



## **Propuesta de Barómetro del Financiamiento Educativo**

La sanción de la Ley No 26.075 de Financiamiento Educativo en Diciembre de 2005 estableció la meta de alcanzar el 6% de la participación del PBI destinado a Educación, Ciencia y Tecnología. En el contexto del federalismo argentino y luego de la transferencia de servicios educativos nacionales de los años '90, las jurisdicciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires tienen a cargo el financiamiento de aproximadamente el 75% del presupuesto educativo consolidado, como responsables directas de la gestión de la educación no universitaria. Por ello resulta central monitorear los esfuerzos que realizan año tras año las provincias para garantizar la inversión educativa como mecanismo clave para cumplir con las distintas condiciones necesarias para el ejercicio del derecho integral a la educación.

El *Grupo “Compromiso con el Financiamiento Educativo”* está integrado por Organizaciones de la Sociedad Civil<sup>1</sup> que trabajan en cuestiones vinculadas con la educación y los derechos de la infancia y juventud. Su objetivo central es generar diálogos informados y consensos para garantizar una inversión educativa adecuada, justamente distribuida y utilizada con eficiencia. En esa dirección, sus actividades incluyen la generación de redes de trabajo entre organizaciones de distintas provincias, con el fin de discutir estrategias para incidir en aumentar y mejorar la calidad de la inversión educativa.

Pese a la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo, muchas jurisdicciones siguen atravesando situaciones críticas que en algunos casos se manifiestan en conflictos docentes. Además de atender las demandas específicas de los docentes, creemos necesario ampliar la mirada y mostrar las relaciones estrechas del financiamiento educativo con la igualdad y la calidad de la educación. Creemos firmemente que una postura constructiva implica apoyar a los docentes, al Estado a nivel nacional y provincial y a la sociedad en su conjunto, a través de un análisis claro y concreto de las distintas variables intervinientes para lograr los objetivos que se propuso la Ley de Financiamiento Educativo.

---

<sup>1</sup> *Las organizaciones que lo integran son. Cáritas Argentina, CIPPEC, Asociación Conciencia, Foro del Sector Social, Fundación Lúminis, Fundación SES y Fundación Ethos. Para la elaboración del presente documento y del Barómetro del Financiamiento Educativo trabajaron únicamente: Cáritas Argentina, CIPPEC, Foro del Sector Social, Fundación Lúminis, Fundación SES y Fundación Ethos. Véase: <http://cippec.org/mlfe/a1.php?id=4>. Contacto: [e-financiamientoeducativo@fundses.org.ar](mailto:e-financiamientoeducativo@fundses.org.ar)*

Partiendo de este diagnóstico, el *Grupo “Compromiso con el Financiamiento Educativo”* se propuso elaborar un instrumento de calidad técnica y creatividad comunicativa para aportar más elementos a las discusiones presupuestarias por la educación en cada jurisdicción. Para ello hemos elaborado el *Barómetro del Financiamiento Educativo*, como una herramienta novedosa que tiene los siguientes objetivos:

- (a) Sistematizar los indicadores de influencia política directa sobre el financiamiento educativo y medir año tras año su evolución en todas las jurisdicciones.
- (b) Difundir los resultados ampliamente, para generar consensos sobre los esfuerzos que realizan las provincias y sobre las responsabilidades estatales asumidas para garantizar el derecho a la educación mediante el financiamiento público.

El *Barómetro del Financiamiento Educativo* presenta 7 indicadores (descritos en el anexo de especificaciones técnicas) del financiamiento educativo provincial. Todos los indicadores cumplen con un criterio: se trata de variables de influencia política directa. Esto implica que las autoridades políticas tienen las herramientas para mejorar los resultados de cada una de estas variables año tras año.

Si bien cada indicador supone esfuerzos y compromisos políticos diferenciados, se trata de aspectos que permiten emitir un juicio de valor acerca de las prioridades políticas en relación con la educación, a partir de la comparación inter-jurisdiccional y de la evolución temporal de cada provincia. Esto no supone que sea sencillo ni exento de discusiones democráticas el avance en cada variable, pero permite comprender mejor los esfuerzos realizados por las autoridades políticas cada año.

Como complemento del *Barómetro*, se presentará para cada provincia una *Ficha de Contexto*, donde se exponen diversos indicadores económicos, sociales y educativos. Allí sí se trata de indicadores de influencia política indirecta. Es decir que en estos casos el *Grupo “Compromiso con el Financiamiento Educativo”* no asume un juicio de valor por lo realizado en cada provincia, ya que se trata de variables más estructurales que no pueden ser modificadas año tras año y que dependen de fuertes condicionantes históricos. Esto no quita que exista una responsabilidad política sobre los factores analizados en las *Fichas*, por eso se exponen a contra-página del *Barómetro*, con el doble fin de contextualizar los indicadores de esfuerzo y de observar los objetivos educativos que ese financiamiento estatal debe aspirar a mejorar.

Para elaborar el *Barómetro* se tuvieron en cuenta dos criterios:

- (a) Rigurosidad técnica: todos los indicadores fueron elegidos por tratarse de los que creemos mejor reflejan el compromiso político directo con el financiamiento educativo de cada provincia (entre las estadísticas actualmente disponibles).
- (b) Destreza comunicacional: se construyó un índice valorando diferencialmente estos indicadores para alcanzar un puntaje máximo total de 10 puntos. Esto favorece la

comunicación sencilla de los resultados del *Barómetro*, si bien siempre recomendamos una lectura crítica y profunda de las variables seleccionadas.

Un trabajo de estas características no está exento de dificultades. La primera de ellas es la falta de otros indicadores complementarios que midan cuestiones claves a considerar al evaluar el compromiso con el financiamiento educativo de cada gobierno provincial. Por ejemplo, carecemos de buenos indicadores vinculados con la eficiencia de la inversión educativa o de indicadores que permitan comparar inversiones estratégicas dentro del presupuesto educativo. En este sentido, consideramos central avanzar en el diseño de estadísticas que permitan medir los avances en cada una de las metas educativas planteadas por los marcos legales recientes. Así, en futuras ediciones del *Barómetro del Financiamiento Educativo* se pretende tomar en cuenta nuevos indicadores que permitan analizar la calidad de la inversión educativa y su distribución según las prioridades establecidas por la legislación reciente.

Otro problema que una herramienta de estas características asume es que algunos de los indicadores seleccionados valoran como exclusivamente positivo que se invierta más en educación. Evidentemente nuestra propia definición como Grupo nos compromete con el aumento de la inversión educativa, pero sería irresponsable plantear que cualquier aumento es positivo en sí mismo. Así, el *Barómetro* no podrá detectar si una provincia ha decidido invertir tanto más en educación que ha puesto en riesgo sus cuentas provinciales o ha desinvertido otras áreas de gobierno. Para ello presentamos datos complementarios en la *Ficha de Contexto*, que permitirán comprender mejor cada una de las variables seleccionadas en el *Barómetro*.

La **presentación en sociedad** del *Barómetro del Financiamiento Educativo* se propone a través de la siguiente modalidad:

Su lanzamiento inicial no publicará los datos de las provincias, sino los indicadores seleccionados. Se propone difundir primero la herramienta para que los actores sociales y gobiernos provinciales puedan realizar observaciones y comentarios, a incorporar en la definición final de los indicadores y de la estrategia comunicacional.

Después de este proceso de difusión y debate, se afinará la herramienta definitiva y se harán públicos los resultados con amplia difusión para su consulta permanente. Se estima que la consulta abierta durará dos meses (octubre y noviembre) y que los resultados se harán públicos a comienzos de diciembre de 2007.

**Ficha técnica: Definiciones de los indicadores utilizados**

**1) Gasto educativo frente al gasto total.**

El gasto educativo frente al gasto total es un indicador clave que refleja el esfuerzo financiero por la educación que realiza un gobierno. Este indicador se calcula como la relación, expresada en porcentaje, entre el gasto público destinado a educación y el gasto público total en un periodo determinado (en este caso el presupuesto anual).

Fuente: elaboración propia en base a datos Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo; y Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

**2) Evolución frente al año anterior del dato 1.**

La evolución del gasto educativo frente al gasto total de un año respecto del año anterior muestra en qué medida ha crecido (o disminuido) la importancia del gasto educativo en el gasto público total entre dos periodos.

Fuente: elaboración propia en base a datos Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo; y Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

**3) Gasto por alumno frente a recursos fiscales por habitante en edad escolar.**

Este indicador relaciona una dimensión financiera del sector educativo, el gasto por alumno, con una expresión de la riqueza del estado provincial, como son los recursos fiscales por habitante. El indicador mide entonces el esfuerzo financiero por la educación, que representa cuánto invierte en educación un gobierno en relación a sus recursos fiscales disponibles.

El gasto por alumno es el cociente entre el gasto público en educación y la cantidad de alumnos. En este caso se calcula solamente para el sector de gestión pública, por lo tanto los alumnos corresponden a este sector de gestión, y del gasto educativo se sustraen las transferencias al sector privado. Los recursos fiscales por habitante se calculan como el cociente entre el total de recursos fiscales disponibles y la población en edad escolar (0 a 17 años).

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) y Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo; y Ministerio de Economía y Producción, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

#### **4) Evolución frente al año anterior del dato 3.**

La evolución del gasto por alumno frente a recursos fiscales por habitante en edad escolar de un año respecto del año anterior muestra en qué medida ha variado el indicador entre dos momentos distintos en el tiempo.

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) y Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo; y Ministerio de Economía y Producción, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

#### **5) Evolución del salario real (Diciembre 06 / Diciembre 05).**

La evolución del salario real muestra el crecimiento (o disminución) del salario docente teniendo en cuenta el efecto de la inflación. Esto lo diferencia de la variación nominal del salario, que tiene en cuenta los valores monetarios de cada momento del tiempo sin incorporar la variación de precios entre esos dos momentos. El valor real del salario representa su verdadero poder de compra.

El salario testigo que se utiliza en el indicador es el correspondiente a un maestro de jornada simple de enseñanza común del nivel primario. Es el total de remuneración bruta con 10 años de antigüedad.

El salario real surge de dividir el salario nominal por un índice que representa la variación de los precios al consumidor (mecanismos de deflación).

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Coordinación General Estudio de Costos del Sistema Educativo, e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

#### **6) Índice de información disponible sobre financiamiento educativo, según Ley Nº 26.075 (datos de Abril 2007).**

La Ley de Financiamiento Educativo Nº 26.075 establece en su Artículo 16°:

*“A los efectos de dotar de una mayor transparencia a la gestión pública, la estructura programática de los presupuestos anuales de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá reflejar en forma separada la asignación de los recursos transferidos en virtud de lo establecido por el artículo 4° y afectados en virtud de lo establecido por el artículo 5° de la presente ley, de modo de facilitar su seguimiento, monitoreo y evaluación en los términos que establezca la reglamentación de la presente ley.*

*El Gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán presentar regularmente la información sobre la ejecución presupuestaria de los recursos asignados a la educación, informando en particular sobre el gasto por alumno, la participación del gasto en educación en el gasto público total, el grado de cumplimiento de las metas físicas y financieras comprometidas y las inversiones realizadas en el período. Esta información deberá estar*

*disponible públicamente en sus páginas web durante el año de ejecución presupuestaria, para corroborar el cumplimiento de las metas establecidas en la presente ley.*

*El Consejo Federal de Cultura y Educación será el organismo encargado de evaluar el funcionamiento del sistema de información física y financiera conforme a los clasificadores presupuestarios utilizados por la Ley N° 25.917 con el objeto de garantizar la homogeneidad de la información y el estricto cumplimiento de los compromisos entre las partes.”*

El índice de información disponible sobre financiamiento educativo mide el nivel de acceso público a la información de presupuesto educativo. Se ha construido sobre la información disponible en Abril 2007 en cada provincia en base a las siguientes variables:

- a) Información sobre el presupuesto 2006
- b) Información sobre la ejecución presupuestaria del año 2006.
- c) Información sobre la ejecución presupuestaria del año completo.
- d) Información sobre la ejecución presupuestaria desagregada por finalidad educación 2006.
- e) Información sobre el presupuesto 2007.

El cálculo del índice se conforma asignando 2 puntos a cada una de las variables mencionadas, en los casos en que dicha información fuera publicada en sus respectivas páginas web. De lo contrario, se asigna un punto a cada una de las variables correspondientes si dicha información fue proporcionada a través de los pedidos de información realizadas a cada una de las jurisdicciones. Así, a cada provincia le corresponderá un valor que varía de 0 a 10, que se podrá interpretar con la siguiente categorización:

- 0 – 4: Baja transparencia en la información sobre financiamiento educativo.
- 5 – 7: Transparencia media de la información sobre financiamiento educativo.
- 8 – 10: Alta transparencia de la información sobre financiamiento educativo.

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por las páginas web de los Ministerios de Economía y Hacienda de las Provincias y pedidos de información realizados a cada una de las jurisdicciones.

### **7) Cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (diferencia ejecutado vs meta).**

Este indicador expresa la diferencia (en porcentajes) entre el presupuesto ejecutado en educación en cada provincia y las metas anuales de financiamiento educativo estipuladas para cada provincia según la Ley N° 26.075.

Debe destacarse que el indicador se refiere a presupuesto ejecutado y no al presupuesto aprobado, ya que este último puede sufrir alteraciones durante el ejercicio presupuestario.

*Barómetro del Financiamiento Educativo Provincial – Grupo de Compromiso con el  
Financiamiento Educativo*

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativa; Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo; e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

<b>Ficha técnica: Construcción del Índice</b>
---

**Criterios identificados según variable para el puntaje:**

**1. Gasto educativo frente al gasto total 2005:**

- Menor al promedio en 1% o más no suma puntaje (0).
- Menor al promedio en menos de 1% y mayor al promedio en menos de 1% suma 1 punto.
- Mayor al promedio en un 1% o más suma 2 puntos.

**2. Evolución frente al año anterior (2004) de la variable 1:**

- Evolución positiva suma 1 punto.
- Evolución negativa no suma puntaje (0).

**3. Gasto por alumno frente a recursos fiscales por habitante en edad escolar:**

- Menor al promedio en 1% o más no suma puntaje (0).
- Menor al promedio en menos de 1% y mayor al promedio en menos de 1% suma 1 punto.
- Mayor al promedio en un 1% o más suma 2 puntos.

**4. Evolución frente al año anterior (2004) de la variable 3:**

- Evolución positiva suma 1 punto.
- Evolución negativa no suma puntaje (0).

**5. Evolución del salario real:**

- Evolución positiva suma 1 punto.
- Evolución negativa no suma puntaje (0).

**6. Índice de información disponible sobre financiamiento educativo:**

Categorización:

- Alta suma 2 puntos.
- Media suma 1 punto.
- Baja no suma puntaje (0).

**7. Cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075:**

- Sí: suma 1 punto.
- No: no suma puntaje (0).

**Aclaraciones:**

- El máximo puntaje que se puede alcanzar es 10 puntos y el mínimo puntaje 0.
- Para conformar la ubicación en el ranking de provincias para cada variable, clasificamos a cada una de ellas desde 1 a 24 (mayor a menor performance).

<b>Barómetro del Financiamiento Educativo</b>
---

Variables	Valor	Promedio provincial	Ubicación en el ranking de provincias	Puntos sumados para el índice
1. Gasto educativo frente al gasto total 2005				
2. Evolución frente al año anterior (2004) del dato 1				
3. Gasto por alumno frente a recursos fiscales por habitante en edad escolar 2005				
4. Evolución frente al año anterior (2004) del dato 3				
5. Evolución del salario real Diciembre 06/Diciembre 05				
6. Índice de información disponible sobre financiamiento educativo (datos de abril 2007)				
7. Cumplimiento de la ley de financiamiento educativo (diferencia ejecutado vs meta)				
<b>Puntaje Total</b>				

**Fuente:** CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción, Páginas web de los Ministerios de Economía y Hacienda de las Provincias e INDEC.

**Nota:** En el futuro se pretende incluir nuevos indicadores que permitan analizar la calidad de la inversión educativa y su distribución según las prioridades establecidas por la legislación reciente, por ejemplo: (a) asignación de recursos destinados a garantizar la inclusión y permanencia escolar, (b) asignación de recursos destinados al incremento de escuelas de jornada extendida o completa, (c) la asignación de recursos destinados a formación y actualización docente, incluyendo equipos técnicos para la administración central; (d) la asignación de recursos destinados a garantizar el incremento de la inclusión al nivel inicial en las salas de 3, 4 y 5 años.

**Ficha de Contexto Social, Económico y Educativo**

VARIABLES	Valor	Promedio jurisdicciones
1. PBG por habitante 2004 (en pesos)		
2. Recursos corrientes totales por habitante 2005 (en pesos)		
3. Recursos de origen nacional por habitante 2005 (en pesos)		
4. Recursos coparticipados por habitante 2005 (en pesos)		
5. Recursos propios por habitante 2005 (en pesos)		
6. Gasto total 2005 (en millones de pesos)		
7. Gasto educativo 2005 (en millones de pesos)		
8. Gasto por alumno estatal 2005 (en pesos)		
9. Nivel de pobreza (*)		
10. Nivel de desigualdades en los ingresos (**)		

VARIABLES	Valor	Promedio jurisdicciones
1. Tasa neta de escolarización nivel inicial 2001		
2. Tasa neta de escolarización primaria 2001		
3. Tasa neta de escolarización secundaria 2001		
4. Porcentaje de analfabetismo 2001		
5. Salario docente inicial provincial de bolsillo (***)		
6. Porcentaje de alumnos en el sector privado 2005		
7. Porcentaje de habitantes en edad escolar 2005		
8. Matrícula total 2005		
9. Cantidad de establecimientos educativos 2005		
10. Cantidad de docentes 2004		

Aclaraciones:

(\*) Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza. Partidos del Conurbano. Primer Semestre 2006.

(\*\*) Brecha de pobreza: es la diferencia entre el ingreso total familiar promedio del hogar pobre y la canasta básica total promedio del hogar pobre.

Primer Semestre 2006.

(\*\*\*) Salario Maestro Nivel Primario Jornada Simple sin antigüedad en pesos.

Financiamiento Provincial. Diciembre 2006.

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción, Páginas web de los Ministerios de Economía y Hacienda de las Provincias, Censo Nacional de Población y Vivienda, INDEC y CEPAL.