



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados
de la Nación Argentina, reunidos en Congreso...,
sancionan con fuerza de Ley:

Pacto Educativo Intergeneracional

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

ARTÍCULO 1°.- Objeto. La presente ley tiene por objeto promover una educación de calidad para todas las personas procurando la reducción de las desigualdades educativas y favoreciendo condiciones equitativas de desarrollo en todo el territorio de la República Argentina, promoviendo la concertación de políticas educativas a través del Pacto Educativo Intergeneracional en atención al impacto producido por la pandemia de COVID-19 y las medidas de restricción de la presencialidad.

ARTÍCULO 2°.- Declaración de emergencia educativa. Declárase la emergencia del Sistema Educativo Nacional en todos los niveles y modalidades para los ciclos lectivos comprendidos entre los años 2022 al 2030 inclusive.

ARTÍCULO 3°.- Actividad esencial. La declaración de emergencia educativa implica considerar a la educación como actividad esencial, debiendo garantizarse el derecho humano y constitucional a la educación en la República Argentina, conforme las pautas y protocolos que cada jurisdicción determine.

ARTÍCULO 4°.- Competencia. La presente ley se enmarca en las atribuciones conferidas por la Constitución Nacional al Congreso de la Nación en el artículo 75 inciso 19, debiendo ser implementada de manera concertada y concurrente, entre el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme a las competencias de cada jurisdicción y en concordancia con lo dispuesto en la presente ley.



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

ARTÍCULO 5°.- Marco de interpretación. A los efectos de la presente ley se tendrán en especial consideración los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 4 y sus metas correspondientes, la Declaración de Incheon para la Educación 2030, aprobada en 2015 en Incheon, República de Corea, y el Marco de Acción Educación 2030 de la UNESCO aprobado en 2015, así como las leyes, normativa vigente y los compromisos asumidos por la República Argentina a nivel internacional en materia educativa.

CAPÍTULO II

Pacto Educativo Intergeneracional. Inversión educativa.

ARTÍCULO 6°.- Pacto Educativo Intergeneracional. El Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deben promover la conformación y monitoreo del Pacto Educativo Intergeneracional con el objeto de contribuir a la concertación de políticas educativas entre los diferentes niveles de gobierno, a fin de contrarrestar el impacto producido por la pandemia de COVID-19 y las medidas de restricción de la presencialidad.

ARTÍCULO 7°.- Inversión educativa. En el marco del Pacto Educativo Intergeneracional, la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aumentarán la inversión en la educación inicial, primaria y secundaria entre los años 2022 y 2030 inclusive, y mejorarán la eficiencia en el uso de los recursos, con el objetivo de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y de promover el aprendizaje durante toda la vida para todas las personas. El aumento de la inversión deberá ir exclusivamente al cumplimiento de las metas previstas en la presente ley.

ARTÍCULO 8°.- Incremento presupuestario. El presupuesto consolidado de la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a educación, se incrementará progresivamente hasta alcanzar, en el año 2030, el uno por ciento (1%) del Producto Interno Bruto (PIB) adicional a lo establecido en la ley 26.075 de Financiamiento Educativo o la que en el futuro la reemplace y a lo dispuesto en el artículo



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

9° de la ley 26.206 de Educación Nacional, orientado específicamente a reforzar el cumplimiento las metas enunciadas en la presente ley.

ARTÍCULO 9°.- Metas. El aumento de la inversión educativa prevista en la presente ley se orienta de manera específica a mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19 sobre el sistema educativo, sin perjuicio de los demás recursos que a éste se destinen.

El incremento de la inversión educativa se orienta prioritariamente a:

- a) garantizar para el año 2025, la inclusión de todos los niños y niñas de cuatro (4) años en el nivel inicial; y, para el año 2030, la inclusión progresiva de los niños y niñas de tres (3) años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos;
- b) establecer hasta el año 2025 inclusive, un calendario escolar anual de ciento noventa y cinco (195) días de clase; y, a partir del año 2026, de doscientos (200) días de clase;
- c) garantizar para el año 2025, que al menos el cincuenta por ciento (50%) de los/as estudiantes de educación primaria tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando el desarrollo de las condiciones de infraestructura en las escuelas públicas radicadas en sectores sociales y zonas geográficas más desfavorecidas; y, para el año 2030, el cien por ciento (100%) de las escuelas públicas del país.
- d) implementar la Cédula Escolar Nacional, dispuesta por la ley 27.489, a partir de acuerdos de sistematización de la información en el Consejo Federal de Educación, identificando las trayectorias educativas de cada niño, niña y adolescente en edad de escolaridad obligatoria, y focalizando los esfuerzos en la detección, fortalecimiento y acompañamiento de las trayectorias educativas discontinuas;
- e) identificar a la población en edad escolar que se encuentre en riesgo de abandono o que haya abandonado el sistema educativo e instrumentar medidas de acción positiva destinadas a promover el acompañamiento y el fortalecimiento de sus



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

trayectorias educativas y, en los casos de abandono, la reincorporación al sistema educativo de al menos el cincuenta por ciento (50%) para el año 2022 y del cien por ciento (100%) para el año 2025, estableciendo dispositivos y herramientas que promuevan y estimulen la terminalidad en los niveles de escolaridad obligatorios;

- f) desarrollar, en articulación con las jurisdicciones, a través del Consejo Federal de Educación, un programa de acompañamiento a estudiantes de todos los niveles y modalidades para garantizar el aprendizaje complementario que refuerce y garantice los contenidos correspondientes a los núcleos de aprendizajes prioritarios, con supervisión pedagógica;
- g) promover acciones y programas para la inclusión de jóvenes y adultos orientados a desarrollar las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo y el emprendimiento, en articulación, cuando ello sea posible, con las universidades nacionales a través de la certificación de trayectos formativos;
- h) incrementar el monto y el número de becas disponibles para acompañar la inclusión de jóvenes en la finalización de la escuela secundaria;
- i) promover la formación de docentes y equipos de apoyo para la innovación educativa, estimulando el desarrollo de propuestas educativas orientadas a mejorar la calidad educativa en todos los niveles y modalidades a través de programas complementarios de formación en innovación educativa;
- j) promover acciones de inclusión digital que faciliten el desarrollo de las formas de escolarización en contextos de presencialidad, no presencialidad y la combinación de ambas, así como de todas las otras formas relacionadas con la innovación en la enseñanza y de los aprendizajes escolares, proponiendo lineamientos para el desarrollo e implementación de plataformas y criterios para la distribución de equipamiento tecnológico;



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

- k) garantizar, de manera transversal con las restantes metas, el acceso a una educación inclusiva y de calidad para las personas con discapacidad y el ejercicio pleno del derecho a la educación que contemple su participación, aprendizaje, trayectoria y egreso junto a la provisión de los apoyos necesarios.

ARTÍCULO 10.- Instancia de evaluación inicial. A los fines de la aplicación de la presente ley, la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben implementar una instancia de evaluación inicial, cuya metodología y contenido deberán ser acordados previamente en el Consejo Federal de Educación, con el objeto de contar con información precisa y objetiva sobre el estado de sus sistemas educativos. Se deben facilitar instancias de consulta y participación con docentes, miembros de equipos técnicos pedagógicos, directivos, familias y estudiantes.

La evaluación prevista en el presente artículo debe implementarse en un plazo no mayor a seis (6) meses de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 11.- Metas de acción específica. El Consejo Nacional de Calidad de la Educación, en articulación con el Consejo Federal de Educación, convocará a los efectos de consolidar las metas de acción específicas a un proceso participativo en el que estén representados todos los actores involucrados en el desarrollo del Sistema Educativo Nacional, incluyendo a las familias y a los niños, niñas y adolescentes. Las metas de acción específicas propuestas por cada jurisdicción en el ámbito de sus competencias, estarán orientadas al cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

CAPÍTULO III

Fondo de Compensación Interprovincial de Desigualdades Educativas

ARTÍCULO 12.- Creación. Créase el Fondo de Compensación Interprovincial de Desigualdades Educativas (FOCIDE), como mecanismo para garantizar una distribución de recursos fiscales que promueva un nivel equitativo y progresivo de inversión por alumno/a estatal entre las diferentes jurisdicciones del país, orientado al cumplimiento de las metas previstas en la presente ley. Las disposiciones aquí previstas se deben aplicar e



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

interpretar en concordancia con los fines y objetivos establecidos por las demás leyes en materia educativa.

ARTÍCULO 13.- Asignación específica. Establécese, por el plazo de ocho (8) años, una asignación específica de recursos coparticipables, en los términos del inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional, con la finalidad de garantizar condiciones equitativas y solidarias de desarrollo del sistema educativo nacional y de coadyuvar a la disponibilidad de los recursos del FOCIDE.

El monto total anual de la afectación referida será equivalente al sesenta por ciento (60%) del incremento en la participación del gasto consolidado en educación en el PIB, contemplado en el artículo 8° de la presente ley.

El FOCIDE se integrará, además, en un cincuenta por ciento (50%) con recursos propios del Estado Nacional.

ARTÍCULO 14.- Variables. La distribución de los recursos del FOCIDE debe contemplar como variables la inversión por alumno/a estatal y el porcentaje del gasto total destinado por cada jurisdicción a cubrir gastos estrictamente ligados a la finalidad y función educativa.

A tal fin, debe tomarse en cuenta la media anual de inversión por alumno/a estatal considerando todas las jurisdicciones, con el objeto de servir de parámetro mínimo de distribución de los recursos.

ARTÍCULO 15.- Prioridad en la distribución. En la distribución de los recursos del FOCIDE se priorizará a aquellas jurisdicciones que aún habiendo destinado al menos un treinta por ciento (30%) del gasto total para la finalidad y función educativa, se encuentren por debajo de la media anual de inversión por alumno/a estatal prevista en el artículo anterior.

ARTÍCULO 16.- Transferencias con finalidad específica. A los fines de la presente ley el Ministerio de Educación de la Nación, podrá asignar transferencias con finalidad específica por jurisdicción o región en cumplimiento de las metas de acción específica



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

establecidas, pudiendo fijarse anualmente las prioridades a las que serán afectados los recursos a partir de parámetros objetivos que permitan identificar el grado de emergencia en materia educativa.

CAPÍTULO IV

Disposiciones complementarias

ARTÍCULO 17.- Monitoreo y evaluación. La Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través del Consejo Federal de Educación, desarrollarán un sistema de seguimiento y evaluación de la concreción de los objetivos de la presente ley, que permita el monitoreo sobre las metas, el cumplimiento de acuerdos interjurisdiccionales y los mecanismos de financiamiento previstos en la presente ley.

ARTÍCULO 18.- Comisión Bicameral. Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral de Seguimiento y Monitoreo del Pacto Educativo Intergeneracional, la cual debe ser informada con una periodicidad no mayor a seis (6) meses sobre el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y la información resultante de los mecanismos de monitoreo y evaluación dispuestos en el artículo anterior. Puede requerir información y formular las observaciones, propuestas y recomendaciones que estime pertinentes en el marco de la presente ley.

Estará integrada por los/as dos (2) senadores/as que ocupen la presidencia y la vicepresidencia de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores y por los/as dos (2) diputados/as que ocupen la presidencia y la vicepresidencia primera de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. La Comisión Bicameral designará su presidencia de forma anual respetando la alternancia entre ambas Cámaras y entre la representación de los bloques políticos que la integren, y establecerá su reglamento interno.

ARTÍCULO 19.- Acceso a la información pública. La información referida al aumento de la inversión educativa, las metas de acción específica, los acuerdos interjurisdiccionales, las metodologías implementadas, los resultados de las evaluaciones de cumplimiento, los recursos invertidos, su destino e impacto social y cualquier otra



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

vinculada al cumplimiento de la presente, constituye información pública y debe garantizarse su apertura, transparencia y máxima divulgación en el marco de la ley 27.275.

ARTÍCULO 20.- Modificación. Modifícase el artículo 1° de la ley 25.864, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 1° - Fíjase un ciclo lectivo anual mínimo de CIENTO NOVENTA Y CINCO (195) días efectivos de clase, para los establecimientos educativos de todo el país en los que se imparta Educación Inicial, Educación Primaria y Educación Secundaria, o sus respectivos equivalentes. A partir del año 2026, el ciclo lectivo anual mínimo será de DOSCIENTOS (200) días efectivos de clase.”

ARTÍCULO 21.- Modificación.- Modifícase el artículo 3° de la ley 25.864, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 3° - Para el cómputo de los días del ciclo lectivo anual mínimo fijados por el artículo 1°, se considerará "día de clase" cuando se haya completado por lo menos la mitad de la cantidad de horas de reloj establecidas por las respectivas jurisdicciones para la jornada escolar, según sea el nivel, régimen o modalidad correspondiente.”

ARTÍCULO 22.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.-

Brenda Lis Austin
Diputada Nacional

Cofirmantes: Dip. Mario Negri; Dip. Maximiliano Ferraro; Dip. Victoria Morales Gorleri; Dip. José Riccardo; Dip. Marcela Campagnoli; Dip. Josefina Mendoza, Dip. Adriana Ruarte; Dip. Albor Cantard; Dip. Lidia Ascarate; Dip. Hernán Berisso; Dip. Hugo Romero; Dip. Roxana Reyes; Dip. Lorena Matzen; Dip. Gabriela Lena.



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objetivo promover una respuesta activa ante la crisis provocada en todo el sistema educativo de la República Argentina como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y el cierre de la presencialidad en las escuelas. Diseñar los mecanismos de respuesta anticipada resulta clave para mitigar el daño que importa la pérdida de la continuidad pedagógica en miles de niños, niñas y adolescentes (NNyA) en Argentina. Creemos necesario enfocar los esfuerzos en reducir la “catástrofe generacional”, al decir del Secretario General de las Naciones Unidas, preocupados por la pérdida de aprendizajes y el crecimiento de las tasas de abandono y deserción escolar.

La Organización de Naciones Unidas (ONU), al delinear los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y especialmente el ODS 4 -que plantea garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida-, posiciona a la educación como un factor clave para salir de la pobreza y permitir la movilidad socioeconómica ascendente. Pese a que en la última década se consiguieron notables avances en cuanto al acceso a este derecho fundamental, sostiene que en 2018 a nivel mundial cerca del 20% de niños y niñas estaban fuera de la escuela y que más de la mitad no alcanzaban los estándares mínimos de competencia en lectura y matemáticas.

El surgimiento de la pandemia de COVID-19 con el consecuente cierre de escuelas en la mayor parte de los países, exacerbó estos desafíos y afectó a más del 91% de los estudiantes en todo el mundo. Para abril de 2020, la ONU estimó que cerca de 1600 millones de niños y jóvenes estaban fuera de la escuela y que cerca de 369 millones de niños que dependen de los comedores escolares tuvieron que buscar otras fuentes de nutrición diaria.

Transcurridos dieciocho meses desde que comenzó el brote de COVID-19 y evidenciada la continuidad de la interrupción de la educación presencial de millones de



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

NNyA, la Directora Ejecutiva de UNICEF, Henrietta Fore, y la Directora General de la UNESCO, Audrey Azoulay declararon¹ recientemente que “las escuelas deberían ser las últimas en cerrar y las primeras en reabrir” y que “las pérdidas que sufrirán los niños y los jóvenes por no estar en la escuela puede que nunca se recuperen”. En ese marco, advierten sobre la pérdida de aprendizaje, la angustia mental, la exposición a la violencia y los abusos, hasta la falta de comidas y vacunas en la escuela o el menor desarrollo de las habilidades sociales y que las consecuencias para los niños se harán sentir en su rendimiento académico y su compromiso social, así como en su salud física y mental. Además coinciden en que los más afectados suelen ser los niños de entornos con pocos recursos, que no tienen acceso a herramientas de aprendizaje a distancia, y los más pequeños, que se encuentran en etapas de desarrollo clave. Por eso, alertan que la reapertura de las escuelas para el aprendizaje presencial no puede esperar.

Por otro lado, la Secretaria General de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) publicó recientemente un documento titulado “Efectos en la educación iberoamericana: un año después de la COVID-19”² donde se expone buena parte de la literatura existente sobre el impacto del cierre de escuelas, tanto en aprendizajes como sobre el bienestar futuro. Allí, siguiendo a Woessmann (2016), señala que “un 10% en la reducción de la duración de la formación en las aulas disminuye en un 1,5% de la desviación estándar el rendimiento académico”. Según la aplicación de este dato al cierre de escuelas en España, se estima que “podría suponer una reducción del salario futuro de esos alumnos de hasta un 1%, esto es, 200 euros al año”. Luego el documento agrega, tomando a Psacharopoulos et al. (2021), que los efectos en los aprendizajes no han sido homogéneos en los distintos países y que las diferencias dependen del nivel de desarrollo, las características de cada país y de cómo se ha podido sustituir la educación presencial por la digital o remota. Expone que la “estimación global,

¹ Disponible en [La reapertura de las escuelas no puede esperar \(unicef.org\)](https://www.unicef.org/argentina/la-reapertura-de-las-escuelas-no-puede-esperar).

² Disponible en [OEI | Secretaría General | Publicaciones | Efectos en la Educación Iberoamericana: un año después de la COVID-19](#).



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

para todos los niveles educativos, varía entre una pérdida del 18% al 12% del nivel de renta según los niveles de participación de la fuerza laboral”.

En dicha publicación la OEI concluye que “los resultados mostrados sobre el efecto de la pandemia en la educación, confirman la intuición de su efecto catastrófico sobre el desarrollo social y económico de sus estudiantes y, por ende, de sus países”; al tiempo que sostiene que “cualquier plan de recuperación post-COVID creíble debe prestar una especial atención a la educación y centrarse, en primer lugar, en conocer la pérdida de aprendizaje de sus alumnos, para poner en marcha programas de refuerzo y tutorías que pongan fin a ese rezago” y como “inversión imprescindible para evitar hipotecas a cuenta del futuro crecimiento y productividad”.

Por su parte, considerando que a nivel global los casos de reportes de contagio de COVID-19 en niños y niñas son bajos (8%) y que el riesgo en niños de desarrollar una forma grave de la enfermedad es muy baja, UNICEF ha reafirmado la premisa de que las escuelas deben ser las últimas en cerrar y las primeras en abrir y que los cierres sólo deben darse cuando sea inevitable, de forma localizada y lo más breve posible. Asimismo, ha expuesto que en el mundo aproximadamente 23,8 millones de personas interrumpirán su escolaridad y que el cierre de escuelas importaría una pérdida de aprendizajes de dos tercios del año académico.

Para el caso de Argentina, resulta relevante recuperar los datos presentados por la representante de UNICEF ante la Comisión de Familia, Niñez y Juventudes de esta H. Cámara el pasado 26 de mayo. Allí se exhibió que, además de los impactos en salud mental, nutrición y en la protección de derechos humanos de NNyA dados por la interrupción de la presencialidad escolar, el impacto en la escolaridad y en los aprendizajes en nuestro país representa: un 13% de NNyA con baja o nula continuidad pedagógica (cifra que involucra a aproximadamente 900.000 personas), que se eleva al 19% en secundarias estatales; un 31% de adolescentes considera que aprendieron muy poco o no aprendieron nada en la pandemia y el 49% que sólo lograron algunos aprendizajes; 1 de cada 2 hogares tiene computadora para tareas escolares; 3 de cada 10 hogares no tienen acceso fijo a internet, 27% accede sólo por celular y 3% sin acceso de



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

ningún tipo; y, lo más preocupante, que cuanto mayor tiempo transcurra fuera de la escuela, existe menor probabilidad de regresar.

Frente a esta crítica realidad, que advierte sobre el impacto futuro de la pérdida de aprendizajes, resulta urgente discutir herramientas planificadas orientadas a mitigar y disminuir el perjuicio. Al respecto, un análisis publicado recientemente por la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³ afirma que “los efectos de la crisis en educación no se podrán mitigar solo con la reapertura física de las escuelas” y que “urge plantearse alternativas de política que permitan contener los efectos de la pandemia en el corto plazo y reflexionar sobre cómo se configurará la oferta educativa a partir de la crisis ocasionada por el COVID-19” a fin de “evitar una generación perdida”.

En ese sentido, la invocación del “Pacto Educativo Intergeneracional” busca recuperar la idea de contribuir con esfuerzos presentes a mejorar de manera planificada las condiciones de vida de las generaciones venideras. A hacerlo, además, recuperando el diálogo democrático y la concertación de las políticas públicas. Juan Carlos Tedesco (2007)⁴ decía que llevar adelante un proceso de concertación de políticas educativas es un proceso que forma parte de un “proyecto social basado en el propósito de construir una sociedad equitativa y dinámica”, “de fortalecimiento de la ciudadanía y de construcción de un orden político democrático”.

En esta línea entonces, el presente proyecto busca establecer un conjunto de metas a cumplir por todas las jurisdicciones con competencia educativa, abriendo al diálogo y al debate entre los actores del sistema educativo para la fijación de las metas de acción específicas a través de las cuales materializar los objetivos perseguidos. Se plantea en particular la importancia de cumplir con los compromisos asumidos con el nivel inicial, garantizando una oferta que permita la inclusión temprana de los niños y niñas en Argentina. Asimismo, con el ánimo de mitigar el impacto de la pérdida de aprendizajes se propone focalizar esfuerzos en el cumplimiento de la jornada extendida y del aumento

³ Disponible en: [Después del COVID-19. ¿qué? La educación de América Latina y el Caribe hacia el futuro - Enfoque Educación \(iadb.org\)](https://www.iadb.org/es/temas/educacion/educacion-despues-del-covid-19-que-futuro).

⁴ Tedesco, J. C. “Ley y pacto educativo: un análisis del caso argentino”, 2007.



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

de los días de clase que integran el calendario escolar. A su vez, las metas buscan generar políticas de estímulo para la recuperación de los y las jóvenes que hubieren abandonado la escuela secundaria, desarrollando junto a ello estrategias específicas vinculadas a la educación para el trabajo.

Por otra parte, las metas enunciadas, refuerzan el cumplimiento de la Ley de Educación Nacional, y de la misma Ley de Financiamiento Educativo, entendiendo que en el contexto de la pandemia de COVID-19 su cumplimiento se vuelve imprescindible.

Asimismo, la iniciativa busca incrementar la inversión en materia educativa, con un punto adicional de inversión en función del PIB, que complementa lo dispuesto por la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional. Así, estos recursos, distribuidos con criterios de equidad territorial buscarán ser la llave para el cumplimiento de las metas.

El aumento de la inversión pretende ser distribuido con una estrategia que promueva grados de desarrollo equivalentes en la República Argentina, atacando la desigual inversión educativa que profundiza la desigualdad en nuestro país, y que particularmente se vincula a la disparidad en el nivel de asignación de recursos en materia educativa entre las distintas jurisdicciones argentinas.

En este sentido, la problemática reconoce diferentes factores de incidencia, entre los podemos mencionar a las desigualdades en las condiciones sociales y económicas de la población, a las disparidades entre las ofertas educativas interprovinciales, así como también a la distribución de recursos. En esto último, tratamos de concentrar los esfuerzos atinentes a la iniciativa aquí propuesta.

La sanción de la Ley de Financiamiento Educativo en 2005 estableció metas específicas a cumplir, tanto por parte de los gobiernos provinciales como del Estado Nacional. Si bien, muchos de estos objetivos fueron cumplidos, este aumento en el financiamiento no fue capaz de paliar las graves desigualdades existentes. Ejemplo de esto son las significativas diferencias entre provincias respecto al porcentaje de asignaciones presupuestarias que cada una de ellas dedican a gastos educativos, también



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

en las necesidades que deben enfrentar y el porcentaje que ello representa en el conjunto del gasto propio.

A su vez, el monto que se invierte por alumno, demuestra la disparidad existente. Ya en el año 2012 el Programa de Educación de CIPPEC presentó el informe final de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo y señaló:

Lo que la LFE no logró resolver es la brecha en la inversión educativa entre las provincias, producto de la desigual disponibilidad de recursos fiscales: en 2010, por ejemplo, la inversión por alumno de Tierra del Fuego quintuplicó a la de Salta (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012).⁵

Es decir, el aumento en la inversión educativa, no revirtió el patrón de desigualdad que hasta allí imperaba. No considerar las líneas de partida desiguales, ni contemplar fondos de solidaridad compensatorios, ha contribuido a profundizar el problema.

Victor Abrahamovich sostiene que los principios de igualdad y no discriminación también se deben verificar en los criterios para distribuir los presupuestos y el gasto social, ya que la disparidad en el reparto de fondos entre regiones geográficas da lugar a una discriminación en el acceso a los derechos.

Se advierte entonces que las disparidades agudas en las políticas de gasto que generan resultados educativos diferenciados, constituyen una violación al principio de no discriminación y por tanto una violación de las normas constitucionales y de los tratados internacionales que gozan de jerarquía constitucional (P.I.D.E.S.C.).

Resolver las tensiones del federalismo fiscal a través de mecanismos que establezcan transferencias de solidaridad entre los estados subnacionales constituye no sólo un imperativo moral y ético, sino también un claro imperativo legal. Es por esto que proponemos la implementación de un Fondo de Compensación Interprovincial de las

⁵ Disponible en: [Microsoft Word - Informe monitoreo 2012 EdiciónCOM.docx \(cippec.org\)](#)



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

Desigualdades Educativas (FOCIDE) como mecanismo para reducir la brecha de inversión estatal por alumno/a en las provincias.

Debemos destacar que esta iniciativa no se constituirá como una solución definitiva respecto al problema de fondo: el sistema federal desigual. Sin embargo, por su viabilidad práctica permitirá resolver, entre tanto, uno de los efectos más graves que acarrea esta desigualdad y que es la que opera en la problemática educativa.

A la vez, diseñar mecanismos compensatorios para suplir los desequilibrios financieros verticales, nos permitirá subsanar la deuda histórica de transferir competencias sin la adecuada provisión de fondos.

Por otra parte, la Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 3 señala dentro de las atribuciones del Congreso la de establecer asignaciones específicas de los recursos coparticipables, en tanto sea por tiempo determinado y por ley aprobada con mayoría agravada. En uso de esta atribución, la Ley de Financiamiento Educativo estableció su artículo 7° con la finalidad de garantizar condiciones equitativas y solidarias en el sistema educativo nacional y los criterios de distribución de estos fondos estarían dados según un índice que contemplaría la matrícula escolar (ponderación de un 80%), la incidencia de la ruralidad (del 10%) y la población no escolarizada (del 10%). Luego de su vencimiento, el plazo de dicho artículo fue prorrogado por ley extendiendo sucesivamente su vigencia hasta el presente.

El criterio utilizado por la ley de financiamiento educativo no contempla las líneas de partidas desiguales entre las diferentes provincias, con lo que –como se ha visto- la reproducción de los dispares niveles de inversión es una consecuencia natural del mismo.

Se advierte de lo señalado, que es la referida ley el antecedente más cercano que muestra la viabilidad técnica y jurídica y habilita la constitución tanto del FOCIDE como de la asignación específica de recursos coparticipables para tal fin.

El objetivo del FOCIDE es intervenir en el desequilibrio vertical que implicó el traslado de las competencias educativas a las provincias sin la asignación de recursos



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

suficientes. Por ello se sugiere, que al momento de constituir el fondo, se prevea una significativa participación del Estado Nacional de modo de equilibrar paulatinamente ese desfasaje histórico.

Se busca por tanto fomentar la participación del Estado Nacional en el sostenimiento del sistema educativo, a través de una política compensatoria que tienda a mitigar las desigualdades, y que a la vez dote de autonomía a las provincias reduciendo la discrecionalidad en el manejo de los recursos nacionales.

El fortalecimiento del federalismo argentino requiere “empoderar” a las provincias, para que sean estas, en tanto actores institucionales prioritarios, las que cuenten con recursos y fondos (no condicionados) para resolver sus problemas.

Como el objetivo que se persigue es lograr reducir la distribución inequitativa de los recursos, se considera oportuno tomar alguna variable que permita mostrar en términos globales la inversión que están realizando los gobiernos subnacionales. Para ello, se sugiere que el FOCIDE tome como indicador la inversión por alumno/a del sector estatal que realiza cada provincia. A los fines de su cálculo deberá considerarse la inversión por alumno/a estatal como el cociente entre el gasto público anual en educación y la cantidad de alumnos. Se calcula solamente para el sector de gestión estatal, por lo tanto deben sustraerse del cálculo las transferencias al sector privado y los alumnos que corresponden al sector de gestión privado.

En este sentido, se pretende que el FOCIDE propenda, de modo paulatino y progresivo, a la equiparación del nivel de inversión por alumno/a estatal en todas las provincias, partiendo en primer lugar de satisfacer las necesidades de las provincias que están por debajo de la media. Proponemos que la media se calcule anualmente. De este modo, si los niveles de inversión aumentaran, esta media actualizada irá aumentando, y ello permitirá que la brecha entre unos y otros se vaya reduciendo progresivamente.

A la vez, será necesario integrar junto al indicador de inversión por alumno/a estatal una variable que contemple el gasto en educación como porcentaje del gasto total de una provincia. Este indicador mostrará el esfuerzo financiero que realiza una provincia



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

para destinar recursos al área educativa sobre el total de su propio presupuesto, que se calcula tomando en cuenta el porcentaje destinado a educación sobre la totalidad del presupuesto provincial.

Identificar el esfuerzo financiero que realizan las provincias, permitirá detectar situaciones en las que la inversión por alumno/a estatal es baja no tanto porque la provincia tenga pocos recursos, sino porque ha definido que el área educativa no resulta prioritaria. Así, si se invierte poco en educación, no resultaría acertado premiarla con más recursos sin un aumento del esfuerzo propio.

Este criterio puede operar como un incentivo para que las provincias que tienen baja inversión por alumno estatal como consecuencia de un esfuerzo financiero bajo, destinen al área un mayor porcentaje de su presupuesto y puedan así ingresar en el FOCIDE. De esta forma, para poder ser destinatario del Fondo, las provincias deberán acreditar un esfuerzo fiscal significativo, que deberá determinarse en un valor cercano a la media, que en el presente proyecto proponemos en un 30%. En otras palabras, el propósito es construir un fondo de solidaridad que tenga en cuenta el esfuerzo de los destinatarios.

Por las razones expuestas y en el convencimiento que frente a la emergencia que atraviesa el Sistema Educativo es necesario constituir respuestas que refuercen el compromiso con la educación en lo inmediato, pero sin perder de vista el mediano y el largo plazo, es que solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de Ley.

Brenda Lis Austin
Diputada Nacional

Cofirmantes: Dip. Mario Negri; Dip. Maximiliano Ferraro; Dip. Victoria Morales Gorleri; Dip. José Riccardo; Dip. Marcela Campagnoli; Dip. Josefina Mendoza, Dip. Adriana Ruarte; Dip. Albor Cantard; Dip. Lidia Ascarate; Dip. Hernán Berisso; Dip. Hugo Romero; Dip. Roxana Reyes; Dip. Lorena Matzen; Dip. Gabriela Lena.



“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”