La desigualdad estructural de la inversión educativa por alumno en Argentina entre 1991-2019

Agustín Claus

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires – Argentina

Resumen

La educación básica en Argentina se organiza bajo un esquema federal y descentralizado. La preocupación por la equidad y justicia redistributiva del financiamiento educativo bajo este esquema presenta particularidades y complejidades que requieren comprenderse para abordar la desigualdad en torno a la inversión educativa. La descentralización de las instituciones educativas hacia las jurisdicciones subnacionales generó dos efectos institucionalizados. Primero, la desigualdad estructural de la inversión educativa por alumno de gestión estatal a nivel subnacional y segundo hace casi tres décadas que el Estado nacional no gestiona de manera directa la oferta de los servicios educativos. Desde la perspectiva de la teoría del federalismo fiscal se diseñan herramientas fiscales intergubernamentales que permitan incidir en las inequidades y desigualdades entre ambos niveles de gobierno. La brecha de inversión educativa con financiamiento subnacional se incrementó de 5 a 8 veces entre la que menor y mayor inversión que las provincias realizan. El Estado nacional, mediante fondos de origen nacional permitió reducirla a entre 3 y 5 veces, manteniéndose en estos niveles a lo largo del periodo. La incidencia de las transferencias de origen nacional permitieron disminuir la brecha de la desigualdad estructural de la inversión educativa entre las jurisdicciones subnacionales, aunque el desafío consiste en planificar el financiamiento en la búsqueda de equidad y la justicia distributiva bajo este esquema federal y descentralizado.

Palabras-clave: **Financiamiento Educativo. Gasto anual por alumno. Federalismo Fiscal. Transferencias intergubernamentales. Brechas de gasto educativo.**

The structural inequality of educational expenditure per student in Argentina between 1991-2019

Abstract

Basic education in Argentina is organized under a federal and decentralized scheme. The concern for equity and redistributive justice in educational financing under this scheme presents particularities and complexities that need to be understood in order to address the inequality around educational investment. The decentralization of educational institutions to subnational jurisdictions generated two institutionalized effects. The structural inequality of educational investment per student under state management at the subnational level and, at the same time, it has been almost three decades that the national state has not directly managed the Educational offer. From the perspective of the theory of fiscal federalism, intergovernmental fiscal tools are designed that allow an impact on inequities and inequalities between both levels of government. The educational investment gap with subnational financing increased from 5 to 8 times between the lowest and highest investment. The national State, established with funds of national origin to reduce it to between 3 and 5 times, remaining constant throughout the period. The incidence of transfers of national origin made it possible to reduce the gap of structural inequality in educational investment between subnational jurisdictions, although the challenge consists in planning financing in the search for equity and distributive justice under this federal and decentralized scheme.

Keywords: **Educational Financing. Annual expenditure per student. Fiscal Federalism. Intergovernmental transfers. Educational expenditure gaps.**

Introducción

La preocupación por la equidad y justicia redistributiva del financiamiento educativo son dimensiones con una relativa proliferación de investigaciones con base empírica. La literatura especializada a nivel internacional y regional presentan significativos hallazgos que permiten impulsar políticas públicas que mejoren la asignación de recursos en clave de equidad y justicia redistributiva.

En Argentina la producción bajo este paradigma presenta desarrollos incipientes. En efecto, la disponibilidad de información que permita indagar las interacciones entre condiciones institucionales, recursos escolares y resultados de trayectoria y desempeño estudiantil se presenta como una restricción fundamental. La escasez de información a nivel nacional restringe la posibilidad de realizar investigación con base empírica. No obstante, en las jurisdicciones subnacionales se presenta un campo para explorar y potenciar su desarrollo.

Por estos motivos, el carácter de importancia de este artículo consiste en lo inédito de la evidencia empírica presentada que permita aportar los insumos para profundizar en investigaciones orientadas al desempeño de los estudiantes en función de diversas condiciones institucionales. En este sentido, la consideración de las experiencias a nivel internacional y, en particular la cercanía con las investigaciones realizadas en Brasil, alientan el análisis en torno a la evolución y composición de la estructura de la inversión educativa por alumno a nivel nacional.

Los contenidos se organizaron con el propósito de abordar la desigualdad estructural de la inversión educativa por alumno en Argentina entre 1991 y 2019. Para ello se estructuraron en cuatro secciones. El disparador inicial consiste en cómo se financia la educación en Argentina bajo este un esquema federal y descentralizado que permita identificar y desarrollar el marco sobre el cual opera el diseño institucional del financiamiento educativo.

En la segunda sección se aborda la estructura y composición de la inversión educativa desagregada según nivel de gobierno diferenciado el Estado nacional y las jurisdicciones subnacionales. El enfoque de análisis se orienta bajo la perspectiva de la teoría del federalismo fiscal, la tipología de transferencias intergubernamentales y la clasificación de los recursos disponibles en cada nivel de gobierno respectivamente.

En la tercera sección se desarrolla el análisis de la inversión educativa por alumno de gestión estatal para el periodo 1991-2019 desagregado por fuente de financiamiento según niveles de gobierno. El desarrollo de la inversión educativa subnacional se analiza a la luz de los cambios ocurridos en el gobierno del sistema educativo a lo largo del periodo identificando las implicancias generadas en materia de inversión y financiamiento de las jurisdicciones subnacionales.

La principal consecuencia de la descentralización de las instituciones educativas a las jurisdicciones subnacionales generó la persistencia de una desigualdad estructural de la inversión educativa estatal por alumno con financiamiento subnacional. No obstante, la incidencia de las transferencias de origen del Estado nacional hacia las jurisdicciones subnacionales respecto a la dispersión (y brecha) de la inversión educativa estatal por alumno de gestión estatal presentó evidencia significativa referida a la disminución alcanzada.

La brecha de inversión educativa con financiamiento exclusivamente subnacional entre 1991 y 2017 se incrementó de manera constante de 5 a 8 veces entre la mayor y menor

provincia. Mediante la contemplación de los fondos de origen nacional a las jurisdicciones subnacionales permitió iluminar la reducción a entre 3 y 5 veces, manteniéndose constante a lo largo del periodo. En este sentido, la incidencia de las transferencias de origen nacional permitió disminuir la brecha estructural con financiamiento provincial.

La cuarta sección, problematiza los factores determinantes que explican las brechas de inversión educativa entre las jurisdicciones subnacionales. Las variables consignadas corresponden al desarrollo económico, la presión y capacidad tributaria y al tamaño y escala del subsistema educativo subnacional en clave de análisis de la inversión educativa por alumno de gestión estatal.

Respecto a los factores determinantes de la brecha de inversión educativa por alumno de gestión estatal entre las jurisdicciones subnacionales se evidencia como la descentralización de las instituciones educativas recrudeció las desigualdades estructurales a nivel subnacional. En efecto, la iniciativa de origen nacional, en la asignación de los recursos, por vía de transferencias automáticas y no automáticas, permitió contener y disminuir la desigualdad de la inversión, aunque aún presenta desafíos de cara a garantizar una inversión educativa con equidad y justicia distributiva.

Finalmente, se presentan las principales conclusiones y los hallazgos alcanzados mediante las restricciones de la evidencia empírica elaborada. Se plantean los desafíos del financiamiento educativo con foco en los recursos escolares y las limitaciones estilizadas respecto de los criterios de asignación de los recursos educativos bajo este esquema federal y descentralizado.

1 ¿Cómo se financia la educación en Argentina bajo un esquema federal y descentralizado?

En Argentina, la responsabilidad por el financiamiento educativo corresponde al Estado¹ como principal garante del derecho social a la Educación. La educación se encuentra distribuida entre el Estado Nacional y las 24 jurisdicciones subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). La concurrencia financiera por niveles de gobierno es el esquema establecido en la mayoría de los países de la región, independientemente del carácter de organización político-administrativo (federales y unitarios), que regula el esquema de financiamiento respectivamente. En once de los dieciocho países de la región se evidencia este diseño concurrente. (IBARRA ROSALES, 2017, p. 35).

Esta configuración fue el resultado del proceso de transferencia de los servicios educativos, del Estado nacional a las jurisdicciones subnacionales culminado durante los primeros años de la década del noventa. En este proceso histórico, se definió que la gestión, administración y financiamiento del sistema educativo² en sus niveles (inicial, primario, secundario y superior no universitario) y modalidades (especial, jóvenes y adultos, técnico-

¹ Para profundizar en las normativas vigentes que regulan el financiamiento educativo en argentino se recomienda la lectura del Recuadro N° 1 desarrollado en Claus y Bucciarelli (agosto de 2020) en *El financiamiento educativo en Argentina: el desafío de la equidad bajo un esquema federal*. Documento de Trabajo N°194. Buenos Aires: CIPPEC.

² La estructura del sistema educativo por Niveles y Modalidades se rige por el Título II de la Ley de Educación Nacional N° 26.206/06.

profesional, artística, intercultural bilingüe, rural, contextos de encierro y domiciliaria y hospitalaria) resulten competencia de las jurisdicciones subnacionales.

Respecto del rol del Estado nacional, resulta responsable directo del financiamiento de la educación superior universitaria y de la formulación, promoción e implementación de políticas educativas nacionales que tiendan a fortalecer la equidad y justicia distributiva en todos los niveles del sistema educativo.

Las fuentes de financiamiento educativo se pueden clasificar en cinco: 1) la vía presupuestaria; 2) incremento de los impuestos; 3) participación del sector privado; 4) aumento de responsabilidad de gobiernos locales y 5) el financiamiento externo. (MORDUCHOWICZ, 2002, p. 43-83).

El financiamiento educativo del Estado se analizó mediante la vía presupuestaria y la asignación de recursos a través del régimen de coparticipación federal de impuestos. Bajo este esquema educativo federal y descentralizado, la asignación de los recursos requiere analizarse en clave según niveles de gobierno, el Nacional y el de las jurisdicciones subnacionales. Esta caracterización presenta de manera integral el financiamiento educativo en Argentina para que permite comprender el marco para el análisis de la evolución y las brechas de inversión educativa por alumno de gestión estatal entre las jurisdicciones subnacionales.

Históricamente, el presupuesto fue la principal vía del financiamiento educativo en Argentina. Como se presenta en la figura 1, el presupuesto educativo nacional se define cada año mediante la ley de presupuesto. En ella, se determina cómo se distribuyen los ingresos disponibles en el interior de la Administración Pública Nacional (APN) en: (1) distintas *jurisdicciones presupuestarias*³ (el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología es una de ellas, por ejemplo) y otras reparticiones (como los organismos descentralizados); (2) distintas *finalidades y funciones* (los recursos pueden ser destinados a finalidades educativas en cualquier jurisdicción de la APN); (3) otras subclasificaciones como programas presupuestarios, actividades e incisos, entre otras.

Figura 1 – Financiamiento Educativo. Años 1990/2019

Fuente: Elaboración propia.

³ Según las Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional se define a las jurisdicciones presupuestarias como “organizaciones públicas sin personería jurídica, que integran la Administración Central y que representan a cada uno de los poderes establecidos por la Constitución Nacional” (p. 28).

Un elemento importante corresponde a las *transferencias no automáticas (TNA)* que desde el Estado nacional se realizan a las jurisdicciones subnacionales. Estas transferencias, erogadas desde el Estado nacional, se instrumentan mediante programas educativos que establecen objetivos educativos para los cuáles se destinan los recursos. La distribución es discrecional y quedan sujetas a criterio de las autoridades del gobierno nacional⁴.

Por parte de las jurisdicciones subnacionales su formulación presupuestaria para financiar la educación, mediante la vía presupuesta presentan particulares, aunque la esencia y el proceso presupuestario subnacional resulta similar a la detallada por el Estado nacional.

Esta estructura de asignación de recursos rigió hasta la sanción de las leyes de Financiamiento Educativo N° 27.075 (2006) y Educación Nacional N° 26.206 (2006). Para comprender las modificaciones del financiamiento educativo en los términos de que lo plantean las leyes, es necesario analizar el presupuesto educativo en clave de fuentes de financiamiento. Es decir, a la lógica histórica presupuestaria, se incorporó una proporción específica de los recursos provenientes del régimen de coparticipación federal de impuestos en el marco del federalismo fiscal argentino.

En este sentido, ambas leyes de LFE y LEN introdujeron modificaciones al esquema histórico de financiamiento educativo argentino⁵, a la vía del presupuesto nacional y de las jurisdicciones subnacionales, se incorporó el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos mediante la condicionalidad y afectación, de origen nacional, de una porción de recursos que van hacia a todas las jurisdicciones subnacionales, como se presenta en la figura 2.

Figura 2 – Financiamiento Educativo. Años 2006/2019

Fuente: Elaboración propia.

⁴ El Ministerio de Educación de la Nación posee sólo dos programas presupuestarios distribuidos en base a criterios objetivos explícitos (funciones polinómicas de distribución). El primero, a cargo del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), en función de lo establecido por la Ley de Educación Técnico-Profesional. El segundo, corresponde al Fondo Nacional de Incentivo Docente (FoNID), que considera la distribución de cargos y personas que se desempeñan en las escuelas de cada jurisdicción provincial. No obstante, sólo los criterios de distribución del presupuesto del INET son de acceso público y el resto de los programas presupuestarios no presentan criterios federales de distribución para establecer la necesidad, capacidad y/o esfuerzo del objeto de los montos transferidos a cada una de las jurisdicciones.

⁵ Para indagar la evolución histórica de la relación fiscal-educativa en Argentina se recomienda la lectura de "La relación fiscal-educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos" (CLAUS, A., 2019).

El mecanismo fiscal vigente denominado régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, en la actualidad se encuentra regido por la Ley N°23.548 de 1988. Implica dos instancias de repartición de los recursos fiscales recaudados por el tesoro nacional: (1) la *distribución primaria*, que define qué parte de esos recursos serán para el Estado Nacional y qué parte estará destinada al conjunto de las jurisdicciones subnacionales; y (2) la *distribución secundaria*, que establece la participación de cada provincia en la distribución de recursos totales.

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

Los fondos correspondientes a la distribución secundaria destinados a las 24 jurisdicciones subnacionales se giran desde el Estado nacional de forma automática, por lo que las transferencias monetarias realizadas por este concepto son consideradas *transferencias automáticas* (TA). Una vez transferido al tesoro provincial, el presupuesto queda disponible para cada gobierno subnacional, quienes lo ejecutan según sus prioridades presupuestarias a excepción de los casos en que están reglamentadas afectaciones específicas de los fondos coparticipados.

La comprensión de la configuración institucional del financiamiento educativo en Argentina es clave para la contextualizar las responsabilidades por nivel de gobierno bajo este esquema federal. Los márgenes de decisión sobre la discrecionalidad para la asignación de los recursos y la composición de la inversión por nivel de gobierno determinan las posibilidades de planificar el financiamiento en la búsqueda de la equidad y la justicia distributiva de la inversión educativa bajo este esquema federal y descentralizado.

2 ¿Cuál es la estructura de la inversión educativa por nivel de gobierno?

Caracterizar la estructura y composición de la inversión educativa por nivel de gobierno se torna imprescindible para iluminar los márgenes de acción disponibles en cada nivel de gobierno. Estos establecen los umbrales de factibilidad como estrategia para la asignación de recursos que promuevan la equidad de la inversión educativa por alumno bajo este esquema federal y descentralizado.

Señalar los hitos que introdujeron modificaciones en la estructura del financiamiento educativo argentino, no se exponen como revisión de las políticas educativas, sino como marco de referencia para indagar los avances y limitaciones en torno a la construcción de la justicia distributiva.

Durante la década del noventa, bajo la llamada "transformación educativa", se impulsaron políticas educativas que se inscriben en el proceso de reforma del Estado y de descentralización, privatización y desregulación de los servicios sociales, encontrando puntos de coincidencia con los procesos de reforma estructural que se implementaron en casi todos los países de América Latina (FELDFEBER; GLUZ, 2011, p. 342-343).

El paradigma de focalización y compensación orientó el accionar estatal. Entre los principales hitos se destacan: a) culminación del proceso de descentralización educativa hacia las jurisdicciones subnacionales, iniciada durante la dictadura cívico militar de 1976-1982; b) promulgación de la primera ley federal de educación y de educación superior; c) impulso del pacto federal educativo que vinculaba acciones y recursos bajo el esquema federal y d) implementación de los sistemas de información y evaluación de las trayectorias y resultados de los estudiantes. Estos hitos exponen la concepción de la gobernabilidad educativa en un esquema federal y descentralizado.

En este sentido, institucionalizó y consolidó al Ministerio de Educación nacional como actor responsable sin gestión directa de instituciones educativas. Este proceso, lejos de consolidar un sistema educativo nacional, reforzó la proliferación de 24 subsistemas educativos subnacionales.

En el gráfico 1, se presenta la composición de la inversión educativa a cargo del Estado nacional entre 1991 y 2019. El agrupamiento de los recursos se clasificó por el objeto de su aplicación: a) salarios docentes de instituciones de educación básica; b) salarios docentes de instituciones de educación universitaria; c) programas educativos nacionales (no salariales) tendientes a políticas públicas educativas y d) infraestructura escolar de educación básica y universitaria.

En el periodo de la década del noventa, resulta evidente cómo se reconfiguró la composición de los recursos educativos, disminuyendo la participación de los recursos destinados a los salarios docentes de educación básica (por la descentralización 1991-1994), concentrando su financiamiento en la educación superior universitaria (65%-73%) y programas educativos nacionales (26%-27%) destinados a las jurisdicciones subnacionales. En 1998 se incorporó el FONID (12%) como resultado de la lucha de la Carpa Blanca de los docentes argentinos que exigió al Estado nacional el comienzo del cofinanciamiento salarial docente de las jurisdicciones subnacionales.

Gráfico 1 – Estructura de la Inversión Educativa del Gobierno nacional. Años 1991/2019

Fuente: Elaboración propia sobre la base del PCSE/MEN, presupuestoabierto.gob.ar, INDEC/Ministerio de Economía de la Nación y serie de Índices de Precios/INDEC y ECOLATINA.

Desde los años dos mil, resulta significativo el cambio de rumbo en algunas de las políticas que podemos reconocer como de “nuevo signo” basadas en un rol más activo del Estado en la garantía del derecho a la educación, en la promoción de la unidad del sistema educativo nacional y en el diseño de políticas inclusivas y más igualitarias fundadas en principios universales. La recuperación de la centralidad estatal en la educación resultó notable en las dos primeras décadas del 2000⁶ (FELDFEBER; GLUZ, 2011, p. 345-347).

Este contexto posibilitó un marco de política pública cuya impronta re-centralizadora de las políticas educativas fue motorizada por el Estado Nacional. Estos hitos se consolidaron sobre la estructura de gobernabilidad educativa institucionalizada en la década del noventa. El contexto inicial facilitó la disponibilidad de recursos destinados al sector que permitieron implementar políticas educativas, aún con insuficiencia de reformas estructurales, bajo condiciones educativas inéditas.

Como se desprende del gráfico 1, entre los años 2005 y 2015, la participación de las universidades osciló entre el 57%-66%, mientras que la principal reconfiguración de la inversión educativa nacional se concentró en la asignación hacia las jurisdicciones subnacionales. Entre 2005 y 2015, se disminuyó la participación de los fondos salariales del 26% (2005) al 9% (2015) a la vez, que la participación de los recursos destinados a programas educativos nacionales se incrementó del 9% (2005) al 24% (2015).

En los últimos años del gráfico 1, el debilitamiento del rol del Estado nacional se vio discontinuada durante la última administración de gobierno entre 2016 y 2019. Esta concepción promovió que el accionar nacional no tuviera relación con las características ni de los noventa ni de los dos mil, sino más bien con la combinación del déficit de ambas décadas.

El desentendimiento de la responsabilidad del Ministerio de Educación nacional sin escuelas resultó explícito. Las políticas impulsadas consistieron en la descentralización, no de escuelas, sino de las políticas educativas nacionales, con excepción de la Evaluación y la Formación Docente. La descentralización de los recursos de los programas educativos nacionales se reflejó en la disminución del 24% (2015) al 11% (2019) y la concentración del financiamiento destinado a las universidades nacionales elevándose del 59% (2015) al 72% (2019).

De manera complementaria, resulta importante indagar la estructura de la inversión de las jurisdicciones subnacionales en el periodo 1991-2018. En el gráfico 2, se presenta la composición de la estructura de la inversión educativa según el destino de los recursos. Históricamente, las jurisdicciones subnacionales, destinan más del 90%-95% a los salarios docentes situación que se observa en 17 de las 24 jurisdicciones del país.

Esto evidencia la concentración de la inversión en los salarios docentes, restringiendo la posibilidad de financiar otros rubros no salariales necesarios en la educación (becas, infraestructura, capacitación docente, recursos informáticos, conectividad, etcétera) y concentra el perfil de inflexibilidad de la inversión educativa provincial exponiéndose a la

⁶ El marco normativo de los primeros años fue prolífico: a) ley de garantía salarial docente y calendario lectivo; b) ley de garantía presupuestaria del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID); c) ley de educación técnico-profesional; d) ley de financiamiento educativo e) ley de educación nacional; f) ley de protección integral de los derechos de niños y adolescentes y g) ley de educación sexual integral.

dependencia de los recursos de origen nacional principalmente vía transferencias no automáticas para financiarlos (programas educativos nacionales).

Gráfico 2 – Estructura de la Inversión Educativa de los gobiernos subnacionales. Años 1991/2018

Fuente: Elaboración propia sobre la base del PCSE/MEN, CGECSE/MEN, INDEC/Ministerio de Economía de la Nación y serie de Índices de Precios/INDEC y ECOLATINA.

El análisis del financiamiento educativo en Argentina mediante, la histórica vía presupuestaria y la incorporación de una proporción de los recursos del régimen de coparticipación federal de impuestos, aportó la evidencia de la composición de la inversión educativa según nivel de gobierno. En este sentido, la comprensión de las fuentes de financiamiento como de la estructura según aplicación de los recursos posibilitan las herramientas y elementos de análisis para abordar la compleja trama del financiamiento en las jurisdicciones subnacionales bajo este esquema federal y descentralizado configurado durante los últimos treinta años.

3 ¿Cuánto se invierte en educación por alumno según nivel de gobierno?

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

Múltiples investigaciones empíricas demuestran la importancia del análisis de la inversión educativa por alumno como mecanismo para generar efectos redistributivos mediante la planificación del financiamiento educativo vinculado a las características de las instituciones educativas y los estudiantes. La consideración de estas dimensiones en la asignación de los recursos es una herramienta política fundamental para promover la igualdad en la inversión educativa en contextos de profundas desigualdades sociales y económicas. Aunque es, por lejos, la dimensión con menor problematización en el campo de las políticas educativas en la mayoría de los países de América Latina (CLAUS, 2019).

La literatura aporta evidencia acerca de como el aumento de la inversión educativa mejora el rendimiento escolar de los estudiantes, con particular atención a los de origen socioeconómico vulnerable (CARD; PAYNE, 2002; BAKER, 2010). La distribución equitativa de los recursos permite reducir la brecha del rendimiento escolar, en la movilidad económica intergeneracional (Biasi, 2019) y aumenta las posibilidades de obtención de mejores ingresos remunerados en la inserción en el mercado de trabajo (JACKSON; JOHNSON; PÉRSICO, 2015).

En la región, la principal producción de investigaciones empíricas se encuentra en Brasil. Oliveira, Rodrigues y Souza (2015) identificaron cómo la estrategia federal de financiamiento del Fundeb desempeñó un papel crucial para la disminución de las desigualdades entre los estados estableciendo un aporte para establecer un mínimo de inversión estatal por alumno.

Souza Peres, Souza, Asis Alves y Rodrigues (2015) complementan el análisis del Fundeb analizando el impacto redistributivo de la inversión bajo la mirada intraestadal considerando condiciones socioeconómicas y educativas nivel territorial. Silveira, Eustáquio de Lima, Teixeira y Gomes da Silva (2017) ilustran los efectos del Fundeb sobre la mejora respecto del desempeño de los estudiantes en torno a condiciones de infraestructura escolares y salarios docentes.

En Argentina, el desarrollo de investigaciones con base empírica encuentra un avance escaso. Es por ello, que aquí radica la importancia de este artículo de carácter inédito como aporte de evidencia empírica que permita profundizar investigaciones orientadas al desempeño de los estudiantes en función de diversas condiciones institucionales. En este sentido, la consideración de las experiencias a nivel internacional y, en particular la cercanía con las investigaciones realizadas en Brasil, alientan el análisis en torno a la evolución y composición de la estructura de la inversión educativa por alumno a nivel nacional y desagregada por nivel de gobierno.

En este sentido, en el gráfico 3, se presenta la evolución de la inversión educativa estatal por alumno desagregado por fuente de financiamiento y nivel de gobierno para los años 1991-2017. A lo largo del periodo, se observa el crecimiento sostenido en dos etapas diferenciadas.

Gráfico 3 – Inversión Educativa Estatal por Alumno por fuente de financiamiento según nivel de Gobierno. Años 1991/2017

Fuente: Elaboración propia sobre la base del PCSE/MEN y CGECSE/MEN, presupuestoabierto.gob.ar, INDEC/Ministerio de Economía de la Nación y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-ECOLATINA.

Entre 1991 y 2001, la inversión educativa estatal por alumno se incrementó un 62% en términos reales (descontada la inflación). Entre los años 2001 y 2017, la inversión se duplicó con un incremento de la participación del Estado nacional en el orden del 8% y con una participación creciente de la afectación de los recursos coparticipables de las jurisdicciones subnacionales destinados a la educación.

Como se planteó en la literatura, sostener e incrementar la inversión educativa por alumno genera las condiciones institucionales que afectan los resultados de desempeño y amplían la cobertura de asistencia escolar. A su vez, lo que se demuestra como aspecto clave es la composición de los recursos escolares y los criterios con los cuales se asignan esos recursos. La disponibilidad para financiar diferentes necesidades escolares es donde se potencian los efectos del financiamiento escolar (JACKSON; JOHNSON; PÉRSICO, 2015).

En esta línea argumentativa, en el gráfico 4, se presenta la inversión educativa subnacional estatal por alumno desagregada por una tipología de recursos escolares financiados. La agregación surge de la consolidación de las 24 jurisdicciones subnacionales. Las remuneraciones, corresponden a las plantillas del personal docente y no docente que se desempeñan en las instituciones educativas de gestión estatal. El carácter operacional, contempla los bienes de consumo, los servicios básicos (luz, agua, etc.) y los servicios no personales tercerizados. Infraestructura y equipamiento corresponde a los bienes de capital y uso que perduran al año lectivo y equipamiento escolar. En las transferencias corrientes se consideran determinadas prestaciones como becas, subvenciones a instituciones educativas puntuales, entre otras.

Gráfico 4 – Inversión Educativa Estatal por Alumno desagregado por Recursos Escolares con financiamiento provincial. Años 1991/2017

Fuente: Elaboración propia sobre la base del PCSE/MEN y CGECSE/MEN, presupuestoabierto.gob.ar, INDEC/Ministerio de Economía de la Nación y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-ECOLATINA.

Como se desprende del gráfico 4, las participaciones de los diferentes tipos de recursos escolares en la inversión educativa provincial por alumno de gestión estatal presentan comportamientos diferenciados⁷. A lo largo del periodo, la participación de las *remuneraciones* osciló alrededor del 90%-92% de manera creciente entre los años 2005-2017. La participación de los *recursos operacionales* osciló alrededor del 3%, aunque se duplicó en pesos constantes. La *infraestructura y equipamiento* representó entre el 2%-5% a lo largo del periodo, aunque se registran dos comportamientos, entre 1991-1998 y 2005-2015, en los cuales se duplicó la inversión en pesos constantes. Respecto de las *transferencias corrientes* se concentra entre el 1%-2% del total.

Entre los veintisiete años transcurridos, no se registraron modificaciones respecto de la estructura y composición de la inversión educativa por alumno de gestión estatal para el total de las jurisdicciones subnacionales. No obstante, la Argentina presenta una significativa heterogeneidad entre las jurisdicciones subnacionales y al interior de cada una respectivamente⁸.

La estrategia para mejorar la asignación de los recursos resulta en línea con Rezende Pinto, determinar un costo-calidad-alumno con metodología de costeo, identificando los principales elementos y su valorización, permite plantear la discusión sobre las metas de cobertura y calidad educativa bajo un esquema de equidad y justicia educativa, así como en la estructura y la perspectiva de las finanzas públicas y del financiamiento público de la educación (Pinto, 2006). La idea de valor anual mínimo por alumno (CAQi) establece un piso de inversión con impronta de equidad y justicia redistributiva en contextos de desigualdad (TAPOROSKY, 2016). Esto posibilitaría la estimación acerca de los efectos, según condiciones y recursos escolares, inciden en las trayectorias escolares y los resultados de desempeño (CANDELARIA; SHORES, 2017).

Desde la teoría del Federalismo Fiscal, Oates (1999) define como objeto de estudio las funciones económicas asignadas entre los diferentes niveles de gobierno para las cuales tienen que desarrollar sus instrumentos fiscales apropiados que le permitan desarrollar la provisión y financiación eficiente de los determinados bienes públicos. (OATES, 1999, p. 1120-1122).

El análisis de la dispersión de la inversión educativa estatal entre las diferentes jurisdicciones subnacionales según fuente de financiamiento permite iluminar la incidencia de los recursos del Estado nacional para imprimir niveles de equidad bajo este esquema federal y descentralizado. En el gráfico 5, se presenta la evolución para años seleccionados de la inversión educativa estatal con financiamiento provincial.

La brecha de inversión educativa considera la jurisdicción que menos y más realizan por alumno de gestión estatal. Entre 1991-2001, la magnitud de dicha brecha osciló entre 3 y 4 veces entre ambas jurisdicciones subnacionales. En cambio, la brecha entre 2005-2017 se

⁷ La estructura y composición de la inversión educativa estatal por alumno presenta diferencias con países de la región. Por ejemplo, la concentración de la inversión en remuneraciones es un rasgo particular de Argentina que lo diferencia y posiciona como excepción. Mientras que en nuestro país se concentra el 90% en remuneraciones, en promedio países de la OECD es del 69% y de América Latina es del 72% (CIMA/BID, 2018).

⁸ Lamentablemente en la Argentina a nivel nacional no se dispone de un sistema nominal de costos escolares que permitiría indagar la heterogeneidad territorial y espacial de la inversión educativa estatal por institución educativa.

elevó a entre 5 y 8 veces la magnitud de inversión, con un pico excepcional registrado en el año 2015 (elevado a 13 veces la magnitud de la brecha).

Gráfico 5 – Dispersión de la Inversión Educativa Estatal por Alumno con financiamiento provincial. Años 1991/2017 (En \$ constantes de 2019)

Fuente: Elaboración propia sobre la base del PCSE/MEN y CGECSE/MEN, presupuestoabierto.gob.ar, INDEC/Ministerio de Economía de la Nación y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-ECOLATINA.

Los corolarios de esta evolución consisten en que la descentralización de las instituciones educativas presenta una brecha estructural de inversión educativa estatal por alumno con financiamiento provincial. Esta brecha presenta un crecimiento a lo largo del periodo impulsado debido a su composición y estructura de los recursos escolares financiados.

Asimismo, el incremento de la inversión en la última década si bien fue significativa en volumen de recursos reforzó la inequidad de los recursos disponibles para los estudiantes en función de cada jurisdicción subnacional.

En sintonía con lo que señala la literatura tradicional sobre las transferencias del gobierno central hacia los subnacionales éstas suelen tener cuatro objetivos principales: (i) corregir las externalidades producidas en otras jurisdicciones en razón a los bienes públicos que provee el gobierno local en la propia; (ii) propender a la igualación fiscal de las jurisdicciones o bien reducir desequilibrios horizontales; (iii) reducir los desequilibrios verticales, es decir, entre niveles de gobierno y (iv) asegurar la provisión mínima de ciertos bienes públicos en todas las jurisdicciones de la Nación. (CAPELLO; FIGUERAS; AIRAUDO; DEGIOVANNI, 2015).

La incidencia de las transferencias de origen del Estado nacional hacia las jurisdicciones subnacionales respecto de la dispersión (y brecha) de inversión educativa estatal por alumno de gestión estatal se presenta en el gráfico 6. En efecto, se observa una brecha de inversión entre la menor y mayor jurisdicción que osciló entre 3 y 5 veces, manteniéndose constante a lo largo del periodo. En este sentido, la incidencia de las transferencias de origen nacional permitió disminuir la brecha estructural con financiamiento provincial.

Gráfico 6 – Dispersión de la Inversión Educativa Estatal por Alumno con financiamiento provincial y nacional. Años 1991/2017 (En \$ constantes de 2019)

Fuente: Elaboración propia sobre la base del PCSE/MEN y CGECSE/MEN, presupuestoabierto.gob.ar, INDEC/Ministerio de Economía de la Nación y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-ECOLATINA.

Como se desprende del gráfico, aunque la dispersión de la brecha de inversión se mantuvo entre los años 2005-2017, resulta inferior a la brecha que representaría la exclusión de la incidencia de los fondos nacionales destinados a la educación en las jurisdicciones subnacionales (presentada en el gráfico 5). Esta disparidad de la inversión educativa por alumno entre las jurisdicciones del país lo posiciona como el país con mayores niveles de desigualdad en la inversión educativa de los países de América Latina (Brasil 2,3 – Colombia = 1,2 – México = 2,0) e incluso superando a algunos países como Australia (1,7), Canadá (2,0), España (1,7) e India (3,0). (CAPELLO; FIGUERAS; AIRAUDO; DEGIOVANNI, 2015).

4 ¿Qué factores explican las brechas subnacionales de inversión educativa por alumno?

Identificar los determinantes de las brechas subnacionales de inversión educativa por alumno de gestión estatal permiten aportar elementos sobre las cuales se sustenta la desigualdad estructural bajo este esquema federal y descentralizado.

Explorar las dimensiones con perspectiva subnacional acerca del desarrollo económico, la capacidad fiscal de recaudación vinculado a dimensiones de la inversión educativa propone correlacionar las interacciones con la intención de iluminar los factores que mayor incidencia presentan entre dichas dimensiones.

La relación entre desarrollo económico, estimado según el producto bruto geográfico (PBG) per cápita, promedio población subnacional, y la inversión educativa por alumno resulta evidente. En el gráfico 7 se presenta la relación entre ambas variables, se asocian en un 89% y determinan en un 78%. Es decir, la brecha de inversión entre las jurisdicciones subnacionales se asocia con las brechas de desarrollo económico respectivamente.

Gráfico 7 – Inversión educativa estatal por Alumno y Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita por jurisdicción subnacional. Año 2017 (En \$ constantes de 2019)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la CGECSE/MEN, presupuestoabierto.gob.ar, INDEC/Ministerio de Economía de la Nación y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-ECOLATINA.

La posibilidad y capacidad de disponibilidad de recursos tributarios se vincula con los niveles de desarrollo económico, aunque no son determinantes, porque opera la estipulación de la presión tributaria en cada jurisdicción nacional. No obstante, se evidencia una correlación significativa entre ésta y la brecha de inversión educativa por alumno. En el gráfico 8, se presenta ambos indicadores con una correlación del 78% y una determinación del 61%.

En este sentido, a las siete jurisdicciones subnacionales que presentan mayores niveles de PBG per cápita (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe, La Pampa, Santa Cruz, Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego e Islas del atlántico sur), en término de recaudación tributaria se le suman las provincias de San Luis, Catamarca, Entre Ríos, Río Negro y La Rioja.

Em efecto, entre ambas dimensiones, desarrollo económico y recaudación tributaria, resultan los principales determinantes de la magnitud de la inversión educativa estatal por alumno de gestión estatal en las jurisdicciones subnacionales.

Gráfico 8 – Inversión educativa estatal por alumno y Recaudación tributaria subnacional per cápita por jurisdicción subnacional. Año 2017 (En \$ constantes de 2019)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la CGECSE/MEN, presupuestoabierto.gob.ar, INDEC/Ministerio de Economía de la Nación y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-ECOLATINA.

La participación del sector educativo respecto de la totalidad de las funciones de las jurisdicciones subnacionales se considera el esfuerzo educativo. La participación relativa de la inversión educativa subnacional en porcentaje del gasto público total expresa la escala del financiamiento educativo subnacional. En el gráfico 9 se evidencia que la brecha subnacional entre la inversión educativa por alumno no se asocia a los niveles de esfuerzo educativo. En efecto, resulta persistente la brecha de inversión por alumno de gestión estatal en relación con el porcentaje destinado en los presupuestos provinciales a la educación.

Gráfico 9 – Inversión educativa estatal por alumno y Esfuerzo Educativo por jurisdicción subnacional. Año 2017 (En \$ constantes de 2019)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la CGECSE/MEN, presupuestoabierto.gob.ar, INDEC/Ministerio de Economía de la Nación y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-ECOLATINA.

Las jurisdicciones subnacionales con mayor esfuerzo educativo no resultan las que alcanzan niveles de inversión más altos, ni tampoco niveles similares de esfuerzo resultan en niveles de inversión parejos. La persistencia de estas brechas aun en los años para los que existen datos nuevos vuelve a recordarnos que promover desde el Estado Nacional una mayor equidad entre las jurisdicciones provinciales en materia de inversión educativa constituye un desafío pendiente. Claus, A. y Sánchez, B. (febrero de 2019).

La planificación del tamaño de las escuelas surge como una condición necesaria ante la disparidad del tamaño de la oferta educativa en las jurisdicciones subnacionales. Aunque la educación presenta economías de escala, en función de la asociación de alumnos por docente y división/aula, la relación de la asignación de recursos respecto al tamaño de las instituciones resulta menos significativa.

En el gráfico 10, se presenta la inversión educativa por alumno vinculada al promedio de alumnos por unidad de servicio. En efecto si bien la correlación es del 63%, la determinación se reduce al 38%, evidenciando algunas disparidades respecto de los tamaños escolares y los recursos disponibles entre las jurisdicciones subnacionales.

Gráfico 10 – Inversión educativa estatal por alumno y Alumnos promedio por Unidad de Servicio por jurisdicción subnacional. Año 2017 (En \$ constantes de 2019)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la CGECSE/MEN, presupuestoabierto.gob.ar, INDEC/Ministerio de Economía de la Nación y serie de Índices de Precios IPC-INDEC y IPC-ECOLATINA.

Como corolario del análisis de los factores determinantes de la brecha de inversión educativa por alumno de gestión estatal entre las jurisdicciones subnacionales evidencia como la descentralización de las instituciones educativas recrudesció las desigualdades estructurales a nivel subnacional. En efecto, la iniciativa de origen nacional, en la asignación de los recursos, por vía de transferencias automáticas y no automáticas, permitió contener y disminuir la desigualdad de la inversión, aunque aún presenta desafíos de cara a garantizar una inversión educativa con equidad y justicia distributiva.

5 Conclusiones

En las últimas tres décadas, el sistema educativo argentino se encontró expuesto a significativas modificaciones, respecto de su estructura de niveles y modalidades, como así los responsables institucionales según niveles de gobierno configurando un sistema educativo federal y descentralizado. En este marco, la planificación del financiamiento educativo con equidad y justicia distributiva expone su elusión como política pública institucionalizada.

La tensión del federalismo fiscal-educativo expone la contradictoria lógica subyacente del financiamiento educativo. Mientras que el Estado nacional dispone de mayores recursos, respecto del nivel de gasto, junto con una mayor discrecionalidad respecto de su asignación de recursos. Las jurisdicciones subnacionales presentan una menor disponibilidad de recursos discrecionales y una mayor concentración de sus presupuestos que lo posicionan inflexible y los expone a la dependencia nacional para acceder a recursos que permitan financiar políticas educativas no salariales a nivel subnacional. Comprender el diseño institucional por fuente de financiamiento educativo permite ilustrar las limitaciones que el modelo de financiamiento educativa presenta en Argentina.

Aunque las leyes de Financiamiento Educativo y de Educación Nacional impulsaron avances hacia la asignación de recursos con mayores niveles de equidad e impacto redistributivo, la permanencia de las brechas de inversión educativa por alumno resulta estructurales. Tal es así, que la estimación de la exclusión de considerar los fondos de origen nacional, desnudan las inequidades estructurales a nivel subnacional. Es por esta razón, que resulta de crítica importancia la responsabilidad institucional del Estado nacional como garante e impulso de políticas educativas nacionales.

No obstante, mediante el análisis y descomposición de la estructura del financiamiento mediante la doble vía, presupuestaria y recursos coparticipables, presenta notorias limitaciones y restricciones. Las experiencias internacionales y regionales que generaron impactos redistributivos de la inversión educativa en escalas y esquemas similar impulsaron políticas de financiamiento en base al reconocimiento de las necesidades escolares, las desigualdades económicas, sociales y territoriales y la estipulación de estándares de mínima como garantía de pisos de inversión educativa vinculada a instituciones educativas, estudiantes y personal docente.

Debido al carácter descentralizado de la educación argentina, la composición de la inversión educativa estatal por alumno según nivel de gobierno resulta fundamental para comprender los márgenes de factibilidad de política educativa respectivamente. Los criterios sobre los cuáles se asignan los recursos desde el Estado nacional presenta un potencial de incidencia si incorporan las dimensiones que le permitan imprimir mayores niveles de equidad y justicia distributiva en el concierto federal con significativo impacto en las jurisdicciones subnacionales.

La brecha de inversión educativa por alumno entre las jurisdicciones subnacionales presenta determinantes fundamentales. El desarrollo económico, social y poblacional, la presión y la capacidad tributaria son las principales variables que determinan la inversión educativa por alumno que asisten a instituciones de gestión estatal. El tamaño y dispersión de la oferta educativa resulta un determinante de las disparidades de la inversión educativa entre las mismas. Aunque el esfuerzo educativo no resulta determinante de los niveles de

recursos disponibles por alumno, el tamaño de las unidades de servicios incide con mayor correlación y determinación en las brechas de inversión.

Desde la perspectiva subnacional, resulta fundamental impulsar un cambio en la lógica de asignación de los recursos en la búsqueda de mayores niveles de equidad y justicia educativa de la inversión educativa por alumno. La asignación de los recursos por parte de la oferta de gestión estatal, en base a un sistema de costos escolares nominalizados, posibilita la eficiencia de los recursos para garantizar pisos mínimos de recursos escolares por alumno.

La experiencia de cerca de tres décadas exige la redefinición del esquema federal en el cual el Estado nacional y las jurisdicciones subnacionales construyan nuevos consensos y acuerdos políticos para la educación del futuro que garanticen el derecho social a la educación, mediante el cual, ante mayores niveles de inequidad y vulnerabilidad, se orienten los mayores esfuerzos y recursos escolares para hacer efectivo el derecho a la educación de todos y todas, los y las docentes y estudiantes del país.

El principal desafío consiste en la construcción de acuerdos sobre instrumentos redistributivos concretos que posicionen al Estado Nacional con el rol de compensar la profunda desigualdad que persiste en el territorio nacional. El objetivo es garantizar que todas las instituciones educativas del país se cuenten con las condiciones de suficiencia pedagógica para garantizar el derecho efectivo a la educación. Renovar los mecanismos vigentes en materia de financiamiento educativo y orientar la coordinación fiscal federal que no se ha podido revertir en las últimas décadas persiste como desafío del derecho a la educación.

Referencias

BAKER, B. D. **How money matters for schools**. Palo Alto, CA: Learning Policy Institute, 2017.

BIASI, B. School finance equalization increases intergenerational mobility: evidence from a simulated-instruments approach. **National Bureau of Economic Research**, Cambridge, n. w25600, 2019. Disponible en: <https://learningpolicyinstitute.org/sites/default/files/product-files/How_Money_Matters_REPORT.pdf>. Acceso en: 02 jun. 2020.

CANDELARIA, C. A.; SHORES, K. A. Court-ordered finance reforms in the adequacy era: Heterogeneous causal effects and sensitivity. **Center for Education Policy Analysis**, Stanford University, p. 1-82, 2017. Disponible en: <<https://cepa.stanford.edu/sites/default/files/cofr-efp.pdf>>. Acceso en: 03 jun. 2020.

CAPELLO, M.; FIGUERAS, A.; AIRAUDO, F.; DEGIOVANNI, P. Sistema de Transferencias y Nivelación Fiscal. Una Comparación Internacional. In: REUNIÓN ANUAL ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ECONOMÍA POLÍTICA, 50., 2015, Salta, Argentina. **Anales...** Salta, 2015. Disponible en: <https://aaep.org.ar/anales/works/works2015/Capello_AAEP2015.pdf>. Acceso en: 04 jun. 2020.

CARD, D.; PAYNE, A. A. School finance reform, the distribution of school spending, and the distribution of student test scores. **Journal of public economics**, v. 83, n. 1, p. 49-82, 2002. Disponible en: <<https://davidcard.berkeley.edu/papers/school-finance-reform.pdf>>. Acceso en: 02 jun. 2020.

CLAUS, A. La relación fiscal-educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, Asociación Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, v. 9, n. 16, 2019a. Disponible en: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/90913>>. Acceso en: 04 jun. 2020.

CLAUS, A. El financiamiento educativo en América Latina: entre balances y desafíos. **Propuesta Educativa**, Año 28, n. 52, 2019b. Disponible en: <<http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2020/05/PropuestaEducativa52.pdf>>. Acceso en: 04 jun. 2020.

CLAUS, A.; BUCCIARELLI, M. **El financiamiento educativo en Argentina**: el desafío de la equidad bajo un esquema federal. Documento de Trabajo N°194. Buenos Aires: CIPPEC, 2020. Disponible en: <<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/09/194-DT-EDU-Financiamiento-de-la-educaci%C3%B3n-Claus-y-Bucciarelli-agosto-2020-2.pdf>>. Acceso en: 04 jun. 2020.

CLAUS, A.; SÁNCHEZ, B. **El financiamiento educativo en la Argentina**: balance y desafíos de cara al cambio de década. Documento de Trabajo N°178. Buenos Aires: CIPPEC, 2019. Disponible en: <<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/02/178-DT-EDU-EI-financiamiento-educativo-en-la-Argentina-balance-y-desaf%C3%ADo-Claus-y-Sanchez-febrero-2019.pdf>>. Acceso en: 04 jun. 2020.

FELDFEBER, M.; GLUZ, N. Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "Nuevo Siglo". **Educação & Sociedade**, CEDES, Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr.-jun. 2011. Disponible en: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf>>. Acceso en: 04 jun. 2020.

FERRAZ, J. P. V.; POLENA, A.; QUIRINO, S. R. Financiamento da Educação: uma análise a partir do gasto aluno-ano nos municípios do Paraná. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, Asociación Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, n. 11, v. 8, 2018. Disponible en: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/download/70121/51089>>. Acceso en: 04 jun. 2020.

IBARRA ROSALES, E. El financiamiento educativo y el derecho a la educación. Una perspectiva comparada desde las leyes generales de educación de América Latina. **Revista Latinoamericana de Educación Comparada**, v. 8, n. 11, junio-octubre, p. 31-45, 2017. Disponible en: <<http://www.saece.com.ar/relec/revistas/11/art2.pdf>>. Acceso en: 02 jun. 2020.

JACKSON, C. K.; JOHNSON, R. C.; PERSICO, C. The effects of school spending on educational and economic outcomes: Evidence from school finance reforms. **The Quarterly Journal of Economics**, n. 131, p. 157-218, 2015.

LAFORTUNE, J.; ROTHSTEIN, J.; SCHANZENBACH, D. W. School finance reform and the distribution of student achievement. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 10, n. 2, p. 1-26, 2018. Disponible en: <<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/app.20160567>>. Acceso en: 02 jun. 2020.

MORDUCHOWICZ, A. El Financiamiento educativo en Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales. **Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE-**

UNESCO), Buenos Aires, Argentina, 2002. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000129504_spa>. Acceso en: 02 jun. 2020.

OATES, W. An essay on fiscal federalism. **Journal of economic literature**, v. 37, n. 3, American Economic Association, United States of América, p. 1120-1149, 1999. Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/ed9b/2f9c04a9644b95015e950696701df24514b0.pdf?_ga=2.168252775.77304567.1600471138-1498864135.1600128531>. Acceso en: 02 jun. 2020.

OECD. Indicator B1 y C1. How much is spent per student on educational institutions? In: OECD. **Education at a Glance 2014 y 2019**: OECD Indicators. OECD Publishing. Disponible en: <[https://www.oecd.org/education/EAG2014-Indicator%20B1%20\(eng\).pdf](https://www.oecd.org/education/EAG2014-Indicator%20B1%20(eng).pdf)>. Acceso en: 02 jun. 2020.

OLIVEIRA, M. L.; RODRIGUES, E. G.; SOUZA, M. L. Efeito supletivo do Fundeb via complementacao da união: Análise das receitas e dos Valores Anuais por Aluno efectivos (2007 a 2014). **Textos para discussão**, Série Documental, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), n. 40, 2015. Disponible en: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/Efeito+Supletivo+do+Fundeb+via+complementa%C3%A7%C3%A3o+da+Uni%C3%A3o+An%C3%A1lise+das+receitas+e+dos+Valores+Anuais+por+Aluno+efetivos+%282007+a+2014%29/064d33b9-cdcf-4a24-9ed0-9be8b4f98298?version=1.1>>. Acceso en: 02 jun. 2020.

PINTO, J. M. R. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **RBPA**, v. 22, n. 2, p. 197-227, jul./dez, 2006. Disponible en: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/18877/10996>>. Acceso en: 02 jun. 2020.

SILVEIRA, L. M.; EUSTÁQUIO DE LIMA, J.; TEIXEIRA, E. C.; GOMES DA SILVA, R. G. Avaliac do efeito do FUNDEB sobre o desempenho dos alunos do ensino médio no Brasil. **Revista pesquisa e planejamento económico**, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), v. 47, n. 1, 2017. Disponible en: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8007/1/PPE_v47_n01.pdf>. Acceso en: 02 jun. 2020.

SOUZA PERES, A. J.; SOUZA, M. L.; ASSIS ALVES, F.; RODRIGUES, E. G. Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb: uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconómicas e educacionais dos municípios. **Textos para discussão**, Série Documental, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), n. 39, 2015. Disponible en: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/Efeito+redistributivo+intraestadual+do+Fundeb+uma+an%C3%A1lise+a+partir+de+vari%C3%A1veis+financeiras%2C+socioecon%C3%B4micas+e+educacionais+dos+munic%C3%ADpios/468a0f16-82a5-4f27-ae52-f985aed1f58e?version=1.4>>. Acceso en: 02 jun. 2020.

TAPOROSKY, B. C. H. (2016). O valor anual mínimo por aluno do FUNDEB, o CAQi e a reserva do possível. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, v. 6, n. 6, 2016. Disponible en: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/62847>>. Acceso en: 02 jun. 2020.

Agustín Claus es Maestrando en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental y Licenciado en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor de educación de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e Instigador Asociado del Programa de Educación del Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Desarrollo (CIPPEC). Es autor de varios capítulos de libros y múltiples artículos científicos. Fue Director Nacional de Planeación Educativa en el Ministerio de Educación de la Nación y cuenta con una trayectoria profesional especializado en economía, planeación y administración de la educación.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1834-3602>

E-mail: agustinclaus@gmail.com

Recibido en 19 de septiembre de 2020

Aprobado en 25 de octubre de 2020

Editores do volume 10

Márcia Aparecida Jacomini – Universidade Federal de São Paulo, Brasil

José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, Brasil

Comitê Editorial

Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Juca Gil – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Theresa Adrião – Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Ângelo Ricardo de Souza – Universidade Federal do Paraná, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz

Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Andréa Barbosa Gouveia

Universidade Federal do Paraná, Brasil

Fernanda Saforcada

Universidade de Buenos Aires, Argentina

Jacques Velloso

Universidade de Brasília, Brasil

João Monlevade

Senado Federal, Brasil

Jorge Abrahão de Castro

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil

Lisete Regina Gomes Arelaro

Universidade de São Paulo, Brasil

Luis Carlos Sales

Universidade Federal do Piauí, Brasil

Luiz de Sousa Junior

Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Luiz Fernandes Dourado

Universidade Federal de Goiás, Brasil

Magna França

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Marcos Edgar Bassi

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Maria Angélica Pedra Minhoto

Universidade Federal de São Paulo, Brasil

Maria Beatriz Luce

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Nelson Cardoso do Amaral

Universidade Federal de Goiás, Brasil

Nicholas Davies

Universidade Federal Fluminense, Brasil

Robert E. Verhine

Universidade Federal da Bahia, Brasil

Romualdo Portela de Oliveira

Universidade de São Paulo, Brasil

Rosana Gemaque Rolim

Universidade Federal do Pará, Brasil

Rubens Barbosa de Camargo

Universidade de São Paulo, Brasil

Theresa Adrião

Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Tristan McCowan

University of London, Reino Unido

Vera Jacob

Universidade Federal do Pará, Brasil

Vera Peroni

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Vitor Henrique Paro

Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Apoio ao Comitê Editorial: Caio Cabral da Silva

Diagramação, Revisão de português e normalização: Edson Leonel de Oliveira

Revisão de inglês: Sabrina Ferreira