

DOCUMENTO DE TRABAJO N°95
OCTUBRE DE 2012

¿Cómo distribuir la educación?

Los efectos distributivos de las metas educativas, el gasto público y los impuestos en la Argentina

AXEL RIVAS | DARÍO ROSSIGNOLO | GABRIEL FILC

Índice

Resumen ejecutivo.....	5
Introducción.....	7
1. El problema de las desigualdades en América Latina	9
2. El efecto distributivo del Estado	14
2.1. El impacto de los impuestos.....	14
2.2. El impacto del gasto público	21
3. Los desafíos educativos	25
3.1. El costo de las grandes metas	25
3.2. Los efectos distributivos de las metas educativas.....	27
4. Una propuesta redistributiva concreta: la extensión de la jornada escolar a través del aumento del impuesto a las ganancias.....	33
Anexo I. Metodología de análisis de concentración del gasto.....	36
Anexo II. Fuentes de información utilizada para el ejercicio de costo de metas educativas.....	37
Especificación de las metas costeadas.....	37
Bibliografía	42
Acerca de los autores	45

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Resultados de estudios sobre incidencia de los impuestos en la Argentina.....	20
Cuadro 2. Costo incremental estimado para las ocho metas educativas. Período 2011-2017.....	27
Cuadro 3. Impacto distributivo de las metas educativas	31
Cuadro 4. Asignación del impuesto a las ganancias por estrato de ingreso. Personas físicas. Período fiscal y calendario 2010. En valores corrientes. Diferencia impuesto determinado teórico acumulado (I.N.I. por casos) (millones de pesos)	34
Gráfico 1. Índice de Gini per cápita del hogar por países seleccionados	9
Gráfico 2. Porcentaje de ingresos por deciles. América Latina y resto del mundo.....	10
Gráfico 3. Regiones del mundo. Índice de Gini de la distribución del ingreso. Promedios decenales de 1970, 1980 y 1990, y promedio del período 1970-2000.....	11
Gráfico 4. Evolución del coeficiente de Gini en la Argentina. 1975-2010	12
Gráfico 5. Desigualdad de ingresos en la población y la importancia de la relación entre el nivel socioeconómico y el rendimiento	13

Gráfico 6. Coeficiente de Gini pre y post cobro de impuestos para América Latina y Europa	15
Gráfico 7. Comparación de estructuras tributarias para América Latina y el Caribe y la OECD (en porcentaje de presión tributaria total).....	16
Gráfico 8. Evolución del gasto público nacional y consolidado (en porcentaje del PBI) (nación, provincias y municipios).....	17
Gráfico 9. Impacto distributivo de los principales impuestos de la Argentina	18
Gráfico 10. Presión tributaria por impuesto (en porcentaje de ingreso disponible)	19
Gráfico 11. Presión tributaria por impuesto (en porcentaje del PIB)	20
Gráfico 12. Concentración del gasto público social por función	22
Gráfico 13. Índice de progresividad del gasto por programa y función	23
Gráfico 14. Desigualdad antes y después de las políticas fiscales.....	24
Gráfico 15. Índices de concentración del gasto de las distintas políticas propuestas.....	29
Gráfico 16. Curvas de concentración del gasto de las distintas políticas propuestas.....	30
Gráfico 17. Impacto distributivo de otros componentes del gasto público en educación	32
Gráfico 18. Recaudación potencial del impuesto a las ganancias y costo anual de la extensión de la jornada 2011 (millones de pesos corrientes).....	34

Resumen ejecutivo

La dimensión fiscal es un factor ineludible en el estudio de las relaciones entre la estructura social, el rol del Estado y la educación. Esta investigación busca contribuir a ese análisis y propone recomendaciones de política pública basadas en la evidencia para **avanzar en acciones de carácter redistributivo**.

La primera sección analiza las amplias desigualdades sociales que se verifican en América Latina. Allí se observa que la **concentración de la riqueza** que tiene el decil de mayores ingresos en la región es extraordinaria y no hay argumento que pueda justificarla: los países con más desarrollo económico tienen menor concentración del ingreso.

La segunda sección sintetiza cómo las intervenciones del Estado en materia de recaudación impositiva y de gasto público tienen distintos efectos distributivos según el nivel social de la población. Los datos analizados indican que **América Latina se caracteriza por cobrar impuestos más regresivos** (afectan en mayor medida a los más pobres) y tener más evasión que los países desarrollados.

En la Argentina, el análisis muestra que la recaudación impositiva era regresiva hasta la llegada de los derechos de exportación en 2002, cuando el sistema impositivo se volvió levemente progresivo (es decir, que comienza a recaudar más de los sectores más ricos). En la comparación, **el Impuesto a las Ganancias es el más progresivo de todos los analizados**, seguido por los derechos a las exportaciones (retenciones).

En cuanto a los efectos distributivos del gasto público, el estudio constata que su impacto global es progresivo, pero en una medida mucho más baja que en los países europeos. Este análisis abre las puertas para la indagación específica de este trabajo, que busca **medir el impacto distributivo de la inversión pública en educación a partir de una metodología poco utilizada en el planeamiento educativo**.

El primer paso para este ejercicio fue realizar un **costeo de las grandes metas educativas** que aparecen como desafíos de los próximos cinco años (el trabajo fue escrito en 2011 y el período analizado fue de 2011 a 2016): la cobertura universal en la sala de 4 años de nivel inicial y en el nivel secundario; la extensión de la cobertura de servicios de 0 a 3 años; la extensión de la jornada escolar en el nivel primario; la masificación de la entrega de computadoras en ese mismo nivel y la profundización de la reforma de la educación secundaria.

El ejercicio central consistió en medir el efecto distributivo de cada una de estas metas, analizando qué estratos sociales serían los beneficiarios teóricos de las políticas mencionadas. De esa manera se observa que **la extensión de la jornada escolar para el 30 % de los alumnos más pobres es la política de mayor efecto distributivo progresivo**.

En segundo lugar se encuentra la política de extensión de la cobertura de salas maternas en los sectores populares y de universalización de la sala de 4 años. En cambio, las políticas universales de entrega de computadoras y mejora de las escuelas secundarias son las que tienen efectos progresivos más débiles.

El ejercicio comparó también los efectos distributivos de estas metas con otras partidas presupuestarias del sector educativo: las que se destinan a la educación superior son las menos progresivas. En concreto, la inversión estatal en educación superior es pro-ricos, es decir que beneficia más a los sectores sociales más aventajados.

Cabe aclarar que este ejercicio no basta para definir las prioridades del presupuesto educativo, ya que deben sumarse muchas otras consideraciones y criterios, además del impacto distributivo, como los efectos sobre los aprendizajes, sobre la integración social, sobre el desarrollo científico o económico del país que cada una de estas medidas de política tienen.

Por último, este estudio plantea un **ejercicio teórico de simulación que cruza el impuesto más progresivo (el Impuesto a las Ganancias) con la meta educativa de mayor efecto distributivo (la extensión de la jornada escolar)**. Esto permitió constatar que si no se aumentaba en 2011 el mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias, el Estado podría haber recaudado unos \$ 3400 millones de pesos, lo que equivale al costo promedio de expandir la jornada escolar para el 30 % de los alumnos del país durante los próximos cinco años.

Es decir, si se tomase la decisión de no aumentar el mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias en 2012, podría constituirse un fondo para una de las políticas más redistributivas que pueda diseñarse. **En un mismo acto, una mayor recaudación de los sectores más ricos de la población permite ampliar las posibilidades educativas de los sectores más vulnerables.**

Introducción

El objetivo del presente documento es vincular tres registros diferenciados de las desigualdades: las referidas a la estructura social, las definidas a partir de la intervención del Estado y las propiamente educativas. Estas tres dimensiones están estrechamente relacionadas, pero pocos análisis las han considerado como aquí se presentan en el diagnóstico y en el terreno propositivo, buscando transformaciones concretas capaces de avanzar en políticas educativas redistributivas.

Para lograr este objetivo, se realizó un estudio específico de los efectos distributivos de las grandes metas educativas, que son seguramente algunos de los desafíos centrales del Estado en la Argentina de los próximos años. Luego de los avances en las leyes que garantizan el derecho a la educación y en el financiamiento que definió prioridades de política educativa durante el período 2003-2011, todavía quedan grandes desafíos educativos. Si el crecimiento económico se mantiene a un ritmo moderado pero constante en los próximos años, serán posibles inmensas transformaciones educativas gracias al incremento proporcional de la inversión educativa (manteniendo como mínimo el 6% del PBI destinado a educación).

Para esta etapa es necesario aportar elementos que permitan tomar las decisiones adecuadas en base a criterios de justicia distributiva. La medición de los costos y los efectos distributivos que tendrían cada una de las metas educativas consignadas se convierte en una fuente de información potente para la toma de decisiones.

A su vez, el estudio no sólo analiza el rol del Estado en términos de las prioridades de la inversión pública, sino también su potencial de justicia social en el cobro de los impuestos. Por eso el trabajo concluye con una propuesta concreta de política educativa redistributiva, recolectando recursos de los estratos más ricos de la población para apostar a la meta que más efecto redistributivo puede generar en los sectores populares: la extensión de la jornada escolar en el nivel primario.

Esta propuesta está basada en el espíritu de superación de la disputa entre las concepciones de las políticas educativas compensatorias –que actúan en el margen del sistema educativo– y las políticas universales –que en muchas dimensiones desconocen las inmensas desigualdades existentes. Creemos que es necesario superar esa dicotomía con políticas redistributivas y de reconocimiento de los sectores populares (Veleda, Rivas y Mezzadra, 2011).

Estas políticas expresan una renovada concepción de justicia educativa, que debe combinar definiciones fiscales con pedagógicas, para atacar la doble cara de las desigualdades educativas. Es clave disponer estructuralmente de mayores recursos para los sectores más desfavorecidos y generar integración en escuelas comunes y reconocimiento de la diversidad de contextos a través de las prácticas pedagógica.

Estamos convencidos que es posible transformar la educación argentina con políticas redistributivas que expresen profundas convicciones de justicia. Este documento intenta ser un aporte en ese largo camino. Apelando a una síntesis del estudio sobre el rol del Estado en las desigualdades sociales de América Latina y de la Argentina en particular, se busca aportar evidencia empírica sólida y rigurosamente testada, para informar el planeamiento de las grandes decisiones de política educativa del futuro.

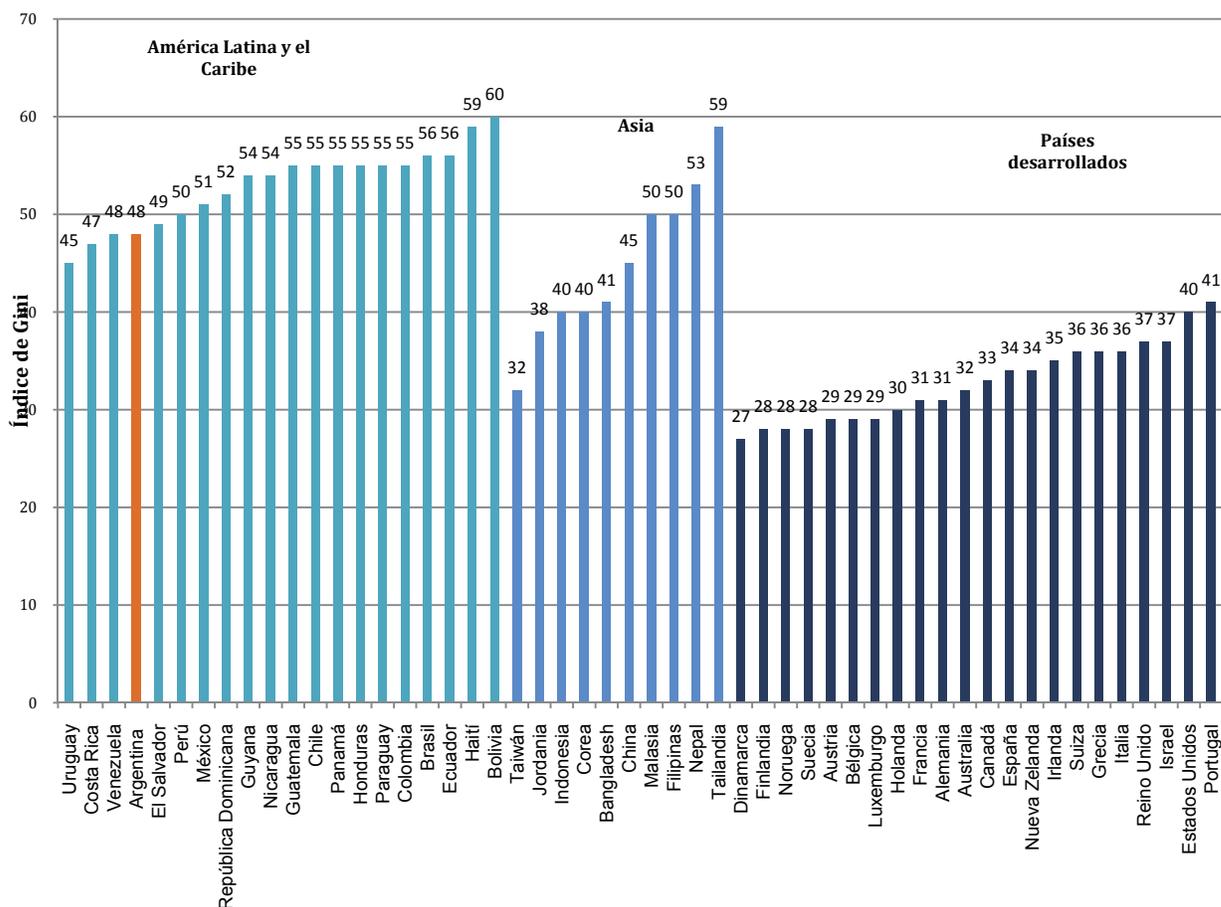
El presente estudio fue posible gracias al apoyo del Ministerio de Educación de la Nación, en un proyecto de asistencia técnica sobre los costos y efectos distributivos de las metas educativas. Ninguna de las conclusiones o análisis implican otra participación que la de los autores. Dado que

fue realizado en el año 2011 (el estudio abarcó la previsión de metas educativas para el período 2011-2016), los datos sobre los costos de las políticas deberían ser actualizados al ritmo de la inflación para los años subsiguientes. Más allá de este desfase, la publicación conserva el mismo valor conceptual para el análisis de los efectos distributivos de las distintas metas educativas.

1. El problema de las desigualdades en América Latina

América Latina es el continente más desigual del mundo. El Coeficiente de Gini, una medida de desigualdad de ingresos que permite la comparación internacional, muestra que los países de la región tienen amplias brechas, que van desde el caso de Bolivia con un índice de 60 hasta Uruguay con 45, con Argentina ubicada entre los países menos desiguales de la región con 48¹ (Gráfico 1). El promedio de la región en el Coeficiente de Gini es de 50 según los datos más recientes. En cambio, los países más desarrollados tienen un índice en promedio de 32, mucho más bajo que en América Latina (Gráfico 1).

Gráfico 1. Índice de Gini per cápita del hogar por países seleccionados



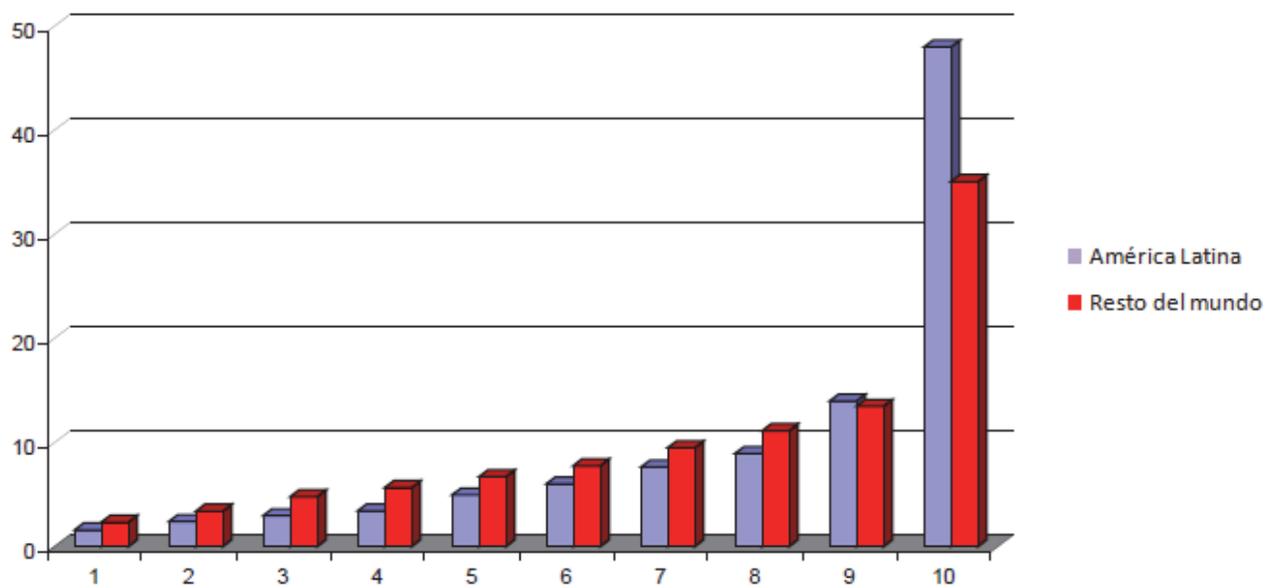
Fuente: PNUD (2010) *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe: Actuar sobre el futuro: romper la transición intergeneracional de la desigualdad*. San José: PNUD.

¹ La fuente utilizada para la comparación internacional es el último informe del PNUD, que recoge los datos más recientes para cada país. En el gráfico 4 se analiza la situación de la Argentina con datos específicos del CEDLAS, allí el Índice de Gini para el año 2010 es de 44.

La medida de las desigualdades puede observarse a través de distintos datos estadísticos y representaciones visuales. En el siguiente gráfico se constata más claramente la expresión de las desigualdades en América Latina en la concentración del ingreso en el decil más rico de la población. Así se observa que, mientras en América Latina el 10% más rico concentra el 47% de los ingresos totales, en el resto del mundo esa concentración es sensiblemente más baja y alcanza el 33%.

Salvo el noveno decil, todos los demás deciles son proporcionalmente más pobres a los del resto del mundo y la explicación se expresa en la concentración extrema de la riqueza en el decil de mayores ingresos de América Latina. Este dato es fundamental para argumentar que existe un amplio margen de redistribución del ingreso sin necesariamente afectar las condiciones de crecimiento económico, ya que los países desarrollados tienen menor concentración del ingreso y sin embargo su economía es más amplia y diversificada.

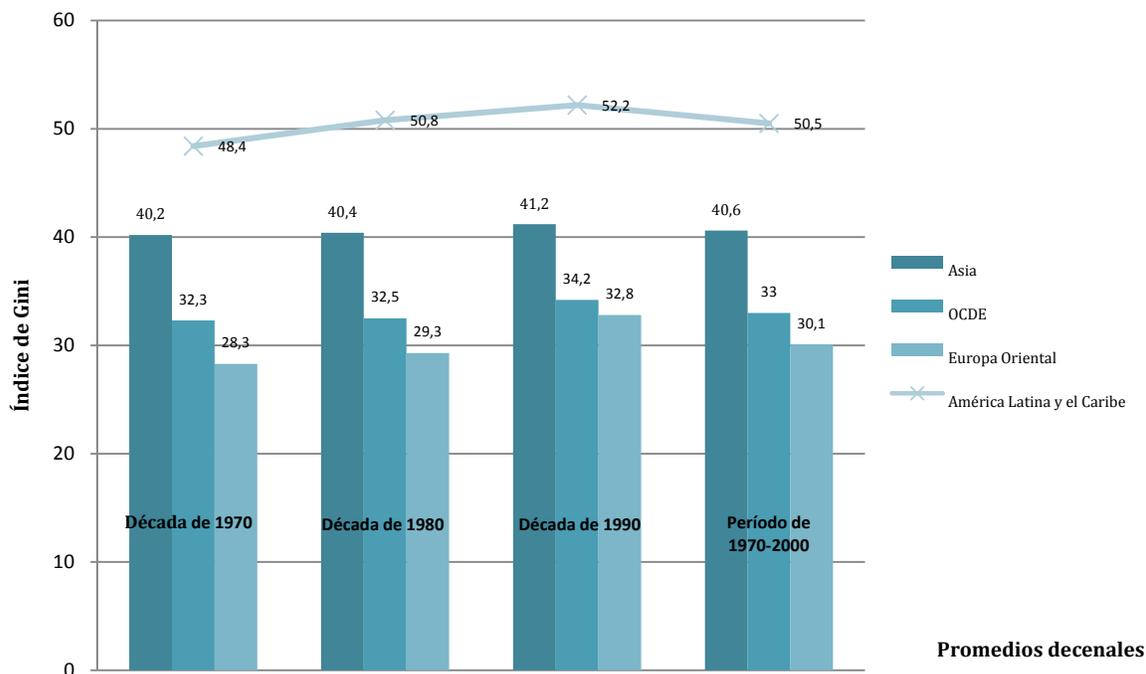
Gráfico 2. Porcentaje de ingresos por deciles. América Latina y resto del mundo



Fuente: Gasparini y Lustig (2011)

Cabe destacar que las desigualdades en la región se han mantenido históricamente, al menos desde los años setenta, con un crecimiento leve para América Latina hasta fines del siglo XX. Como se observa en el Gráfico 3, no sólo en la región sino para los demás continentes las medidas de desigualdad han permanecido constantes o levemente crecientes en los últimos 30 años del siglo XX, pese a la existencia de períodos de mayor crecimiento económico y las grandes transformaciones acaecidas en todas las dimensiones de la vida social.

Gráfico 3. Regiones del mundo. Índice de Gini de la distribución del ingreso. Promedios decenales de 1970, 1980 y 1990, y promedio del período 1970-2000

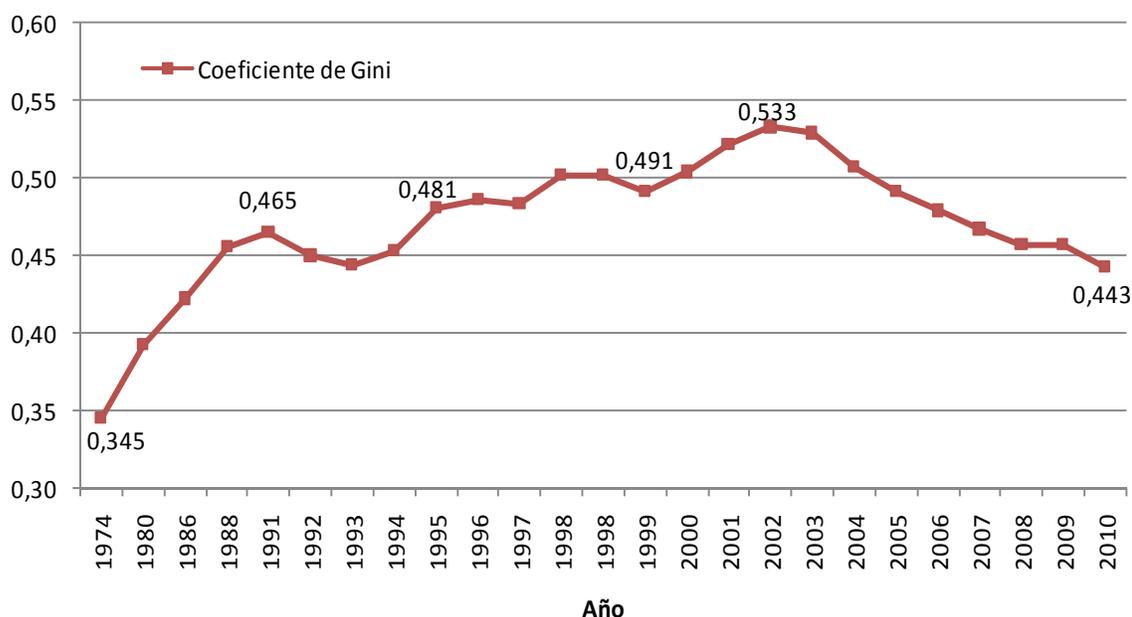


Fuente: PNUD (2010) *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe: Actuar sobre el futuro: romper la transición intergeneracional de la desigualdad*. San José: PNUD.

Argentina se ubica entre los países de la región que históricamente tuvo menores desigualdades, con una base de sectores medios muy amplia. Sin embargo, en el período iniciado en 1975, en las puertas de la última Dictadura Militar, fue el país de la región donde más aumentaron las desigualdades sociales al menos hasta el año 2003. El Gráfico 4 muestra que Argentina vio elevar sus desigualdades de 0,36 en el Coeficiente de Gini en 1975 a 0,53 en 2003, acercándose notablemente al promedio de la región, que no varió durante ese mismo período (pasó de 0,56 a 0,59).

En los años recientes de recuperación económica, toda la región, pero especialmente algunos países como Argentina, vieron descender sus desigualdades, gracias al crecimiento económico y ciertas medidas de política y de recuperación del rol del Estado. En este contexto el índice de Gini de Argentina bajó al 0,44 actual (año 2010), como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 4. Evolución del coeficiente de Gini en la Argentina. 1975-2010



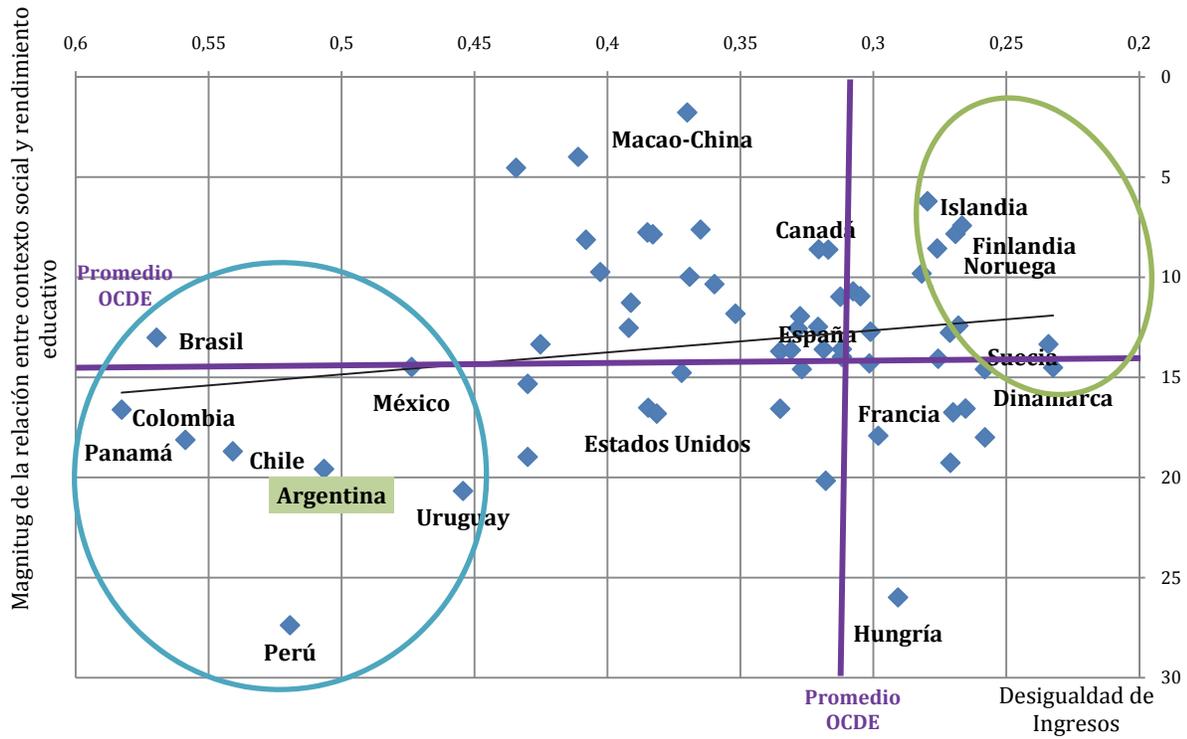
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida del CEDLAS.²

Más allá de esta recuperación reciente, la situación de las desigualdades sociales en América Latina y en Argentina sigue siendo crítica. En términos educativos, las brechas sociales tienen efectos profundos sobre la justicia educativa. Según datos de las distintas pruebas internacionales de evaluación de los aprendizajes, la desigualdad social es un factor condicionante de la calidad educativa, ya que los países con mayor equidad social son también los que tienen mejores resultados de aprendizaje (PISA, 2010). Esto indica que la cohesión social es un factor clave de la calidad educativa.

La problemática de las desigualdades sociales en América Latina no sólo condiciona la calidad y la igualdad educativas sino que va aparejada con una marcada debilidad de sus sistemas educativos. Como lo demuestran las recientes pruebas PISA, en América Latina los resultados de aprendizaje de los alumnos refuerzan las desigualdades sociales. El Gráfico 5 muestra que no sólo son los países más desiguales (en el eje horizontal que indica el Coeficiente de Gini), sino que los logros de los alumnos están más fuertemente determinados por su contexto social que en la mayoría de los países participantes.

² Hasta el año 1991 inclusive el índice corresponde al Gran Buenos Aires, a partir de ese año se incorporan todos los conglomerados urbanos incluidos en la Encuesta Permanente de Hogares.

Gráfico 5. Desigualdad de ingresos en la población y la importancia de la relación entre el nivel socioeconómico y el rendimiento



Fuente: OECD (2010)

2. El efecto distributivo del Estado

Las explicaciones históricas profundas de los múltiples factores involucrados en la estructura de desigualdades de América Latina ha sido materia de investigación ampliamente documentada (Frankema 2009, PNUD 2010). El eje que aquí se retoma de estos estudios es el referido al rol del Estado en relación con las desigualdades sociales. En el presente apartado se analizará cómo opera el Estado, tanto a través del cobro de impuestos como mediante la asignación del gasto público, afectando las desigualdades sociales.

La distribución de la riqueza de una sociedad es efectuada principalmente por la mediación de dos arreglos institucionales, los Estados y los mercados. Los Estados, además de regular el funcionamiento de diversos mercados, operan mediante los tributos y el gasto público, que se traducen en una amplia variedad de políticas y acciones.

La información disponible indica que cuando se compara la distribución del ingreso entre los países desarrollados y en desarrollo, antes de los efectos de los impuestos y el gasto público, la desigualdad del ingreso difiere en menor medida. Sin embargo, mientras que en los países industrializados la distribución se mejora efectivamente a través de los impuestos y gastos, en los países en desarrollo no se cuenta con políticas redistributivas adecuadas para lograr una disminución de la desigualdad social comparable.

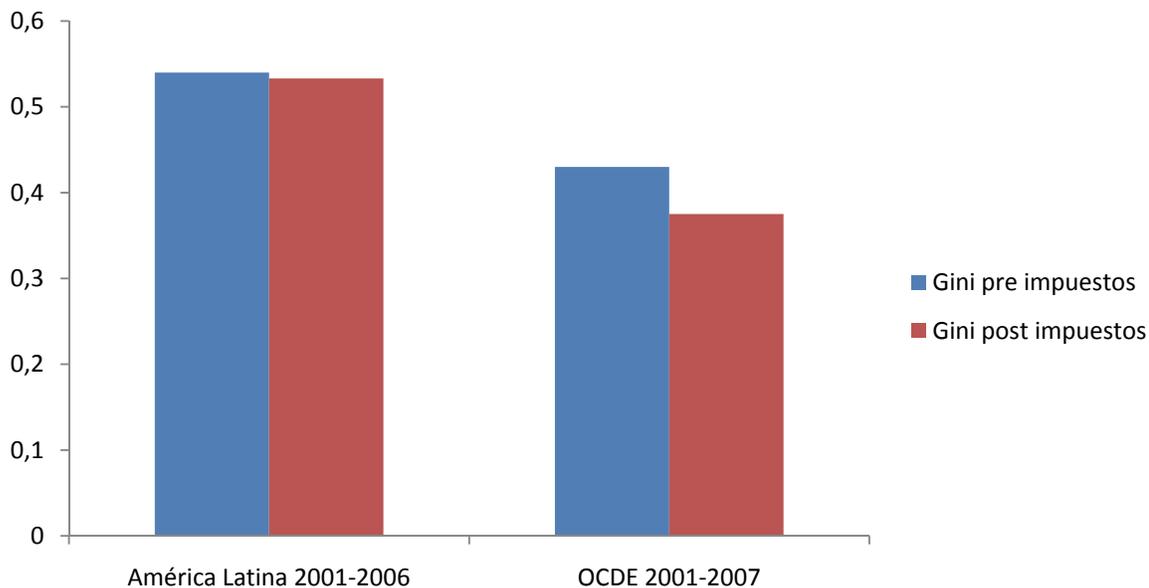
En este apartado se analizan por separado los efectos distributivos de los impuestos y del gasto público en Argentina, en comparación con el resto de la región y los países desarrollados. El objetivo es situar los ejes estructurales de la intervención del Estado en la regulación de las desigualdades sociales existentes.

2.1. El impacto de los impuestos

Los sistemas tributarios progresivos y con efecto de justicia distributiva son la excepción en los países de América Latina. Actualmente, la Argentina es un caso en que esto ocurre, aunque de forma leve. Sin embargo, ha sido producto principalmente de la introducción de los derechos de exportación en el año 2002, ya que este efecto es reciente, como se analizará más adelante. En los países de la OECD, se verifica el caso opuesto a lo que ocurre en América Latina: sus sistemas impositivos son progresivos y mejoran la distribución del ingreso medida a través del Coeficiente de Gini.

El Gráfico 6 muestra que en América Latina el sistema impositivo no afecta las desigualdades sociales, que se mantienen antes y después de la intervención estatal en el mismo orden en la medida del Coeficiente de Gini. En cambio, en Europa el efecto distributivo progresivo es constatable.

Gráfico 6. Coeficiente de Gini pre y post cobro de impuestos para América Latina y Europa

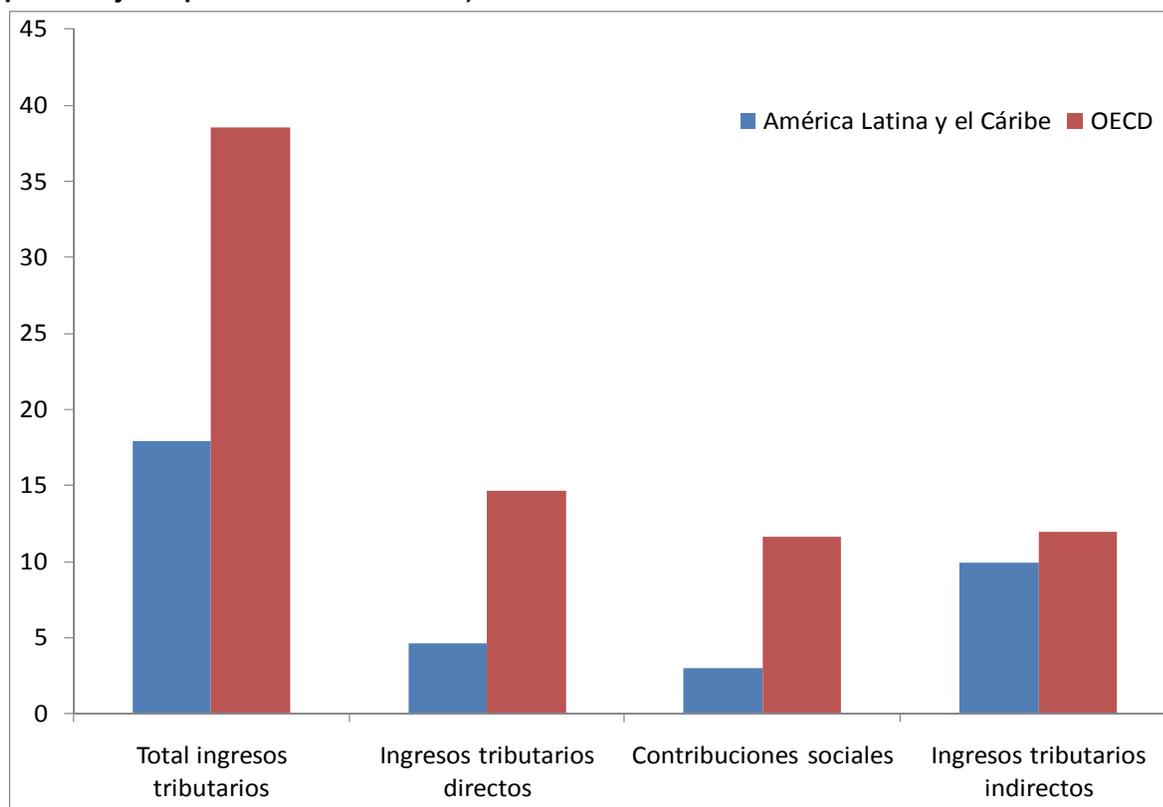


Fuente: Gómez Sabaini y Rossignolo (2009).

Debe tenerse en cuenta que el efecto redistributivo del sistema tributario depende de dos factores estructurales: (1) los estratos socioeconómicos sobre los que recae la carga impositiva y (2) la magnitud de la carga impositiva o presión tributaria. La estructura tributaria de los países, es decir, el tipo de impuestos que se cobran es un determinante fundamental de la distribución de ambas dimensiones. Si un impuesto está focalizado en el decil más rico de la población pero la recaudación que genera es escasa, su efecto distributivo no será de gran magnitud.

Como puede apreciarse en el Gráfico 7, los niveles de presión tributaria de la región se encuentran muy por debajo de los países desarrollados. Cuando se buscan las razones de esta diferencia, se advierte que el nivel de imposición indirecta (el de características más regresivas) resulta ser muy similar entre los países de la región y los del mundo desarrollado. Sin embargo, la diferencia estriba en la reducida participación de la imposición directa a la renta y la correspondiente a la seguridad social, los impuestos de características más progresivas o proporcionales (Gómez Sabaini 2006).

Gráfico 7. Comparación de estructuras tributarias para América Latina y el Caribe y la OECD (en porcentaje de presión tributaria total)

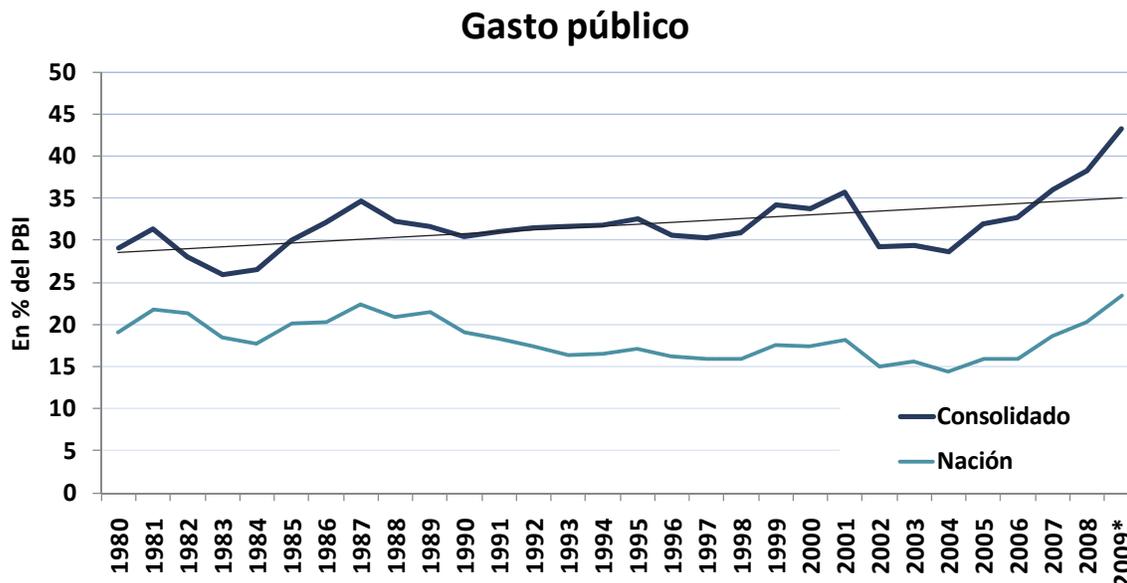


Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos de CEPAL y OECD.

El bajo peso de la imposición directa a la renta en Argentina (al igual que en América Latina) tiene al menos tres causas estructurales. En primer lugar, se destacan las exenciones impositivas que benefician a las rentas de capital financiero, dado que la recaudación se concentra casi exclusivamente en los ingresos por trabajo en relación de dependencia. Un segundo factor es el alto nivel de los mínimos no imponibles y especialmente de deducciones especiales aprovechadas por las personas de ingresos más altos. Un tercer limitante es el alto grado de evasión impositiva, que alcanza el 49,7% en el impuesto a las ganancias, según cálculos estimados para Argentina (Cetrángolo y Gómez Sabaini 2008).

De todas formas, debe resaltarse el hecho de que a lo largo del periodo iniciado en 2003 Argentina experimentó un incremento sustancial de la presión tributaria. Luego de una caída posterior a la crisis del año 2002, se inició un proceso de rápido crecimiento de la recaudación. Así, la presión tributaria muestra una fuerte expansión a partir del año 2003, que cobra aún más fuerza en el año 2007, en razón de la incorporación de tributos utilizados en forma esporádica en períodos anteriores, como los derechos de exportación (retenciones) y los débitos y créditos en cuenta corriente, y de otras normas que impactaron sobre la renta societaria (por ejemplo, el no ajuste por inflación en los balances).

Gráfico 8. Evolución del gasto público nacional y consolidado (en porcentaje del PBI) (nación, provincias y municipios)



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

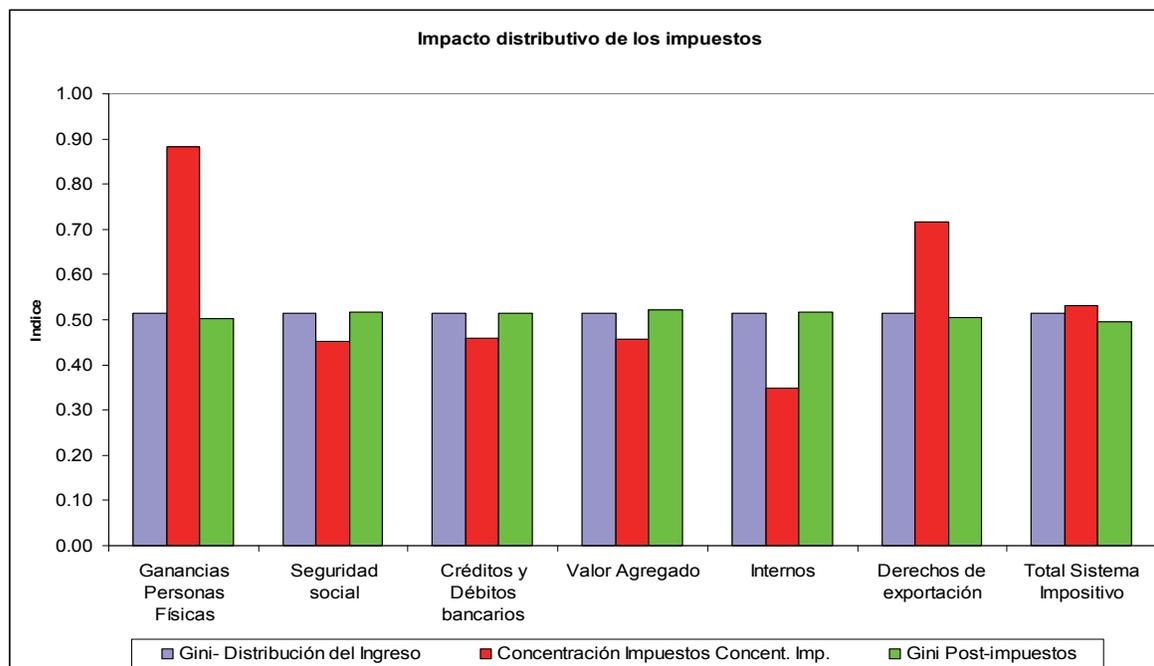
Existen diversos estudios que han abordado la problemática de los efectos distributivos del sistema tributario en la Argentina, desde el trabajo de Herschel (1963) hace medio siglo. El sistema ha sido caracterizado por una conjunción de presión tributaria baja en comparación con los países desarrollados (aunque se haya incrementado considerablemente en los últimos años) y una estructura tributaria donde los impuestos indirectos tienen un rol protagónico. Como es de esperarse, en la mayoría de los estudios los resultados no han reflejado un efecto progresivo.

Incluso, en el largo plazo el sistema tributario se ha tornado más regresivo, dado que aumentó la presión impositiva sobre los sectores de menos ingresos, al menos entre 1958 y 1997, en mediciones de estudios comparables (Herschel 1963 y Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo 2002, en Cetrángolo y Gómez Sabaini 2008). Los estudios previos a la crisis de 2001 y la recuperación posterior eran coincidentes en sus resultados. Tanto Santiere (1989) como Santiere y Gómez Sabaini (2001) y Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000) observaban efectos regresivos en la estructura tributaria argentina.

El trabajo más reciente en analizar esta temática es el de Gómez Sabaini y Rossignolo (2009) y refleja los cambios mencionados en la estructura tributaria. La acción de los impuestos lleva a una distribución de ingresos ligeramente menos concentrada, especialmente a partir de la introducción de los derechos de exportación en 2002.

En el gráfico 10 se puede observar el impacto distributivo que tienen los distintos impuestos en la Argentina. Las columnas rojas reflejan sobre qué deciles está recayendo el impuesto: cuanto más concentrado es el impuesto más impacta sobre los sectores de mayores ingresos, generando un efecto redistributivo o progresivo. A su vez, la diferencia entre las columnas azules y verdes, ingreso pre y post cobro del impuesto, dependerá no sólo de sobre quién recae el impuesto, sino también de cuánto logra recaudar.

Gráfico 9. Impacto distributivo de los principales impuestos de la Argentina

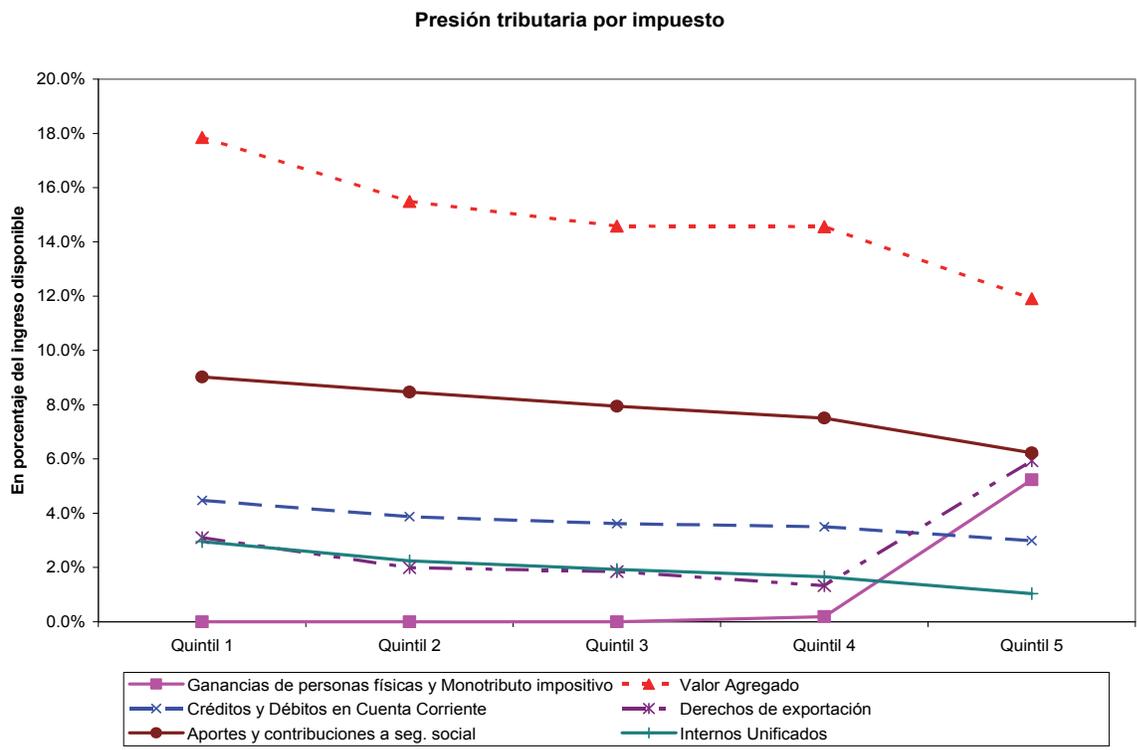


Fuente: Gómez Sabaini y Rossignolo (2009).

Así, es posible observar que Ganancias Personas Físicas y Derechos de Exportación son impuestos claramente progresivos, mientras que el IVA y los Impuestos Internos son regresivos (Gráfico 9). Al respecto, cabe aclarar que de estas diferencias no se deduce que sería deseable un sistema tributario basado únicamente en el impuesto a las Ganancias de las Personas Físicas. Si bien uno de los objetivos es alcanzar una distribución más equitativa del ingreso, el sistema debe combinar otras características deseables. Entre ellas se destaca la eficiencia económica, en el sentido de minimizar la interferencia de los impuestos sobre las decisiones de los individuos.

Una forma más explícita de observar el efecto distributivo de cada impuesto en Argentina se detalla en el Gráfico 10. Allí se puede apreciar la evolución de la presión tributaria de los impuestos más relevantes según quintiles de ingresos. Las curvas crecientes muestran impuestos progresivos, ya que indican que una mayor proporción de la recaudación del impuesto es pagada por los quintiles más ricos, mientras que las decrecientes reflejan regresividad ya que reflejan la situación opuesta. Del gráfico se desprende que los impuestos progresivos son ganancias y derechos de exportación, mientras que los regresivos son IVA, internos, débitos y créditos y seguridad social.

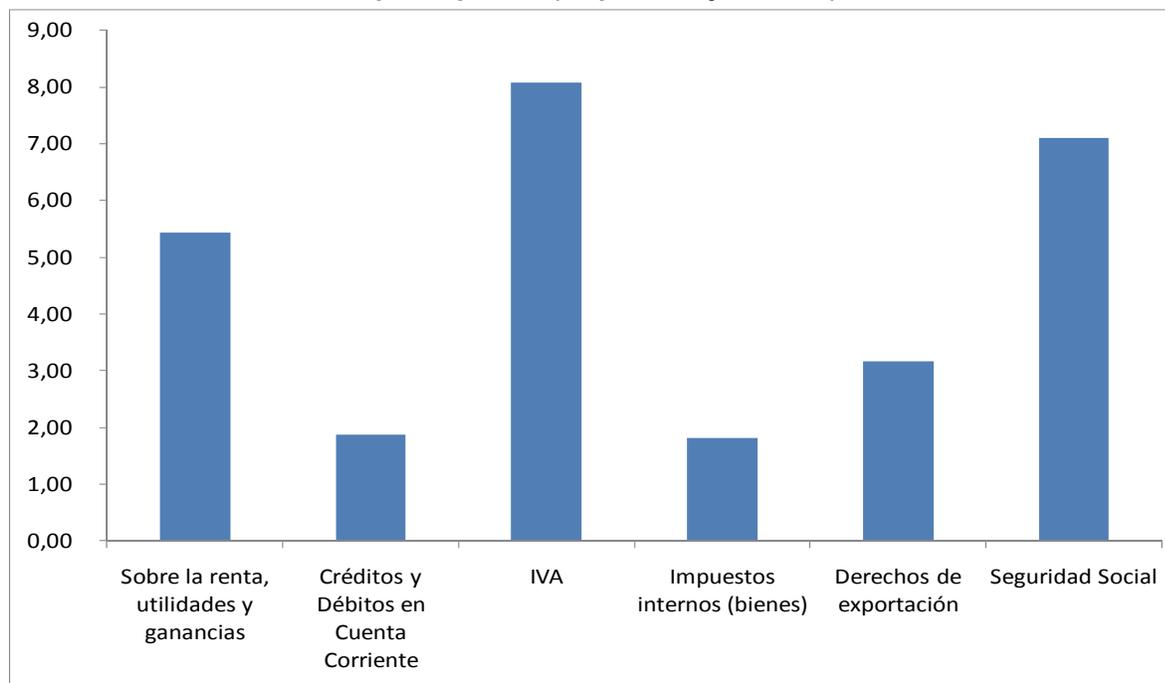
Gráfico 10. Presión tributaria por impuesto (en porcentaje de ingreso disponible)



Fuente: Gómez Sabaini y Rossignolo (2009).

Así como el gráfico anterior brinda información que posibilita comprender el efecto distributivo de la actual estructura tributaria, en el siguiente se puede observar la presión de los principales tributos nacionales. Allí se desprende que son los impuestos regresivos -IVA y aportes y contribuciones a la seguridad social- los que mayor porcentaje de la recaudación están explicando (Gráfico 11). Así, mientras el IVA recauda un 8% del PIB, los impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias alcanzan apenas el 5, 4%.

Gráfico 11. Presión tributaria por impuesto (en porcentaje del PIB)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

El efecto total de esta estructura tributaria es capturado en el Cuadro 1. Allí se aprecia que, comparado con 1997, en el año 2006 el sistema tributario es más progresivo y genera una ligera mejora en la distribución del ingreso. Como se ha sugerido anteriormente, un factor importante para explicar este cambio ha sido la introducción de los derechos de exportación en el año 2002. Esta situación se puede observar en el Gráfico 5 donde la curva creciente indica que recaen principalmente en el quintil más rico.

Cuadro 1. Resultados de estudios sobre incidencia de los impuestos en la Argentina

País	Año	INDICES		
		Gini pre	Concentración de impuestos	Gini post impuestos
Argentina	1997	0,548	0,522	0,568
Argentina	2006	0,513	0,532	0,494

Fuente: Santiere; Gómez Sabaini y Rossignolo (2009).

2.2. El impacto del gasto público

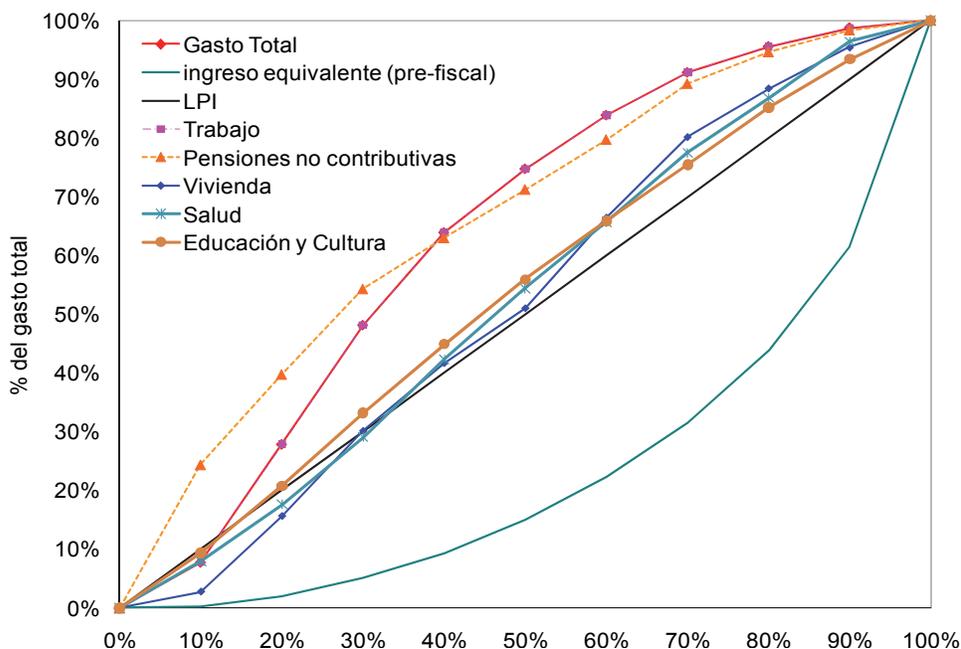
El análisis del efecto distributivo del gasto público es más complejo metodológicamente, aunque enfoques recientes permiten avanzar en una esfera de conocimiento crucial para las decisiones de gobierno. Si bien no existen estudios comparables que permitan establecer una evolución de la incidencia distributiva del gasto público en la Argentina, sí es posible obtener una fotografía para determinados componentes específicos.

En el Gráfico 12 se observa la incidencia del gasto en diversas funciones sociales para el año 2004. El hecho de que todas las curvas de concentración del gasto estén por encima de la curva de distribución del ingreso pre-fiscal indica que todos los componentes analizados son progresivos. Sin embargo, no todos son igualmente progresivos. Puede observarse que las políticas más progresivas eran Trabajo (que en ese momento incluía al Plan Jefas y Jefes) y las pensiones no contributivas.

Al respecto, cabe una aclaración para comprender el efecto distributivo del gasto. Aún cuando la concentración de ambas políticas era similar, el impacto distributivo de la función Trabajo era mayor. Esto se debe a que la magnitud del gasto era considerablemente superior, logrando entonces un mayor efecto distributivo a pesar de estar concentrada en una forma parecida.

Por último, el Gráfico 12 también permite distinguir entre el gasto progresivo y el gasto pro-pobre. El gasto progresivo se observa cuando la curva de concentración está por encima de la curva de distribución del ingreso pre fiscal. Esta situación se verifica en todas las políticas analizadas. Sin embargo, para que el gasto sea pro-pobre, la curva de concentración del gasto debe estar también por encima de la línea de perfecta igualdad. En el gráfico se observa que para los primeros deciles el gasto en vivienda no era en 2004 pro-pobre a pesar de ser progresivo. Era progresivo porque mejora la distribución del ingreso que existiría sin ese gasto pero no es pro-pobre ya que el primer decil (10% más pobre de la población) estaba recibiendo menos del 10% del gasto en vivienda.

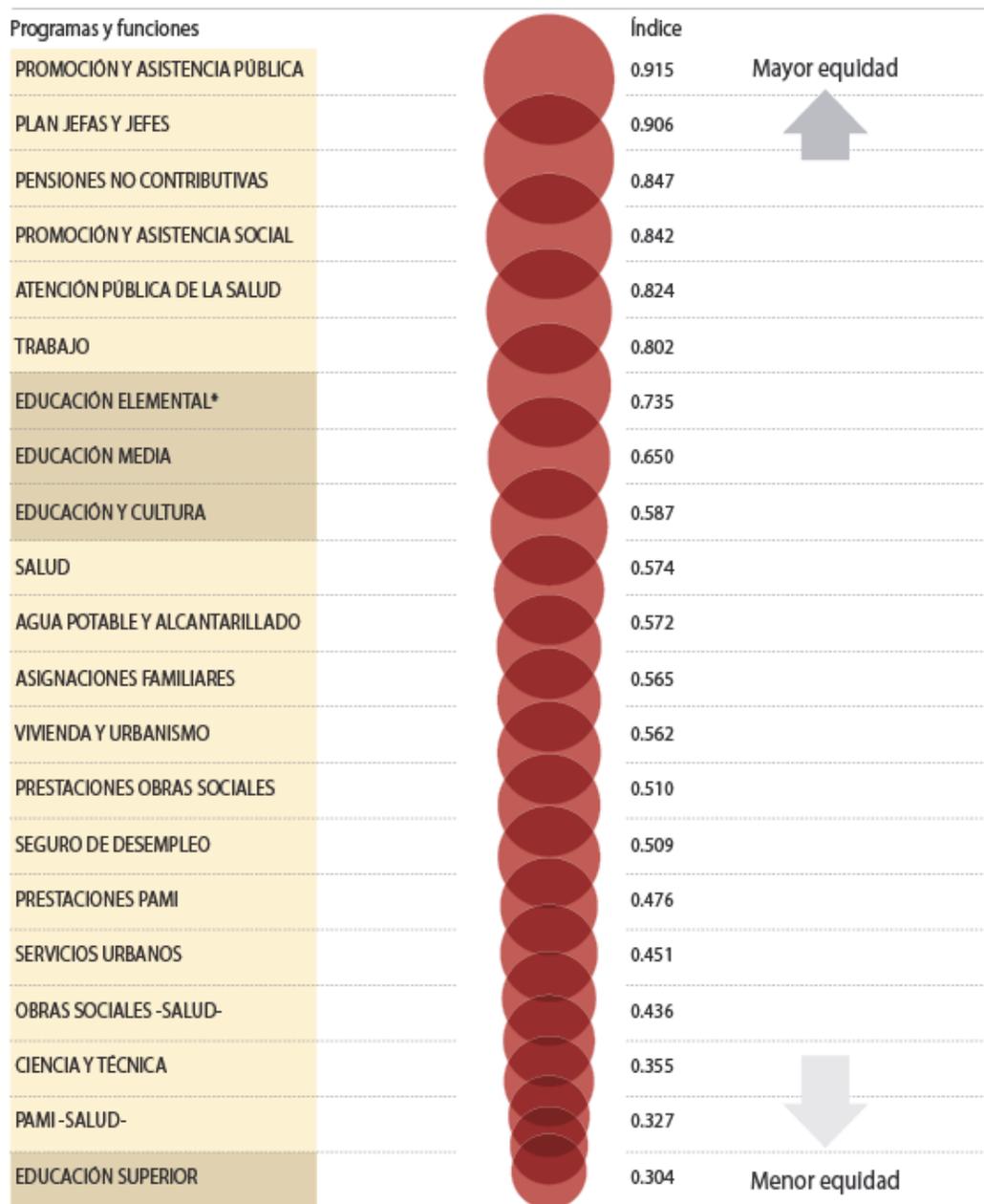
Gráfico 12. Concentración del gasto público social por función



Fuente: CIPPEC, sobre la base de EPH 2004 y Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Un análisis complementario de un estudio previo permite observar con mayor desagregación los efectos distributivos de distintos componentes del gasto público (Feldman y Filc 2008). Allí se constata que el índice de concentración, es decir de mayor distribución a los sectores más pobres, se logra a través de las políticas de asistencia social focalizadas y las pensiones no contributivas. En cambio, en el otro extremo se destaca el gasto público pro-rico en educación superior o en prestaciones de salud (obras sociales y Pami).

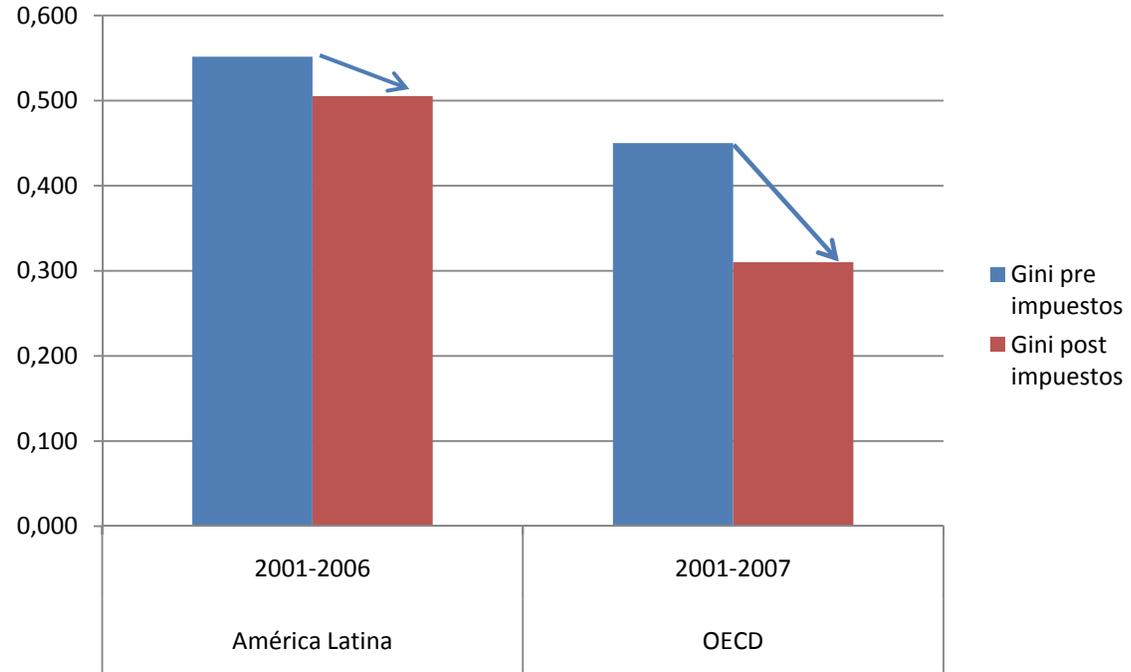
Gráfico 13. Índice de progresividad del gasto por programa y función



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida de Feldman, Filc (2008).

En el Gráfico 14 se muestra el impacto conjunto de los impuestos y del gasto público en el Coeficiente de Gini para Argentina, OECD y América Latina y el Caribe. Allí se observan la diferencia en el grado de desigualdad existente en América Latina y los países de la OECD pre y post política fiscal del Estado. No es sólo la recaudación tributaria la que no alcanza a reducir las diferencias en América Latina, sino que el efecto distributivo del gasto público es mucho menor al de los países de la OECD.

Gráfico 14. Desigualdad antes y después de las políticas fiscales



Fuente: Gasparini y Cruces (2009).

3. Los desafíos educativos

Durante los años recientes se han colocado cimientos significativos para la educación argentina. La sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006 afianzó el paradigma del derecho social a la educación garantizado por el Estado. La Ley de Financiamiento Educativo de 2005 estableció la meta de alcanzar el 6% del PBI destinado a Educación para el año 2010 y la meta se ha cumplido con creces.

En el momento de mayor crecimiento del PBI, la proporción destinada a educación aumentó más que nunca, llegando a su techo histórico. En ese contexto se construyeron numerosas escuelas y se crearon cargos docentes para incluir a nuevos alumnos y para ampliar las oportunidades a los que ya estaban escolarizados. Se avanzó en el equipamiento de las escuelas técnicas, en las políticas socioeducativas, en la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, entre otras políticas destacadas. Más recientemente se creó el programa Conectar Igualdad, que llegará con una computadora a cada alumno de las escuelas secundarias estatales.

Estos avances llaman a nuevos desafíos. Todavía el sistema educativo argentino está fragmentado y segregado socialmente. Sus desigualdades entre escuelas y provincias son inmensas. El postulado del presente documento es proponer alternativas concretas de financiamiento y de política para avanzar en este plano de forma medible y con instrumentos potentes de planeamiento.

Como parte de este proceso de construcción de alternativas para enfrentar las desigualdades sociales y educativas, CIPPEC ha trabajado en distintos proyectos de elaboración de metas educativas. El costeo que se presenta a continuación forma parte de estos trabajos previos y fue elaborado en el año 2010, con una actualización por inflación para el año 2011. A continuación se presentan las metas y luego los efectos distributivos, estudiados específicamente para el presente documento.

3.1. El costo de las grandes metas

En este apartado se estiman los recursos necesarios para llevar adelante un conjunto de metas educativas para todo el país en el periodo 2011-2016³. La selección de metas presentan múltiples objetivos que pueden ser resumidos en tres dimensiones: el afianzamiento de la política de inclusión, el fortalecimiento de las políticas destinadas a reducir los niveles de desigualdad y el desarrollo de políticas que mejoren la calidad de los aprendizajes.

A continuación se describen cada una de las metas, detallando los principales insumos considerados, el alcance de las políticas y el costo promedio en el período de implementación.

³ El cálculo de los costos surge de proyectos previos de CIPPEC. Un estudio no publicado de costos de metas educativas apoyado por la Asociación Empresaria Argentina, un trabajo conjunto del Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo (Bezern, Vera, Fernandez Rost, 2010) y el Memo de Educación del proyecto Agenda Presidencial de CIPPEC (CIPPEC, 2011).

- Meta 1 - Universalización de la oferta de educación inicial para niños de 4 años
Costo promedio 2011-2016: \$1.206 millones.

- Meta 2 - Universalizar el acceso a la escuela secundaria
Costo promedio 2011-2016: \$3.027 millones

- Meta 3 - Expansión de la cobertura de jardines maternos para 30% de los niños y niñas entre los 45 días y 3 años de edad, privilegiando a los sectores de menor nivel socioeconómico
Costo promedio 2011-2016: \$5.512 millones

- Meta 4 - Jornada extendida para el 30% de los alumnos más pobres en el nivel primario
Costo promedio 2011-2016: \$3.435 millones

- Meta 5 - Reforma de la educación secundaria: concentración de docentes en una misma escuela, creación de cargos de tutores y proyectos financiados por el Estado con autonomía institucional para su uso, y creación de Centros de Atención Juvenil (CAJ) hasta cubrir el 50% de las escuelas.
Costo promedio 2011-2016: \$1.793 millones

- Meta 6 - Provisión de computadoras portátiles para todos los alumnos y docentes de nivel primario y secundario - Sector de gestión estatal⁴.
Costo promedio 2011-2016: \$2.392 millones.

- Meta 7 - Fortalecimiento de la formación docente inicial: construcción de edificios propios, pago de horas institucionales para docentes y otorgamiento de becas de posgrado.
Costo promedio 2011-2016: \$345 millones.

⁴ Se realizó el ajuste de las cantidades de alumnos y docentes descontando las computadoras que ya se habían distribuido por medio del programa Conectar Igualdad al momento de hacer el costeo (noviembre 2010). Sin embargo, no se descontó el reparto de computadoras a escuelas primarias por medio de programas provinciales, por tanto esta es una propuesta de máxima.

- Meta 8 - Capacitación en servicio paga para los docentes de las escuelas públicas que atienden al 50% de los alumnos más pobres (educación inicial, primaria y secundaria).

Costo promedio 2011-2016: \$457 millones.

El costeo se ha calculado con valores actuales (año 2011). En la práctica, con la implementación efectiva de estas políticas, los costos se incrementarán por efecto de la inflación. Este efecto no le quita validez al ejercicio, ya que el aumento de precios repercute no sólo en el costo de los insumos sino también en el producto nacional, el gasto total y en la recaudación⁵.

Cuadro 2. Costo incremental estimado para las ocho metas educativas. Período 2011-2017

Año	Sala de 4 años universal	Educación secundaria universal	Expansión de la cobertura en primera infancia	Jornada extendida en el nivel primario	Reforma de la escuela secundaria	Mejora de la formación docente inicial	Capacitación en servicio	Equipamiento informático	Costo total
2011	\$ 738	\$ 1.460	\$ 2.915	\$ 2.235	\$ 512	\$ 319	\$ 457	\$ 1.354	\$ 9.989
2012	\$ 925	\$ 2.087	\$ 3.954	\$ 2.715	\$ 1.025	\$ 329	\$ 457	\$ 2.144	\$ 13.635
2013	\$ 1.113	\$ 2.713	\$ 4.993	\$ 3.195	\$ 1.537	\$ 339	\$ 457	\$ 2.003	\$ 16.350
2014	\$ 1.300	\$ 3.340	\$ 6.032	\$ 3.675	\$ 2.049	\$ 350	\$ 457	\$ 2.774	\$ 19.977
2015	\$ 1.487	\$ 3.967	\$ 7.071	\$ 4.155	\$ 2.562	\$ 360	\$ 457	\$ 2.653	\$ 22.711
2016	\$ 1.675	\$ 4.593	\$ 8.110	\$ 4.635	\$ 3.074	\$ 370	\$ 457	\$ 3.424	\$ 26.338
2017	\$ 1.124	\$ 3.760	\$ 6.234	\$ 2.881	\$ 3.074	\$ 66	\$ 228	\$ 2.069	\$ 19.435
Total	\$ 7.238	\$ 18.160	\$ 33.074	\$ 20.610	\$ 10.759	\$ 2.068	\$ 2.741	\$ 14.351	\$ 108.999

Fuente: CIPPEC (ver Anexo 2).

3.2. Los efectos distributivos de las metas educativas

En este apartado se presentan los resultados del análisis de los efectos distributivos de las distintas propuestas de política educativa, que constituyen algunos de los grandes desafíos del próximo lustro. La medición del impacto distributivo pretende aportar más elementos para la planificación y priorización de los ejes de inversión educativa.

⁵ Una alternativa metodológica hubiera sido hacer un supuesto sobre el aumento inflacionario en las proyecciones, pero un costeo con valores distintos a los actuales dificultaría la comprensión de los valores absolutos (para tomar dimensión de la magnitud de los costos) y sería de poca utilidad, ya que con la eventual implementación de estas política la inflación efectiva en un futuro será distinta a la supuesta y habrá que actualizar el cálculo de los costos de todos modos.

En este análisis nos limitaremos al efecto que tiene el gasto del gobierno en el bienestar de los individuos y familias a través de transferencias y de los beneficios generados por la provisión pública de bienes y servicios. McClure (1974) denomina a este proceso como el análisis de la incidencia distributiva del gasto público. Véase el Anexo 1 para un detalle mayor.

Esta medición se limita a un análisis de equilibrio parcial. El enfoque toma el gasto privado como dado y asigna el gasto público a individuos y familias en distintas circunstancias económicas (deciles o quintiles de ingreso en nuestro análisis) de acuerdo con ciertos supuestos. No tiene en cuenta cómo el gasto estatal afecta los precios relativos de los bienes y productos y otros efectos indirectos.

Dado que el propósito del análisis de incidencia es determinar cómo el gasto público afecta el bienestar económico de los individuos y las familias, idealmente lo que debería ser asignado son los beneficios que reciben. Estos beneficios tendrían que ser cuantificados monetariamente ya sea como incrementos directos del ingreso o incrementos indirectos generados por el consumo de bienes y servicios provistos por el Estado. Sin embargo, lo único que se puede medir es el costo que le implica al gobierno proveer estos bienes y servicios.

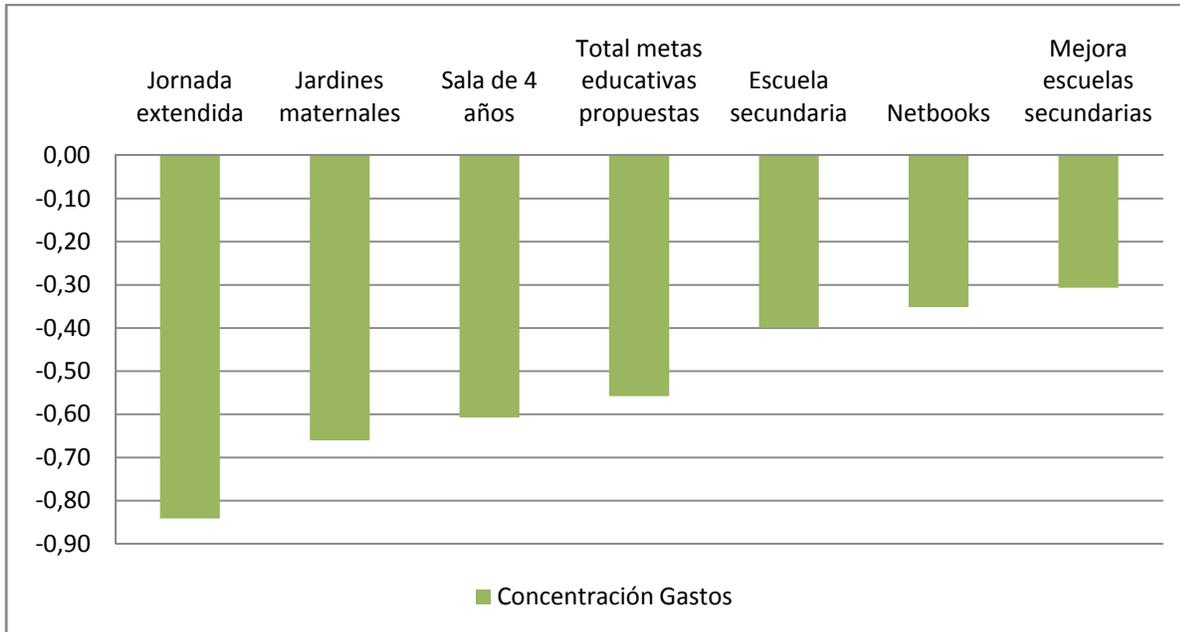
La relación entre el costo para el gobierno y el beneficio depende de una multiplicidad de factores. Mientras que en los programas de transferencias monetarias la relación es directa, no ocurre lo mismo en los que proveen bienes y servicios. La solución adoptada por los investigadores que estudian incidencia del gasto ha sido utilizar los costos como una aproximación de los beneficios que proporcionan.

En el Gráfico 15 se muestran los resultados en términos de concentración del gasto. Todas las políticas analizadas son pro pobres y progresivas. Allí se constata que por lejos el mayor efecto distributivo se produciría en el caso de una política de extensión de la jornada escolar para el 30% de los alumnos de condición social más vulnerable, seguida por la propuesta de expansión de la cobertura de los jardines maternos. La razón evidente de este efecto progresivo es que estas políticas explícitamente se postulan como dirigidos a los sectores más pobres de la población.

Las políticas o metas definidas a partir del acceso a la educación muestran a qué sectores sociales pertenecen los alumnos que están fuera de la cobertura escolar. Para la sala de 4 años se observa que el efecto distributivo es mayor que para la educación secundaria, lo cual indica que la población excluida del nivel inicial es más pobre proporcionalmente.

Por otra parte las metas que tienen un efecto distributivo menor, con gasto menos concentrado en los sectores más pobres, son los de mejora en escuelas secundarias y generalización de netbooks. Dado que estas metas aspiran a ser universales, su distribución homogénea tiene menor impacto distributivo.

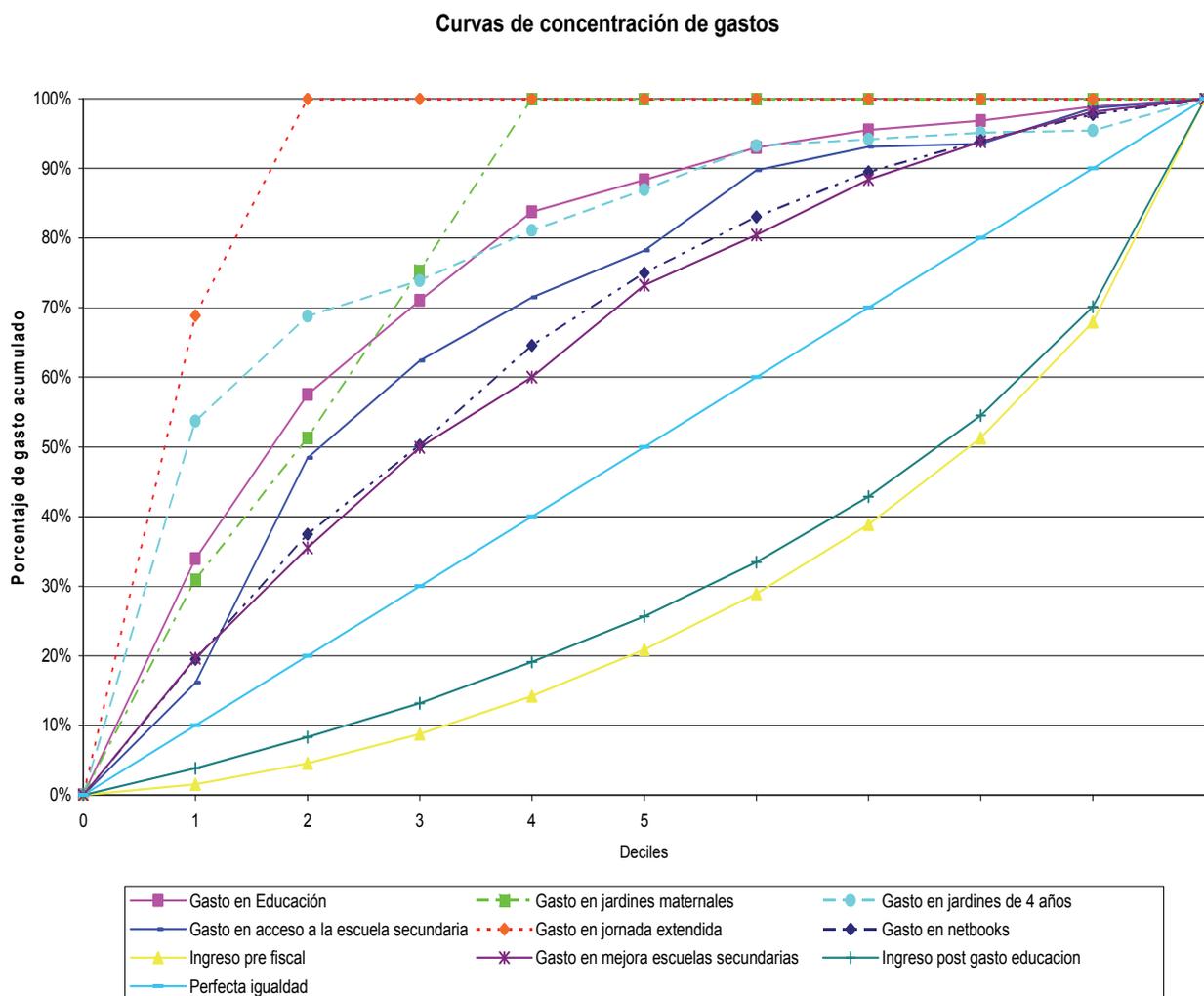
Gráfico 15. Índices de concentración del gasto de las distintas políticas propuestas



Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC (2010) y MECON (Anexos 1 y 2).

El Gráfico 16 presenta de otra forma los mismos resultados. En este caso las curvas de concentración más alejadas de la línea de perfecta igualdad son las correspondientes a las intervenciones más pro-pobres. La curva de concentración del ingreso pre fiscal se encuentra ligeramente por debajo de la del ingreso post gasto en educación, lo que refleja una mejora en la distribución del ingreso como consecuencia de las políticas educativas propuestas.

Gráfico 16. Curvas de concentración del gasto de las distintas políticas propuestas



Fuente: CIPPEC, sobre la base de EPH, INDEC (2010) y MECON (Anexos 1 y 2).

Sin embargo, la medida de concentración del gasto sólo muestra una cara del efecto distributivo. La otra dimensión determinante es la magnitud del gasto involucrado. El Cuadro 3 muestra este efecto al contabilizar el monto total de la inversión estimada para los 5 años de implementación de cada política.

El impacto final en la disminución del Coeficiente de Gini resulta de la simulación de un ejercicio de aplicación de cada meta global en un solo año, tan sólo para hacer más visible su efecto potencial sobre la desigualdad social. Allí se observa que la expansión de la cobertura en jardines maternos, al ser la política que involucra mayor inversión y con un efecto muy concentrado, termina siendo la que mayor reducción de las desigualdades produce, seguida por la política de extensión de la jornada escolar.

Cuadro 3. Impacto distributivo de las metas educativas

Meta	Cantidad de alumnos involucrados	Monto total de la inversión estatal estimada en	Monto por alumno en pesos	Indice de concentración de gastos en porcentajes	Impacto porcentual en el Gini
Expansión de la cobertura de jardines maternos	657.796	24.447.529	37.166	-66,05	-1,86
Universalización de sala de 4 años de nivel inicial	195.217	5.456.749	27.952	-60,74	-0,29
Universalización del acceso a la escuela secundaria	487.869	13.208.739	27.074	-39,88	-0,43
Universalización de la jornada extendida	842.253	15.811.441	18.773	-84,15	-1,52
Universalización de la oferta de netbooks	9.337.155	11.377.999	1.219	-35,12	-0,88
Mejora de la escuela secundaria	2.638.737	7.566.573	2.867	-30,67	-0,52

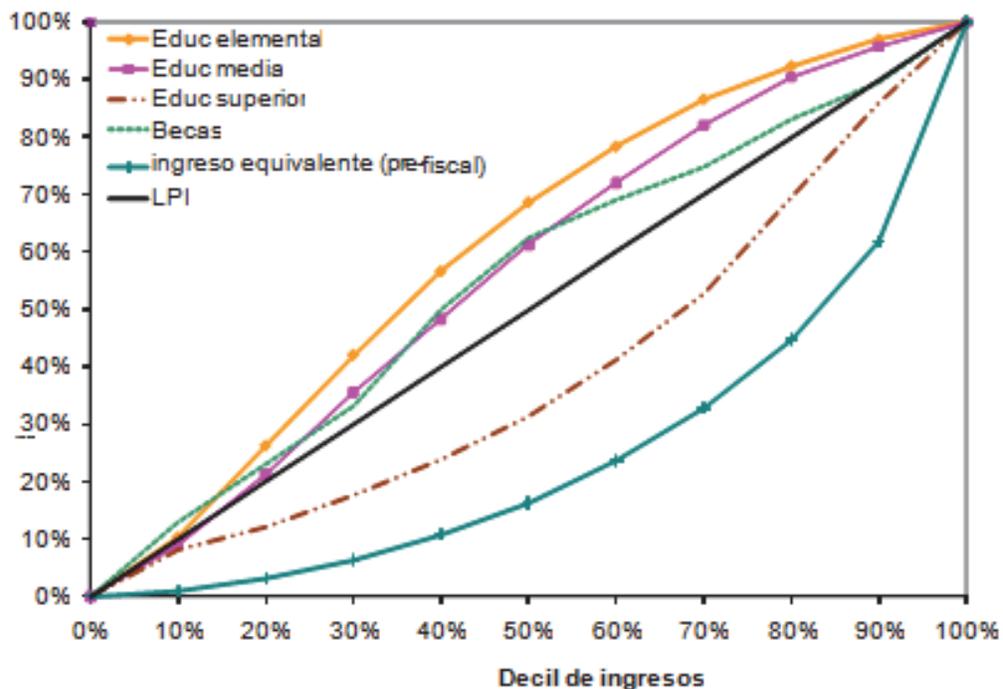
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC (2010) y MECON (Anexos 1 y 2).

Por último, se estimó el efecto distributivo de las metas propuestas en comparación con el gasto público en los distintos niveles del sistema educativo. Si bien la posibilidad de realizar una comparación rigurosa sobre estos efectos con otras políticas educativas excede el objetivo de este trabajo, el Gráfico 17 permite ilustrar en qué se diferencian unas y otras.

El punto más relevante surge de comparar el comportamiento de la concentración del gasto en Educación Superior con los observados en el gráfico anterior. En el caso de este nivel, la curva se encuentra por debajo de la línea de perfecta igualdad y por encima de la de distribución del ingreso pre fiscal. Esto indica que la inversión estatal en educación superior es pro-rico, dado que invierte más recursos estatales en la población de mayores ingresos.

Las iniciativas analizadas en el gráfico anterior tenían en todos los casos sus curvas de concentración por encima de la línea de perfecta igualdad, revelando su carácter pro-pobre. Asimismo, se puede observar que las curvas de jornada extendida y de jardines de cuatro años se encuentran más por encima de la curva de perfecta igualdad que las del Gráfico 16 indicando un carácter más progresivo y más pro-pobre.

Gráfico 17. Impacto distributivo de otros componentes del gasto público en educación



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH 2004 y Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

El análisis de estos datos no debe llevar a conclusiones simplificadas. Los estudios de efectos distributivos del gasto público sólo abordan la faz puramente cuantitativa de los recursos transferidos por medio de cada rubro específico a la población, según sus niveles de ingresos. Esto no quita que haya recursos que tienen distintos efectos. Hay políticas públicas muy concentradas en los sectores más pobres que pueden generar un proceso de focalización y estigmatización de la pobreza. En cambio, los recursos en educación superior, ciencia y tecnología, aún siendo poco favorables a los sectores más pobres pueden generar nuevas posibilidades de desarrollo e igualdad.

Los datos plantean indicadores para ser continuados por análisis más profundos. En el conjunto de las políticas educativas propuestas se debe procurar combinar la redistribución -con mayor inversión en los sectores populares- y la integración -alimentando la cultura común de la educación pública. Esta combinación, dinámica en el tiempo, responde a los principios de construcción de la justicia educativa, en el difícil contexto de las desigualdades imperantes.

4. Una propuesta redistributiva concreta: la extensión de la jornada escolar a través del aumento del impuesto a las ganancias

Para implementar una política educativa redistributiva no sólo es necesario considerar el efecto del gasto, sino también del origen de su financiamiento. Así, la propuesta concreta que aquí se presenta sugiere no actualizar el mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias y que el resultado neto incremental anual sea volcado a costear la política de extensión de la jornada escolar⁶.

Esta propuesta se presenta porque no requiere ninguna modificación legal, sino una fuerte decisión política del Poder Ejecutivo Nacional. Una propuesta más profunda de distribución del ingreso debería abarcar una discusión más amplia del sistema impositivo argentino y del gasto público⁷. Esto podría abarcar la eliminación de las exenciones del Impuesto a las Ganancias de la renta financiera o la revisión de la política de subsidios, removiendo gradualmente aquellos que benefician a los sectores medios y altos.

El cálculo se realizó a partir de la simulación de la no actualización del Impuesto a las Ganancias en el año 2011⁸. Este cálculo se aplicó sobre la pérdida de recaudación proveniente de aplicar los montos de deducciones personales y mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas de 2011 en relación con 2010. Dada la conocida estructura del impuesto a las Ganancias en donde difieren los mecanismos de determinación del impuesto y pago del mismo, el cálculo se realizó en función del impuesto determinado, dado que se carece de la información sobre pagos.

Se llevó a cabo una estimación de la recaudación potencial del impuesto, a partir de efectuar una liquidación para el contribuyente típico de cada decil. Se anualizaron los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares 2010, que registra el ingreso mensual por decil para las fuentes asalariado, empleador, cuentapropista y jubilado, las que guardan correlatividad con la materia impositiva. Al ingreso así constituido se le realizaron las deducciones correspondientes para llevar al monto efectivamente imponible.

En el Cuadro 4 se muestra, por decil y fuente de ingresos, la magnitud de reducción en la recaudación potencial proveniente de aplicar a los ingresos de 2010 la legislación de 2011 en relación con mínimos y cargas de familia en lugar de la de 2010, sin crecimiento previsto de ingresos. Esto genera un incremento de la recaudación estatal de aproximadamente 3.400 millones de pesos, comenzando a generarse la el pago del tributo a partir del séptimo decil. Como puede advertirse, al recaer en los deciles de ingreso más elevados, el efecto progresivo sería muy notable, tal como se analizó en el apartado 2.

⁶ Se trata sólo de una simulación que intenta ejemplificar lo analizado hasta aquí con una propuesta de simulación concreta. En la práctica debería ser considerado que el 56,66% del Impuesto a las Ganancias se transfiere por vía de la Coparticipación a las provincias, con lo cual no podría ser definido por el Estado Nacional.

⁷ Distintos actores políticos están proponiendo reformas impositivas más progresivas en distintos países del mundo. Véase los casos recientes de Uruguay y Francia.

⁸ El impuesto se actualizó mediante la Resolución General de AFIP 3073/11 incrementando los montos deducibles de la base imponible en un 20%, lo que lleva a un incremento del mínimo no imponible en un porcentaje equivalente.

Cuadro 4. Asignación del impuesto a las ganancias por estrato de ingreso. Personas físicas. Período fiscal y calendario 2010. En valores corrientes. Diferencia impuesto determinado teórico acumulado (I.N.I. por casos) (millones de pesos)

Ocupación del Jefe	Deciles										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Asalariado	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-2,385.52	-2,385.52
Jubilado/Pensionado	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-308.99	-308.99
Cuentapropia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-107.91	-144.53	-143.06	-395.50
Empleador	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-37.85	-46.08	-68.60	-131.33	-283.86
Totales	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-37.85	-153.98	-213.13	-2,968.91	-3,373.87

Nota: se opera sólo con las posiciones ocupacionales significativas. Las cifras corresponden a jefes de familia, asociados al ingreso familiar. Para la interpretación conceptual, ver Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000)

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH, legislación impositiva y datos estadísticos de AFIP.

La estimación de la recaudación potencial al no actualizar el mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias en el año 2011 hubiese sido suficiente para financiar por completo la meta de extensión de la jornada escolar (Gráfico 18). De esta manera, se combinan dos modificaciones en la estructura distributiva a partir de la intervención del Estado. Por un lado, incrementando el impuesto más progresivo y, por otra parte, dirigiendo esos recursos hacia la dimensión de mayor concentración del gasto público.

Gráfico 18. Recaudación potencial del impuesto a las ganancias y costo anual de la extensión de la jornada 2011 (millones de pesos corrientes)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (ver anexo 2).

Este ejercicio de simulación define una política redistributiva por excelencia, dado que establece no sólo el destino sino el origen de los recursos. Su unificación en una misma medida de política pública no sólo podría tener el efecto buscado de mayor justicia social a través de la educación, sino de viabilidad política. Dado que una problemática central del incremento de la

presión impositiva es la percepción de que los recursos tienen un destino “abstracto”, al establecer su fin específico, concreto y visible, se aspira a ampliar las condiciones políticas para su implementación con menores resistencias de los sectores más poderosos y concentrados de la economía, que sería afectados por esta política.

La elección de esta meta educativa para ejemplificar el ejercicio hipotético de una política redistributiva no es casual. El efecto de una política de extensión de la jornada escolar, más allá de tener un fuerte impacto redistributivo en el plano cuantitativo medido hasta aquí, tiene un enorme potencial en el reconocimiento y potenciamiento de los sectores populares.

La extensión de la jornada escolar es una política que, bien planificada y aplicada, amplía las esferas de expresión y de éxito de los alumnos, abriendo posibilidades de desarrollo temprano de aprendizajes artísticos, práctica de deportes, idiomas y uso intensivo de tecnologías. A su vez, contar con más tiempo escolar es clave para diseñar una política de reemplazo de la repitencia como mecanismo de exclusión pedagógico, fomentando la personalización de la enseñanza y la adaptación a las necesidades de cada alumno.

Una política de extensión de la jornada escolar tiene el potencial de modificar las desigualdades educativas señaladas en el primer apartado, que condenan al fracaso escolar a los alumnos de sectores populares. La redistribución de la riqueza económica se convierte así a la redistribución de la riqueza simbólica, generando capacidades para actuar desde la más temprana edad a los sectores más vulnerables.

Anexo I. Metodología de análisis de concentración del gasto

Es necesario realizar ciertas aclaraciones para comprender la metodología aplicada. En primer lugar, el cálculo del impacto es anual y fue realizado para el año 2010. En segunda instancia, dado que estos cálculos de costos fueron realizados considerando datos poblacionales, es importante destacar que al incluir esos datos en la EPH, con información muestral, no se llega a asignar el total del gasto, sino a la parte representada por la encuesta.

La fuente de información de base es la Encuesta Permanente de Hogares segunda onda de 2010. Dado que la misma representa a dos tercios de la población, con el fin de expandir los datos de la encuesta al total poblacional, sólo con propósito comparativo, se recalcularon los factores de expansión de la encuesta mediante un procedimiento semi iterativo para aproximarlos a los datos poblacionales.

Posteriormente, se agregaron los datos de los aglomerados de la EPH y se expandieron a los totales poblacionales por sexo, edad y provincia tomando inicialmente los datos de proyecciones de población del INDEC, debiendo reexpandirse los de GBA. Estos datos se ajustaron a los resultados del Censo 2010.

Se define, en consecuencia, a la distribución de ingresos per cápita de los hogares, en agrupación decílica de los individuos, con corrección por adulto equivalente y economías de escala internas al hogar. El ordenamiento de las unidades muestrales se basó en el ingreso con todos los ajustes mencionados. Para el valor del PBI, se tomaron los datos oficiales del MECON a 2010, mientras que para el valor del ingreso disponible se siguió el procedimiento empleado en trabajos anteriores.

Posteriormente, a partir de las preguntas vinculadas al acceso a servicios públicos de educación, se identifican beneficiarios actuales y potenciales beneficiarios de los programas propuestos. De esta manera es posible ubicar a estos beneficiarios y potenciales beneficiarios en la escala decílica de ingreso y establecer a qué estratos de ingreso se direcciona el gasto.

Anexo II. Fuentes de información utilizada para el ejercicio de costo de metas educativas

Se han utilizado en todos los casos datos provenientes de organismos oficiales, ya sea aquellos difundidos a través de publicaciones periódicas o de páginas Web, como otros surgidos de entrevistas a actores clave de la administración pública nacional o de las administraciones provinciales. Las fuentes más importantes de información han sido:

-Los Relevamientos Anuales (RA) de Estadísticas Educativas, que coordina la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación de la Nación: información sobre matrícula, secciones, unidades educativas y cargos docentes.

-Las series de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), del Ministerio de Educación de la Nación: costos salariales y gasto educativo provincial.

-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación: datos de población (censales y proyecciones), Índice de Precios al Consumidor, Producto Bruto Interno.

-Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación: gasto público provincial.

-Comisión Económica para América Latina (CEPAL): proyecciones de población.

Especificación de las metas costeadas

Meta 1 - Universalización de la oferta de educación inicial para niños de 4 años

Insumos considerados

- Construcción de edificios o aulas.⁹
- Equipamiento de los establecimientos (aulas, biblioteca y comedor).
- Pago de salarios docentes (directivos, docentes al frente de la clase, y personal auxiliar y de apoyo).
- Servicios alimentarios (desayuno y almuerzo).

Alcance nacional

- Inclusión de 195 mil niños.
- Construcción de 1.547 unidades educativas.

Costo promedio 2011-2016: \$1.206 millones.

⁹ Las necesidades de infraestructural se estimaron a partir de una relación de 4 m² por alumno en la educación inicial y 5m² en educación primaria, secundaria y superior no universitaria. El costo por m² alcanza \$3.970.

Meta 2 - Universalizar el acceso a la escuela secundaria

Insumos considerados

- Construcción de edificios.
- Equipamiento de los establecimientos.
- Pago de salarios docentes (directivos, docentes al frente de la clase, y personal auxiliar y de apoyo).

Alcance nacional

- Incorporación de 488 mil jóvenes de 12 a 17 años.
- Construcción de 1.382 edificios.

Costo promedio 2011-2016: \$3.027 millones

Meta 3 – Expansión de la cobertura de jardines maternos para 30% de los niños y niñas entre los 45 días y 3 años de edad, privilegiando a los sectores de menor nivel socioeconómico

Insumos considerados

- Construcción de edificios o aulas.
- Equipamiento de los establecimientos.
- Pago de salarios docentes (directivos, docentes al frente de la clase, y personal auxiliar y de apoyo).
- Servicios alimentarios (desayuno y almuerzo).

Alcance nacional

- Incorporación de 658 mil niños.
- Construcción de 36.657 nuevas salas.

Costo promedio 2011-2016: \$5.512 millones

Meta 4 - Jornada extendida para el 30% de los alumnos más pobres en el nivel primario

Insumos considerados

- Construcción de edificios o aulas (para 30% de la matrícula involucrada).
- Equipamiento de los establecimientos.
- Pago de salarios docentes:

- Para la extensión de la jornada (2 horas diarias a directivos, docentes al frente de la clase, y personal auxiliar y de apoyo).
- Horas institucionales (2 horas cátedra por cargo docente).
- Coordinador de jornada extendida.
- Servicios alimentarios (desayuno y almuerzo).

Alcance nacional

- Incorporación en esta modalidad de 842 mil alumnos.
- Construcción de 1.845 unidades educativas.

Costo promedio 2011-2016: \$3.435 millones

Meta 5 - Reforma de la educación secundaria: concentración de docentes en una misma escuela, creación de cargos de tutores y proyectos financiados por el Estado con autonomía institucional para su uso, y creación de Centros de Atención Juvenil (CAJ) hasta cubrir el 50% de las escuelas.

Insumos considerados

- Pago de salarios docentes:
 - Tutores (uno cada 30 alumnos, 4 horas cátedra).
 - Horas institucionales (2 horas cátedra por cargo equivalente).
- Financiamiento adicional para proyectos de mejora institucional (\$18.600 por unidad educativa).
- Funcionamiento CAJ (honorarios coordinador y gastos operativos).

Alcance nacional

- Horas institucionales para 192.600 cargos equivalentes.
- 86.645 tutores.
- 10.200 extensiones de proyectos de mejora institucional.
- CAJ en 5.450 escuelas.

Costo promedio 2011-2016: \$1.793 millones

Meta 6 - Provisión de computadoras portátiles para todos los alumnos y docentes de nivel primario y secundario – Sector de gestión estatal¹⁰.

Insumos considerados

- Computadoras portátiles (incluye servicio técnico y repuesto por tres años: \$1.300 por computadora).
- Salarios capacitación en servicio.
- Dos capacitadores cada 30 docentes.
- Salarios docentes capacitados.
- Capacitación inicial (4 meses - para docentes de nivel primario 12 bloques de 40 minutos mensuales y para secundaria 8 bloques).
- Capacitación continua (1 mes anual - misma carga horaria mensual que la capacitación inicial).

Alcance nacional

- Distribución de 9,3 millones de computadoras portátiles.
- Capacitación a 457.000 docentes.

Costo promedio 2011-2016: \$2.392 millones.

Meta 7 - Fortalecimiento de la formación docente inicial: construcción de edificios propios, pago de horas institucionales para docentes y otorgamiento de becas de posgrado.

Insumos considerados

- Construcción de edificios (capacidad para 2.000 alumnos).
- Equipamiento de los establecimientos.
- Salarios docentes.
- Horas institucionales para acompañamiento de los alumnos, planificación e investigación (5 horas cátedra por docente).
- Dos coordinadores de investigación por unidad educativa.
- Becas de posgrado para docentes menores a 45 años (\$370 anual por docente - por dos años).

Alcance nacional

- Construcción de 40 unidades educativas (para albergar al 30% de la matrícula actual).

¹⁰ Se realizó el ajuste de las cantidades de alumnos y docentes descontando las computadoras que ya se habían distribuido por medio del programa Conectar Igualdad al momento de hacer el costeo (noviembre 2010). Sin embargo, no se descontó el reparto de computadoras a escuelas primarias por medio de programas provinciales, por tanto esta es una propuesta de máxima.

- Incorporación de 84.000 alumnos.

Costo promedio 2011-2016: \$345 millones.

Meta 8 - Capacitación en servicio paga para los docentes de las escuelas públicas que atienden al 50% de los alumnos más pobres (educación inicial, primaria y secundaria).

Insumos considerados

- Salarios docentes.
- Dos capacitadores cada 30 docentes.
- Salarios docentes (dedicación de 10% de su tiempo).

Alcance nacional

- Capacitación a 254.000 docentes.

Costo promedio 2011-2016: \$457 millones.

Bibliografía

Ahumada, H., Canavese, A., Porto, A. Sanguinetti, P. y Gasparini, L. (1996). "Impacto distributivo y progresividad de la política fiscal". Documentos de Investigación Instituto Torcuato Di Tella.

Artana, D. y Auguste, S. (2006). "Los impuestos en la práctica internacional", en Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL): "La presión tributaria sobre el sector formal de la economía". Buenos Aires: FIEL.

Barreix, A., Bes, M. y Roca, J. (2009). "Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana", BID-Eurosocial.

Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2006). "La equidad fiscal en los países andinos". Washington DC: BID-Eurosocial.

Bezem, P., Vera, A., Fernandez Rost, S. (2011). "Cuál es el costo de una educación de calidad en Argentina? Un Aporte del Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo a las políticas educativas". Buenos Aires: Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo.

Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. (24 y 25 de septiembre de 2008). "La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos". Seminario "Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias". Santiago de Chile: CEPAL-GTZ.

CIPPEC (2011). "Agenda presidencial - Memo para el futuro presidente/a y sus Ministros - Educación". Buenos Aires: CIPPEC

Esquivel, G., Lustig, N. and Scott, J. (2010). "Mexico: A Decade of Falling Inequality: Market Forces or State Action?", en Lopez-Calva, L. y Lustig, N. (ed.): *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*. Washington DC: PNUD, Brookings Institution.

Felcman, D., Kidyba, S. y Ruffo, H. (2003). "Medición del ingreso laboral: Ajustes a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares para el análisis de la distribución del ingreso (1993 - 2002)" XXXVII Reunión Anual del la Asociación Argentina de Economía Política. Mendoza: Asociación Argentina de Economía Política.

Feldman, G. (2009). El impacto del gasto público social en la equidad distributiva, *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 65*. Buenos Aires: CIPPEC.

Feldman, G. y Filc, G. (2008). "Una aproximación a la problemática de la equidad y la eficiencia en el gasto público", en: CIPPEC, *Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia*. Buenos Aires: CIPPEC y Tinker Foundation.

Flood, C.; Gasparini, L.; Harriague, M. y Velez, B. (1994). "El impacto distributivo del gasto público social en Argentina". Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Frankema, E. (2009). *Has Latin America Always Been Unequal? A comparative study of asset and income inequality in the long twentieth century*. Danvers: Brill.

Gasparini, L., (1998). "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino". En *La reforma tributaria en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

Gasparini, L. (1999). "Incidencia distributiva del gasto público social y de la política tributaria argentina". En Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (comp.), *La distribución del ingreso en la Argentina* (comp.). Buenos Aires: FIEL.

Gasparini, L. y Cruces, G. (2009). Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica. *Desarrollo Económico* (192 y 193), Volúmenes 48 y 49, enero-marzo y abril-junio 2009.

Gasparini, L. y Lustig, N. (2011). The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America. *Working Paper Series 213*. ECINEQ.

Gasparini, L. y Porto, A. (1992). Impacto distributivo del gasto público social. *Desarrollo Económico* (110), Volumen 31, enero-marzo 1992.

Gómez Sabaini, J. (2006). Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina. *Serie Políticas Sociales N° 127*. Santiago de Chile: CEPAL.

Gómez Sabaini, J. C. y Rossignolo, D. (2001). Análisis de la incidencia de los impuestos y de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en Argentina. *Noveno Congreso Tributario del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires.

Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2009). Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso. Buenos Aires: OIT.

Goñi, E., Lopez, H., Servén, L., (2008). Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America. *Policy Research Working Paper 4487*. Washington DC: Banco Mundial.

Lopez-Calva, L. y Lustig, N. (2010). Declining Latin American inequality: Market forces or state action? VOX EU.

Ministerio de Educación de la Nación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Red Federal de Información Educativa (2010). *Anuario Estadístico 2009*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

OECD (2010). *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background-Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II)*. OECD Publishing.

PNUD (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*. Costa Rica: PNUD.

Roca, J. (2010). "Equidad fiscal en Uruguay". BID-Eurosocial.

Rodríguez Enríquez, C. y Rossignolo, D. (2010). "Gender Equality and Taxation: The Argentine Case". En: Grown, C y Valodia, I., *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries*. Routledge International Studies in Money and Banking.

Rossignolo, D. (2010). "Impacto de las políticas tributarias sobre la equidad en los países de América Latina", mimeo. *Proyecto "Desigualdad y democracia"*. Fundación de Altos Estudios Sociales, Fundación Heinrich Boll de Alemania (Oficina Cono Sur) e Instituto de Altos Estudios Sociales.

Santiere, J.J. (1989). "Distribución de la carga tributaria por niveles de ingreso". Programa de asistencia técnica para la gestión del sector público argentino, Prestamo Banco Mundial 2712 AR, Buenos Aires.

Santiere, J. J. (1993). Asignación de la Carga Impositiva por Niveles de Ingreso e Incidencia Presupuestaria Neta. Nota Sobre Aspectos Conceptuales y Metodológicos. V *Seminario Regional de Política Fiscal y Ajuste*. Santiago de Chile: CEPAL.

Santiere, J. J., y Gómez Sabaini, J. C. (2001). "Los impuestos y la distribución del ingreso en la Argentina. Un análisis para 1986, 1993 y 1997". En Vaitsos, C.: (2001): *Cohesión social y gobernabilidad económica en Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.

Santiere, J. J., Gómez Sabaini, J. C. y Rossignolo, D. (2000). "Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997". Buenos Aires: Banco Mundial, SPEyR, Ministerio de Economía.

Santiere, J. J., Gómez Sabaini, J. C. y Rossignolo, D. (2002). La equidad distributiva y el sistema tributario. Un análisis para el caso argentino. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.

Secretaría de Política Económica, Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (DNPGS) (2002). El impacto redistributivo de la Política Social en Argentina. *Serie Gasto Público, Documento de trabajo N° GP/12*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (DNPGS).

Secretaría de Programación Económica y Regional, Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (DNPGS) (1999). "El impacto redistributivo del gasto público en los Sectores Sociales. Resultados provisionarios" *Serie Gasto Público, Documento de trabajo N° GP/08*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (DNPGS).

Secretaría de Política Económica, DGSC (2001). "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social 2000". Buenos Aires: Ministerio de Economía.

Veleda, C., Rivas, A. y Mezzadra, F. (2011). *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, UNICEF y Embajada de Finlandia.

Acerca de los autores

Axel Rivas: investigador principal del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Ciencias de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencias Sociales y Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Doctor en Ciencias Sociales, UBA. Profesor de las Universidades de San Andrés, Pedagógica de Buenos Aires, Di Tella y FLACSO.

Darío Rossignolo: Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestría en Economía, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Candidato al Doctorado en Economía de la Universidad de La Plata (UNLP). Profesor de Macroeconomía y de Finanzas Públicas en la UBA y en diversos cursos de posgrado. Se desempeñó como Coordinador Fiscal del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social.

Gabriel Filc: consultor internacional independiente en política fiscal e instituciones presupuestarias. Trabajó en CIPPEC y en el BID (Washington). Estudiante de doctorado en Economía, Universidad de San Andrés (UdeSA). Licenciado en Ciencias Políticas, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Este documento se realizó en el marco del proyecto de asistencia técnica al Ministerio de Educación de la Nación de análisis de los efectos distributivos de las metas educativas vigentes, dirigido por Axel Rivas, investigador principal de CIPPEC.

El **Programa de Educación de CIPPEC** trabaja para fortalecer al Estado nacional y a los Estados provinciales en su relación con la sociedad civil y en sus capacidades institucionales para desarrollar políticas educativas que mejoren la equidad y la calidad, haciendo de la educación un medio fundamental de transformación social.

Para citar este documento: Rivas, A., Rossignolo, D., Filc, G. (2012). Efectos distributivos de las metas educativas 2011-2016. *Documento de Trabajo N°95*. Buenos Aires: CIPPEC.

Para **uso online** agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Las **publicaciones de CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Instituciones y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.