



IMPACTO FISCAL DE LOS PROYECTOS DE LEY SOBRE EL FONDO NACIONAL DE INCENTIVO DOCENTE

Gabriel Esterelles
Director General

María Laura Cafarelli - Andrés Kolesnik
Analistas

Mayo de 2024
ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Introducción	3
Características de los proyectos de Ley	3
FONID en cifras.....	5
Impacto fiscal.....	9

Índice de cuadros

Cuadro 1. Número de docentes que recibieron fondos del FONID	7
Cuadro 2. Participación del FONID en el salario del docente.....	8
Cuadro 3. Impacto fiscal de la restitución del FONID.....	9

Índice de gráficos

Gráfico 1. Participación del FONID en el PIB	6
Gráfico 2. FONID por ubicación geográfica	6

Introducción

El presente informe se elabora a requerimiento de la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y refiere a los proyectos de ley registrados bajo los expedientes D-5265/23, D-5272/23, D-5273/23, D-5281/23, D-5291/23, D-5298/23 y D-5301/23, mediante los cuales se propone la continuidad del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID).

Este informe tiene por objetivo estimar el impacto fiscal de las medidas mencionadas en el Presupuesto de la Administración Nacional.

A tal efecto, el trabajo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se exponen las características de los proyectos de ley. En segundo lugar, se detallan consideraciones normativas y conceptuales relevantes referidas al FONID e información de los últimos años que estuvo vigente. Seguidamente, se presenta el impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias indicando las decisiones metodológicas adoptadas.

Características de los proyectos de Ley

Los siete proyectos de ley tienen en común que proponen la restitución del FONID, estableciendo cada uno su vigencia en distintas cantidades de años. Algunos de ellos, establecen también nuevos aspectos procedimentales y/o operativos para la implementación y utilización del Fondo. En particular, cada proyecto establece:

- D-5265/23: Posee tres artículos. El primero de ellos estipula que el FONID continuará vigente desde el 1° de enero de 2024 y por un plazo de cinco años. El segundo determina que el Consejo Federal de Educación (CFE) fijará los criterios de asignación del Fondo. El tercero es de forma. Diputado firmante: Ariel Rauschenberger.
- D-5272/23: Posee dos artículos. El primero reestablece la vigencia del FONID desde el 1° de enero de 2024 por el término de cuatro años. El segundo es de forma. Diputada firmante: Danya Tavela.
- D-5273/23: Posee dos artículos. El primero de ellos reestablece la vigencia del FONID a partir del 1° de enero y por un plazo de dos años. El segundo es de forma. Diputadas/os firmantes: Silvana Micaela Ginocchio, Dante López Rodríguez, Sebastián Nóbrega, Fernanda Ávila.
- D-5281/23: Posee diez artículos. El primero reestablece la vigencia del FONID a partir del 1° de enero y de forma permanente. El segundo estipula que los montos del Fondo serán remunerativos y bonificables. El tercero indica que deben retribuirse las diferencias entre el carácter remunerativo que posee el FONID y lo efectivamente pagado, incluyendo las diferencias derivadas correspondientes a otros ítems que componen el salario. El cuarto establece que se deben regularizar en un plazo de 30 días posteriores a la sanción de la ley las deudas por pago diferido de las asignaciones por FONID, y que los pagos futuros se deben realizar a mes vencido. El quinto determina que se deben regularizar, también en un plazo de 30 días posteriores a la sanción de la ley, los pagos adeudados correspondientes a: Fondo de Compensación Salarial Docente, Conectividad y Material Didáctico, Programas Nacionales y Fondos de Infraestructura. El sexto determina que el salario mínimo del cargo docente testigo de cada jurisdicción debe ser equivalente a la Canasta Básica Total, siendo el 70% de ese valor el salario básico. El séptimo indica que los salarios docentes se deben actualizar mensualmente según el Índice de Precios al Consumidor (IPC). El octavo estipula que los docentes jubilados percibirán el monto correspondiente al FONID como parte de su haber previsional. El noveno establece que el presupuesto nacional tendrá una partida específica y

permanente para cubrir las erogaciones resultantes de la ley. El décimo es de forma. Diputadas/os firmantes: Romina Del Plá, Nicolas del Caño, Myriam Bregman, Alejandro Vilca, Christian Castillo.

- D-5291/23: Posee dos artículos. El primero prorroga la vigencia del FONID desde el 1° de enero de 2024 por el término de cinco años. El segundo es de forma. Diputadas/os firmantes Julio César Cleto Cobos, Gerardo Cipolini, Natalia Sarapura, Fabio Quetglas, Gabriela Brouwer de Koning, Juan Carlos Polini, Marcela Antola, Mario Barletta, Fernando Carbajal, Mariela Coletta, Danya Tavela, Pedro Galimberti, Roxana Reyes, Carla Carrizo.
- D-5298/23: Posee tres artículos. El primero de ellos extiende la vigencia del FONID hasta tanto se sancione una nueva ley de Coparticipación Federal o se acuerde un Pacto Fiscal entre la Nación y las jurisdicciones subnacionales que contemple el otorgamiento de un fondo con los mismos objetivos. El segundo determina que el CFE fijará los criterios de asignación del Fondo. El tercero es de forma. Diputadas/os firmantes: Margarita Stolbizer, Mónica Fein, Esteban Paulón, Natalia de la Sota.
- D-5301/23: Posee tres artículos. El primero de ellos reestablece la vigencia del FONID desde el 1° de enero de 2024 y de forma permanente, indicando que el financiamiento será con rentas generales. El segundo sustituye el texto del artículo 11 de la Ley 25.053, ley de creación del FONID, sobre la determinación del importe total a distribuir, indicando que cada año el monto se compondrá de lo devengado en el año anterior, de los montos a asignar por los nuevos docentes que se incorporen y de los incrementos acordados entre el CFE y las organizaciones sindicales de educación nacionales. Este artículo indica en un segundo párrafo que el Ministerio de Capital Humano debe prever las partidas para el Fondo, autorizando al Jefe de Gabinete a realizar las adecuaciones necesarias para asegurar su cumplimiento. Indica también en un tercer párrafo que los recursos se afectarán según las previsiones de los artículos 10, 13 y 13bis de la Ley 25.053. El tercer artículo es de forma. Consideraciones normativas y conceptuales del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) Diputadas/os firmantes: Máximo Kirchner, Hugo Yasky, Cecilia Moreau, Florencia Carignano, Leila Chaher, Gabriela Estevez, Emiliano Estrada, Tomas Ledesma, Magalí Mastaler, Luciana Potenza Vanesa Siley, Julia Strada, Rodolfo Tailhade, Luana Volnovich, Christian Zulli.

La Ley 25.053, promulgada el 10 de diciembre de 1998, establece la creación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), el cual tiene como objetivo principal el mejoramiento de la retribución de los docentes de todo el país que prestan servicios dentro del sistema educativo, tanto de gestión estatal como privada subvencionada, de las escuelas e institutos dependientes de las Universidades Nacionales y de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, entre otras entidades perceptoras.

El término “mejoramiento” refiere a que estos fondos no pueden ser destinados para normalizar deudas salariales o para reemplazar fondos propios provinciales destinados a los salarios docentes, por lo que funcionan como un complemento salarial a la remuneración que deben abonar las provincias.

La citada norma de creación estableció que el Fondo se financiaría a través de un impuesto anual, creado con carácter de emergencia, aplicado sobre autos, motos y otros vehículos, cuyo costo de mercado supere un determinado valor. En el año 2000, con la sanción de la Ley 25.239 de Reforma Tributaria se derogó este impuesto en tanto el FONID se mantuvo y comenzó a financiarse con créditos incluidos en el Presupuesto de la Administración Nacional provenientes de rentas generales.

Luego en el año 2004, la Ley 25.919 estableció que el Presupuesto de la Administración Nacional debe incluir anualmente la partida presupuestaria destinada para el financiamiento del FONID con cargo a rentas generales.

El FONID fue creado inicialmente por el término de cinco años, aunque fue prorrogado sucesivamente por distintas leyes y decretos de necesidad y urgencia. La última prorroga se realizó mediante el DNU 88/2022 por el término de dos años a partir del 1/1/2022.

La asignación del FONID es de carácter remunerativa (artículo 13, Ley 25.053) y no bonificable (Resolución CFE 102/99), es decir, lleva los descuentos por Seguridad Social pero no se computa para el cálculo de otros componentes del salario (como por ejemplo el Sueldo Anual Complementario). Se abona a través de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las cuales son las encargadas de liquidarla y abonarla a los docentes mensualmente.

El monto del incentivo se calcula en función de la cantidad de horas cátedra o cargos que tenga cada docente, y es fijado en el marco de la paritaria docente nacional, que prevé un monto básico y un aporte adicional en concepto de “conectividad” (antes denominado “material didáctico”), abonándose mensualmente un incentivo por persona y por cargo, hasta un máximo de dos cargos por persona. El último monto aprobado por cargo (en septiembre de 2023) fue de \$28.700 (\$16.450 el incentivo básico y \$12.250 el adicional por conectividad). La nómina de docentes con sus correspondientes cargos y horas cátedra se remite de manera trimestral a la Secretaría de Educación, con información mensualizada dada la variabilidad en los cargos y el calendario educativo.

El programa estuvo vigente a lo largo de 25 años venciendo la última prorroga el 31 de diciembre de 2023 y no fue renovado por el Poder Ejecutivo Nacional. Se han efectuado demandas judiciales por parte de distintos actores a efectos de peticionar ante la justicia la restauración del Fondo. Una sentencia de primera instancia emitida en el Juzgado en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal N° 4 de La Plata, resolvió rechazar una acción de amparo en la que se solicitó se suspenda la vigencia de la cláusula contenida en la página 181 del Anexo IV del Decreto 280/2024 (PEN) y se le ordene al Estado Nacional restituir los fondos. Tal petición fue denegada en instancia judicial argumentándose que “al dictar la Ley 25.053 de Fondo Nacional de Incentivo Docente, el legislador le asignó carácter temporal y transitorio, condición que a priori no surge que hubiere sido modificada por las sucesivas prórrogas adoptadas por el Congreso Nacional ni por la última dispuesta por el PEN (artículo 3°, Decreto 88/2022).

Por otra parte, la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo prevé, entre diversas cuestiones, la creación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente (Complementario al FONID) con el objetivo de contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales se evalúe fehacientemente que, a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no resulte posible superar dichas desigualdades.

Esta Ley establece criterios y métricas en base a necesidades y características propias de las 24 jurisdicciones para propender a una distribución equitativa de los recursos, definiendo asimismo las exigencias que éstas deben cumplir para que los fondos sean debidamente transferidos.

Tanto el FONID propiamente dicho como el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente están previstos en el presupuesto de la Administración Pública Nacional en el programa presupuestario denominado “Fondo Nacional de Incentivo Docente”.

FONID en cifras

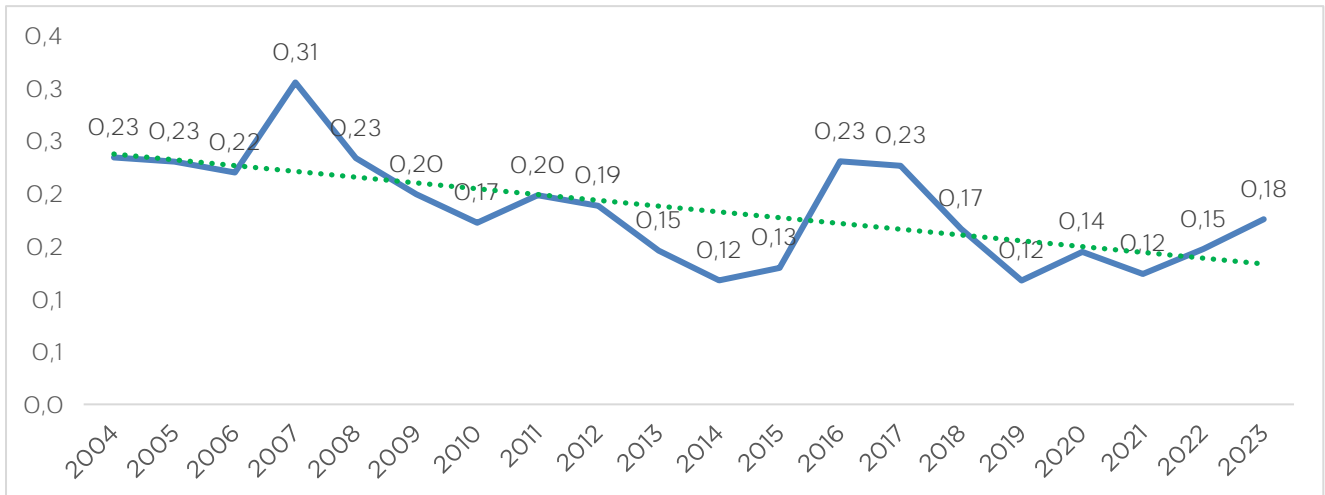
En 2023 los gastos asociados al programa presupuestario Fondo Nacional de Incentivo Docente tuvieron una participación de 0,18% del PIB. Durante 2024, al 24 de mayo se devengaron¹ \$47.456

¹ En las etapas de la ejecución de los gastos, el devengado implica que se genera una obligación de pago por parte del Estado, por la recepción de bienes o servicios contratados o bien, por haberse cumplido los requisitos administrativos para aquellos gastos sin contraprestación. En tanto en la etapa de pago se refleja la cancelación de la obligación asumida.

millones, de los cuales se pagaron \$3.683 millones a las provincias de Santiago del Estero (\$1.525 millones), Misiones (\$1.476 millones), La Rioja (\$397 millones), Catamarca (\$227 millones), Corrientes (\$47 millones) y Chubut (\$12 millones), montos correspondientes a pagos adeudados del año 2023. Esto implica que, en términos prácticos, durante 2024 no se realizaron pagos ni por FONID ni por el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente.

Gráfico 1. Participación del FONID en el PIB

2004 a 2023, en %

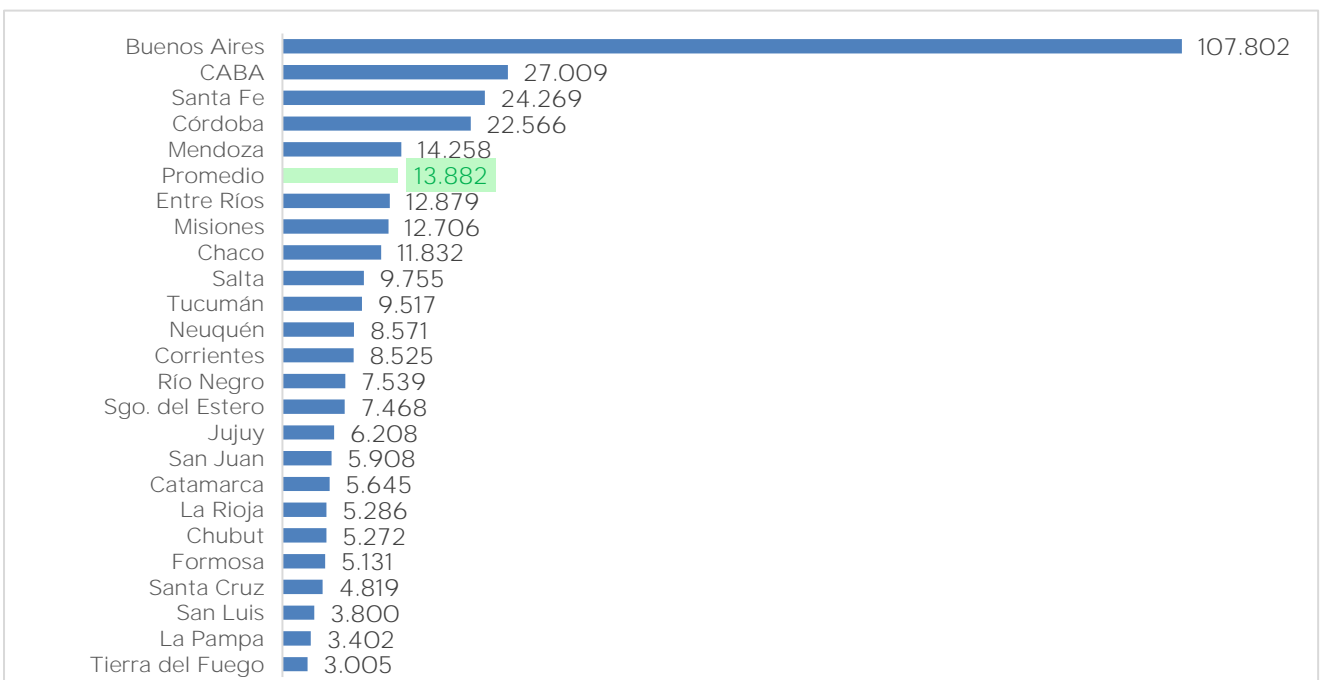


FUENTE: OPC, en base a datos E,Sidif.

En cuanto a la distribución por provincia, el gasto devengado en 2023 muestra a la Provincia de Buenos Aires como la mayor receptora de los fondos del programa con una participación del 32,4%, lo que implicó 28,2 puntos porcentuales por encima del promedio general. Se aprecia que la distribución de fondos guarda estrecha relación con la distribución poblacional de cada jurisdicción.

Gráfico 2. FONID por ubicación geográfica

2023, en millones de \$ corrientes



FUENTE: OPC, en base a datos E,Sidif.

En lo que respecta a los beneficiarios del FONID, según los registros obrantes en la Secretaría de Educación, en el último trimestre de 2023 una media mensual de 1.147.852 docentes (1.558.341 cargos contemplados) recibieron estos fondos pertenecientes a los cuatro niveles educativos: Inicial, primario, secundario y superior, cuyo monto promedio mensual por persona en concepto de FONID fue de \$25.000.

Cuadro 1. Número de docentes que recibieron fondos del FONID

Cuarto trimestre 2023. Cantidad promedio mensual por nivel educativo.

Jurisdicción	Nivel educativo				Total
	Inicial	Primario	Secundario	Superior	
Buenos Aires	28.695	140.758	205.612	4.415	379.480
Santa Fe	7.382	36.368	44.233	7.007	94.990
Córdoba	6.891	23.652	43.575	7.982	82.100
Ciudad de Buenos Aires	13.280	23.981	29.471	15.049	81.781
Mendoza	4.498	27.104	19.984	0	51.586
Chaco	4.302	17.618	18.176	5.510	45.606
Entre Ríos	3.610	15.616	20.658	3.629	43.513
Misiones	2.673	14.931	14.069	4.173	35.846
Salta	2.804	15.942	12.867	3.062	34.675
Tucumán	2.634	13.509	14.197	2.356	32.696
Neuquén	2.784	9.208	13.228	3.094	28.314
Corrientes	1.736	9.352	13.241	3.212	27.541
Río Negro	2.733	10.435	11.169	1.335	25.672
Santiago del Estero	2.562	8.903	10.448	3.063	24.976
Jujuy	1.675	10.677	8.131	2.010	22.493
San Juan	0	12.937	7.076	914	20.927
Formosa	1.817	7.864	6.463	1.942	18.086
Chubut	0	7.565	7.969	2.059	17.593
Catamarca	1.453	6.095	7.256	2.206	17.010
La Rioja	0	7.168	6.514	1.899	15.581
Santa Cruz	1.817	5.068	5.338	908	13.131
San Luis	1.012	4.726	6.778	427	12.943
La Pampa	1.066	4.472	5.647	480	11.665
Tierra del Fuego	1.136	2.312	5.050	1.149	9.647
Total país	96.560	436.261	537.150	77.881	1.147.852

FUENTE: OPC, en base a Secretaría de Educación.

La participación de la asignación del FONID, incluido el componente por conectividad, como porcentaje del salario del docente varía entre las distintas jurisdicciones subnacionales y también lo hace a lo largo del año dado que los acuerdos paritarios en cada una se alcanzan en diferentes fechas

y esquemas, sin que necesariamente coincidan con los acuerdos de incrementos de los componentes del FONID en el marco del CFE.

Si se toma como caso testigo a un docente del nivel primario con 10 años de antigüedad en el cargo, el FONID ha representado durante 2023 entre el 5,9% y el 12,3% del salario bruto, dependiendo del momento y la jurisdicción, con un promedio general anual a nivel nacional de 8,7%.

Cuadro 2. Participación del FONID en el salario del docente

2023. en porcentaje del salario bruto

Jurisdicción	2023				Promedio
	marzo	junio	septiembre	Diciembre	
Buenos Aires	7,9%	7,6%	8,8%	7,9%	8,1%
Catamarca	9,9%	8,9%	11,2%	9,8%	10,0%
Chaco	8,7%	8,6%	9,8%	8,5%	8,9%
Chubut	9,7%	9,5%	11,8%	9,5%	10,1%
Ciudad de Buenos Aires	9,9%	8,5%	10,4%	6,6%	8,9%
Córdoba	7,8%	7,0%	8,2%	6,7%	7,4%
Corrientes	9,0%	7,4%	9,4%	8,6%	8,6%
Entre Ríos	8,5%	8,4%	9,9%	8,5%	8,8%
Formosa	10,7%	9,1%	12,3%	10,1%	10,6%
Jujuy	10,9%	7,0%	10,6%	9,4%	9,5%
La Pampa	7,8%	7,5%	9,1%	7,5%	8,0%
La Rioja	10,0%	9,7%	11,0%	10,2%	10,2%
Mendoza	9,8%	10,0%	11,3%	9,0%	10,0%
Misiones	9,7%	9,7%	12,1%	9,7%	10,3%
Neuquén	7,0%	6,4%	8,6%	6,5%	7,1%
Río Negro	8,6%	7,3%	8,8%	8,8%	8,3%
Salta	6,4%	5,9%	7,5%	6,7%	6,6%
San Juan	7,4%	8,3%	10,5%	7,9%	8,5%
San Luis	6,6%	6,6%	8,0%	7,1%	7,1%
Santa Cruz	7,7%	7,1%	8,8%	6,6%	7,6%
Santa Fe	6,7%	6,6%	8,5%	6,6%	7,1%
Santiago del Estero	10,1%	7,1%	8,7%	7,5%	8,4%
Tierra del Fuego	6,5%	6,8%	9,4%	8,4%	7,8%
Tucumán	9,4%	9,4%	10,8%	10,3%	10,0%
Promedio nacional	8,6%	7,9%	9,8%	8,3%	8,7%

FUENTE: OPC, en base a Secretaría de Educación.

Impacto fiscal

Estimación general del impacto fiscal para todos los proyectos de ley

La restitución del FONID se plantea en todos los proyectos de ley a partir del 1° de enero de 2024. Ello implicaría entonces que, en caso de aprobarse alguno de ellos, se deberá abonar de forma retroactiva los meses pasados y luego continuar con el devengamiento mensual.

Tomando como base de estimación las proyecciones macroeconómicas realizadas por el Ministerio de Economía para 2024, suponiendo una continuidad estable en la cantidad de cargos docentes (o equivalencia de horas cátedra) en las distintas jurisdicciones del país para todo el año y contemplando un incremento del valor por cargo del FONID alineado con el IPC en términos anuales², se presenta a continuación una estimación del costo fiscal que conllevaría la restitución del Fondo en el año 2024. Para el cálculo del primer valor FONID (enero 2024) se tomó la inflación transcurrida durante el último trimestre de 2023. Luego para el resto de 2024 se actualizaron los valores de manera trimestral siguiendo una lógica similar a lo ocurrido con las actualizaciones de dicho valor en años anteriores.

En este sentido, cabe aclarar que, si bien los distintos proyectos de ley estipulan diferentes años de vigencia del FONID, el presente estudio se realiza sólo para el año en curso por dos motivos: en primer lugar, para evitar realizar proyecciones macroeconómicas de mediano plazo cuya comprobación fáctica se podrá confirmar a futuro y, en segundo lugar, porque según surge del gráfico 1, si bien existe cierta variación de la participación del FONID como gasto del PIB a lo largo de los años, éste presenta una tendencia relativamente estable con pendiente decreciente que puede ser utilizada como supuesto de continuidad para el mediano plazo o, en su defecto, de valor máximo anual.

Cuadro 3. Impacto fiscal de la restitución del FONID

Proyección 2024

Período	Cargos promedio	Monto individual FONID (en \$)	Costo fiscal (en millones de \$)
ene-24	1.500.220	43.994	66.001
feb-24		43.994	66.001
mar-24		43.994	66.001
abr-24	1.519.348	66.704	101.347
may-24		66.704	101.347
jun-24		66.704	101.347
jul-24	1.538.721	79.785	122.766
ago-24		79.785	122.766
sep-24		79.785	122.766
oct-24	1.558.341	90.786	141.476
nov-24		90.786	141.476
dic-24		90.786	141.476
Total	En pesos corrientes		1.294.770
	Como % del PIB		0,21%

FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía y Secretaría de Educación.

² Este supuesto surge de lo observado hasta septiembre de 2023.

La restitución del FONID implicaría para 2024 un gasto equivalente al 0,21% del PIB en caso de cumplirse los supuestos previamente enunciados sobre cantidad de cargos docentes y evolución del importe individual.

Si se realiza el supuesto de no considerar la inflación del último trimestre de 2023 y se aplica la inflación mensual de 2024, el gasto se estima en 0,16% del PIB.

Consideraciones particulares de los proyectos de ley

Los proyectos D-5272/23, D-5273/23, D-5291/23 sólo extienden la vigencia del FONID, por lo que no poseen consideraciones adicionales. El proyecto D-5265/23, indica además que el CFE debe determinar los criterios de asignación, lo que no implica un costo adicional calculable. El proyecto D-5298/23 estipula que la extensión del fondo durará hasta que se sancione otra norma que lo contemple, lo cual tampoco implica un costo adicional calculable.

El proyecto D-5301/23 provee indicaciones sobre la composición presupuestaria del FONID. Teniendo en cuenta que los criterios que aplica son la consideración de lo devengado en el año anterior, la incorporación de nuevos docentes y los acuerdos entre el CFE y las organizaciones sindicales, no se aprecia que estas indicaciones generen un costeo diferente al practicado, por lo que no implica un costo adicional y/o diferencial.

El proyecto D-5281/23 modifica la caracterización de los suplementos FONID haciéndolos bonificables, e incluye un pago retroactivo por las diferencias que ello genere. Esta transformación generaría un impacto fiscal principalmente en las 24 jurisdicciones subnacionales, responsables del pago de los conceptos incluidos en los haberes docentes que se verían incrementados con la modificación. Si bien también impactaría en los haberes de aquellas instituciones educativas que dependen de la Nación, su cuantía resultaría marginal en términos del PIB al tratarse de una cantidad baja de docentes, por lo que no se realiza una estimación del costo fiscal.

Adicionalmente, este proyecto prevé el otorgamiento del monto del FONID a los docentes jubilados. Si se contemplan los 183.881 beneficios que actualmente abona ANSES a los beneficiarios del régimen especial de docentes no universitarios, contemplando los mismos montos mensuales de asignación estimados en el apartado anterior, la medida implicaría un costo fiscal adicional de 0,026% del PIB. En el caso de se prevea que la Nación abone la asignación FONID a otros docentes jubilados por sistemas de previsión provinciales, se estima que el costo fiscal adicional sería de aproximadamente 0,014% del PIB cada 100.000 docentes.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte a las y los legisladores y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar

