santiago del Estero, Mendoza, Chaco, Tucumán y Mendoza proviene entre el 37% y el 60% de los fondos nacionales a través de transferencias automáticas y no automáticas. En provincias como Tierra del Fuego, Neuquén y Chubut ese porcentaje se reduce al 11% - 13%.

Para el año 2022, hay 15 jurisdicciones provinciales en las que la participación de los fondos nacionales representó entre el 30% y el 60% del total de la inversión provincial en educación, mientras que, en el extremo opuesto, en las 5 provincias patagónicas la participación oscila del 10% al 25%.

Asimismo, si se analiza la cantidad de jurisdicciones provinciales que registraron un nivel de inversión educativa por alumno de gestión estatal inferior a la mediana nacional financiada con recursos provinciales netos, se registran 12 jurisdicciones que a lo largo de los diecisiete años de implementación de la ley de Financiamiento Educativo se mantuvieron en la misma ubicación: Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán. En definitiva, la consolidación de la ubicación de dichas jurisdicciones provinciales refleja la insuficiencia del modelo de financiamiento educativo para mejorar la equidad de la inversión educativa entre las jurisdicciones provinciales. Considerando los recursos de origen nacional (transferencias automáticas) y las transferencias automáticas permanecen 10 de las 12 jurisdicciones provinciales con excepción de Formosa, San Juan y San Luis.

III.vi. Resultados y Hallazgos

El financiamiento educativo en Argentina se apoya sobre un conjunto de leyes que establecen diferentes mecanismos de asignación de los recursos y un conjunto de metas de inversión en educación de manera concurrente para ambos niveles de gobierno, nacional y provincial.

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

La dinámica institucional del esquema federal del financiamiento educativo expresa una correspondencia fiscal por nivel de gobierno que presenta un desequilibrio estructural desde la década del sesenta generando un desequilibrio vertical entre la captura de los recursos (a cargo del Estado nacional) y la descentralización de los gastos (a cargo de las jurisdicciones provinciales). No obstante, en los últimos años, se registraron avances en relación con una mejor distribución de la distribución secundaria de los recursos coparticipables hacia las jurisdicciones provinciales mejorando su holgura fiscal.

El análisis de las relaciones intergubernamentales en el país se relaciona con la evolución histórica del federalismo fiscal que expone los vínculos y tensiones entre los distintos niveles de gobierno, Nación, Provincias y Ciudad de Buenos Aires en relación con la responsabilidad de la prestación de los servicios educativos y la disponibilidad de los recursos que permitan sostener su financiamiento. En este sentido, es fundamental tener en cuenta tres consideraciones: 1) la asimetría en la correspondencia fiscal del federalismo nacional, provee al Estado nacional de mayores recursos en relación con sus gastos; 2) el presupuesto educativo del Estado nacional representa una porción minoritaria del gasto público total y 3) el Estado nacional tiene a su cargo el financiamiento de la educación Superior Universitaria haciendo sinuoso la cuantificación de la inversión destinada a la educación descentralizada en las jurisdicciones provinciales.

A nivel nacional, se evidencian márgenes de acción para la readecuación de las partidas presupuestarias según periodos de gestión de gobierno. En efecto, identificar el destino de los fondos nacionales (y su reasignación) permite iluminar las prioridades de política educativa financiada. En cambio, la afectación de recursos coparticipables produjo un efecto de reemplazo de fuente de financiamiento en las jurisdicciones provinciales. Esto implicó la disminución de la inversión provincial con recursos propios, generando un aumento de la incidencia de los recursos coparticipables de origen nacional en la estructura del financiamiento provincial. Resulta llamativo que esto sucediera en un

contexto de mayor correspondencia fiscal, que les permitió disponer con mayor holgura financiera.

Diseñar y potenciar instrumentos de financiamiento con criterios objetivos (umbrales mínimos de gasto por alumno e incremento del esfuerzo nacional y provincial) que impulsen la direccionalidad gradual de los recursos permitirán cumplir con los niveles de inversión establecidos en la Ley de Educación Nacional.

La incidencia de los recursos de origen nacional coparticipables y de los fondos vía programas educativos nacionales contribuyeron a disminuir las inequidades de la inversión educativa por alumno de gestión estatal entre las jurisdicciones provinciales.

El análisis de la inversión provincial y el rol que allí juega el Estado nacional trajo al centro de la escena a las reglas que definen la dinámica del federalismo fiscal-educativo. La inversión educativa realizada en las provincias aparece apalancada por el predireccionamiento de una parte de sus recursos desde el origen nacional que generó una mayor dependencia de los recursos nacionales respecto a los presupuestos educativos provinciales.

Este apalancamiento se da a través de dos mecanismos: la afectación específica a Educación de una parte de los recursos coparticipados, y la recepción de recursos transferidos desde el nivel nacional a través de transferencias no automáticas para la ejecución de los Programas Educativos Nacionales. La importancia de este predireccionamiento queda en evidencia tras el análisis de su rol en el gasto educativo que se ejecuta en las provincias, que protege una parte de los recursos de las pujas distributivas internas que en cada provincia se dan entre distintos sectores de política.

El corolario final consiste en que la descentralización de las instituciones educativas presenta una brecha estructural de inversión educativa estatal por alumno con financiamiento provincial. Esta brecha presenta un crecimiento a lo largo del periodo impulsado debido a su composición y estructura de los recursos escolares financiados. Asimismo, el incremento de la inversión en la última década si bien fue significativa en volumen de recursos reforzó la inequidad de los recursos disponibles para los estudiantes en función de cada jurisdicción subnacional.

La propuesta del diseño de transferencias financieras educativas condicionadas en función de resultados propone la incorporación de la medición de indicadores del rediseño de los criterios sobre los cuáles se plantean las transferencias financieras en educación.

CAPITULO V: Propuesta de intervención.

En esta sección se plantean un conjunto de herramientas para el rediseño, monitoreo y evaluación de las transferencias financieras condicionadas en el sistema educativo argentino como estrategia para disminuir las desigualdades de la inversión educativa por alumno de gestión estatal entre las jurisdicciones provinciales.

Las recomendaciones se estructuran en una secuencia procedimental que permita reconocer el objetivo de la intervención de la política educativa, la fuente de financiamiento, el nivel de gobierno, los destinatarios y la tipología de las transferencias financieras contempladas en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional.

En línea con la guía de metodológica para la producción de indicadores para un marco de monitoreo de la UNESCO (2023), se define la instancia de monitoreo de la educación como un ejercicio fundamental para garantizar el alcance de los objetivos primarios de la política. En el ciclo de planeamiento de las políticas, esta etapa se constituye como la instancia en que se verifica en qué medida el sistema educativo de un país logra, a través de las acciones coordinadas por el Estado y en articulación con otros actores, ofrecer oportunidades educativas equitativas y de calidad para toda la población, sin dejar a nadie atrás.

En este sentido, el monitoreo toma la forma de un ejercicio de seguimiento que se propone, a partir de la generación regular de información, dar cuenta de avances o logros hacia determinados puntos de llegada. Pero es mucho más que eso, ya que combinándose con un marco de indicadores de proceso y resultados surge la información que contrasta el alcance de las metas establecidas en cada una de las líneas de intervención de política educativa instrumentada mediante las transferencias financieras.

La herramienta principal para la realización del monitoreo consiste en la definición de un conjunto de indicadores organizados bajo la lógica de un sistema. Este concepto de sistema es clave, ya que no se trata de un listado de indicadores seleccionados individualmente, sino de conformar un conjunto coherente e interrelacionado de forma

tal que ilumine diferentes aspectos del sistema educativo, organizados bajo un marco conceptual que define dimensiones y subdimensiones de monitoreo.

Los indicadores poseen dos cualidades centrales según Tiana Ferrer (2012), su carácter sintético y su capacidad para orientar la toma de decisiones. En relación con el primer punto, los indicadores contribuyen a construir una idea sintética del funcionamiento de un determinado aspecto puntual del sistema educativo. Un indicador «ilumina» un aspecto específico y aporta elementos para interpretarlo. Y este mismo carácter sintético es el que contribuye a brindar una representación simplificada útil para la toma de decisiones.

En relación con la segunda cualidad, los indicadores se diseñan específicamente para contribuir al seguimiento del cumplimiento de los objetivos de la política. El marco de monitoreo define los aportes que cada indicador hace al seguimiento general del cumplimiento de los objetivos educativos, y cada uno de ellos contribuye a medir el grado de aproximación hacia una meta específica. La selección de indicadores debe realizarse con base en una cuidadosa evaluación, ya que deben cumplir una serie de requisitos técnicos para dar cuenta de este propósito.

Los indicadores deben ser pertinentes y específicos y hacer referencia a los resultados o productos esperados tanto como sea posible. Y también deben ser claros y fáciles de entender por cualquier usuario, no necesariamente experto. Se puede prever el uso de información cualitativa, que permite representar mejor los procesos y, a través de ellos, detectar posibles causas asociadas al comportamiento de los indicadores.

Cuando los indicadores que dan cuenta de metas o resultados, las propiedades óptimas para elegir los más adecuados pueden resumirse en la sigla SMART (por su equivalencia con el inglés): a) Specific: preciso y no ambiguo; b) Measurblae: sujeto a validación independiente; c) Achievable: realista con los recursos accesibles; d) Relevant: contribuye al resultado previsto y e) Time-Bound: limitado en el tiempo y alcanzable dentro de un periodo de tiempo.

Asimismo, deben cumplir un conjunto de requerimientos técnicos para producir información de calidad, y evitar errores y sesgos que pueden distorsionar el análisis y, por ende, afectar la toma de decisiones de política. Al respecto, existen un conjunto de criterios estandarizados que permiten evaluar la calidad de los indicadores educativos.

Algunos organismos internacionales han desarrollado metodologías de evaluación de la calidad de los datos, cuyas orientaciones se retoman en este documento.

Por otra parte, los indicadores deben organizarse de manera articulada como un sistema, es decir, como piezas de un conjunto. Guadalupe (2015) afirma que el sistema de indicadores proporciona el marco de significados en el que cada pieza de información cobra sentido y cristaliza una visión de lo que se considera importante, necesario, valioso y significativo. La construcción de información, siendo una tarea con alto componente técnico, solo cobra sentido con relación al conjunto de preguntas de política que con dicha información se busca responder.

En este sentido, se presenta un esquema conceptual como integración de la clasificación de las transferencias financieras según los programas presupuestarios y los indicadores que permitan medir su proceso y resultados. Naturalmente, esto dependerá adecuarse al objetivo de la línea de intervención sobre la que se focalice el marco de monitoreo integral de las transferencias del Estado nacional.

La siguiente ilustración clasifica las áreas y dimensiones educativas que inciden en el ámbito de la educación. Se las agrupan en 5 áreas: 1) Contexto, 2) Recursos, 3) Proceso, 4) Resultados y 5) Impacto para las cuales se plantean dimensiones de análisis que permitan vincular los indicadores de proceso y resultados respectivamente para el rediseño de los programas educativos presupuestarios.

ILUSTRACIÓN 8: CLASIFICACIÓN DE LAS ÁREAS Y DIMENSIONES EDUCATIVAS

	Area	Dimensión
1	Contexto	a. Demográfico b. Socioeconómico
2	Recursos	a. Físicos b. Humanos c. Financieros d. Organizacionales
3	Proceso	a. Acceso b. Flujo
4	Resultado	a. Egreso b. Logros académicos
5	Impacto	a. Socio-económico

Fuente: elaboración propia en base a Sistemas de Indicadores Educativos/SEIE/MEN.

El objetivo de la propuesta de intervención consiste en la reingeniería de la planificación de los criterios objetivos mediante los cuales el Estado nacional distribuye los recursos de los Programas Nacionales Educativos. Para ello se plantea una simulación de los efectos que podrían surgir de garantizar en todas las jurisdicciones provinciales un nivel de inversión promedio mínimo a nivel nacional.

En base a la información disponible para el año 2022 del indicador de inversión educativa por alumno de gestión estatal por fuente de financiamiento se elaboró una simulación acerca de cuántos recursos adicionales para un conjunto determinado de provincias el Estado nacional debería invertir un incremental de recursos por alumno que asiste a la gestión estatal.

La estrategia consiste en elaborar una propuesta técnica que permita revisar la distribución de los Programas Educativos Nacionales junto con la creación de un Programa Nacional que permita disminuir de manera significativa las brechas de inversión. La incidencia de los fondos nacionales como experiencia de política de redistribución de los recursos en la inversión educativa para las jurisdicciones provinciales. Este rediseño institucional de las transferencias financieras educativas apunta a la eficiencia en el uso de los recursos del Estado nacional y de las jurisdicciones provinciales.

Para ello, se propone la creación del Fondo Nacional de las Desigualdades Educativas Provinciales (FONDEP) previendo la constitución de un fondo nacional para la disminución de las brechas en la inversión educativa por alumno en las instituciones educativas de gestión estatal entre las jurisdicciones provinciales.

Para el diseño del FONDEP se requieren establecer los criterios objetivos que se utilicen para la redistribución de los recursos adicionales, utilizando los avances de la revisión de las experiencias internacionales y regionales, previamente analizadas, surgen como dimensiones principales Alumnos y Escuelas y como variables de contexto, situación socioeconómica del estudiante y la familia, ámbito de localización ponderando más la ruralidad que lo urbano, entre las principales características a considerarse en el planteo del diseño del FONDEP.

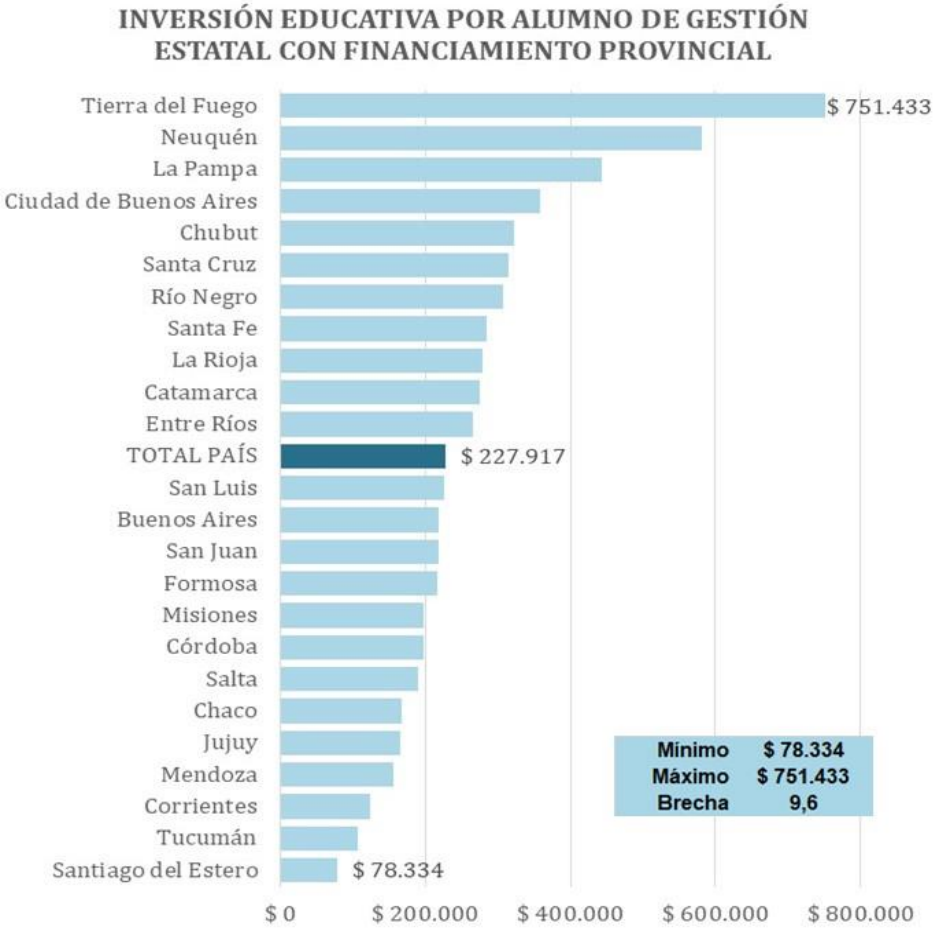
Esta simulación de estimación se realizó a nivel agregado provincial, aunque sirve como representación de la metodología y criterios para la reasignación de los recursos

incrementales a cargo del estado nacional y la afectación de los recursos provinciales con posibilidad y potencia de la disminución del gasto por alumno de gestión estatal para el año 2022.

Lógicamente, se requiere contar con la posibilidad de elaborar un sistema de costos escolares para determinar los insumos docentes en cada una de las instituciones que permitan asegurar los recursos mínimos promedio por alumno de manera generalizada en todo el sistema de educación básica y obligatoria.

Por ejemplo, a nivel agregado provincial, la disparidad de la inversión en educación por alumno de gestión estatal entre las provincias con financiamiento educativo provincial, para el año 2022, fue de 9,6 veces entre Santiago del Estero (la provincia que menor invierte) con $78.334 y Tierra del Fuego (la provincia que más invierte) con $751.433. Esta desigualdad resulta estructural y se encuentra correlacionada con la disponibilidad de recursos de origen provincial.

GRÁFICO 8: INVERSIÓN EDUCATIVA PROVINCIAL POR ALUMNO DE GESTIÓN ESTATAL (RECURSOS PROPIOS NETOS) -EN PESOS $ DE 2022-



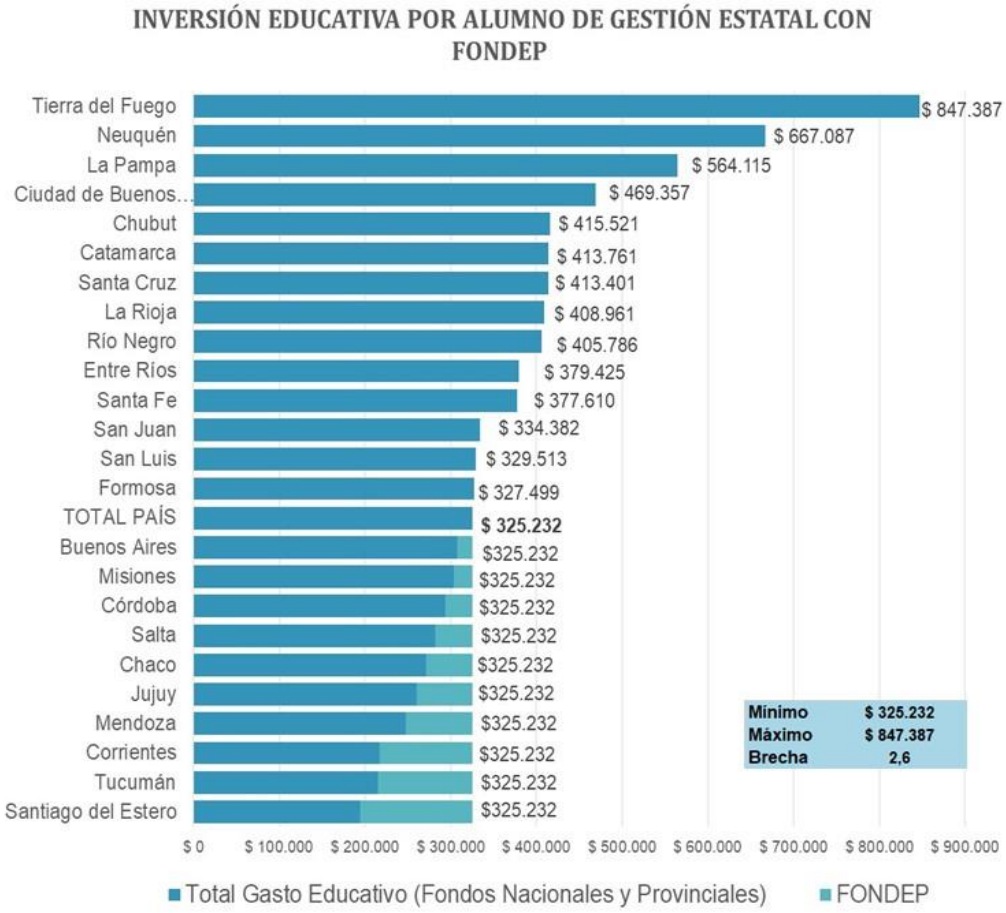
Fuente: elaboración propia en base a información de presupuestoabierto.gob.ar e IPC/INDEC.

Considerando los recursos de origen nacional y gracias al carácter redistributivo de la afectación de recursos proveniente del régimen de Coparticipación Federal de Impuesto (Transferencias Automáticas) y los fondos de los Programas Educativos Nacionales financiados desde el Ministerio de Educación de la Nación (Transferencias No Automáticas) la brecha se reduce a 4,4 veces entre ambas provincias (Santiago del Estero y Tierra del Fuego).

La situación de disparidad entre las provincias en torno a la inversión por fuente de financiamiento abre la posibilidad de profundizar sobre las implicancias de modificaciones de cada una en el marco de la redefinición de las relaciones intergubernamentales en materia de financiamiento educativo.

Asimismo, incorporando los recursos de origen nacional (TA y TNA) la brecha si bien se reduce genera que se ubiquen 10 jurisdicciones provinciales (Buenos Aires, Misiones, Córdoba, Salta, Chacho, Jujuy, Mendoza, Corrientes, Tucumán y Santiago del Estero) con una inversión educativa por alumno de gestión estatal inferior a la media nacional.

GRÁFICO 9: INVERSIÓN EDUCATIVA PROVINCIAL POR ALUMNO DE GESTIÓN ESTATAL CON FONDO NACIONAL DE LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS PROVINCIALES (RECURSOS PROPIOS – TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS Y TRANSFERENCIAS NO AUTOMÁTICAS) -EN PESOS $ DE 2022-



Fuente: elaboración propia en base a información de presupuestoabierto.gob.ar e IPC/INDEC.

Finalmente, si bien la simulación del FONDEP se realiza a nivel provincial, la información disponible a nivel nacional, como, por ejemplo, el Relevamiento Anual de Estadística Educativa permitiría caracterizar la cantidad de cargos y docentes por escuela según nivel y modalidad y en promedio de los alumnos que asisten. Asimismo, como detallamos previamente, el Estado nacional financia el FONID que le permitiría reconocer la masa salarial por escuela con el fin de cuantificar este indicador provincial agregado a nivel escolar desagregándose a nivel territorial hacia el interior de cada una de las jurisdicciones provinciales.

CAPÍTULO VI: Conclusiones y reflexiones finales

El financiamiento educativo en Argentina se apoya sobre un conjunto de leyes que establecen diferentes mecanismos de asignación de los recursos y un conjunto de metas de inversión en educación de manera concurrente para ambos niveles de gobierno, nacional y provincial

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

Estableciendo metas anuales, la LFE delimitó un sendero progresivo de incremento de los recursos para alcanzar la inversión del 6% del PIB en educación, ciencia y tecnología en el año 2010 y, posteriormente, la LEN estipuló una vez alcanzada la meta, el presupuesto conjunto del Estado nacional y las jurisdicciones provinciales destinado de forma exclusiva a la educación no podría ser inferior a 6% del PIB (excluyendo ciencia y tecnología). El análisis del periodo señala no sólo la necesidad de proteger la inversión educativa de los vaivenes macroeconómicos con nuevos instrumentos de financiamiento educativo sino también los desafíos vinculados a la estructura y mecanismos de asignación de recursos existentes en Argentina.

En la Argentina se registra una incipiente producción de investigación con base empírica, con un recorrido de algo más de cuarenta años, sobre la problematización de los efectos, causalidades y resultados vinculados a la relación entre la inversión educativa y el desempeño alcanzado por el sistema educativo. La caracterización de la producción de conocimiento a nivel nacional y subnacional permite ubicar y explorar el estado del arte en materia de investigación especializada en Argentina con desafíos futuros tendientes a indagar los efectos de la inversión educativa en relación con la eficiencia, equidad y justicia redistributiva del rol de las transferencias financieras en las relaciones intergubernamentales del país.

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

En ese marco, en la estructura del financiamiento educativo del país se pueden reconocer tres fuentes de financiamiento vigentes para sostener la educación del país, aunque poseen particularidades en torno a la naturaleza del gasto y la fuente de afectación de los recursos. Las tres fuentes de financiamiento: (1) los ingresos provenientes de impuestos provinciales; (2) los recursos nacionales transferidos automáticamente (TA) por el Ministerio de Hacienda siguiendo los criterios de la coparticipación y (3) los recursos transferidos no automáticamente (TNA) desde la cartera educativa nacional u otros ministerios nacionales.

Para conocer el destino de la inversión en educación según nivel de gobierno, en el análisis de la inversión educativa nacional es fundamental tener en cuenta tres consideraciones: 1) la asimetría en la correspondencia fiscal del federalismo nacional, provee al Estado nacional de mayores recursos en relación con sus gastos; 2) el presupuesto educativo del Estado nacional representa una porción minoritaria del gasto público total y 3) el Estado nacional tiene a su cargo el financiamiento de la educación Superior Universitaria haciendo sinuoso la cuantificación de la inversión destinada a la educación descentralizada en las jurisdicciones provinciales.

Por este motivo, a nivel nacional, se evidencian márgenes de acción para la readecuación de las partidas presupuestarias según periodos de gestión de gobierno. En efecto, identificar el destino de los fondos nacionales (y su reasignación) permite iluminar las

prioridades de política educativa financiada. En cambio, la afectación de recursos coparticipables produjo un efecto de reemplazo de fuente de financiamiento en las jurisdicciones provinciales. Esto implicó la disminución de la inversión provincial con recursos propios, generando un aumento de la incidencia de los recursos coparticipables de origen nacional en la estructura del financiamiento provincial. Resulta llamativo que esto sucediera en un contexto de mayor correspondencia fiscal, que les permitió disponer con mayor holgura financiera.

La combinación de mecanismos de asignación de recursos con criterios objetivos y transparentes y metas educativas explícitas sobre los cuales se promuevan políticas de financiamiento educativo se posicionan como la principal herramienta para imprimir mayores niveles de equidad educativa en las provincias. Por su parte, las provincias podrían explorar opciones y alternativas de optimización de los presupuestos educativos concentrados en salarios docentes jerarquizando la pirámide salarial y la carrera docente.

La revisión de la literatura especializada a nivel internacional y regional de los programas de transferencias condicionadas presenta hallazgos heterogéneos respectos las implicancias y los efectos de estas herramientas en el ámbito educativo. En general, los estudios concuerdan que son estrategias potentes pero que requiere de grandes desafíos en torno al diseño, implementación, monitoreo y evaluación.

En la Argentina se registra una incipiente producción de investigación con base empírica, con lo que se presentaron algunos efectos del programa de transferencias condicionadas socioeconómicas, como la Asignación Universal por Hijo, con efectos positivos en el ámbito educativo respecto a la matriculación, permanencia y terminalidad de los niveles educativos obligatorios.

El análisis de las relaciones intergubernamentales en el país se relaciona con la evolución histórica del federalismo fiscal que expone los vínculos y tensiones entre los distintos niveles de gobierno, Nación, Provincias y Ciudad de Buenos Aires en relación con la responsabilidad de la prestación de los servicios educativos y la disponibilidad de los recursos que permitan sostener su financiamiento. En este marco el rol de las transferencias financieras en educación se ubica como una estrategia potente para

disminuir las inequidades significativas que persisten entre las jurisdicciones provinciales.

Por este motivo, a nivel nacional, se evidencian márgenes de acción para la readecuación de las partidas presupuestarias según periodos de gestión de gobierno. En efecto, identificar el destino de los fondos nacionales (y su reasignación) permite iluminar las prioridades de política educativa financiada. En cambio, la afectación de recursos coparticipables produjo un efecto de reemplazo de fuente de financiamiento en las jurisdicciones provinciales. Esto implicó la disminución de la inversión provincial con recursos propios, generando un aumento de la incidencia de los recursos coparticipables de origen nacional en la estructura del financiamiento provincial. Resulta llamativo que esto sucediera en un contexto de mayor correspondencia fiscal, que les permitió disponer con mayor holgura financiera.

La afectación de recursos coparticipables produjo un efecto de reemplazo de fuente de financiamiento en las jurisdicciones provinciales. Esto implicó la disminución de la inversión provincial con recursos propios, generando un aumento de la incidencia de los recursos coparticipables de origen nacional en la estructura del financiamiento provincial. Diseñar y potenciar instrumentos de financiamiento con criterios objetivos (umbrales mínimos de gasto por alumno e incremento del esfuerzo nacional y provincial) que impulsen la direccionalidad gradual de los recursos permitirán cumplir con los niveles de inversión establecidos en la Ley de Educación Nacional.

La incidencia de los recursos de origen nacional coparticipables y de los fondos vía programas educativos nacionales contribuyeron a disminuir las inequidades de la inversión educativa por alumno de gestión estatal entre las jurisdicciones provinciales.

El análisis de la inversión provincial y el rol que allí juega el Estado nacional trajo al centro de la escena a las reglas que definen la dinámica del federalismo fiscal-educativo. La inversión educativa realizada en las provincias aparece apalancada por el predireccionamiento de una parte de sus recursos desde el origen nacional generó una mayor dependencia de los recursos nacionales respecto a los presupuestos educativos provinciales. Este apalancamiento se da a través de dos mecanismos: la afectación específica a Educación de una parte de los recursos coparticipados, y la recepción de

recursos transferidos desde el nivel nacional a través de transferencias no automáticas para la ejecución de los Programas Educativos Nacionales. La importancia de este predireccionamiento queda en evidencia tras el análisis de su rol en el gasto educativo que se ejecuta en las provincias, que protege una parte de los recursos de las pujas distributivas internas que en cada provincia se dan entre distintos sectores de política.

La propuesta del diseño de transferencias financieras educativas condicionadas en función de resultados propone la incorporación de la medición de indicadores del rediseño de los criterios sobre los cuáles se plantean las transferencias financieras en educación.

Finalmente, la combinación de mecanismos de asignación de recursos con criterios objetivos y transparentes y metas educativas explícitas sobre los cuales se promuevan políticas de financiamiento educativo se posicionan como la principal herramienta para imprimir mayores niveles de equidad educativa en las provincias. Por su parte, las provincias podrían explorar opciones y alternativas de optimización de los presupuestos educativos concentrados en salarios docentes jerarquizando la pirámide salarial y la carrera docente.

CAPÍTULO VII: Referencias bibliográficas

Accoto, A. L, Martínez, C. R., Mangas, M. y Paparas, R. (2016). Finanzas públicas y política fiscal: conceptos e interpretaciones desde una visión argentina. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Albuquerque, F. (1999), Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local. Comercio exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Vol. 49, Num. 8. México.

Almandoz, M. R. (2000). Sistema Educativo Argentino: escenarios y políticas. Editorial Santillana. Saberes para educadores.

Altavilla, C. (2018). Un análisis de las relaciones intergubernamentales en el federalismo argentino a 200 años de su independencia (1816-2016). Revista Estudia Política N° 45. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba, Argentina.

Al-Samarrai, S. y Lewis, B. (2021). The Role of Intergovernmental Fiscal Transfers in Improving Education Outcomes. World Bank.

Arandia Ledesma, I. C. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. En Reflexión Política, Año 4, No 8. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB.

Barham, T., Macours, K. y Maluccio, J. A. (2013). More Schooling and More Learning?. Effects of a Three-Year Conditional Cash Transfer Program in Nicaragua after 10 Years. Nota técnica N° IDB-WP-432. Banco Interamericano de Desarrollo.

Benedetti, F., Ibararán, P. y McEwan, P. (2015). Do Education and Health Conditions Matter in a Large Cash Transfer?. Evidence from a Honduran Experiment. Nota técnica N° IDB-WB-577. Banco Interamericano de Desarrollo.

Bernal, M. y Pizzolo, C. (2018). Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel. Universidad Nacional de Córdoba/ASTREA.

Bird, R. M. y Stauffer, T. (2001). Intergovernmental Fiscal Relations in Fragmented Societies. Fribourg: Institut du Federalisme.

Bird, R. M. y Vaillancourt, F. (1998). Fiscal Decentralization in Developing Countries. Cambridge: Cambridge University Press.

Bravo, H. (1968). Régimen fiscal de la educación nacional. Documento de Trabajo. Cuadernos del Centro de Investigaciones Educativas (CICE). Buenos Aires, Argentina.

Bravo, A. P. (1987). El Congreso Pedagógico en el Congreso Nacional de 1882. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Brennan, B. y Buchanan, J. M. (1977). Towards a tax Constitution for leviathan. Journal of Public Economics. Vol. 8.

Brennan, B. y Buchanan, J. M. (1978). Tax instruments as constraints on the disposition of public revenues. Journal of Public Economics. Vol. 9.

Brennan, B. y Buchanan, J. M. (1980). The power to tax: Analytical Foundatims of a Fiscal Constitution. Cambridge University Press, New York.

Capello, M., Figueras, A., Airaudo, F. y Degiovanni, P. (2015). Sistema de Transferencias y Nivelación Fiscal. Una Comparación Internacional. L Reunión Anual. Asociación Argentina de Economía Política. Salta, Argentina.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006). RAMO 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas N° 36. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Nación. México.

Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002). Descentralización Fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado. Seminario "Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos personales. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie Nº 47, Gestión Pública.

Claus, A. (2021a). Financiamiento educativo en América Latina. Revista de Propuesta Educativa N° 52, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.

Claus, A. (2021b). Impactos de la extensión de la jornada escolar en América Latina y el Caribe. En Revisión de la literatura mundial y buenas prácticas de formación integral. Documento Técnico: Programa de Aceleración del ODS4 para Bogotá. Programa de las

Naciones Unidades para el Desarrollo (PNUD) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Claus, A. y Bucciarelli, M. (2020a). El financiamiento educativo en Argentina: el desafío de la equidad bajo un esquema federal. Documento de Trabajo N°194. Buenos Aires: CIPPEC.

Claus, A. (2020b). La desigualdad estructural de la inversión educativa por alumno en Argentina entre 1991-2019. Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 10, n. 17. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação.

Claus, A. (2019a). El financiamiento educativo en América Latina: entre balances y desafíos. Dossier de Revista Propuesta Educativa N° 52, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina.

Claus, A. (2019b). La Relación Fiscal-Educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos. Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 9, n. 16. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação.

Claus, A. y Sánchez, B. (2019c). El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década. Documento de Trabajo N° 178. Buenos Aires: CIPPEC.

Claus, A. (2018a). El impacto de la infraestructura escolar en los aprendizajes de las escuelas secundarias. III Congreso Latinoamericano de Medición y Evaluación Educacional (COLMEE 2018). INNEd, INEE, MIDE-UC, INEVAL, Montevideo, Uruguay.

Claus, A. (2018b). Planificación y Presupuesto Educativo: hacia la trazabilidad de los recursos educativos. Ponencia presentada en V Conferencia de Reunión de Planificación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Claus, A. (2017). La Paritaria Nacional Docente y la política de Salarios Mínimos Docentes en la Argentina entre 2005 y 2016: Impacto, limitaciones y desafíos. Revista

Estado y Políticas Educativas Nº 9. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina.

Claus, A. (2015). Estudio de Costo-Beneficio del Informe Evaluativo Final del Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU), Préstamo N° 2424/OC-AR. Organización de Estados Iberoamericanos, Argentina.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2024). Informe de monitoreo 2023 de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33 del ámbito social. CONEVAL, Ciudad de México, México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010), Metas educativas 2021: estudio de costos, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016), Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible (LC/G.2660/Rev.1), Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017), Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos, (LC/FDS.1/4), Santiago de Chile.

Consejo Nacional de Políticas Sociales de la República Argentina (CNPS) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, 2017, Buenos Aires, Argentina.

Consejo Nacional de Políticas Sociales de la República Argentina (CNPS) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, 2017, Buenos Aires, Argentina.

Edo, M. y Marchionni, M. (2018). El impacto de la AUH en la educación: más allá de la asistencia escolar. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). Universidad Nacional de La Plata.

Heracleous, M., González Flores, M. y Winters, P. (2016). Conditional Cash Transfers and Schooling Decisions: Evidence from Urban Mexico. Nota técnica N° IDB-WB-721. Banco Interamericano de Desarrollo.

Garriga, M. y Rosales, W. (2013). Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones. EDULAP.

Jordana, J. (2002a). La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina. Este trabajo forma parte de una investigación sobre el desarrollo de las relaciones intergubernamentales en América Latina, en relación con las políticas sociales, realizada por el autor durante una estancia en el Instituto Interamericano de Desarrollo Social (Washington DC), en el marco de un programa de intercambio académico patrocinado por la Unión Europea.

Jordana, J. (2002b). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. Proyecto Conjunto Indes Comunidad Europea. Documento De Trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo. (BID)

Lamarra, N. F. (2010). Reflexiones sobre la planificación de la educación en la Argentina en América Latina Evolución, crisis, desafíos y perspectivas. Material publicado por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Argentina.

Llach, J. J. (2013). Federales y Unitarios en el Siglo XXI. Editorial Temas.

Matus, C. (2006), Planificar para gobernar: el método PES. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.

Matus, C. (2007a), Teoría del Juego Social. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.

Matus, C. (2007b), Adiós, Señor Presidente. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.

Matus, C. (2007c), Los tres cinturones del gobierno. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.

Matus, C. (2007d), Método Altadir de Planificación Popular (MAPP). Lugar Editorial. Argentina.

Millan, T. M., Barham, T., Macours, K., Maluccio, J. A. y Stampi, M. (2016). ¿ Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers in Latin America: Review of the Evidence. Nota técnica N° IDB-WB-732. Banco Interamericano de Desarrollo.

Minassian, T. T. (1997). Fiscal Federalism in Theory and Practice. International Monetary Fund.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2003). Descentralización y estrategias en educación: caso Argentina. Centro Nacional de Información Documental Educativa.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2005). A cien años de la Ley Láinez. Sociedad Argentina de Historia de la Educación.

Mesa-Lago, C. (2005). Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social. Documentos de Proyectos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Medina, A. y Narodowski, P. (2019). Enfoques y herramientas para el gobierno de la salud. Miño y Dávila.

Morduchowicz, A. (2019). El financiamiento educativo argentino. En El financiamiento educativo en América Latina: entre balances y desafíos. Dossier de Revista Propuesta Educativa N° 52, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina.

Morduchowicz, A. (2011). La asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina. En Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à Educação no Brasil, IPEA. Brasil.

Morduchowicz, A. y Arango, A. (2010). Diseño institucional y articulación del federalismo educativo. Instituto Internacional de Planeamiento Educativo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Morduchowicz, A. (2008). Hitos y hiatos del federalismo fiscal-educativo argentino. Instituto Internacional de Planeamiento Educativo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Morduchowicz, A. (2003). Discusiones de economía de la Educación. Losada. Buenos Aires, Argentina.

Morduchowicz, A. (2002). El federalismo fiscal-educativo argentino. En Políticas Educativas y Territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno. IIPE – UNESCO. Buenos Aires.

Morduchowicz, A. (2002). El financiamiento educativo en Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales. IIPE – UNESCO. Buenos Aires.

Musgrave, R. (1959). The Theory of Public Finance. McGraw Hill. New York.

Musgrave, R. (1983). Who should tax, where and what? en Tax Assignment in Federal Countries. McLure. C. (ed). Australian National University Press. Canberra.

Mwinjuma, J. S., Kadir, S. A., Hamzah, A. y Basari, R. (2015) A Review of Characteristics and Experiences of Decentralization of Education. Vol. 3 No. Australian International Academic Centre. International Journal of Education & Literacy Studies. Australia.

Narodowski, P. (2016). Las diversas formas del desarrollo. Documento de Trabajo. Periferia Activa. Universidad Nacional de La Plata.

Narodowski, P., Naclerio, A. y De Santis, G. (2016). Teoría y Política Macroeconómica. Aplicaciones a la Economía Argentina. EDULAP.

Narodowski, P. y Castillo, K. (2024). La descentralización fiscal en países sin convergencia. El caso argentino y la problemática de la provincia de Buenos Aires. Documento Mimeo. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Oates, W. E. (1972). Fiscal federalism. Edición en español: Federalismo Fiscal, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

Oates W.E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature.
Palamidessi, J., Suasnábar, C. y Galarza, D. (2007). Educación, Conocimiento y Política.. FLACSO-MANANTIAL.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios, 2010, Madrid, España.

Palamidessi, M., Gorostiaga, J., Suasnábar, C. y Isola, N. (2018). Investigation y política educative en la Argentina post-2000. Aique.

Piffano, H. (2005). Notas sobre federalismo fiscal. Enfoques normativo y positivo. PrEBi/SeDiCI, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Petrei, H. (1989). El gasto público en educación. Edición HP.

Porto, A. (2003). Capacidad, Necesidad y Situaciones Fiscales Provinciales en las Políticas Públicas Argentinas. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas. Documento sobre Federalismo Fiscal Nº 6.

Porto, A. (2008). El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino. Documento de Trabajo N° 71, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata.

Porto, A. (2021). Evolución del Sector Público Argentino en el largo plazo 1990-2018. Gastos, Recaudación y descentralización. CEFIP.IIE. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata.

Quintero Londoño, Y. (2021). Descentralización, reforma de la gestión y autonomía de la escuela en Colombia: la experiencia de la certificación en el municipio de Sabaneta. Tesis de Maestría. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

Reimers, F., De Shano da Silva, C. y Trevino, E. (2006). Where is the ¨education¨ in condicional cash tarsnfers in education?. Institute for Statistics, UNESCO.

Rezzoagli, L. C. y Cammarata, M. (2017). (Re) discutir el federalismo fiscal como instrumento de desarrollo social en la República Argentina. Revista Finanzas y Política Económica vol. 9, núm. 1. Universidad Católica de Colombia.

Rinaldi, F. M. y Leone, L. (2023). Conditional cash transfers in OECD countries: a realist synthesis. Police and Practice Reviws. Frontiers in Sociology.

Riquelme, G. C. (2023). La Construcción del Campo de la Economía de la Educación. Editorial de la Universidad Nacional del Sur y Editorial universitaria de Buenos Aires.

Rivas, A., Bezem, P. y Mezzadra, F. (2012). Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. CIPPEC.

Rivas, A., Rossignolo, D. y Filc, G. (2012). ¿Cómo distribuir la educación? Los efectos distributivos de las metas educativas, el gasto público y los impuestos en la Argentina. Documento de Trabajo N° 95. CIPPEC.

Rivas, A. y Dborkin, D. (2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina?. Documento de Trabajo N° 162. CIPPEC.

Ruiz, G. (2012). La estructura académica argentina: análisis desde la perspectiva del derecho a la educación. EUDEBA.

Salazar, E. S. (2023). Aportaciones federales y el principio compensatorio: una revisión a las fórmulas de los fondos. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. México.

Stampini, M., Martinez-Cordova, S., Insfran, S. y Harris, D. (2016) ¿Pueden las transferencias monetarias condicionadas ubicar a los niños en mejores escuelas secundarias?. Evidencia del PATH en Jamaica. Nota técnica N° IDB-TN-1125. Banco Interamericano de Desarrollo.

Sampieri, R. H., Collado, C. F. y Baptista Lucio, M. P. (2010). Metodología de la investigación. McGrawHill Educación. México.

Scioscioli, S. (2015). La educación básica como derecho fundamental. Editorial de la Universidad de Buenos Aires.

Silveira, I. M, Lima, J. E., Teixeira, E. C. y Silva, R. G. (2017). Avaliação do efeito do FUNDEB sobre o Desempenho dos alumnos do ensimo médio no Brasil. Pesquisa e planejamento económico, v. 47, n. 1. IPEA. Brasil.

Souto, M. (2016). Transferencias directas a escuelas: reflexiones sobre prácticas en América Latina. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO.

Sunstein, C. y Holmes, S. (2011), El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos. Siglo XXI. Argentina.

Tedesco, J. C. (2015). La Educación argentina hoy: la urgencia del largo plazo. Siglo XXI. Argentina.

Tiebout, C. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy.

UNESCO (2023). Guías metodológicas para la producción de indicadores para un marco de monitoreo. OREALC/UNESCO Santiago y UNESCO San José.

Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina (2010), Presidencia de la Nación, Argentina.

Wright, Deil S. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. México, D.F.,

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.