



DERECHO A LA EDUCACIÓN Y FINANCIAMIENTO EDUCATIVO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Informe: Acceso a información y transparencia presupuestaria en la provincia de Buenos Aires

Autoría: Olivia Minatta y Julieta Izcurdia

Revisión y aportes: Gonzalo Permuy, Mariela Galeazzi y Maria Emilia Mamberti.

Diseño y Edición: Mercedes Borzone.

Para citar este informe: Centro para la Implementación de Derechos Constitucionales (CIDC), “Derecho a la educación y financiamiento educativo en la Provincia de Buenos Aires” (2019).

Este informe fue realizado para el proyecto [“Camino al Aula: Hacia la igualdad Educativa en la Provincia de Buenos Aires”](#). El proyecto nace con el objetivo de apoyar a la comunidad de Cuartel V, Municipio de Moreno, a buscar soluciones a la aguda problemática de falta de vacantes escolares en nivel inicial y primaria. Este documento se ocupa de analizar uno de los factores de dicho problema: las falencias en la producción y/o procesamiento de información educativa por parte del estado provincial. Asimismo, propone recomendaciones desde un enfoque de derechos humanos, con intención de colaborar al perfeccionamiento de las políticas públicas educativas.

Otros informes elaborados en el marco de este proyecto:

- Acceso a información y transparencia presupuestaria en la provincia de Buenos Aires.
- Falta de vacantes e infraestructura escolar. Información clave para desarrollar políticas públicas para la igualdad educativa en la Provincia de Buenos Aires.
- Falta de vacantes en los niveles inicial y primario. Cuartel Cuartel V, Moreno, Provincia de Buenos Aires: un caso testigo

ÍNDICE

1. [Introducción](#)

- ¿ Por qué es importante analizar el presupuesto?
- Aclaración metodológica.

2. [El alcance del derecho a la educación, las obligaciones estatales y sus consecuencias presupuestarias](#)

3. [¿Quién y cómo se financia el gasto educativo en la Provincia de Buenos Aires?](#)

3. I. [Fondos ejecutados por entidades provinciales](#)

- a.) El gasto en la Provincia según finalidad/función y algunas comparaciones para la función educación
- b.) El presupuesto en infraestructura escolar según categorías de programas

3. II. [Fondos que no ejecuta la provincia: transferencias en materia educativa](#)

- a.) Fondo Educativo Provincial
- b.) Fondo Compensador y Consejos Escolares

3. III. [El gasto en infraestructura escolar y las transferencias a escuelas privadas](#)

4. [Conclusión y recomendaciones](#)

5. [Anexo](#)

RESUMEN EJECUTIVO

La falta de infraestructura escolar adecuada es una problemática estructural en la Provincia de Buenos Aires, que aqueja a todos los niveles de enseñanza obligatoria: inicial, primaria y secundaria. En muchos distritos escolares, las escuelas se encuentran en situación de emergencia por no cumplir con las condiciones mínimas de seguridad o no contar con los servicios básicos para dar clases.

Miles de niñas y niños de la provincia no asisten a la escuela primaria porque no cuentan con una vacante en los establecimientos cercanos a sus hogares. Solo en el municipio de Moreno, en 2020 más de 2.500 estudiantes están en esta situación. En otros casos, asisten a establecimientos superpoblados porque no cuentan con los recursos económicos para trasladarse diariamente a escuelas más lejanas.

Ello sucede a pesar de que **la Provincia de Buenos Aires tiene la obligación constitucional y legal de garantizar el derecho a una educación adecuada y de calidad de todos los niños y niñas, desde el nivel inicial hasta la secundaria.** Esta obligación significa que debe asegurar el contenido mínimo del derecho y que su ejercicio sea en igualdad de condiciones y, para hacerlo debe tomar medidas suficientes para compensar las situaciones de desigualdad existentes. Por ejemplo, debe garantizar más recursos para los distritos más pobres y escuelas con vacantes disponibles cercanas a los hogares con mayores necesidades.

En ese contexto, **analizar el presupuesto permite evaluar cuánto invierte el Estado en infraestructura escolar, y así determinar si cumple sus obligaciones financieras en materia educativa.** Por ejemplo, a fin de determinar si la inversión pública en educación es suficiente para garantizar el piso mínimo del derecho a la educación: para construir escuelas, designar personal docente y no docente, disponer tecnología necesaria para el aprendizaje, etc.; o bien si ese gasto es eficiente, porque podría ser suficiente, pero mostrar una mala administración.

Mirar el presupuesto también permite evaluar si las mayores asignaciones se distribuyen de manera equitativa para los sectores que más lo necesitan -y por tanto, iguala-, si se lo hace de manera progresiva para alcanzar a todas las niñas y niños o, por el contrario, se recorta el presupuesto o se sub-ejecuta. Este análisis, a su vez, contribuye a entender si el Estado cumple con su obligación de destinar el máximo de sus recursos disponibles para garantizar el derecho en la mayor medida posible.

En la Provincia de Buenos Aires, las fuentes de financiamiento educativo son recursos con asignación específica transferidos por Nación y recursos propios provinciales. Parte de esos fondos son administrados por la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) y otra gran porción son ejecutados por los 135 municipios. Los montos ejecutados por la DGCyE con destino a infraestructura escolar representan un porcentaje muy minoritario de sus gastos totales (0,7%) y muestran una reducción importante entre 2008 y 2018: disminuyeron un 281%, casi en 3 veces.

Para que la provincia cumpla con su obligación de garantizar una educación igualitaria y que no excluya a los sectores que más la necesitan, se requiere:

- > Hacer un diagnóstico detallado sobre el estado de infraestructura de las escuelas públicas provinciales y de la necesidad de vacantes escolares para los niveles inicial y primario por municipio y establecimiento dentro de cada distrito.
- > Publicar información detallada sobre las transferencias a escuelas privadas y revisar los efectos de esos subsidios sobre las y los estudiantes de distintos sectores socioeconómicos.
- > Ampliar la inversión en infraestructura escolar, incluyendo la revisión de gastos no prioritarios y de aquellos que reproducen situaciones de desigualdad socioeconómica.
- > Revisar el modo en que se distribuyen los Fondos Educativo y Compensador y definir criterios que beneficien a los municipios más pobres, con más demanda educativa y escuelas con mayores niveles de superpoblación y peores rendimientos educativos.

A su vez, **el gasto público en transferencias a escuelas privadas supera ampliamente al gasto en escuelas de gestión estatal**: la inversión en infraestructura escolar alcanza apenas un 5% de los aportes dirigidos a las escuelas privadas. Si bien la normativa provincial establece que los subsidios a escuelas privadas deben distribuirse en base a criterios objetivos y respondiendo a los principios de justicia distributiva y social, no existe información detallada sobre la cantidad de escuelas que reciben estos subsidios, su naturaleza laica o confesional, su ubicación geográfica, etc., pero algunos estudios indican que su distribución no reduce las inequidades existentes, sino que perjudica a los distritos escolares más pobres.

Con relación a los recursos que administran los municipios y los consejos escolares de cada distrito, vemos que **la distribución de los Fondos Educativo y Compensador benefician a los distritos escolares más ricos en lugar de equilibrar las desigualdades territoriales**. Así, en los municipios rurales, donde vive el 17% de la población provincial, el promedio por habitante de la distribución del Fondo Educativo es 4 veces mayor que el monto recibido por los municipios del conurbano y los del interior, donde habita el 83% de la población de la provincia. Esa distribución también beneficia en mayor medida a los municipios más ricos, que reciben 3,4 veces más fondos por habitante que los municipios más pobres.

La situación se agrava aún más si se considera que los municipios que reciben menos recursos por habitante del Fondo Educativo, al ser los más pobres, son también los que presentan los índices más elevados de necesidades básicas insatisfechas y los que obtuvieron peores resultados en las pruebas Aprender. Son las niñas y niños del conurbano bonaerense, donde habitan las dos terceras partes de la población provincial, y donde el nivel de pobreza es uno de los más altos de la Argentina, quienes sufren desproporcionadamente las situaciones de desventaja estructural que caracterizan a la provincia.

Es decir que, al menos durante la última década, la provincia no sólo gastó más en solventar las escuelas privadas que las públicas, sino que además distribuyó sus fondos en perjuicio de los distritos y estudiantes más pobres. A ello se suma que la inversión en infraestructura educativa en la Provincia de Buenos Aires también es comparativamente baja si se contrasta con el porcentaje que destinan otras provincias a ese rubro, siendo la cuarta provincia con menos gasto capital en su presupuesto educativo.

A partir de estos hallazgos, concluimos que: a) la inversión en infraestructura escolar no es suficiente para garantizar el derecho a una educación adecuada e igualitaria; b) la Provincia de Buenos Aires no cumple con su obligación de destinar el máximo de los recursos disponibles a garantizar el derecho fundamental de educación; c) tampoco cumple con el deber de financiar la educación bajo criterios equitativos de distribución.

1. INTRODUCCIÓN

La falta de infraestructura escolar adecuada es una problemática de larga data en la Provincia de Buenos Aires, que aqueja a todos los niveles de enseñanza obligatoria (inicial, primaria y secundaria). En muchos distritos escolares, los establecimientos educativos se encuentran en situación de emergencia por no cumplir con las condiciones mínimas de seguridad o con los servicios básicos necesarios para dar clases, y en algunos casos la falta de vacantes escolares impide matricular a todos los chicos y chicas que lo requieren. Así, las falencias en infraestructura escolar pueden configurar serios obstáculos de acceso a una educación básica y reproducir situaciones de desigualdad socioeconómica en perjuicio de las familias más vulnerables y dependientes de la educación pública.

Sin perjuicio de los déficits de información pública existentes para conocer de forma acabada los alcances del problema, la crisis generalizada en materia de infraestructura escolar se encuentra públicamente reconocida por las autoridades locales¹ y se muestra en casos concretos de denuncias realizadas por comunidades afectadas. Partiendo de esta premisa, el objetivo del presente documento es analizar cómo se financia la educación en la Provincia de Buenos Aires, haciendo foco en la cuestión de infraestructura escolar. Para ello, primero analizaremos el alcance de algunas de las obligaciones financieras del Estado en materia educativa para luego evaluar, desde una perspectiva de derechos humanos, cómo se compone y ejecuta el gasto en infraestructura educativa en la Provincia.

- ¿Por qué es importante analizar el presupuesto?

Muchas veces podemos encontrar discursos oficiales, leyes o normas que reconocen derechos, pero no necesariamente eso se traduce en acciones concretas y deliberadas que tiendan a implementarlos. Para que los derechos sean efectivos, hace falta que además del reconocimiento normativo, los Estados implementen políticas públicas, programas y acciones que los pongan en práctica. A su vez, esto significa que los derechos requieren que los Estados generen e inviertan recursos para su cumplimiento. En efecto, el marco internacional de los derechos humanos no sólo impone a los Estados cumplir con una serie de prestaciones para garantizar los derechos, sino que también limita su discrecionalidad respecto de cómo hacerlo, al establecer obligaciones concretas en materia financiera.

¹ Sin ir más lejos, el actual Gobernador de la Provincia [manifestó en públicas declaraciones](#) que es parte prioritaria de su agenda adoptar medidas para atender la emergencia edilicia de las escuelas y realizar obras nuevas en distritos con falta de vacantes escolares o con escuelas superpobladas. Ver el plan “Escuelas a la obra” https://www.youtube.com/watch?v=YnmLz_vHsX4. La Gobernadora inmediatamente anterior también había establecido como parte de su agenda “[priorizar las obras de infraestructura escolar como una necesidad urgente](#)”.

El presupuesto es la expresión financiera del plan de gobierno, por lo cual, en él se materializan las decisiones de política pública. Analizar el presupuesto, entonces, nos sirve para saber si el Estado está cumpliendo con sus obligaciones en materia de derechos humanos, así como entender cuáles son sus verdaderas prioridades, cómo distribuye sus recursos entre las distintas agendas que debe abordar y cómo pretende hacerlo. Así por ejemplo, en materia educativa, mirar el presupuesto puede servirnos para comparar gastos en educación con otros gastos superfluos (por caso, gastos en viáticos exorbitantes para funcionarios jerárquicos) y así entender si realmente está haciendo sus mayores esfuerzos por cumplir con sus obligaciones en ese campo. También nos sirve para entender cuales son las políticas prioritarias dentro del gasto educativo (por caso, si resuelve destinar más recursos a determinados grupos, o bien si apuesta a invertir en infraestructura escolar o a otro tipo de gastos como subsidios a escuelas privadas).

Además, para conocer de manera efectiva cuáles son las prioridades presupuestarias, es importante acceder no sólo a información vinculada a las asignaciones presupuestarias sino también al presupuesto "devengado". El devengado se refiere a cómo se ejecutaron los montos que inicialmente fueron aprobados; es decir, nos da una aproximación más fehaciente a lo que efectivamente se gastó y en qué.

- Aclaración metodológica

Para permitir las comparaciones presupuestarias interanuales realizamos un "ajuste por inflación" de las cifras oficiales de años anteriores, para poder compararlas con cifras actuales. Para ello, frente a los cuestionamientos a las mediciones oficiales de los índices de inflación anual durante una buena parte del período relevado, acudimos a índices alternativos construidos por profesionales de la economía.²

² Cavallo, Alberto y Bertolotto, Manuel "Serie completa de inflación de Argentina de 1943 a 2016", MIT (versión mayo 2016) acceso online a través de http://www.mit.edu/~afc/papers/FillingTheGap_es.pdf, actualizado a través de <https://www.pricestats.com/>

2. EL ALCANCE DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN, LAS OBLIGACIONES ESTATALES Y SUS CONSECUENCIAS PRESUPUESTARIAS

El derecho a la educación es una prerrogativa fundamental para el desarrollo pleno de la personalidad humana, y es instrumental para el ejercicio de otros derechos. En ese sentido, está intrínsecamente conectado con la posibilidad de acceder a otros bienes sociales, en tanto permite a las personas excluidas económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades.³ Como todo derecho fundamental, para ser efectivo requiere de acciones concretas por parte del Estado obligado, que tornen al derecho i) disponible, ii) accesible, iii) aceptable y iv) adaptable.⁴

- **Disponible:** con una cantidad suficiente de instituciones y programas. Por ejemplo, establecimientos educativos suficientes para atender la demanda educativa (por ej., con suficientes aulas y espacios indispensables para el aprendizaje) y equipados (por ej., mobiliario, tecnología, infraestructura, personal docente y no docente)

- **Accesible:** material y económicamente, permitiendo que toda persona pueda acceder a ella sin discriminación. La accesibilidad abarca varios aspectos, por ej., la matriculación libre de barreras económicas, escuelas a distancias geográficas razonables del domicilio familiar, edificios adecuados a las necesidades especiales de

- **Aceptable:** culturalmente adecuada, de buena calidad y pertinente.

- **Adaptable:** con flexibilidad para adaptarse a necesidades cambiantes y contextos diversos.

Esto quiere decir que no cualquier forma de prestar el servicio educativo satisface las obligaciones estatales, sino que deben existir instituciones y asignaciones financieras suficientes y adecuadas para atender la demanda educativa y para adaptarse a las particularidades de los contextos en los que niñas y niños se educan.

³ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación general 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), E/C.12/1999/10, para. 1.

⁴ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación general 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), E/C.12/1999/10, para. 6, b.

A su vez, esas acciones y programas también tienen condicionamientos que son impuestos por el marco internacional de derechos humanos y que deben orientar toda política pública educativa. Así, las medidas deben adoptarse de manera inmediata y ser adecuadas para garantizar un piso mínimo del derecho y para avanzar progresivamente hacia su plena efectivización.⁵ También deben ser apropiadas para erradicar de manera inmediata las situaciones de discriminación formal o sustantiva que existieren en materia de acceso a la educación.⁶

¿Qué implica que exista un piso mínimo?

> Que existen niveles esenciales del derecho a la educación⁷ que deben ser satisfechos de manera inmediata y el Estado no puede alegar una falta de recursos presupuestarios o la existencia de otros impedimentos para garantizarlos. Por ejemplo, todos los niños y niñas tienen derecho a tener una vacante escolar en escuelas de una cercanía razonable, y debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente, con edificios, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza. Además, la legislación local obliga que las aulas mantengan las condiciones básicas de infraestructura y mobiliario para aprender, respetando los parámetros máximos de niños/as por sección, con personal docente calificado y en condiciones de acompañar los procesos de aprendizaje, etc.

⁵ Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 2; Convención Americana de los Derechos Humanos, Art. 26

⁶ Comité sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General No. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009

⁷ Ver art 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y OG N° 13 del Comité de DESC sobre el derecho a la educación. La Observación general establece que la obligación de garantizar la educación de manera "accesible" incluye la localización geográfica de acceso razonable de la escuela. Por otra parte, la normativa argentina ha avanzado aún más en darle contenido al derecho (reconocido en el art. 14 CN; Art. 198 CP) y exige al Estado garantizar la educación gratuita en los niveles inicial, primario y secundario. Ver Art. 20 de la Ley 13.688 dispone que "La Provincia garantiza el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de instancias y condiciones institucionales, materiales, pedagógicas y de promoción de derechos, en todos los ámbitos definidos en el artículo 21 de esta ley, mediante acciones que aseguren educación de igual calidad y en todas las situaciones sociales" y los Arts. 115, 116 y 117 de esa Ley que ordenan a la Provincia a "garantizar la construcción y habitabilidad de los espacios necesarios para el desarrollo de la enseñanza", "garantizar un hábitat adecuado en los espacios destinados a la enseñanza teniendo en cuenta necesidades y características socioculturales y ambientales de la comunidad"; "proveer el equipamiento escolar adecuado, garantizando el respeto a la normativa vigente respecto a seguridad e higiene".

¿Quién define cuál es ese piso mínimo?

> Los pactos internacionales de derechos humanos, junto con las interpretaciones realizadas por los órganos de Tratados, suelen establecer algunos estándares obligatorios. Asimismo, nuestra legislación nacional y local, así como la jurisprudencia doméstica, dan contenido al derecho.⁸

> En la Provincia de Buenos Aires la obligación de garantizar vacantes escolares gratuitas parte de los 4 años de edad y se mantiene hasta la finalización de la escuela secundaria. El Estado provincial debe garantizar el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo, “asegurando la gratuidad de toda la Educación pública de Gestión Estatal” (artículo 16, Ley 13.688)

¿Qué tipo de medidas se incluyen dentro de esta obligación?

> Todo tipo de medidas que sean razonables y efectivas para garantizar las prestaciones que hacen a la aplicación práctica del derecho a la educación. Por ejemplo, medidas normativas, institucionales, o presupuestarias⁹, que a su vez pueden atender a distintos aspectos de la política educativa, como la elaboración de diagnósticos, el diseño, la ejecución y/o el control de programas específicos destinados a garantizar la educación básica de la población.

¿Qué implica que el acceso al derecho también debe avanzar de manera progresiva?

> Que los Estados deben avanzar hacia una satisfacción cada vez más amplia y profunda del derecho a la educación. Así, por ejemplo, si bien no hay un deber inmediato de garantizar vacantes escolares para las salas de 2 y 3 años, sí existe una obligación inmediata de adoptar medidas para su logro. También incluye el deber de no retrotraer avances ya efectuados. Por ejemplo, si determinado número de la población infantil de 2 a 3 años tiene acceso a una guardería garantizada por el Estado, ese porcentaje no debería disminuir sino aumentar.

> Entre otras medidas, la Ley Nacional de Financiamiento Educativo N 26.075 ordenó el incremento de la inversión en educación a fin de incluir en el nivel inicial al 100% de la población de 5 años de edad y asegurar la incorporación creciente de niños y niñas de 3 y 4 años, priorizando a los sectores sociales más desfavorecidos.

⁸ El art. 13 del PIDESC exige a los Estados asegurar la enseñanza primaria de forma gratuita. El art. 5 de la CN demanda a los Estados Provinciales garantizar la educación para ese nivel y el art. 75 inc. 19 ordena al Estado Nacional garantizar la gratuidad y equidad de la educación estatal. El art. 12 de la Ley 26.206 obliga de modo concurrente a la Nación, las Provincias y la CABA a garantizar y financiar el acceso a la educación en los niveles obligatorios (inicial desde los 5 años, primario y secundario), la que debe ser gratuita (art. 4). El art. 16 de la Ley 13.688 provincial extiende la obligatoriedad escolar desde la sala de cuatro (4) años de la educación inicial.

⁹ En algunos casos, las medidas presupuestarias se establecen expresamente a partir de metas. Un ejemplo es la ley de Financiamiento Educativo Nacional N° 26.075 y la Ley de Educación Nacional N 26.206 que establece que “El Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las previsiones de la presente ley. Cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley N° 26.075, el presupuesto consolidado del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al SEIS POR CIENTO (6%) del Producto Interno Bruto (PIB)”

¿Qué tipo de medidas se incluyen dentro de esta obligación?

> Todo tipo de medidas que sean razonables y efectivas para avanzar hacia una mayor satisfacción del derecho, ya fuere en cantidad de población a la que se le garantiza el acceso al servicio educativo o en mejorar y profundizar aspectos como la infraestructura, la calidad educativa, la extensión de la jornada, etc. La progresividad sirve también para evaluar instrumentos, medidas o prácticas gubernamentales desde un enfoque de derechos. Así, por ejemplo, en materia presupuestaria, recortar las asignaciones tendientes a financiar ciertos derechos puede ser una medida contraria a la progresividad, si ello se traduce en una desmejora de las prestaciones o en una disminución en el alcance del derecho que el Estado debe garantizar.

¿Qué implica que el deber de no discriminación?

> Que; (i) el Estado debe asegurar de forma inmediata que los derechos no sean garantizados de manera desigual por motivos irrazonables o ilegítimos, así como (ii) adoptar medidas positivas para equilibrar las desigualdades existentes de facto. Por ejemplo, otorgar una peor calidad educativa en una zona geográfica o a un sector determinado de la población puede ser discriminatorio. Igualmente, gastar fondos de manera uniforme no siempre implica utilizar la misma cantidad de dinero por niña/o, sino implementar gastos que contribuyan a la igualdad sustantiva, teniendo en cuenta el interés superior de diferentes grupos de niñas/os en el diseño y la ejecución presupuestaria.¹⁰

¿Qué implica que el deber de asignar el máximo de los recursos disponibles?

> Que los Estados deben destinar todos los recursos técnicos, humanos y financieros que tengan disponibles para garantizar cada vez más derechos y de manera más profunda¹¹ (es decir, de manera progresiva). Esta obligación implica, a su vez, que los Estados deben hacer su mayor esfuerzo para generar esos recursos y para ampliar su espacio fiscal. Es decir, es un deber que tiene consecuencias tanto en las políticas del gasto como en las políticas tributarias. Por ejemplo, si el presupuesto asignado para infraestructura escolar es muy bajo y no alcanza para garantizar los contenidos mínimos de ese derecho, no solo sería necesario revisar gastos superfluos para redireccionar esas partidas, sino también evaluar la posibilidad de cobrar más impuestos a los sectores más ricos de la sociedad o de quitar exenciones fiscales injustificadas.

¹⁰ Comité de los Derechos del Niño, Observación Gral N° 19. ONU, CRC/C/GC/19. A su vez, tanto la Ley de Educación Nacional No. 26.206 como la Ley de Educación Provincial No. 13.688 enuncian que la igualdad es uno de los objetivos primordiales de la educación. La primera manda a “garantizar la inclusión educativa a través de políticas... estrategias... y asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.” En la prov. de Buenos Aires, asimismo, la ley establece que la educación es una “prioridad provincial y constituye una política de Estado para construir una sociedad justa.” Por eso, la Dirección Gral. de Cultura y Educación, conjuntamente con otros organismos provinciales, debe diseñar y desarrollar políticas de inclusión y promoción de la igualdad educativa destinadas a modificar situaciones de desigualdad.

¹¹ Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 2; Convención Americana de los Derechos Humanos, Art. 26 y su Protocolo Adicional, Art. 1. Ver, también, ONU, E/C.12/2007/1, Comité DESC sobre la “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto”, 2007.

Como surge de algunos de los ejemplos dados, **todas estas obligaciones tienen implicancias presupuestarias**, y por ese motivo es importante tenerlas en mente cuando se analiza el presupuesto. Así por caso, el presupuesto sirve para analizar si la inversión pública en educación es suficiente para garantizar el piso mínimo del derecho (por ejemplo, para construir escuelas, designar personal docente y no docente, disponer tecnología necesaria para el aprendizaje, etc.), o bien si ese gasto es eficiente (por ejemplo, podría ser suficiente, pero mostrar una mala administración). Asimismo, mirar el presupuesto resulta útil para evaluar si las mayores asignaciones se distribuyen de manera equitativa para los sectores que más lo necesitan -y por tanto, iguala- o bien si se lo hace de manera progresiva para avanzar derechos (y no se recorta el presupuesto, o sub-ejecuta, etc.). Todo esto, a su vez, contribuye a entender si el Estado cumple con su obligación de destinar el máximo de sus recursos disponibles para garantizar el derecho en la mayor medida posible.

3. ¿QUIÉN FINANCIA EL GASTO EDUCATIVO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y CÓMO?



Aunque la educación básica en Argentina es una responsabilidad compartida entre la Nación y Provincias, las escuelas de gestión pública se encuentran bajo la jurisdicción provincial.¹² Es decir, son las Provincias las encargadas de construirlas, mantener sus edificios, administrarlas, pagar sus servicios y los salarios docentes, etc. Sin perjuicio de ello, dado el sistema de recaudación y reparto de recursos financieros que caracteriza a nuestro sistema federal, las fuentes de financiamiento educativo involucran tanto al Estado Nacional como a las Provincias, y la ejecución de los fondos está en manos tanto de la Provincia como de otros actores escolares, como los Municipios y los Consejos escolares.

Tal y como se muestra en el Cuadro a (ver Anexo), parte de los recursos que administra la Provincia provienen del Fondo Nacional de Financiamiento Educativo, creado por Ley 26.075, que configura un fondo de asignación específica de recursos coparticipables.¹³ Ese fondo se reparte entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de un índice construido teniendo en cuenta la matrícula, la población de 3 a 17 años que no se encuentra escolarizada, el grado de ruralidad y la capacidad financiera de cada jurisdicción.¹⁴

¹² La Constitución Nacional pone en cabeza del Estado el deber general de garantizar la gratuidad de la educación pública (art. 75, inc. 19) y en los estados provinciales el de asegurar la educación primaria (art. 5). A su vez, la Ley de Educación Nacional N 26.206 establece que la organización y financiamiento de la educación estatal en sus distintos niveles y modalidades es una obligación concurrente del Estado Nacional, las Provincias y la CABA. A partir de las transferencias realizadas por la Nación a través de las Leyes 21.809, de 1978 y 24.049, de 1991, las provincias adquirieron el dominio de todos los establecimientos educativos y en consecuencia son quienes mayoritariamente administran la educación primaria y secundaria. No obstante, el Estado Nacional mantiene el deber constitucional de sentar las bases del sistema educativo (art. 75, inc. 18 y 19), art. 4 y 5 de la Ley 26.206 y cumple un rol relevante en su financiamiento.

¹³ Se trata de un fondo que identifica con precisión la porción de recursos que deben destinarse al financiamiento educativo. Así, la Ley de Financiamiento Educativo dispone que una una porción determinada (por una fórmula definida por la misma Ley) de los recursos coparticipados anualmente por la Nación a las provincias, debe destinarse específica y obligatoriamente al financiamiento educativo dentro del presupuesto provincial. Ver apartado III. c)

¹⁴ Art. 8 de la Ley 26.075

La Provincia recibe los recursos de Nación, y destina una parte a solventar los programas que ejecuta la Dirección General de Cultura y Educación. Otra parte (el 16,14% de lo que recibe), lo transfiere a los Municipios para que los asignen de manera específica a educación (lo que se denomina “Fondo provincial de educación”). Tradicionalmente, esa distribución se hacía según los mismos parámetros de reparto utilizados para establecer la coparticipación municipal¹⁵, pero desde el año 2018 se dispusieron otros criterios específicos relacionados con la cuestión educativa, que analizamos con mayor detalle en el apartado III. 2.

Asimismo, la Provincia distribuye parte de la recaudación obtenida en concepto de ingresos brutos hacia los Consejos Escolares de cada distrito, bajo criterios no accesibles al público.

Finalmente, parte de estos recursos provienen de la cooperación internacional, como por ejemplo, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En lo que sigue, explicaremos cómo se muestra esta información a nivel presupuestario, con la finalidad de entender cuánto gasta la Provincia en educación, cómo se compone ese gasto educativo y cuánto de ello se invierte en infraestructura escolar.

3. I. FONDOS EJECUTADOS POR ENTIDADES PROVINCIALES

a.) El gasto en la Provincia según finalidad/función y algunas comparaciones para la función educación

Una de las formas de entender las prioridades presupuestarias en la Provincia de Buenos Aires consiste en evaluar la cantidad de recursos asignados y ejecutados para las distintas finalidades y funciones que son identificadas en el presupuesto de cada año, entre las que se encuentran los servicios sociales (salud, promoción y asistencia social, seguridad social, vivienda y urbanismo, educación, entre otros), los servicios de seguridad (como el sistema penitenciario), los servicios de administración gubernamental (legislativa, judicial, ejecutiva, de control, información y estadística y municipios) y los servicios económicos (energía, comunicaciones, industria, etcétera).

Si se compara la distribución del gasto total de la Provincia de Buenos Aires por distintas finalidades, se advierte que los servicios sociales en general exceden los servicios de seguridad, gubernamentales y económicos. A su vez, dentro de la finalidad “servicios sociales”, el gasto en la función “educación y cultura” representa el número más elevado e incluso supera al resto de las finalidades.

Dado que cada función, a su vez, abarca una multiplicidad de actividades, otros aspectos de la información presupuestaria nos permiten entender más concretamente en qué se utiliza el dinero asignado a cada una de ellas.

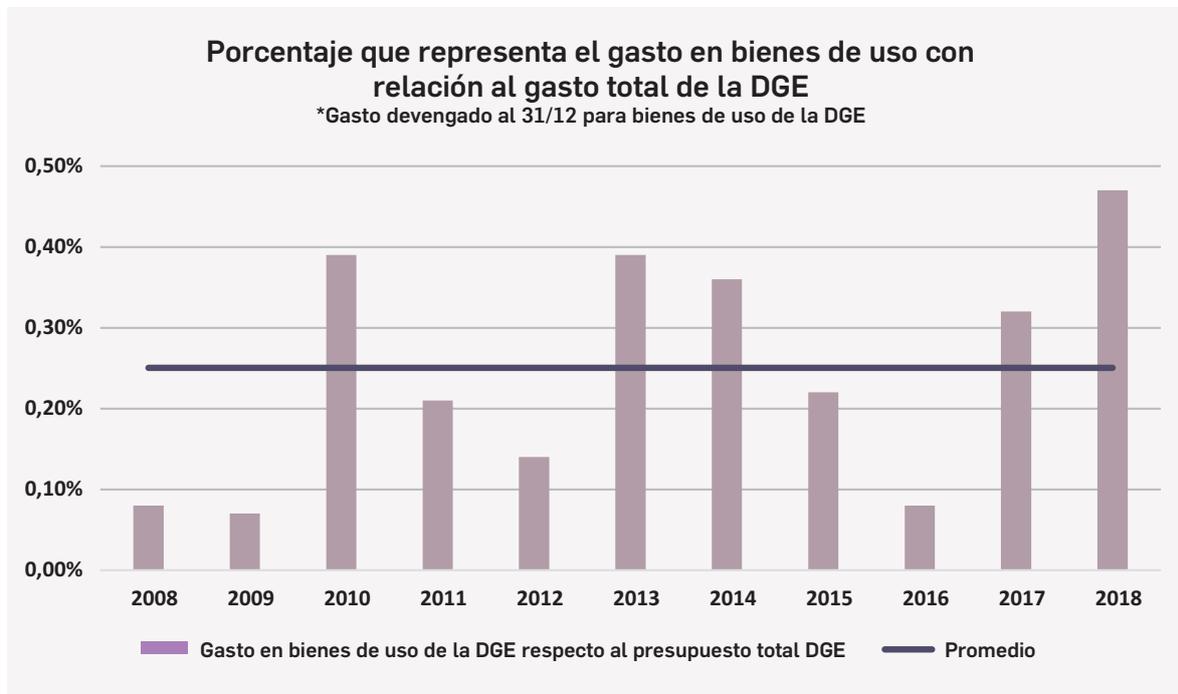
¹⁵ La coparticipación municipal se instrumenta a través de la distribución de una parte de los recursos recaudados por la Provincia -denominada masa coparticipable- con los 135 municipios que la integran (distribución primaria) y la asignación a cada uno de los municipios de un determinado porcentaje de esa masa coparticipable (distribución secundaria). La Ley 10.559 establece una serie de variables y porcentajes del régimen de coparticipación provincial, que se distribuyen en un 58% según Régimen General (población, inversa de la capacidad tributaria, superficie), 37,1% según Régimen de Salud (producto resultante de camas disponibles por perfil y complejidad y porcentaje de ocupación; consultas médicas; número de egresos; número de pacientes por día; número de establecimientos sin internación), y el resto corresponde al Régimen de Acción Social (servicios transferidos no sanitarios). A su vez, cada uno de los indicadores se determina para cada municipio y se consolida en el denominado Coeficiente Único de Distribución (CUD), a través del cual se efectiviza la transferencia de recursos”.

Para ello, puede ser útil mirar algunas clasificaciones como el "objeto de gasto", o bien analizar los distintos programas que ejecuta cada jurisdicción (que en general se componen de unidades ejecutoras), los cuales, a su vez, suelen presentar la información desagregada por ciertos tipos de gasto. El objeto de gasto permite entender en qué se gasta: gastos corrientes, como remuneraciones o bienes de consumo y gasto de capital, como bienes de uso o transferencias de capital.¹⁶

Para el caso de educación, analizar la distribución del objeto del gasto puede ser útil para comparar, por ejemplo, la inversión del Estado provincial en bienes de capital (como construir escuelas), con el total destinado a contratar docentes o capacitaciones, o bien con relación al número asignado a subsidiar gastos corrientes de escuelas privadas. Sin embargo, cabe aclarar que **esta clasificación no resulta suficiente para conocer con exactitud cuánto dinero público se destina a obras de infraestructura**, puesto que la categoría de "bienes de uso" no necesariamente abarca solo el gasto en capital destinado a construir escuelas, así como tampoco incluye otros gastos que pueden ser necesarios para cumplir ese cometido.

Con esta aclaración hecha, es posible decir que el rubro "bienes de uso" destinado a la finalidad/función educación durante la última década no excedió, en promedio, el 0,31% del presupuesto total asignado a la Dirección General de Escuelas. Y ese mismo rubro considerado sólo para la jurisdicción Dirección General de Escuelas, no excedió, en promedio para la última década, un 0,25% del gasto total asignado a la Dirección General de Escuelas (Gráfico 1). El gasto en bienes de uso, además, varió, con aumentos significativos en los años 2010, 2013 y 2017-2018, y con ajustes presupuestarios importantes en los años 2011-2012 y 2015-2016.

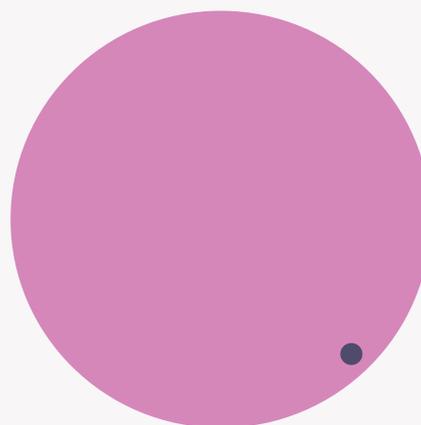
Gráfico 1



¹⁶ La clasificación incluye gastos en personal, bienes de consumo, bienes de uso, servicios no personales, transferencias, activos financieros y servicios de la deuda, todos rubros que, a su vez, presentan otros niveles de desagregación como tipo de contratación de personal, tipo de producto o tipo de servicio (por ejemplo, viáticos o gastos de publicidad).

En síntesis, la finalidad **“servicios sociales”** representa el mayor gasto público del presupuesto provincial, y -dentro de ella- la función “educación y cultura” es la que tiene más peso.

Sin embargo, eso no necesariamente se traduce en inversión en *infraestructura escolar*: los recursos destinados a **“bienes de uso”** con finalidad educación no exceden, en promedio *para el periodo 2008-2018* el 0,25% del presupuesto de la Dirección General de Escuelas.



● total del presupuesto de la DGCE
● bienes de uso finalidad educación

En la sección que sigue ponemos la lupa en los diferentes programas y fondos destinados al financiamiento de la infraestructura escolar en la Provincia:

➤ *El financiamiento de la educación básica en Argentina es una responsabilidad compartida entre la Nación y las Provincias pero son las Provincias las encargadas de construir las escuelas, administrarlas, mantener sus edificios, pagar sus servicios y los salarios docentes.*

➤ *Al interior de la Provincia de Buenos Aires también intervienen otros actores para llevar adelante estas acciones: los Municipios y los Consejos Escolares.*

➤ *Los recursos nacionales que recibe la Provincia a través del Fondo Nacional de Financiamiento Educativo los utiliza para solventar los programas de la Dirección General de Cultura y Educación y para conformar el Fondo Provincial de Educación que transfiere a los Municipios.*

➤ *La Provincia también destina recursos propios al financiamiento educativo: distribuye parte de lo recaudado por el impuesto a los ingresos brutos a los Consejos Escolares, a través del Fondo Compensador.*

➤ *La función “educación y cultura” es la que tiene más peso dentro del presupuesto provincial destinado a “servicios sociales”; incluye recursos para:*

- construir escuelas
- contratar docentes
- hacer capacitaciones
- transferir presupuesto a los Municipios y Consejos Escolares,
- subsidiar gastos corrientes de escuelas privadas.

Por lo tanto, no es útil para saber con exactitud cuánto se gasta en infraestructura escolar

➤ *El gasto en bienes de uso no excedió, en promedio para la última década, un 0,25% del gasto total asignado a la Dirección General de Escuelas. Además, ese porcentaje no representa exclusivamente el gasto para la construcción de nuevas escuelas o el mantenimiento de las existentes, sino que incluye otros bienes de uso no necesariamente relacionados con aquello.*

b.) El presupuesto en infraestructura escolar según categorías de programas

Para evaluar de manera más precisa el gasto asignado a infraestructura escolar, puede ser conveniente observar los datos clasificados por “programas”. Si bien esta información muchas veces se presenta de manera agregada, en algunos casos está acompañada de una descripción sobre su objetivo general que facilita la tarea.¹⁷

Dentro de la Dirección General de Cultura y Educación, existen al menos tres programas que registran recursos destinados a infraestructura escolar y que se mantuvieron a lo largo del periodo aquí analizado (2008-2018): el programa de “infraestructura educativa”, el programa de “equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar” (solo previsto hasta 2017) y el denominado “descentralización de la gestión de mantenimiento y obras de infraestructura” (aunque previsto solo desde 2009 y hasta el presupuesto 2017, en ese último año bajo la denominación “Obras, proyectos y planificación”).

Asimismo, existen otros programas que fueron variando en sus cometidos y administración de fondos, como por ejemplo la Unidad Ejecutora Provincial –que además de programa era una unidad administrativa dentro de la DGCyE –, o bien el programa “Fondo provincial de educación”, que solo contempla la realización de obras de infraestructura escolar para algunos años. Igualmente, hay programas aislados, como el “Programa 1,2,3” contemplado sólo para el año 2017, el cual incluyó obras de infraestructura escolar.

Por otra parte, existen asignaciones clasificadas como “transferencias” que analizaremos con más detalle en el apartado que sigue en tanto son ejecutadas por los municipios.

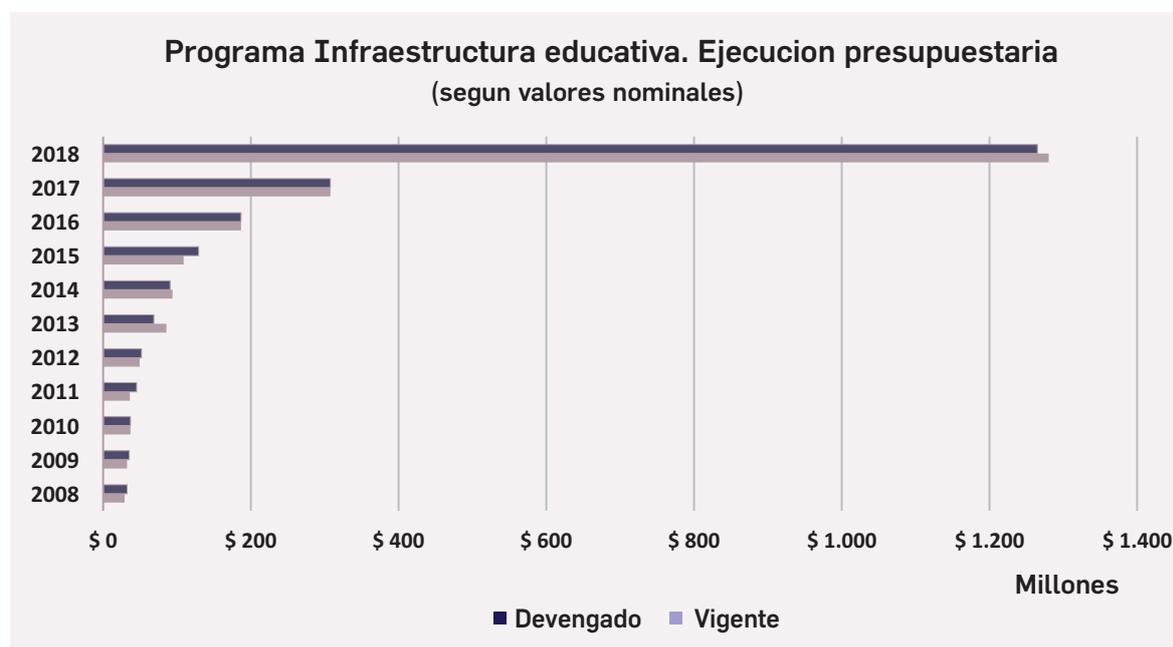
➤ Programa “infraestructura educativa”

El programa de “infraestructura educativa” es el programa más importante en materia de infraestructura que ejecuta la DGCyE. Abarca las actividades y funciones propias de la Dirección de Infraestructura Escolar, las que se vinculan con el diseño, ejecución y control técnico de las obras (y equipamiento) destinadas a la construcción, mantenimiento, planificación, restauración y reciclaje de la infraestructura del sistema educativo. En el año 2018, este programa también incluyó las obras de mantenimiento en establecimientos escolares, así como la administración de las necesidades y distribución del mobiliario escolar. Posiblemente, por ese motivo, en 2018 se eliminaron los programas de “Equipamiento” y “Descentralización de la gestión de mantenimiento”.

¹⁷ A su vez, es posible identificar los “programas” con distintas unidades ejecutoras dentro de cada jurisdicción presupuestaria y analizar su asignación según objeto del gasto (bienes de uso, bienes de consumo, bienes de personal, transferencias, entre otros). Sin embargo, la información que se encuentra accesible no llega al nivel de desagregación por proyecto, sub-proyecto, actividad o metas físicas.

El presupuesto para ese programa se mantuvo estable durante todo el periodo analizado, con un aumento abrupto de más del 300% para el año 2018 (**Gráficos 2 y 5**). Si bien parte de este aumento puede deberse a la unificación de programas realizada ese año, su monto excedió en mil millones la suma de todos esos programas calculada para años anteriores.¹⁸ Por otra parte, se trata de un programa que, durante el periodo analizado, fue completamente ejecutado o bien, sobre-ejecutado. Así, entre los años 2008 a 2012 se sobre-ejecutó en porcentajes oscilantes entre un 6% y un 26%, igual que para el año 2015. Por otro lado, mientras que en los años 2014 y 2016 a 2018 se ejecutó prácticamente de acuerdo al crédito vigente, sólo en el año 2013 sufrió una sub-ejecución de alrededor del 20% de lo presupuestado.

Gráfico 2



> Programa de “equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar”

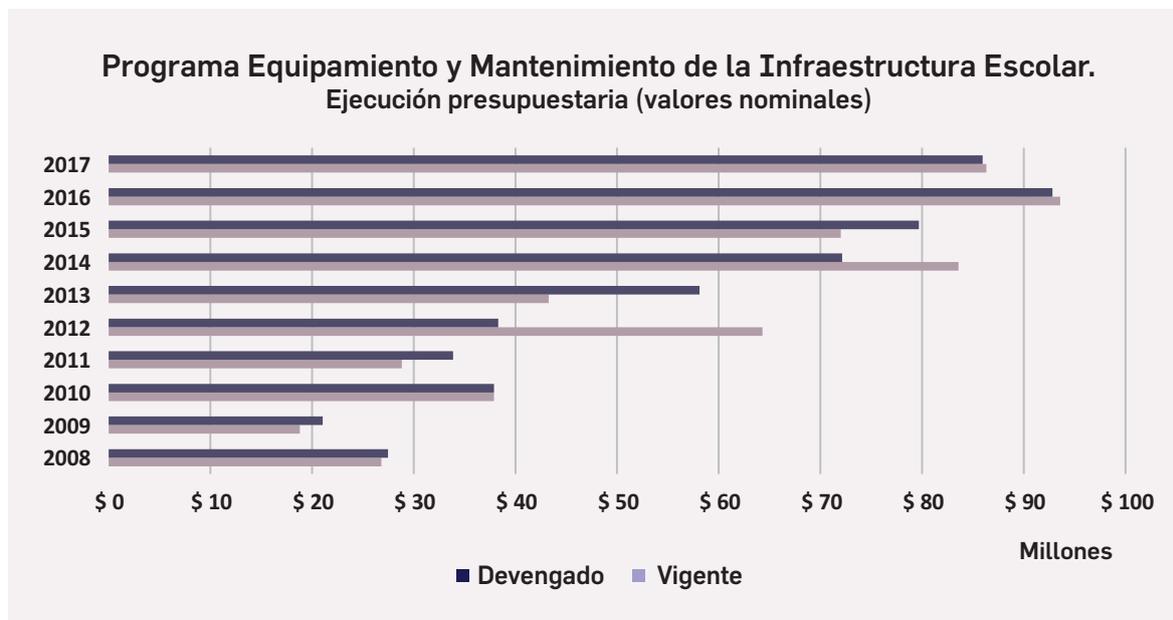
El programa de equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar abarca la planificación de las obras de mantenimiento de infraestructura a realizarse por cuenta de la administración provincial, así como el control de factibilidad técnica de los proyectos de mantenimiento de infraestructura escolar realizados a través de la modalidad de iniciativa privada comunitaria o por parte de los Municipios. Además, incluye la administración de las necesidades y distribución del mobiliario escolar.

A diferencia del programa anterior, en este caso se puede ver una caída de la inversión real realizada por la Provincia en equipamiento y mantenimiento de edificios escolares. En ese sentido, cuando se observan las asignaciones ajustadas según inflación a lo largo del periodo, **se evidencia una disminución de aproximadamente el 40% entre el 2008 y el 2017 (Gráficos 3 y 5).**

¹⁸ La suma ajustada del gasto de los tres programas para los años 2013 a 2017, ronda los 800 millones de pesos, mientras que el presupuesto para el año 2018 fue de aproximadamente 1800 millones, el cual es un número más cercano al invertido entre los años 2009-2012.

Por otro lado, con respecto a los niveles de ejecución presupuestaria, existe una tendencia similar al programa de infraestructura educativa: en general, se ejecuta todo el presupuesto, o bien se sobre-ejecuta (por ejemplo, para los años 2011 y 2013, se sobre-ejecutó en un 17% y 34% respectivamente). Sin embargo, también hubo sub-ejecuciones. Por ejemplo, la sub-ejecución más alta llegó a un 40% del crédito vigente en el año 2012.

Gráfico 3



> Programa “Descentralización de la gestión de mantenimiento y obras de infraestructura”

Este programa consiste en la organización, coordinación y ejecución de las tareas inherentes al mantenimiento y obras de infraestructura escolar a través de subsidios otorgados a cooperadoras escolares y/o consejos escolares. Comprende el diseño y control técnico de las obras destinadas a la construcción, restauración y reciclaje de la infraestructura del sistema educativo y al control de gestión de las acciones a desarrollar con fondos centralizados o descentralizados en cada uno de los Distritos. En 2017, el programa denominado “Obras, proyectos y planificación” incluyó el mismo número y descripción usualmente adoptados en el programa de descentralización de la gestión de mantenimiento y obras de infraestructura. Como ya se señaló anteriormente, el presupuesto del año 2018 no incluyó este programa, así como tampoco el de 2008.

Las asignaciones para este tipo de subsidios a cooperadoras y consejos escolares de los distritos –destinados a tareas de restauración y mantenimiento de la infraestructura escolar– disminuyeron sustancialmente a lo largo del periodo observado: para el año 2017 se había reducido en más de 10 veces el previsto para 2009¹⁹ (Gráficos 4 y 5).

¹⁹ La reducción fue de 1162%, considerando valores ajustados por inflación.

La caída, que se registra sobre todo a partir de 2013, puede obedecer a la inclusión, en la ley presupuestaria nacional de ese año, del deber de coparticipar en forma automática a los municipios parte del Fondo de Financiamiento Educativo repartido entre las Provincias. De esa manera, estas transferencias pasaron a mostrarse presupuestariamente dentro del rubro “transferencias” o en “obligaciones a cargo del tesoro”.

Por otro lado, **se trata del programa más sub-ejecutado de los tres analizados, sobre todo desde el año 2013 en adelante:** en 2013, se sub-ejecutó en un 46%, seguido por un 36% en 2014, un 49% en 2015, un 67% en 2016 y un 17% en 2017.

Gráfico 4

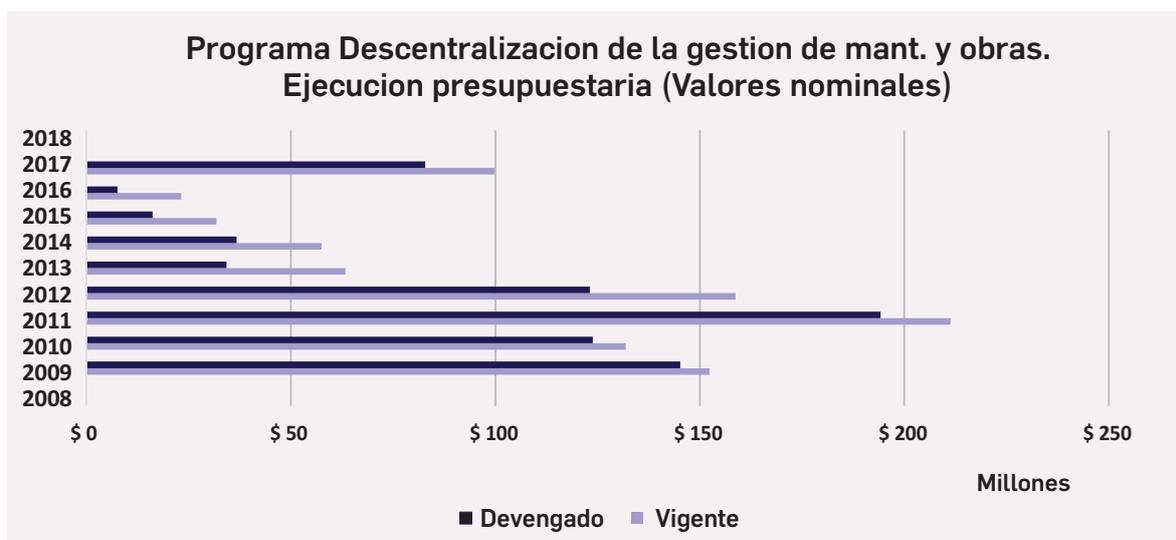
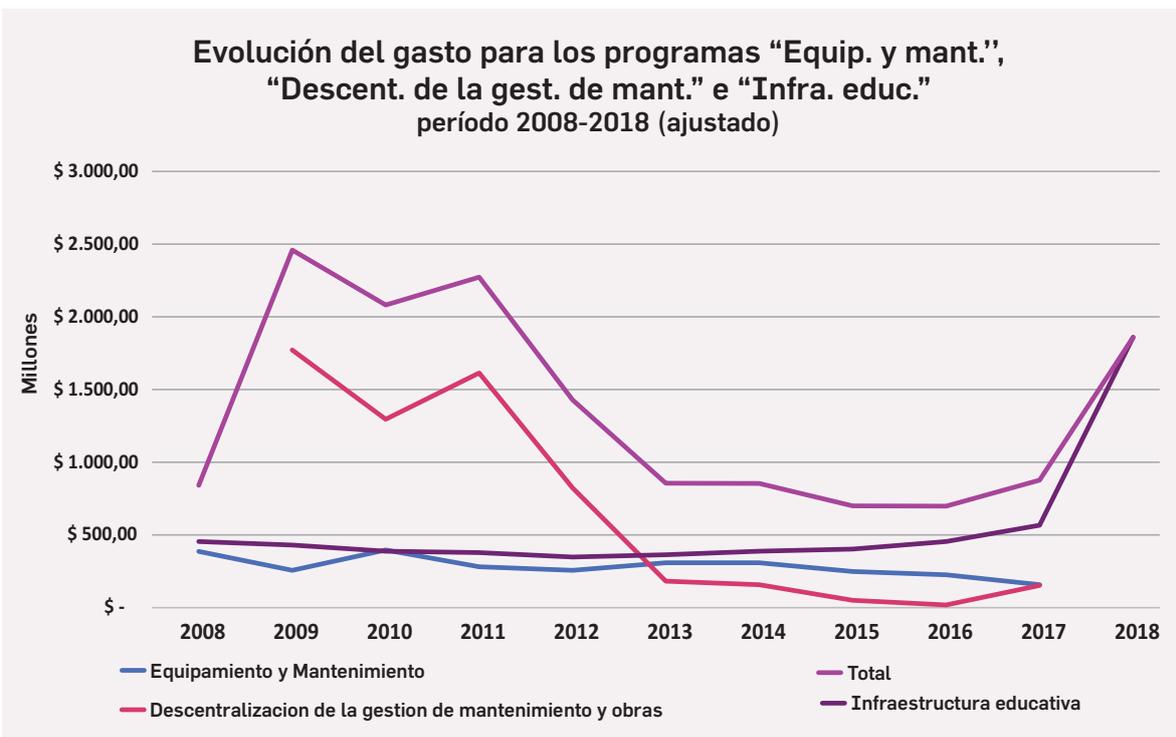


Gráfico 5



Analizadas en su conjunto, **las asignaciones presupuestarias correspondientes a los tres programas principales ejecutados por la Provincia (DGCyE) con el objetivo de construir escuelas e invertir en su refacción y mantenimiento representan aproximadamente un 0,7% del gasto total de la DGCyE a valores calculados para 2018²⁰ y disminuyeron un 281% entre los años 2009 y 2017 (casi en 3 veces).**²¹

Si bien para 2018 puede verse nuevamente un aumento de ese presupuesto, concentrado en el programa “infraestructura educativa”, el mismo no logra equiparar la inversión realizada durante el periodo 2009-2011.²²

Son tres los programas provinciales destinados a infraestructura escolar que se mantienen a lo largo del tiempo:

1) Infraestructura educativa: comprende acciones destinadas al diseño, ejecución y control de la construcción y el mantenimiento de la infraestructura educativa.

Su presupuesto se mantuvo estable a lo largo de los años en términos reales.

En 2018 tuvo un aumento de más del 300% e incluyó la administración de las necesidades educativas y la distribución del mobiliario escolar, actividades que antes estaban bajo la órbita de 2 programas diferentes.

Los últimos años se ejecutó el 100% de los fondos disponibles para el programa y en algunos casos fue sobre-ejecutado.

2) Equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar: se mantuvo hasta 2017 y comprendía acciones destinadas a:

a.) la planificación de obras de mantenimiento de la infraestructura a cargo de la Provincia,

b.) el control de factibilidad técnica de los proyectos realizados por iniciativa privada, comunitaria o municipal,

c.) la administración de las necesidades y distribución del mobiliario escolar.
- A diferencia del programa anterior, su presupuesto se redujo un 40% entre 2008 y 2017.

- Los últimos años se ejecutó el 100% de los fondos disponibles y en algunos casos fue sobre-ejecutado.

²⁰ Para 2017, ese gasto representaba un 0,3% del total de la DGCyE y en 2016, su punto más bajo, 0,2%.

²¹ Según números ajustados por inflación. Esta caída, –registrada en gran medida a partir del año 2013– se vincula sobre todo con la disminución de los fondos destinados al programa de “descentralización de la gestión y mantenimiento y obras.

²² Mientras que en el 2018 la asignación presupuestaria total para los tres programas fue de \$ 1.859.661.099,66, en el 2009 había llegado a los \$2.459.260.298,60 (valores ajustados por inflación). No obstante, debe tenerse en cuenta que para el año 2009, el Fondo Educativo Provincial no se coparticipaba a los municipios.

3) Descentralización de la gestión de mantenimiento y obras de infraestructura: estuvo vigente hasta 2017 -año en se denominó Obras, proyectos y planificación-, y comprendía acciones destinadas al mantenimiento y restauración de obras de infraestructura escolar que se implementan a través de subsidios otorgados a Cooperadoras Escolares y/o Consejos Escolares.

- El presupuesto de este programa se redujo sustancialmente a lo largo de los años, especialmente a partir de 2013, cuando se reguló el deber de coparticipar en forma automática parte del Fondo de Financiamiento Educativo a los municipios, ubicándose en el rubro “transferencias” u “obligaciones a cargo del tesoro”.

- Es el programa más sub-ejecutado desde 2013, con un promedio de sub-ejecución superior al 40%.

En conjunto, el presupuesto de estos programas se redujo casi 3 veces en el periodo analizado y representa un 0,7% del gasto total de la Dirección General de Cultura y Educación

¿Es suficiente la inversión provincial en infraestructura escolar?

El análisis previo permite corroborar que el monto destinado a infraestructura escolar es bajo en comparación con otros gastos. Por ejemplo, y como se verá en detalle a continuación, **el gasto presupuestado para los años 2009-2011 –los de mayor inversión dentro del periodo– representaron apenas entre un 6% y un 7% de las asignaciones destinadas a subvencionar gastos corrientes de escuelas privadas para esos años.**

Asimismo, los recursos presupuestados para otros años –por ejemplo, para los años 2015 y 2017– fueron similares a los asignados a publicidad oficial del Banco de la Provincia de Buenos Aires, cuya finalidad, en principio, no se corresponde con la de avanzar derechos constitucionales.²³ También es comparativamente bajo con el porcentaje que destinan otras jurisdicciones del país a infraestructura escolar. Así, el promedio para todas las Provincias y la CABA ronda el 3,4% del presupuesto educativo, siendo la Provincia de Buenos Aires la cuarta jurisdicción con menos gasto capital en su presupuesto educativo (después de Santa Cruz, Jujuy y Santa Fe).²⁴ Aunque no sea fácil establecer cuál es el monto óptimo para este rubro, sí es posible decir que es insuficiente cuando no alcanza a cubrir la demanda educativa existente y cuando ello es difícil de justificar frente a otros gastos superficiales o que deberían ser menos prioritarios, como los mencionados.

²³ Ver, CIDC. Informe sobre el gasto público en Publicidad Oficial en la Provincia de Buenos Aires. Para los años 2015 y 2017, los recursos asignados a pauta oficial del BAPRO fueron de alrededor del 90% los propios para todos los programas de infraestructura escolar. En el informe citado, los montos se muestran nominales. A los fines de esta comparación, se utilizaron los números ajustados por inflación.

²⁴ Ver Argentinos por la Educación, ¿Cómo y cuánto se invierte en educación en Argentina? , 2019, Disponible en https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/Como_y_cuanto_se_invierte_en_la_educacion_argentina_.pdf. Según este informe, la Provincia que mayor porcentaje de su presupuesto educativo destina a infraestructura escolar es San Luis, seguido de San Juan, Formosa y Santiago del Estero. Si bien en este informe se refiere al gasto en capital del presupuesto educativo (que para Provincia de Buenos Aires se indica como de 1,2%), es útil a los fines de la comparación entre las Provincias. Algunos autores sostienen que cuando dentro del gasto de capital, la inversión real directa (obras) es inferior al 3% del presupuesto, eso es una demostración indirecta de que el Estado tampoco puede garantizar ni sostener la infraestructura física existente. Ver López Accotto y otros, 2016.

Desde una perspectiva de derechos, esta insuficiencia es problemática en una Provincia cuya infraestructura escolar se encuentra en situación de emergencia, donde existen poblaciones sin acceso a una vacante escolar adecuada en niveles de prestación estatal obligatoria y donde poco se ha avanzado hacia la universalización de la sala de 3, tal y como manda la ley nacional de financiamiento educativo.

Si a esa insuficiencia se agrega el hecho de que los recursos destinados a infraestructura escolar han disminuido a lo largo de los últimos 10 años, puede decirse que el Estado provincial *no está destinando de manera progresiva el máximo de sus recursos disponibles a garantizar el derecho de acceso a una educación adecuada de todos los niños y niñas.*²⁵

Es decir que:

- > **La inversión en infraestructura educativa de los últimos años no es progresiva y ha sido insuficiente para cubrir la demanda educativa del sector público.**
- > **El Estado provincial no ha destinado el máximo de sus recursos disponibles a garantizar el derecho de acceso a una educación adecuada de todos los niños y niñas.**

3. II. FONDOS QUE NO EJECUTA LA PROVINCIA: TRANSFERENCIAS EN MATERIA EDUCATIVA

Como se adelantó, **existen asignaciones presupuestarias clasificadas como “transferencias”**²⁶ que tienen asignación específica para infraestructura escolar, pero que no son ejecutadas por entidades provinciales sino por otras entidades, tales como municipios o Consejos Escolares.

Una parte de estas transferencias se dirige a los municipios como porcentaje del financiamiento que la Provincia recibe de Nación en el marco de la Ley N 26.075 de Financiamiento Educativo. Otra parte está representada por el Fondo Compensador que los Consejos Escolares administran para cada distrito escolar y que proviene de una asignación específica del impuesto a los ingresos brutos establecido en la Ley N^o 13.010. A continuación se analizan ambos fondos.

Si bien las transferencias correspondientes a ambos fondos -desagregadas por municipio y con actualización mensual- se publican en datos abiertos, los montos no reflejan lo que efectivamente fue gastado por los municipios, sino solo lo que recibieron al distribuirse dichos fondos.

²⁵ Como se verá, esto no se vio compensado por las transferencias realizadas a los distritos escolares a través del Fondo Compensador y del Fondo Educativo Provincial, dado que el primero representa la proporción más baja de recursos asignados a infraestructura y también fue decreciendo a lo largo del periodo. En el caso del Fondo Educativo Provincial, puesto que recién desde el año 2018 tiene asignación especial obligatoria para infraestructura escolar y los medios de monitoreo provinciales no permiten determinar con exactitud el destino de sus recursos.

²⁶ En el caso de las transferencias a municipios, la información de crédito vigente y devengado para la finalidad/función educación, puede verse en ‘obligaciones a cargo del tesoro’. Sin perjuicio de ello, la información disponible no distingue entre transferencias de capital y transferencias corrientes.

a.) Fondo educativo Provincial

El Fondo Educativo Provincial²⁷ es un fondo de asignación específica a educación, que desde el año 2018 incluye, a su vez, un porcentaje de asignación especial destinado a infraestructura escolar (50% para los Municipios del Conurbano y 40% para los municipios del interior). Este fondo representa el 8,7% del monto total que la Provincia transfiere a los Municipios y asciende a la suma aproximada de 10 mil millones de pesos distribuida entre los distintos distritos.²⁸ De ese fondo, la asignación especial para infraestructura escolar es de aproximadamente 4 mil seiscientos millones de pesos,²⁹ **más del doble del presupuesto asignado en 2018 al programa de infraestructura educativa.**

Este fondo está compuesto por recursos que provienen de la Ley Nacional de Financiamiento Educativo 26.075 y se distribuye en forma diaria y automática entre los Municipios de acuerdo al coeficiente que fije la Dirección General de Cultura y Educación. Los criterios para calcular este coeficiente eran, hasta hace poco tiempo, equivalentes a los utilizados para distribuir los recursos de la coparticipación municipal.³⁰ Sin embargo, en las leyes de presupuesto para 2018 y 2019 esto se modificó y se estableció como criterio de distribución en la elaboración del coeficiente, la consideración de la “población, superficie y variables educativas relacionadas con matrículas, establecimientos y resultados de las pruebas Aprender”.

Al analizar la distribución del Fondo Educativo, vemos que los montos de los primeros 5 municipios que más recursos reciben en términos globales (**Cuadros b y c**, ver Anexo), superan en 38 veces a los 5 municipios que menos reciben.³¹ Sin embargo, cuando indagamos en la distribución de esos fondos por habitante, el ranking se invierte: los municipios que menos recursos reciben en términos globales, superan en 5 veces los recursos por habitante de aquellos municipios que más reciben en términos globales. Así, en promedio para los años 2017 y 2019, los primeros reciben \$1.837 per cápita, mientras que los últimos solo \$392.³²

²⁷ El Fondo comenzó a operar con la Ley de Financiamiento Educativo en el año 2013, y la asignación específica coparticipable entre los Municipios se dispuso a partir de la propia Ley Nacional de Presupuesto de ese año, (Ley N 26784, artículo 51)

²⁸ Suma ajustada por inflación al 2019.

²⁹ El monto que surge de calcular los porcentajes del 40% y 50% del Fondo Educativo Provincial para los Municipios del interior y del conurbano es \$4,610,828,88 para 2018, ajustado por inflación al 2019.

³⁰ La Ley 10.559 establece una serie de variables y porcentajes del régimen de coparticipación provincial, que se distribuyen en un 58% según Régimen General (población, inversa de la capacidad tributaria, superficie), 37,1% según Régimen de Salud (producto resultante de camas disponibles por perfil y complejidad y porcentaje de ocupación; consultas médicas; número de egresos; número de pacientes por día; número de establecimientos sin internación), y el resto corresponde al Régimen de Acción Social (servicios transferidos no sanitarios). A su vez, cada uno de los indicadores se determina para cada municipio y se consolida en el denominado Coeficiente Único de Distribución (CUD), a través del cual se efectiviza la transferencia de recursos.

³¹ La suma de los recursos asignados a los 5 municipios que menos reciben -en términos globales- representa el 0,1% del consolidado del Fondo Educativo, mientras que la suma de los 5 que más reciben asciende al 4% en promedio para los años 2017 y 2019. Esta situación no ha variado sustancialmente con la reciente modificación de los criterios de distribución del fondo, en tanto el porcentaje se mantuvo idéntico entre 2017 y 2019 para los primeros 5 y sólo aumentó en un 0,26% entre los últimos 5 (pasando de representar un 3,94% del consolidado en 2017 a un 4,19% en 2019).

³² En 2019, esta relación fue de \$2.344 per cápita los municipios que menos reciben, contra \$488 per cápita los que más reciben. A su vez, cabe resaltar que se destacan dos municipios del grupo de los que más reciben por salirse radicalmente del promedio: uno es Carmen de Areco en 2017, que se encuentra entre los que menos reciben en total y también per cápita (Cuadro 2 del Anexo), y el otro es Tordillo, que recibe \$5.054 per cápita, casi el triple del promedio (Cuadro c del Anexo).

Este ranking evidencia que los municipios con más recursos per cápita son los rurales, mientras que los que reciben menos presupuesto del Fondo Educativo por habitante son distritos del conurbano o del interior.³³

Esta tendencia se confirma al analizar la distribución agregada del Fondo de Educación según se trate de municipios del conurbano, del interior o rurales. Así, se puede comprobar que hasta el año 2017 los porcentajes de reparto eran idénticos a los de la coparticipación municipal, básicamente porque los criterios eran los mismos. Pero si bien la modificación de los criterios de reparto en el año 2018 reflejó leves cambios en los años posteriores para los municipios del conurbano y del interior, el reparto del Fondo de Educación sigue siendo muy dispar si se considera la población total del conurbano y la de los municipios rurales, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 1- Distribución de población, PBG, Coparticipación 2017 y Fondo de Educación (FE) 2017, 2018 y 2019.

Municipios	Población 2017	Participación en PBG provincial	Coparticipación 2017	FE total 2017	FE total 2018	FE total 2019
Conurbano	64%	50%	47%	47%	48%	50%
Interior	19%	25%	15%	15%	16%	17%
Rurales	17%	25%	38%	38%	35%	33%

Cuando se analiza la distribución per cápita de todos los municipios, vuelve a confirmarse la profunda brecha entre los municipios del conurbano y los rurales. Así, el promedio de la distribución per cápita del Fondo Educativo para los municipios rurales en 2018 fue casi 4 veces mayor que el de los municipios del conurbano, mientras que el municipio que más recursos por habitante recibió del total de los 135 municipios -rural-, lo hizo con un monto 20 veces mayor que el municipio con la menor asignación per cápita -del conurbano- (Cuadro c, ver Anexo).³⁴

³³ La clasificación de municipios según sean del conurbano, del interior o rurales ha sido tomada de “La provincia de Buenos Aires y sus municipios. Los laberintos de una distribución anacrónica de recursos” López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos R.; Grinberg, Irene; Mangas, Martín. Editorial: UNGS. Colección Cuestiones metropolitanas N° 13. ISBN: 9789876301503 -156- Abril de 2013

Conurbano: Municipios de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro, Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel y Almirante Brown.

Interior: Municipios de La Plata, Berisso, Ensenada, Escobar, Pilar, Luján, Bahía Blanca, General Pueyrredón, Olavarría, Pergamino, San Nicolás, Tandil y Zárate.

En % sobre el total provincial Berisso y Ensenada se han clasificado como Ciudades del Interior, pese a contar con menos de 100.000 habitantes, por integrar el Área Metropolitana La Plata.

Rurales: 97 municipios restantes del interior de la provincia, con menos de 100.000 habitantes por municipio.

³⁴ En 2018 los municipios rurales recibieron en promedio \$1.187 per cápita, mientras que los del conurbano un promedio de \$326. La brecha entre el municipio que más recursos per cápita recibió (General Madariaga, municipio rural) y el que lo hizo en menor proporción (La Matanza, del conurbano) es de \$4.722.

El patrón se repite si se analiza la distribución según población en edad escolar: los municipios a los que más recursos -en promedio- se les asignan del Fondo Educativo son los rurales (\$5.052 en 2018) y los del conurbano y del interior reciben en promedio casi 4 veces menos recursos que aquéllos (\$1.411 y \$1.717 respectivamente). Tal como se observó en la distribución per cápita, el resultado de la distribución por edad escolar se replica: el municipio que más recursos por población en edad escolar recibió del total de los 135 municipios es rural -General Madariaga- lo hizo con un monto 20 veces mayor que el del municipio con la menor asignación, del conurbano -La Matanza- .

Al interior del conurbano, el promedio de distribución per cápita entre los 24 municipios para el año 2019 fue de \$481, siendo el municipio de Moreno el que más fondos recibió,³⁵ con un total de \$551 per cápita. Hasta 2017, tal como sucedía con los fondos de la coparticipación, Malvinas Argentinas, San Isidro y Vicente López eran los 3 municipios que más recursos recibían del Fondo de Educación. Esta situación ha sido criticada porque San Isidro y Vicente López son territorios donde viven las poblaciones más ricas del Conurbano y poseen una altísima autonomía financiera, del orden del 80%.³⁶

Si bien la relación en la distribución del Fondo Educativo al interior del conurbano se invirtió con la modificación de los criterios de reparto en 2018, pasando a estar los municipios más ricos entre los que menos fondos per cápita reciben³⁷ -y viceversa-, la brecha per cápita entre los municipios que más y menos reciben al interior municipios del conurbano es de apenas \$141³⁸, mientras que -como vimos anteriormente- la diferencia con los municipios rurales se cuadriplica.

Otra forma de descubrir posibles patrones de desigualdad en la distribución del Fondo Educativo, es comparando la asignación de dos grupos de municipios: uno que incluye a los más pobres y otro a los más ricos.³⁹ En el grupo de municipios más ricos se ubican Rojas, San Cayetano, Guaminí, Carlos Tejedor y Rivadavia⁴⁰ y en el de los más pobres Presidente Perón, La Costa, José C. Paz, Moreno y Florencio Varela.⁴¹

En los años 2017 y 2019 los municipios más ricos recibieron en promedio \$28.364.072 anuales y \$2.072 per cápita por el Fondo Educativo, mientras que los más pobres recibieron un promedio de \$ 167.128.045 anuales y apenas \$596 per cápita.

³⁵ Si bien el municipio de Moreno no entró en el ranking de municipios que más recursos reciben del total del FE (ocupó el puesto 129 en 2019, el 128 en 2018, 122 entre 2015 y 2017, el 123 en 2014 y el 124 en 2013), cuando se calcula la distribución per cápita ocupa el primer lugar de los que más reciben al interior del Conurbano. A su vez, en términos de participación en el monto consolidado del FE, Moreno ha pasado de representar el 1,8% hasta 2017, a hacerlo en un 2,4% en 2018 y 2,8% en 2019.

³⁶ Ver: Gola, Leonardo y Schiavi, Marcos. Centro de Estudios Metropolitanos. La coparticipación provincial Bonaerense. Serie Documentos CEM N° 6. Agosto 2017; y Los desafíos de cambiar la ley de coparticipación bonaerense. Por Alejandro López Accotto, Carlos Martínez, Martín Mangas y Ricardo Paparas. Nota de opinión del 10 de marzo de 2018, publicada en el diario Página 12 disponible en <https://www.pagina12.com.ar/100573-los-desafios-de-cambiar-la-ley-de-coparticipacion-bonaerense>.

³⁷ En 2019 se les asignó un promedio de \$410 per cápita.

³⁸ Con respecto al municipio del Conurbano que más recibió en 2019 (Moreno).

³⁹ La clasificación se basa en el nivel de participación de los municipios en el Producto Bruto Geográfico (PBG) provincial, información publicada por la Dirección Provincial de Estadística. Si bien la forma convencional de medir la actividad económica a nivel nacional es a través del PBI; a nivel provincial y municipal, el PBG es la categoría que se le corresponde, que asigna el valor de producción según la composición geográfica y sectorial de la producción en el territorio provincial.

⁴⁰ Son todos municipios rurales y en conjunto representan el 1,76% del PBG provincial y son los municipios con más alto nivel de PBG per cápita (\$ 38.700 en promedio anual), 9,21 veces mayor que el de los municipios más pobres.

⁴¹ Dos de ellos son rurales y tres del conurbano y en conjunto representan el 3,27% del PBG provincial y son los cinco municipios con más bajo nivel de PBG per cápita (\$ 4.200 en promedio anual).

Es decir que la distribución del Fondo Educativo sigue reproduciendo los patrones de desigualdad sobre los que existen arduas críticas con respecto a la distribución de la coparticipación municipal.⁴² Ello en tanto beneficia en mayor medida a los municipios más ricos, siendo el monto per cápita del Fondo Educativo es 3,4 veces mayor que el que reciben los municipios más pobres.

La situación se agrava aún más si se considera que los municipios que reciben menos recursos per cápita son los más pobres y, consecuentemente, los que presentan los índices más elevados de carencias en términos de necesidades básicas insatisfechas.⁴³

Así, los municipios de Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, La Matanza, Merlo y Moreno se encuentran entre los que presentan las mayores carencias en términos de acceso a la educación, a una vivienda digna y al empleo, pero reciben la menor proporción de la distribución per cápita del Fondo Educativo.

A su vez, los municipios más pobres del conurbano y con la menor asignación del Fondo Educativo, son los que obtuvieron los peores resultados en las pruebas Aprender, mientras que los municipios rurales, más ricos y con mayores recursos del Fondo per cápita presentaron los desempeños más elevados.⁴⁴

El análisis precedente permite concluir que **la distribución del Fondo Educativo no logra revertir la desigualdad territorial que presenta la Provincia y aqueja principalmente a la niñez más pobre.**

A pesar de ser un segmento de la población que debe recibir protección especial por parte de las gestiones de gobierno⁴⁵, las niñas y niños son quienes más sufren las situaciones de desventaja estructural que se les presentan solo por el hecho de nacer en uno u otro lugar de la Provincia. **El presupuesto es una herramienta indispensable para revertir estas desigualdades, pero es evidente que no se aprovecha su potencial redistributivo.**

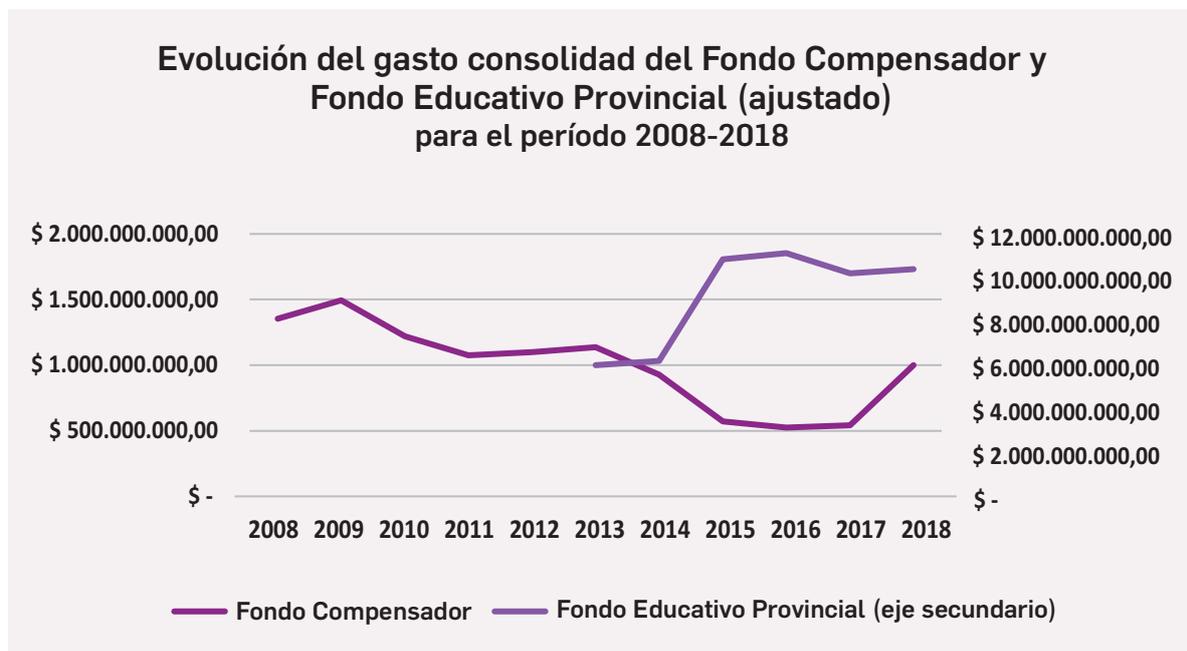
⁴² Ídem nota 32.

⁴³ Ver Observatorio del Conurbano. Ranking de Producto Bruto Geográfico Per Cápita y nivel de carencia de NBI por partido. Ver también Indicadores sociodemográficos sobre Niños, Niñas y Adolescentes. Ambos para los 24 partidos del Conurbano Bonaerense y Provincia de Buenos Aires. Calculados sobre la base del censo 2010.

⁴⁴ Monte Hermoso, Coronel Dorrego, Saavedra, San Cayetano, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Tornquist, Guaminí y Coronel Rosales son los distritos con mejores resultados a nivel provincial. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/conocelosresultadosaprender2016>

⁴⁵ La Ley 13.298 establece que es deber del Estado asegurar con absoluta prioridad la realización de los derechos de niñas y niños sin discriminación.

Gráfico 6



Desde el año 2018 el Fondo Educativo Provincial tiene una asignación especial y obligatoria para infraestructura escolar de aproximadamente 4.600 millones de pesos. Esta asignación representa más del doble del presupuesto asignado en 2018 al programa de infraestructura educativa.

Por su parte, el monto del Fondo Compensador tiene un peso mucho menor y tiende a la baja desde que se implementa el Educativo.

Si bien la distribución del Fondo Educativo desde 2018 tiene en consideración criterios más adecuados que los que tenía antes para responder a las necesidades educativas de los municipios (población, superficie y variables educativas relacionadas con matrículas, establecimientos y resultados de las pruebas Aprender), la distribución por habitante no logra revertir la desigualdad territorial que presenta la Provincia:

- > En los municipios rurales vive el 17% de la población de la provincia y en los del conurbano y del interior el otro 83 %. Sin embargo, el promedio de la distribución por habitante para los municipios rurales es 4 veces mayor que el de los municipios del conurbano y los del interior.
- > El municipio que más recursos por habitante recibe del total de los 135 municipios de la Provincia, tuvo una asignación 20 veces mayor que el municipio que menos recursos recibió y el patrón se repite si se analiza la distribución según población en edad escolar.

- La distribución también beneficia en mayor medida a los municipios más ricos de la Provincia, siendo el monto que reciben por habitante 3,4 veces mayor que el asignado a los municipios más pobres.
- La situación se agrava más todavía si se considera que los municipios que reciben menos recursos por habitante, son también los que presentan los índices más elevados en necesidades básicas insatisfechas y los que obtuvieron peores resultados en las pruebas Aprender.

Problemas de planificación y monitoreo del Fondo Educativo y el Fondo Compensador

Tal y como deja en evidencia un caso de estudio elaborado por CIDC para el distrito de Moreno, la existencia de distintas jurisdicciones y actores con capacidad de decisión y ejecución presupuestaria, puede generar algunos inconvenientes en la planificación de obras nuevas y refacciones a realizarse en cada distrito escolar. En tal sentido, la superposición de responsabilidades reclama un grado alto de coordinación entre distintas entidades que no siempre es fácil alcanzar -ya sea porque no hay medios institucionales claros para hacerlo, porque muchas veces puede haber incentivos distintos entre los diversos actores, o bien pueden pertenecer a distintos partidos políticos, etc.-

Otro de los problemas que presentan estos dos Fondos es la dificultad para su monitoreo. Mientras que los programas de infraestructura escolar centralizados en la Dirección General de Cultura y Educación están sujetos al control de la Contaduría General de la Provincia (además del control del Tribunal de Cuentas), el Fondo provincial de Educación y el Fondo Compensador sólo son evaluados por el Tribunal de Cuentas provincial.

Este Organismo efectúa un control estrictamente contable, lento y en formato inaccesible, lo cual dificulta enormemente su evaluación por parte de la sociedad civil. Así, por ejemplo, no resulta sencillo entender cuál fue el gasto efectivamente ejecutado para el Fondo Educativo, por cuanto es un rubro que se encuentra junto con todos los gastos efectuados por cada Municipio en formato de foto y en un fallo extenso con otros datos contables y en lenguaje poco comprensible para personas ajenas al lenguaje propio de las ciencias económicas.

A su vez, como se adelantó, las transferencias correspondientes al Fondo Educativo Provincial y al Fondo Compensador para cada distrito se publican en datos abiertos desagregadas por municipio y con actualización mensual, pero los montos corresponden al presupuesto distribuido y no es posible conocer cómo los ejecutan los municipios.

b.) Fondo Compensador y Consejos Escolares

El Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos se encuentra previsto en la Ley provincial N 13.010, y es administrado por los Consejos Escolares. También es un fondo de asignación específica pero financiado con recursos propios de la Provincia: representa un 25% de lo recaudado en concepto de ingresos brutos y está destinado al mantenimiento (o refacciones menores) de los establecimientos escolares provinciales. La distribución de ese monto para cada distrito escolar la decide la DGCyE (a través de la DPIE), aunque los criterios que se tienen en cuenta para ese reparto no están accesibles al público.⁴⁶

El Fondo Compensador representa un monto total de aproximadamente mil millones de pesos (ajustados al 2018), que fue decreciendo entre el 2008 y 2018, sobre todo entre los años 2013 a 2017 en los que esa suma osciló entre 500 y 900 millones. En términos generales, se trata de un monto relativamente pequeño cuando se lo compara con otras asignaciones destinadas a infraestructura escolar. Por ejemplo, para 2018 el Fondo Compensador representó alrededor de la mitad del presupuesto destinado al programa de infraestructura escolar y aproximadamente un 20% de la asignación especial para infraestructura del Fondo provincial de educación.

Si se analiza la distribución del fondo a los municipios, se observa que -en líneas generales- se reproducen las tendencias observadas en la distribución del Fondo de Educación. Así, los municipios con mayor asignación en términos globales, son los que menos recursos reciben per cápita y suelen ser los municipios rurales los más beneficiados. En este caso, el grupo que más recursos per cápita recibe lo hace con el cuádruple de lo que reciben aquellos municipios con menor asignación per cápita⁴⁷ (Cuadro d del Anexo).

Tanto el Fondo Educativo Provincial como el Fondo Compensador son fondos con asignación a infraestructura escolar pero que no son ejecutados por la Provincia de Buenos Aires, sino que dependen de cada Municipio y de cada Consejo Escolar. En términos generales, mientras que el Fondo Educativo Provincial concentra gran parte del gasto destinado a infraestructura escolar en la Provincia de Buenos Aires, el Fondo Compensador es minoritario y ha mostrado una tendencia a la baja desde el año 2013, momento en que se comenzaron a transferir recursos a los Municipios (Gráfico 8).

⁴⁶ El Fondo Compensador presenta los mismos problemas de transparencia presupuestaria que el Fondo provincial educativo: solo se encuentran disponibles los recursos asignados por el gobierno provincial a cada distrito, pero no es posible acceder al gasto devengado. Sobre la ejecución de esos Fondos, también se rinden cuentas al HTC, cuyos fallos más recientes en lo que respecta, por ejemplo, a Consejos Escolares, datan del año 2017 -es decir, presentan al menos dos años de atraso-. A su vez, esas decisiones no muestran los destinos específicos de los Fondos, sino que aprueban montos globales.

⁴⁷ Los municipios que se ubican entre los que más fondos por habitante reciben del Fondo Compensador son Tordillo, Monte Hermoso, Salliqueló, Pellegrini y General Guido (todos rurales); mientras que los que menos recursos reciben por habitante son Moreno, Lomas de Zamora, Merlo, La Plata, La Matanza (mayoría del conurbano).

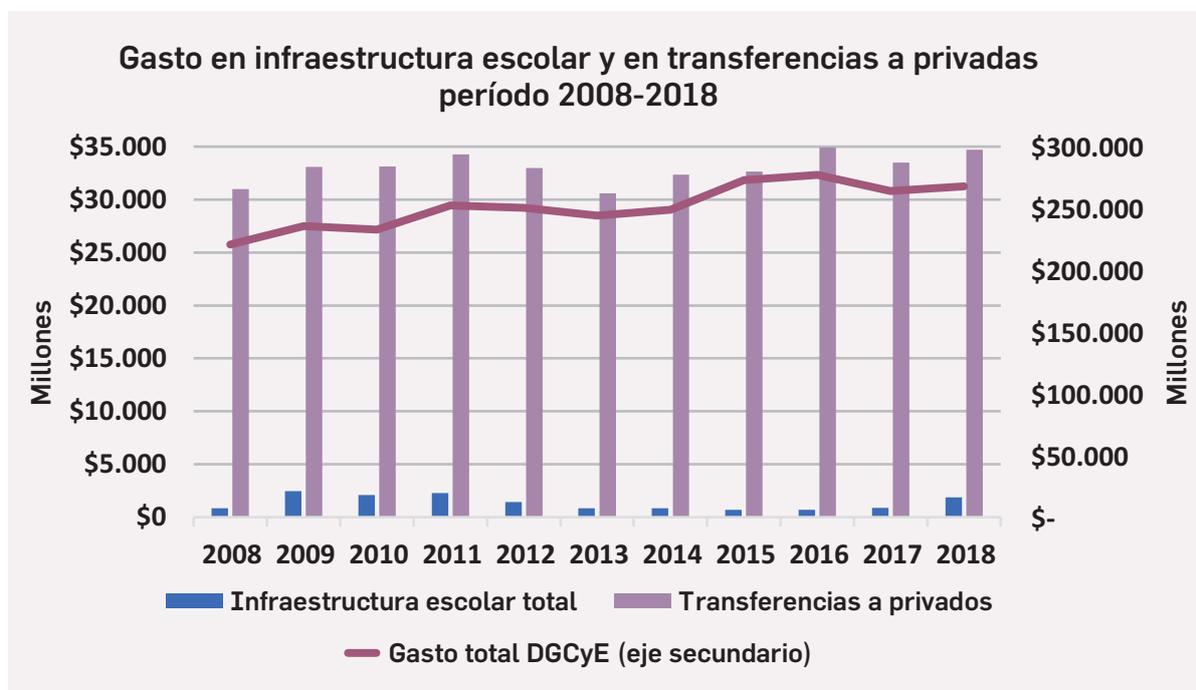
3. III. EL GASTO EN INFRAESTRUCTURA ESCOLAR Y LAS TRANSFERENCIAS A ESCUELAS PRIVADAS

Las asignaciones destinadas a subvencionar gastos corrientes de escuelas privadas conforman uno de los mayores gastos del presupuesto educativo en la Provincia. Para el año 2018, **las transferencias a establecimientos privados representaron el 13% del presupuesto total de la DGCyE, muy lejos del 0,7% que representan los recursos destinados a programas de infraestructura escolar.**

Dicho de otro modo, si se comparan estos dos gastos se encuentra que **la inversión en infraestructura escolar alcanza tan solo un 5% de los aportes dirigidos a las escuelas privadas.** Esta misma conclusión puede sacarse para todo el periodo 2008-2018, donde la participación de las transferencias a privados en el presupuesto provincial se mantuvo entre un 13% y un 14%, y el gasto en infraestructura entre un 0,4% y un 1%.⁴⁸

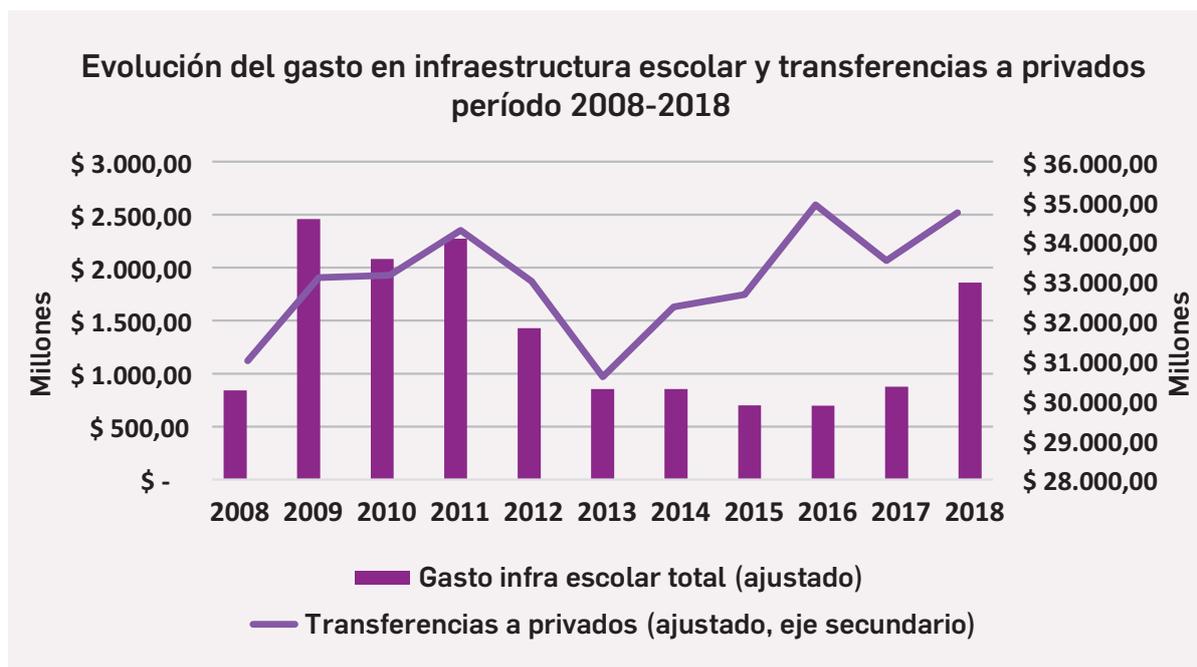
Además, es posible advertir una variación interanual que en ambos casos sigue la tendencia del gasto total de la DGCyE, pero que es mucho más pronunciada en el caso de infraestructura que en el de transferencias a privadas (Gráfico 7). Así, por ejemplo, mientras que los aportes a privados subieron y/o bajaron en porcentajes de entre un 3% y un 7% en los distintos años, las variaciones interanuales para infraestructura alcanzaron aumentos de hasta un 192% (2009) y disminuciones de hasta un 40% (2013).

Gráfico 7



⁴⁸ La Provincia de Buenos Aires se encuentra entre las ocho jurisdicciones del país que más porcentaje de su presupuesto destina a subsidiar escuelas privadas. La provincia que lidera la lista es Córdoba, con un porcentaje mayor al 20% del presupuesto. Ver "Subvenciones estatales a escuelas privadas, ¿Quién recibe más?" Observatorio Educativo de la UNIPE, 2018 <http://observatorio.unipe.edu.ar/attachments/article/4/datos-de-la-educacion-2.pdf>

Gráfico 8



Desde una perspectiva de derechos, la brecha que existe entre el gasto en infraestructura escolar y en transferencias a establecimientos privados es problemática. En efecto, aunque la matrícula de estudiantes en las escuelas privadas en la Provincia -tanto para nivel inicial como primario- es una de las más altas del país⁴⁹, es posible pensar que el gasto destinado a subvencionarlas beneficia, en mayor medida, a las familias más ricas.

Si bien al regular este tipo de subsidios la Ley provincial de educación N 13.688 establece que deberán distribuirse “en base a criterios objetivos, de acuerdo al principio de justicia distributiva y de justicia social” (art. 137), un estudio de CIPPEC del año 2010⁵⁰ señaló que la asignación de estos recursos en algunos casos perjudicaba a los distritos escolares que presentaban mayores niveles de estudiantes con necesidades básicas insatisfechas.

En ese sentido, si bien el informe concluyó que en términos globales existe una correlación positiva de los aportes estatales hacia las escuelas con estudiantes de menor nivel socioeconómico, esa correlación es baja y presenta muchas excepciones, que evidencian grandes inconsistencias e injustificables situaciones de inequidad distributiva.

⁴⁹ Esto podría justificar, en parte, los niveles elevados de transferencias. Para nivel inicial, alrededor del 55,3% de la matrícula pertenece a establecimientos de dependencia provincial, 39,3% a los privados, 5,3% a los municipales y 0,1% a los nacionales. Para primario, aproximadamente el 63% de la matrícula pertenece a establecimientos de dependencia provincial, el 36% a los privados y un 1% a los municipales. Ver el informe elaborado por la DGCyE, “El Estado en la Escuela”, Provincia de Buenos Aires, 2019. http://abc.gov.ar/planeamiento/sites/default/files/el_estado_de_la_escuela_ano_2019.pdf Junto con Buenos Aires, la Provincia de Córdoba, la de Santa Fe y la Ciudad de Buenos Aires conforman las cuatro jurisdicciones con mayor importancia del sector privado en relación a la matrícula escolar y al financiamiento. Ver CIPPEC (2010) <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2525.pdf> y Feldfeber y otros, Instituto de investigaciones pedagógicas de CTERA https://ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/investigacion_argentina_0.pdf

⁵⁰ F. Mezzadra y A. Rivas “Aportes estatales a la educación de gestión privada en la Provincia de Buenos Aires”, CIPPEC, 2010, Disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2525.pdf>

Como por ejemplo, la existencia de un alto nivel de escuelas privadas subvencionadas en algunos de los municipios más ricos, y viceversa.⁵¹ O bien, subvenciones muy altas (desde el 50% de subvención para arriba) para un porcentaje elevado de escuelas (39%) donde asiste el tercil más rico de la población, o con el mismo porcentaje de subvenciones altas para el primer y segundo tercil (84 y 85% respectivamente). Además, el estudio demostró que las escuelas ubicadas en los distritos del Conurbano eran las más perjudicadas y las del interior las más beneficiadas en relación al porcentaje de subsidios recibidos.

El informe da cuenta de que no existe una política deliberada de distribuir los subsidios de modo tal de beneficiar a quienes se encuentran en una peor posición socioeconómica y reducir las inequidades existentes, tal y como lo requiere el mandato constitucional y convencional de igualdad y no discriminación. Aun cuando la normativa fue modificada posteriormente a la publicación del documento citado⁵², **la falta de información pública disponible sobre las transferencias efectuadas a establecimientos educativos privados** dificulta mucho un análisis más profundo y un monitoreo frecuente de esta cuestión.⁵³

En ese sentido, no hay información respecto de la cantidad de establecimientos que reciben subsidios, su naturaleza laica o confesional, su ubicación geográfica, u otras características adicionales relevantes que pueden presentar los establecimientos. Tampoco hay información sobre los montos de cada uno de estos subsidios, o bien el perfil socioeconómico de los/as estudiantes que asisten a las distintas escuelas.

⁵¹ Concretamente, el informe mostró que en términos globales existe una correlación positiva pero baja de los aportes estatales hacia los estudiantes de menor nivel socioeconómico.

⁵² El Decreto N 552/12 dispuso que “La Dirección General de Cultura y Educación establecerá las condiciones para el otorgamiento y sostenimiento del beneficio del aporte estatal a los establecimientos educativos de gestión privada que lo soliciten. Podrá requerir un informe técnico al Consejo General de Cultura y Educación; el otorgamiento y el sostenimiento del beneficio será atribución exclusiva del Director General de Cultura y Educación” (art. 8) y que “El beneficio del aporte estatal destinado al pago equiparado de salarios y demás cargas establecidas en la Ley N° 13688, en lo que respecta a su otorgamiento y sostenimiento deberá considerar los ejes pedagógico, económico y social de la institución educativa, priorizando aquellas instituciones que no conciben la educación como un bien transable y/o que el aporte se dirija a la oferta curricular establecida por la jurisdicción, como asimismo, tener en cuenta entre otros aspectos:

- La caracterización socio-económica del alumnado, el régimen arancelario, la gestión institucional, la reinversión de ingresos en el proceso educativo, la relevancia del servicio educativo, su necesidad en la zona de influencia, en función a la cantidad de establecimientos de gestión estatal y privada.

- La población escolar que atiende, priorizando a los que asistan minoridad en riesgo, sectores con altos índices de vulnerabilidad social y educativa y/o de educación especial, garantizando una educación inclusiva, permanente y de calidad.

- Antigüedad en cuanto a la apertura, autorización y/o reconocimiento del servicio educativo para atender las necesidades del alumnado en la misma institución en otros niveles.” (art.9).

Si bien la [Resolución N 1497/2014](#) (DGCyE) incorpora estos criterios al reglamentar el contenido de la solicitud de aportes que deben presentar los establecimientos privados, la fórmula elaborada para la distribución de los aportes sigue sin estar accesible al público. Además, la [Resolución N 2533/13](#) (DGCyE) que regula el sostenimiento del aporte de aquellas instituciones que ya gozan de subsidios, establece que “la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada deberá efectuar un análisis de la correlación para cada uno de los Establecimientos, entre la correspondiente planilla de haberes emanada de la Dirección Provincial de Tecnología de la Información y su planta orgánico funcional, análisis a partir del cual se calculará el Coeficiente de Racionalidad de Uso del Beneficio del Aporte Estatal”. Es decir, no menciona los aspectos dispuestos por Ley 13.688 y Decreto 552/12 como criterios a considerar para mantener el subsidio.

⁵³ En noviembre de 2019 CIDC solicitó a la DGCyE información sobre la nómina de establecimientos educativos de gestión privada que reciben o recibieron subsidios entre los años 2008 a 2018 y algunas características de los mismos (laicas o religiosas, mixtos o exclusivos de varones o mujeres). Hasta la fecha (marzo 2020), el pedido no fue respondido.

Las conclusiones de algunos estudios como el de CIPPEC y la falta de información disponible hace pensar que no existen, tal y como la normativa requiere, indicadores que permitan orientar el otorgamiento de los aportes con un objetivo igualador y monitorear sus resultados. En todo caso, **pareciera que la distribución de los aportes estatales responde más al criterio discrecional de la Dirección General de Cultura y Educación que a una pauta objetiva de reparto.**⁵⁴ Esta opacidad se agrava por el hecho de que las transferencias a privadas se mantienen en un nivel de aumento mucho más estable (y alto) que el gasto destinado a infraestructura escolar, que suele ser el tipo de inversión que en mayor medida beneficia a los sectores más pobres.⁵⁵

En síntesis, si bien existe muy poca información disponible para analizar cómo se destina el gasto de transferencias a privadas, en principio se puede decir que **ese gasto supera enormemente el destinado a infraestructura escolar, que se trata de asignaciones que aumentan de forma leve pero estable y que no están distribuidas en base a criterios orientados a disminuir las brechas de desigualdad socioeconómica de los estudiantes.**

- > Si bien el gasto en infraestructura para escuelas de gestión estatal beneficia principalmente a los sectores más desaventajados, **las diferentes gestiones de la Provincia han priorizado los subsidios a privadas con niveles de aumento mucho más estables y más altos que los aplicados a la inversión en infraestructura educativa.**
- > Incluso en el periodo de mayor inversión provincial en infraestructura educativa, el gasto representó apenas entre un 6% y un 7% de las asignaciones destinadas a subvencionar gastos corrientes de escuelas privadas.
- > El gasto público en transferencias a escuelas privadas supera ampliamente al gasto en escuelas de gestión pública, al mismo tiempo que es uno de los gastos más importantes del presupuesto educativo de la Provincia: **la inversión en infraestructura escolar alcanza apenas un 5% de los aportes dirigidos a las escuelas privadas.**

⁵⁴ El uso del criterio de las cuotas no es fiable y presenta problemas como la existencia de cuotas extracurriculares que terminan generando distorsiones en la subvención. Es decir, las escuelas informan una cuota oficial a los fines de obtener subsidios estatales, pero luego cobran tarifas adicionales que son obligatorias y que terminan condicionando el perfil socioeconómico de los estudiantes que asisten.

⁵⁵ Ídem nota 32. Según CIPPEC “el análisis de la matrícula escolar por deciles de ingreso muestra que los alumnos que asisten a establecimientos de gestión privada pertenecen a sectores con más alto nivel socioeconómico. Por ejemplo, en la educación primaria el 74% de los alumnos pertenecientes al 10% más pobre de la población asiste a escuelas de gestión estatal, mientras que aquellos pertenecientes al 10% más rico de la población este porcentaje se reduce al 33,5%”. Disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2525.pdf>

- > La normativa provincial establece que los subsidios a escuelas privadas deben distribuirse en base a criterios objetivos y respondiendo a los principios de justicia distributiva y de justicia social. Sin embargo, se ha comprobado que su distribución no logra revertir las situaciones de inequidad provinciales sino todo lo contrario: **perjudica a los distritos escolares más pobres, siendo las escuelas del conurbano -donde habitan las dos terceras partes de la población bonaerense y donde el nivel de pobreza es uno de los más altos de la Argentina- las más perjudicadas.**
- > La ausencia de información adecuada y de indicadores que permitan orientar el otorgamiento de los recursos con un objetivo igualador, y monitorear sus resultados, es indicativa de la discrecionalidad con que el Estado provincial reparte estos subsidios.

4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Tal y como señalamos al inicio de este documento, pese a la falta de información pública detallada, está oficialmente reconocido que la situación de la infraestructura educativa en la Provincia de Buenos Aires es grave: muchos establecimientos educativos públicos requieren más inversión económica para garantizar las condiciones mínimas de seguridad, sanitarias y de habitabilidad para dar clases (refacciones, ampliaciones, instalación de servicios, etc.). Las autoridades también reconocen que existen distritos sin vacantes escolares para abastecer la totalidad de la demanda en tramos obligatorios de la educación o bien con escuelas cuyas aulas están superpobladas. Como ya mencionamos, ejemplo de esto es el caso documentado por CIDC para Cuartel V, en la localidad de Moreno.

Por otro lado, del análisis del presupuesto surge que (i) los recursos destinados a infraestructura escolar son insuficientes y muy minoritarios en comparación con los gastos corrientes que ejecuta la DGCyE, o bien con los recursos destinados a subsidiar establecimientos privados; (ii) la distribución del Fondo provincial de educación (el más importante para infraestructura escolar) es inequitativa y más beneficiosa para los distritos escolares más ricos; (iii) la enorme cantidad de recursos que se destinan a subsidiar establecimientos privados tampoco se reparten de modo tal de beneficiar a los niños y niñas de familias más pobres.

Es posible decir, entonces, que existen zonas de la Provincia de Buenos Aires donde el contenido mínimo del derecho a la educación no está satisfecho y que, en principio, las medidas presupuestarias adoptadas no son adecuadas para darle cumplimiento. En ese sentido, existen elementos para pensar que la inversión en infraestructura escolar no alcanza el estándar que obliga al Estado a destinar el máximo de sus recursos disponibles e incumple el deber de hacerlo bajo criterios de igualdad y no discriminación. Para revertir esta situación, desde CIDC planteamos algunos puntos de discusión sobre los que se puede avanzar:

- 1 Sería recomendable contar con un diagnóstico detallado y de acceso público sobre el estado de infraestructura de las escuelas públicas provinciales, así como de la necesidad de vacantes escolares para los niveles inicial y primario. Para una planificación con perspectiva de derechos. Esta información debería estar disponible de forma desagregada para cada municipio, e inclusive para cada establecimiento dentro de cada distrito.
- 2 Sería recomendable contar con información detallada sobre las transferencias a establecimientos privados y revisar los efectos de esos subsidios sobre las y los estudiantes pertenecientes a distintos sectores socioeconómicos.
- 3 Sería recomendable explorar modos de ampliar y profundizar la inversión económica en infraestructura escolar, incluyendo la revisión de gastos superfluos o de otro tipo de gastos que, aunque no sean superfluos, reproducen situaciones de desigualdad socioeconómica (como podría ser, por ejemplo, los subsidios a escuelas privadas).
- 4 Sería recomendable revisar el modo en que se distribuyen el Fondo provincial educativo y el Fondo compensador entre los diversos distritos escolares, y desarrollar criterios que beneficien a los municipios más pobres, con mayor demanda educativa o con mayor cantidad de estudiantes dependientes de la escuela pública para educarse, o bien con escuelas con mayores niveles de superpoblación y peores rendimientos educativos.

5. ANEXO

Cuadro a) Fuentes de financiamiento educativo. Provincia de Buenos Aires

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	ASIGNACIÓN DEL GASTO	ROL DE CADA JURISDICCIÓN	CRITERIO DE REPARTO	ÓRGANO QUE CONTROLA
Ley Nacional de financiamiento educativo (FFE)	Asignación específica a educación - sin especificar tipo de gasto	- Nación recauda/transfiere. - Nación dispone criterios de transferencia. - Provincia asigna/ejecuta.	- Participación de la matrícula (80%) - Incidencia de la ruralidad (10%) - Población no escolarizada de 3 a 17 años (10%) ----- rendimiento educativo y capacidad de esfuerzo financiero de la prov	El Ministerio de Educación de la Nación puede retener la transferencia ante incumplimientos de obligaciones
Recursos provenientes de la cooperación internacional ⁵⁵	Asignación específica a proyectos educativos			
- Recursos propios - Recursos provenientes del FFE nacional	- Gasto corriente - Transferencias a privadas - Gasto capital	- Provincia recauda, asigna y ejecuta (salvo FFE que no recauda)		Contaduría General de la Prov. y Honorable Tribunal de Cuentas de la Prov. de Bs.As.
Recursos provenientes de FFE nacional (26.075) - 16,14% de lo que recibe la Provincia por este concepto	Asignación específica a educación (Fondo provincial de educación) - Desde 2018 50% (conurbano) 40% (interior) a infraestructura escolar	- Pvcia. recauda/transfiere - Pvcia. dispone criterios de transferencia - Municipios ejecutan	Previo 2018 - criterios de ley de coparticipación municipal, Ley 10.559 Post 2018 - coeficiente que fije la DGCE conformado por la población, superficie y variables educativas relacionadas con matrículas, establecimientos y resultados de las pruebas Aprender	Honorable Tribunal de Cuentas de la Prov. de Bs.As.
Recursos provenientes de ingresos brutos - 25% de la masa recaudada por ese concepto	- SAE - Reparaciones menores y mobiliario - Limpieza, cloacas y dragado	- Pvcia. recauda/transfiere - Pvcia. dispone criterios de transferencia - Consejos escolares ejecutan		Honorable Tribunal de Cuentas

Normas relevantes:

- Ley Nacional de Financiamiento Educativo 26.075, art. 7
- *Art. 75, inc. 3 de la Constitución Nacional (asignación específica de recursos coparticipables)
- Ley impositiva provincial 13.010, art 7 y 9
- Ley de Presupuesto de gastos y recursos de la administración pública provincial, No. 14.982, art. 46.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires, art. 159
- Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto. Ley N° 6769/58

En lo referido a los recursos provenientes de la cooperación internacional:

⁵⁵ La información que publica el gobierno provincial sobre fuentes de financiamiento para la función “Educación elemental, media, superior y universitaria” no permite conocer los recursos provenientes de la cooperación internacional, sólo es posible acceder a información sobre las fuentes de financiamiento correspondientes a rentas generales (identificación 11) y recursos con afectación específica (identificación 13).

Si bien el presupuesto nacional presenta información más desagregada y es posible determinar qué parte de las fuentes de financiamiento correspondientes a “Crédito Externo” vinculadas con de la función “Educación y Cultura” se transfieren a la Provincia de Buenos Aires (clasificador de ubicación geográfica del gasto), no es posible calcular con precisión todos los recursos provenientes de la cooperación internacional con que cuenta la provincia (porque puede suceder que los reciba directamente sin que esté el Estado Nacional como intermediario), ni saber las instituciones destinatarias finales del gasto nacional (es decir, si los fondos nacionales correspondientes a infraestructura se transfieren a los municipios o a entidades provinciales).

Los datos del presupuesto nacional permiten determinar cuántos recursos recibe la Provincia de Buenos Aires en concepto de bienes de uso y transferencias para financiar gastos corrientes y de capital al interior de los siguientes programas: 87 del Ministerio de Obras Públicas “Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Educativa (CAF N° 8673, CAF N° 8945, BID N° 2940/OC-AR, CAF N° 7908)”, 37 “Infraestructura y Equipamiento” y 46 “Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles”, ambos del Ministerio de Educación. El programa 46 recibe financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo a través del préstamo “BID 3455/OC-AR” y presenta información desagregada a un nivel tal que permite conocer cuántos recursos se destinan específicamente para la construcción de cada jardín proyectado (en las categorías de actividad y obra). Información disponible en la web de la [Oficina Nacional de Presupuesto](#) (planillas anexas al articulado de las leyes de presupuesto, por jurisdicciones) y en datos abiertos a través de la web <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos>

**Cuadro b) Ranking de distribución del Fondo Educativo entre municipios.
Distribución per cápita. Año 2017.**

RANKING	MUNICIPIO	MONTO RECIBIDO EN 2017	POBLACIÓN 2017 ⁵⁶	DISTRIBUCIÓN PER CÁPITA 2017
1	Tordillo	3.994.487	1.799	2.220
2	Carmen de Areco	5.776.216	15.345	376
3	General Guido	6.223.865	2.877	2.163
4	General Lavalle	6.729.685	4.246	1.585
5	Monte	6.985.643	23.127	302
131	Lomas de Zamora	128.766.541	640.916	201
132	La Plata	157.433.776	698.164	225
133	Malvinas Argentinas	179.653.872	349.867	513
134	Merlo	200.415.236	584.267	343
135	La Matanza	424.075.508	2.136.695	198

⁵⁶ Todos los datos poblacionales usan como fuente el informe de Proyecciones de población por Municipio provincia de Buenos Aires 2010-2025, publicado por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección Provincial de Estadística) en junio de 2016.

**Cuadro c) Ranking de distribución del Fondo Educativo entre municipios.
Distribución per cápita. Año 2019.**

RANKING	MUNICIPIO	MONTO RECIBIDO EN 2019	POBLACIÓN 2019	DISTRIBUCIÓN PER CÁPITA 2019
1	Monte Hermoso	8.855.088	7.310	1.211
2	Tordillo	9.117.173	1.804	5.054
3	Lezama	11.695.915	6.259	1.869
4	Salliqueló	12.650.577	8.799	1.438
5	Pellegrini	12.993.708	6.045	2.149
131	Merlo	312.608.962	599.119	522
132	General Pueyrredón	316.712.848	653.406	485
133	Lomas de Zamora	332.216.884	645.880	514
134	La Plata	374.348.289	708.733	528
135	La Matanza	871.492.131	2.233.860	390

Cuadro d) Ranking de distribución del Fondo Compensador entre municipios.
Distribución per cápita. Año 2019.⁵⁷

FONDO COMPENSADOR - AÑO 2019				
RANKING	MUNICIPIO	MONTO	POBLACIÓN	DISTRIBUCIÓN PER CÁPITA
1	Tordillo	593.488	1.804	329
2	Monte Hermoso	721.316	7.310	99
3	Salliqueló	949.581	8.799	108
4	Pellegrini	958.712	6.045	159
5	General Guido	976.973	2.887	338
PROMEDIO		840.014	5.369	207
131	Moreno	29.473.580	533.292	55
132	Lomas de Zamora	30.614.905	645.880	47
133	Merlo	30.614.905	599.119	51
134	La Plata	33.929.313	708.733	48
135	La Matanza	87.644.641	2.233.860	39
PROMEDIO		42.455.469	944.177	48

⁵⁷ El ranking de aquellos municipios que más y menos fondos reciben en concepto de Fondo Compensador, lo ocupan los mismos municipios desde el año 2017 en adelante.

CIDC es una asociación civil sin fines de lucro con base en la ciudad de La Plata, **dedicada a trabajar sobre los problemas institucionales más profundos de la Provincia de Buenos Aires (Argentina)**. Creemos que la Provincia es un distrito **determinante** para lograr que Argentina tenga una **democracia** más fuerte y comprometida con la **igualdad**, y que sus instituciones necesitan especial apoyo para superar los grandes desafíos que enfrentan. **CIDC** tiene dos grandes objetivos: **fortalecer y modernizar** las instituciones públicas provinciales, y promover y defender el reconocimiento igualitario de **derechos constitucionales** a nivel local.



/CIDC_Argentina



/cidc.org.ar



/CIDC.LaPlata



/cidc_org