

**Serie:**

**cuadernos de  
Educación Economía y Trabajo.**

**N<sup>o</sup> 29**

**Una operacionalización presupuestaria del modelo  
de de atención de la Deuda Social Educativa:  
diagnóstico y construcción de indicadores de  
evaluación Argentina 2001-2009**

**Graciela C. Riquelme y Alexander Kodric**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y  
Técnicas (CONICET)

Programa de Educación Economía y Trabajo.  
Instituto de Investigaciones en Ciencias de  
la Educación



**Facultad de Filosofía y Letras.**

**Universidad de Buenos Aires.**

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES      FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS**  
**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS DE LA EDUCACION (IICE)**  
**PROGRAMA EDUCACIÓN, ECONOMÍA Y TRABAJO**

**Serie**  
**Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo**

**Una operacionalización presupuestaria del modelo de de atención de la  
Deuda Social Educativa: diagnóstico y construcción de indicadores de  
evaluación Argentina 2001-2009.**

**Cuaderno N° 29**

**Graciela C. Riquelme<sup>1</sup> (CONICET) y  
Alexander Kodic<sup>2,3</sup>**

Proyecto “La deuda social en educación y formación para el trabajo en Argentina: Diseño de modelos de atención del derecho a la educación” (UBACyT Programación Científica 2008-2010 F151y CONICET PIP 2009-2011 n° 0410).

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2011**

---

<sup>1</sup> Doctora por la Universidad de Buenos Aires, investigadora independiente conicet, directora del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Universidad de Buenos Aires (UBA).

<sup>2</sup> Becario doctoral UBACyT sede Programa de Educación, Economía y Trabajo (PEET). Instituto de investigaciones de Ciencias de la Educación (IICE-F.F.yL-UBA). Directora Dra. Graciela C. Riquelme.

<sup>3</sup> Durante el año 2010 Augusto Costa fue el responsable del relevamiento y construcción inicial de la matriz en el marco de las discusiones del CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA y en el Proyecto UBACyT 151 y PIP CONICET.

## **Nota Preliminar**

Los cuadernos de trabajo del PEET corresponden a la imagen de producción no acabada y perfeccionable, por lo cual el valor de su presentación, casi al mismo tiempo de estar produciéndose, es el de dar cuenta de los esfuerzos de elaboración y diseño a la vez que poder constituir un inventario de orden teórico y metodológico para las investigaciones en marcha.

Si bien no constituyen capítulos o partes de libro, son una sistematización de materiales “working in process” que constituye un esfuerzo regular del PEET, que da cuenta de una preocupación de la dirección por dejar constancia de los procesos de elaboración teórico metodológica que dan base a los resultados finales y luego a artículos de revista en el mediano plazo. Estos materiales se utilizan en la formación de los becarios, investigadores y de los graduados en la especialidad, y dan lugar a discusiones y a la puesta en común sobre aspectos metodológicos y además constituyen bases documentales de la recolección de información.

La inclusión de estos Cuadernos de Trabajo como partes de libro en los registros de la producción científica y tecnológica (SIGEVA) usados por el CONICET y la UBA, y otras universidades nacionales obedece a la dificultad de localizar en dichos sistemas otros espacios adecuados para esta categoría de producción de investigaciones, base para futuras publicaciones.

**Dra. Graciela C. Riquelme**

Investigadora CONICET  
Directora del Programa Educación, Economía y Trabajo  
Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación  
Facultad de Filosofía y Letras - UBA

**Índice**

<b>I. La importancia de la programación presupuestaria para la operacionalización de dimensiones del Modelo de atención del derecho a la educación).....</b>	<b>5</b>
I.1 Compatibilización entre las distintas dimensiones planteadas por el modelo de deuda social educativa y el relevamiento presupuestario 2001-2009.....	5
I.2 Fundamentos de la construcción de la matriz de efectos directos e indirectos de la Deuda Social Educativa.....	8
<b>II. Presentación de Conceptos / Criterios de la matriz de Efectos directos e indirectos de la Deuda Social Educativa.....</b>	<b>9</b>
<b>III. Evidencias sobre los cambios operados en atención de la deuda social educativa de acuerdos a los programas analizados 2001.2009 (Breve análisis de los cuadros resultantes ).....</b>	<b>15</b>
<b>IV. Hacia la construcción de indicadores: entre indicadores de impacto y de diagnóstico y evolución.....</b>	<b>20</b>
IV.1 Índices de impacto.....	21
IV.2 Indicadores de diagnóstico y evolución.....	26
Anexos.....	26

## **I. La importancia de la programación presupuestaria para la operacionalización de dimensiones del Modelo de atención del derecho a la educación)**

### **I.1 Compatibilización entre las distintas dimensiones planteadas por el modelo de deuda social educativa y el relevamiento presupuestario 2001-2009**

Desde finales de la década del setenta y más profundamente durante los primeros años de la década del noventa, paulatinamente el financiamiento del sistema educativo ha pasado de un sistema centralizado a uno descentralizado al nivel de gobierno provincial. Actualmente la educación primaria y secundaria es financiada por las provincias, mientras que el nivel de educación universitaria continúa a cargo de la administración nacional. Sin embargo, dicha descentralización de responsabilidades en materia de gasto no se ha correspondido con una contrapartida equitativa en el campo de la autonomía y organización institucional de la confección de decisiones en materia de política educativa.

En tal sentido, resulta necesario como elemento de política social en general y política educativa en particular, la confección de un diagnóstico que tenga como objetivo la planificación en términos globales del sistema educativo y sus necesidades en torno la problemática de la deuda social educativa para de esa manera establecer un sistema institucional coordinado que no genere “incompatibilidades” entre la operatoria de los distintos organismos públicos y política general diagramada.

Enmarcado en el modelo diseñado por Riquelme y Monza<sup>4</sup> de estimación de costos de atención del Derecho a la Educación (ver anexo), es que hemos utilizado como herramienta para los fines anteriormente marcados el análisis de base presupuestaria, como principal fuente y reflejo del accionar y programación que realiza el Estado en un determinado periodo de tiempo.

Las principales ventajas del análisis presupuestario por categoría programática radican tanto en la consistencia respecto a la fuente relevada como en la posibilidad de comparación intertemporal de las fuentes financieras y objetivos de dichos programas. De esta manera es que se hace posible evaluar a lo largo de tiempo las continuidades y rupturas en términos de la existencia de programas específicos de las jurisdicciones de la Administración Central, así como sus objetivos y capacidad de captación de recursos sean tanto de afectación específica como del Tesoro Nacional.

Los principales ejes de análisis de modelo elaborado por Riquelme y Monza son los siguientes:

- (i) la diferenciación social y económica de la población (lo que requeriría que el modelo contemple la desagregación de la DSE por quintil de ingreso de las familias);
- (ii) la existencia de una segmentación institucional tanto educativa como de los programas sociales;

---

<sup>4</sup> Riquelme, G. C. y Monza, A., con la colaboración de Herger, N. y Kodric, A. (2009) *Hacia el diseño de módulos de atención del derecho a la educación: antecedentes, informes de base y relatoría de reuniones de trabajo*. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 24. CONICET. Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras (FFyL). UBA. Buenos Aires. Febrero-junio.

- (iii) la diferenciación espacial en la dotación de recursos del sistema educativo y de la formación para el trabajo (lo que requeriría que el modelo contemple la desagregación de la DSE por provincia).

Derivado de estos ejes de análisis el diseño preliminar del modelo de Riquelme y Monza ha delineado las siguientes características básicas que debería contemplar cualquier estimación de la deuda social educativa. A continuación se reproducen las mismas y luego se desarrollan cómo partiendo de ellas se ha organizado el relevamiento de base presupuestaria y la operacionalización de la matriz de efectos directos e indirectos.

### Características básicas del modelo de estimación de la deuda social educativa<sup>5</sup>

1. Tratamiento de las necesidades (demanda social educativa). El modelo debería considerar:

- (i) estratos etarios de la población:

<u>Grupo A</u>	<u>Grupo B</u>
Hasta 3 años	18-24
3-4	25-29
5	(30-39)
6-12	(40-49)
13-17	(50-59)
	60 y más

- (ii) características personales de la población:

- género
- nivel educativo alcanzado (condición de asistencia; último grado aprobado/años de escolaridad)
- diferenciación socioeconómica (niveles de ingreso; educación de los padres)
- localización espacial (ciudades, departamentos/partidos, provincias, regiones, país). La aplicación del modelo se limitaría al total nacional, dos provincias (Misiones y Santa Fe) y dos ciudades (Posadas y Rosario)

2. Tratamiento de la atención (oferta educativa). El modelo debería considerar:

- (i) sectores:

- sistema educativo formal para edades obligatorias
- educación de adultos (atención dentro y fuera del sistema formal)
- formación laboral

- (ii) segmentación institucional educativa:

<sup>5</sup> Riquelme, G. C. y Monza, A., con la colaboración de Herger, N. y Kodric, A. (2009) *Hacia el diseño de módulos de atención del derecho a la educación: antecedentes, informes de base y relatoría de reuniones de trabajo*". Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 24. CONICET. Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras (FFyL). UBA. Buenos Aires. Febrero-junio.

- perfil docente (tipo de títulos, antigüedad, etc.)
- recursos físicos (establecimientos, unidades administrativas docentes con espacios compartidos, equipamientos y materiales)
- horas de trabajo escolar (turnos, duración, curriculares, extracurriculares)

### 3. Componentes de la deuda social educativa

El modelo debería considerar los tres siguientes:

- (i) incumplimiento de la obligatoriedad educativa legal (acceso y permanencia)
- (ii) “distorsiones” de los que asisten: repitencia, extraedad
- (iii) deficiencias de calidad de la educación

y tratar en forma complementaria en etapas posteriores:

- (iv) necesidades de la educación de adultos (incluye analfabetismo)
- (v) necesidades de formación laboral

Sobre la base de estas características del modelo el equipo PEET realizó un exhaustivo relevamiento presupuestario para el periodo 2001-2009 centrándonos específicamente en la distribución de presupuesto por categoría programática de los Ministerios de Educación y Cultura, Desarrollo Social, Trabajo y Seguridad Social, Salud y Planificación y Obras Públicas. El criterio de selección y análisis que ha ordenado de manera sistemática la información de los distintos programas se ha orientado dar cuenta de las características básicas de la demanda social educativa presentadas en el modelo.

En esta dirección en discusiones del equipo, se ha optado en primera instancia como la población objetivo para el cumplimiento del Derecho a la Educación a la población perteneciente al grupo A (3 a 18 años). No obstante, al postular la atención de la problemática de la deuda social educativa desde su acepción global, hemos también considerado como universo a relevar los distintos programas con impactos sobre jóvenes y adultos (dada la reconocida importancia que indirectamente ellos tienen sobre específicamente la población seleccionada a atender).

Otra dimensión de las características del modelo corresponde a la diferenciación de la población vía rango etario y por diferenciación socio-económica, es decir interpretar por algunos criterios indirectos la medida en que los distintos programas se centran o atienden estas cuestiones o si el programa posee o no explícitamente componentes de atención con localización espacial.

A su vez, para el tratamiento de la oferta educativa el relevamiento se ha orientado a cumplir los distintos elementos planteados en el modelo original mismo. Por un lado los elementos vía caracterización de los distintos sectores y, por otro lado, considerando los elementos de segmentación institucional educativa que puedan aparecer en los programas.

Para la consideración de los componentes de la deuda social educativa, el relevamiento presupuestario de los programas se ha orientado a tipificarlos acorde a si los mismos poseen total o parcialmente algunos de los componentes presentados como

fundamentales en el modelo a saber, incumplimiento de la obligación de la obligatoriedad educativa legal, “distorsiones” respecto de los que asisten, deficiencias de calidad de la educación. Mientras que, dado el universo directamente seleccionado a atender, se han dejado para una etapa ulterior el reconocimiento de los elementos complementarios (necesidades de la educación de adultos y necesidades de formación laboral).

Por último, la dimensión planteada en el modelo respecto a la estimación de costos y la confección de escenarios alternativos ha sido tratada sobre la base de proyecciones de la población a atender y gastos efectivamente realizados por el Estado (gasto público en educación consolidado) y no su base presupuestaria.<sup>6</sup>

## **I.2 Fundamentos de la construcción de la matriz de efectos directos e indirectos de la Deuda Social Educativa.**

El principal objetivo que ha guiado la operacionalización de manera matricial del modelo de deuda social educativa sobre la base presupuestaria ha sido intentar establecer una relación entre los distintos recursos públicos orientados a la atención de la deuda social educativa, respecto al nivel de acciones programadas destinadas a tales fines.

Para ello entendemos como imprescindible ahondar en el estudio de los distintos programas elaborados por las instituciones del sector público. Es importante aclarar que dicho recorte y análisis es meramente indicativo y busca dar cuenta de las grandes líneas de acción (ya que pueden existir programas con funciones simultáneas que apunten a diversos universos de atención) pero, al mismo tiempo, consideramos que su aporte radica en mostrar el escenario general de la política pública y en qué medida ella se encuentra articulada para la atención del Derecho a la Educación.

La operacionalización de la matriz de efectos directos e indirectos se ha centrado estrictamente en la base de los presupuestos de los ministerios ya mencionados de la Administración Central principalmente por dos razones:

1. el reconocimiento del diagnóstico general del sistema educativo argentino por el cual producto de la paulatina transferencia de responsabilidades a las provincias desde mediados de los años setenta y, con mayor vigorosidad, en los comienzos de la década del noventa, la proporción del gasto realizado por las jurisdicciones provinciales sobre el gasto total se ha ido incrementando hasta representar hoy aproximadamente el 70% del mismo. No obstante, el análisis de dicho gasto por clasificación económica nos muestra que una alta proporción del mismo está destinado únicamente al pago de salarios del personal institucional -quedando un pequeño margen de acción para la planificación de políticas educativas específicas centradas en las propias necesidades de cada sistema educativo;
2. dado el anterior diagnóstico general y, sobre la base del concepto de recentración del gasto educativo (Riquelme, 2004) como forma de vínculo entre la esfera financiera y las

---

<sup>6</sup> Riquelme, G. C., Costa, A. y Kodric, A. (2011) *Escenarios alternativos de estimación de recursos del gasto social en un modelo de atención de la deuda social educativa con la población infantil y adolescente de Argentina*. Serie de Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo, n° 27. CONICET. Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras (FFyL). UBA. Buenos Aires. Julio.



relaciones institucionales de las jurisdicciones central y la provincial, la perspectiva propuesta por la matriz de efectos directos e indirectos intenta complementar el análisis convencional centrado fundamentalmente en la relación de esfuerzo educativo entre jurisdicciones a nivel únicamente del gasto educativo (GPE/GPS o GPE/PBI).

En este sentido, el análisis matricial de base presupuestaria se centra sobre una perspectiva multi-dimensional que, además del cálculo cuantitativo de los recursos necesarios para el cumplimiento con el Derecho a la Educación, incorpora la dimensión de la planificación de la política educativa, social y la articulación entre ambas. Reconociendo a su vez al sistema educativo no como un elemento en sí mismo a modo de compartimento estanco, sino por el contrario, en el marco de un sub-sistema interrelacionado con los demás elementos de la política pública.

Por otra parte, planteamos como un antecedente importante que ha inspirado la presente operacionalización, el enfoque aplicado por el ministerio de economía/ Unicef respecto a la medicación del Gasto Público Social dirigido a la niñez.<sup>7</sup>

En tal sentido, en dicho documento se intenta marcar una diferenciación y estimación de recursos empleados respecto a la focalización del gasto en una determinada población objetivo y, por otra parte, se intenta diferenciar el gasto según su impacto directo e impacto indirecto sobre aquella población objetivo seleccionada.

No obstante dichos aportes, que consideramos fundamentales, la principal diferencia metodológica entre los análisis del documento elaborado por el Mecon/UNICEF y la matriz PEET-IICE-FFyL/UBA/CONICET de efectos directos e indirectos radica en que mientras que la primera (bajo la categoría *gasto específico*) incluye, sin distinción alguna, todos los componentes de los programas según grupo etario en la segunda, dado un determinado universo o población objetivo, se pretende diferenciar las distintas condiciones particulares de cada sub-grupo.

Específicamente en el marco del modelo de la atención de la deuda social educativa, se realiza una diferenciación entre aquella población que se encuentra efectivamente dentro del sistema educativo respecto a los que no. Esta desagregación permite evaluar cuántos recursos destinados a un determinado objetivo son reproductivos de las condiciones sociales existentes, respecto a cuántos de ellos están destinados a transformar concretamente una determinada situación de exclusión social (en este caso, la atención del Derecho a la Educación).

## **II- Presentación de Conceptos y Criterios de la matriz de Efectos directos e indirectos de la Deuda Social Educativa<sup>8</sup>**

La matriz de enfoques directos e indirectos intenta operacionalizar cualitativamente los distintos elementos de la oferta educativa con los de la demanda social educativa y, a su vez, en qué medida dichos resultados conllevan a una paulatina atención a la Deuda Social Educativa (DSE). En última instancia, lo que obtenemos como resultado de los distintos cruces propuestos por la matriz es un mapa conceptual de los distintos programas a nivel de política pública y cómo ellos, de manera integral, impactan sobre

---

<sup>7</sup> Secretaria de Política Económica (2008). *Gasto Público Social dirigido a la niñez en la Argentina (1995-2007)*. Dirección General de Gasto Público-UNICEF. Buenos Aires.

<sup>8</sup> En esta etapa de la definición de conceptos y criterios participó como Investigador Invitado Augusto Costa.

la DSE. Lo inverso también es válido, es decir, en la medida que nos encontremos con la presencia de casilleros “vacíos” estaremos en condiciones de concluir que la política pública, como un todo, no está pudiendo satisfacer con uno de los derechos básicos de los ciudadanos: el derecho a la educación.

A continuación se presentan los aspectos generales y específicos de la matriz de DSE. Por su parte, en un anexo se añaden las definiciones de cada una de las categorías (en términos de filas-columnas) utilizados.

### **Aspectos generales de la Matriz DSE:**

- a) permite tener una visión global de las políticas de los distintos niveles jurisdiccionales y sus acciones en materia de atención educativa,
- b) permite identificar “casilleros vacíos” en las políticas públicas orientadas directa o indirectamente a la atención de la DSE,
- c) permite evaluar la consistencia y coordinación de la gestión educativa y de la política social en su conjunto,
- d) un análisis comparativo de las matrices a lo largo del tiempo permite contar con una caracterización de la evolución del perfil de la política pública en materia de atención a la deuda social educativo,
- e) también, a través de la ponderación de los distintos componentes de la DSE, permite establecer en qué medida los distintos programas se encuentran enfocados hacia la atención articulada de las demandas sociales educativa.

### **Aspectos específicos de la Matriz DSE:**

#### **Demanda Social Educativa:**

- a) permite evaluar las estrategias de atención a los factores que componen la Demanda Social Educativa en función de si prevalece un criterio de atención directamente educativo o se realiza mayoritariamente indirectamente a través de políticas sociales no estrictamente educativas,
- b) permite evaluar si los programas impactan directamente en los beneficiarios o el efecto está mediado por las instituciones educativas u otros beneficiarios,
- c) permite advertir si existen consideraciones específicas de género o edad en las políticas de atención de la DSE,
- d) permite distinguir si las políticas presupuestadas poseen componentes de diferenciación socioeconómica o de localización espacial acorde a las necesidades diferenciadas en términos de condiciones de vida/oportunidades de acceso al sistema educativo y/o aspectos territoriales.

#### **Oferta Educativa**

- a) permite contar con un mapeo general de las políticas educativas en materia de mejoramiento de la capacidad de atención de la población,
- b) permite visualizar la focalización en los distintos niveles educativos de los programas,
- c) permite hacer una primera diferenciación entre los programas que influyen en la disponibilidad de recursos físicos para atender a la DSE y los que afectan los recursos corrientes (capacidad de gestión educativa, formación docente),

## Componentes de la Deuda Social Educativa

Permite visualizar en qué medida los programas tanto directos como indirectos impactan en los distintos componentes de la DSE. Complementariamente, dada una determinada ponderación de los distintos componentes de la DSE, resulta posible evaluar qué componentes están siendo mayoritariamente atendidos respecto a las prioridades estipuladas.

### Crterios para clasificar los programas o componentes de programas Matriz del Modelo de atención la Deuda Social Educativa

#### Filas:

1. **Directos:** se incluyen todos los programas o componentes de programas que constituyen estrictamente acciones sobre el sistema educativo.
  - 1.1 **Beneficiarios 3-4 años:** se incluyen todos los programas o componentes de programas dirigidos a la población de 3 y 4 años, ya sea en las condiciones de acceso, formación docente o infraestructura.
  - 1.2 **Beneficiarios 5-18 años:** se incluyen todos los programas o componentes de programas dirigidos a la población de entre 5 y 18 años, ya sea en las condiciones de acceso, formación docente o infraestructura.

Ejemplo 1.1 y 1.2: Programas o componentes de programas de becas educativas, formación directamente sobre el docente, infraestructura directamente para las escuelas.

- 1.3 **Instituciones educativas:** se incluyen todos los programas o componentes de programas que mejoran las condiciones de las instituciones educativas que si bien no atienden a los beneficiarios influyen en la capacidad de las instituciones de brindar servicios educativos

Ejemplo 1.3: Programas o componentes de programas para formadores o capacitadores de docentes; mejoramiento de la infraestructura de institutos capacitadores; mejoramiento de las técnicas de innovación educativa a través de institutos, etc.

- 1.4 **Equipos técnicos del área educativa:** se incluyen todos los programas o componentes de programas que tienden a mejorar o reforzar la capacidad de gestión de las áreas educativas de las administraciones públicas jurisdiccionales (nacionales, provinciales o municipales).

Ejemplo: Programas de financiamiento externo de fortalecimiento institucional para el área educativa.

2. **Indirectos:** se incluyen todos los programas o componentes de programas que no constituyen estrictamente acciones directas sobre los componentes del sistema educativo, pero poseen una influencia en la estructura y desempeño del sistema educativo.

Ejemplo: Programas de empleo y capacitación que mejoran los ingresos familiares; programas de salud; programas de transferencias directas de ingreso; programas alimentarios, etc.

**2.1 Beneficiarios 3-4 años:** se incluyen todos los programas o componentes de programas dirigidos a las condiciones de vida de la población de 3 y 4 años.

Ejemplo: Programas de atención a la salud infantil; programas alimentarios que apunten a la población especificada.

**2.2 Beneficiarios 5-18 años:** se incluyen todos los programas o componentes de programas dirigidos a las condiciones de vida de la población de 5 y 18 años.

Ejemplo: Programas de atención a la salud de niños y jóvenes; programas alimentarios que apunten a la población especificada; programas de fomento del deporte; programas de inclusión social de niños y adolescentes; programas de apoyo a la empleabilidad de los jóvenes; programas de transferencias de ingresos (AUH).

**2.3 Beneficiarios indirectos:** se incluyen todos los programas o componentes de programas dirigidos a la mejora de las condiciones de vida de la población mayor a 18 años (jóvenes/adultos pertenecientes al núcleo familiar).

Ejemplos: programas de atención a la salud de adultos; programas de formación y capacitación para el trabajo; programas de transferencias directas de ingresos (Plan Jefes y Jefas); programas de inclusión social (Familias).

**2.4 Fortalecimiento de las instituciones encargadas de la gestión y/o administración de los programas que impactan sobre 2.1 a 2.3 (sean públicas, privadas u ONGs)**

Ejemplo: Programas que fortalecen las capacidades institucionales de organismos encargados de gestionar o implementar la política social y laboral.

## **Columnas:**

### **1. Demanda Social Educativa:**

Se incluyen todos los programas o componentes de programas que estén estrictamente orientados a la atención de la población (directa o indirectamente). Se han caracterizado dentro de la demanda social educativa los siguientes componentes:

#### **1.1 Población Objetivo:**

1.1.1 Edad

1.1.2 Género

**1.2 Diferenciación Socioeconómica:** se incluyen los programas o componentes de programas que contribuyan a reducir la desigualdad social (sea tanto en el ámbito educativo como extra educativo).

Ejemplo: componentes de programas que posean una focalización de otorgamiento de becas a familias de bajos ingresos, programas de terminalidad educativa para adultos de bajos ingresos, etc.

**1.3 Localización Espacial:** se incluyen los componentes de programas que contribuyan a reducir la desigualdad en términos territoriales.

Ejemplo: componentes de programas que posean una focalización rural.

## **2. Oferta Educativa**

Se incluyen todos programas o componentes del programa que estén estrictamente orientados a la atención del sistema educativo en su totalidad (sea tanto docentes, infraestructura como la estructura burocrática perteneciente).

**2.1 Sistema Educativo Formal para Edades Obligatorias.** Se debe explicitar a qué nivel educativo se orienta cada componente del programa (inicial, primario, secundario).

**2.2 Perfil Docente (títulos, antigüedad, capacitación).** Se debe explicitar si el programa posee algún componente de reconocimiento de títulos o antigüedad de los docentes.

**2.3 Recursos Físicos. Se debe explicitar si el programa incorpora componentes que impacten sobre 2.3.1 a 2.3.5**

- 2.3.1 Horas de clase
- 2.3.2 Unidades educativas
- 2.3.3 Establecimientos físicos
- 2.3.4 Aulas
- 2.3.5 Equipamiento

**2.4 Gestión Educativa.** Se debe explicitar si el programa incorpora componentes que impacten directamente sobre los docentes o sobre la estructura de gestión burocrática.

**2.4.1 Formación docente.** Curso de formación docente cuyo beneficiario es directamente el docente.

**2.4.2 Estructura Burocrática.** Distintas acciones que estén orientadas al fortalecimiento de los equipos técnicos de la gestión educativa.

Ejemplo: componentes del programa que tiendan a el fortalecimiento de la evaluación de la calidad educativa, fortalecimiento de los cuadros burocráticos educativos provinciales y fortalecimiento de las instituciones.

**2.5 Oferta educativa no formal.** Se debe explicitar si el programa incorpora componentes educativos externos al sistema educativo mismo.

3. **Componentes de la Deuda Social Educativa.** Se debe explicitar si el componente del programa atiende alguno de los elementos de la deuda social educativa (3.1 a 3.3).
  - 3.1 Acceso y Permanencia
    - 3.1.1 Incumplimiento de la obligatoriedad educativa legal
  - 3.2 Distorsiones de los que asisten
    - 3.2.1 Repitencia
    - 3.2.2 Extraedad
    - 3.2.3 Mejoramiento de aprendizajes escolares (lengua y comprensión lectora, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales, etc.).

### III- Evidencias sobre los cambios operados en atención de la deuda social educativa de acuerdo a los programas analizados 2001-2009 (Breve análisis de los cuadros resultantes).

Sobre la base de los resultados obtenidos del relevamiento de los presupuestos 2001, 2004, 2006 y 2009 primeramente se muestra el mapa de las principales líneas de acción en materia de política educativa y política social operada entre los extremos del periodo seleccionado.

**Cuadro 1. Principales líneas de acción del Ministerio de Educación y Cultura Nacional en materia de política educativa (2001-2009)**

LÍNEAS	Programas 2001	Programas 2009	Características Generales de la línea
A) INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO	70-33 Acciones en escuelas prioritarias	70-33 Acciones Compensatorias en Educación	Dotación de recursos físicos: construcciones, reparaciones, reacondicionamientos, equipamiento de estructuras existentes, equipamiento de materiales, dotación de recursos básicos como agua, energía eléctrica, gas
		70-29 Gestión Educativa	
	70-28 Innovación Educativa		
	70-37 Infraestructura	70-37 Infraestructura y Equipamiento	
	70-41 Fortalecimiento de la Administración Educativa Provincial		
	70-35 Servicio de la Biblioteca de Maestros	70-35 Servicio de la Biblioteca de Maestros 56-89 Acciones para Más Escuelas, Mejor Educación	
B) BECAS (estudiantiles)	70-42 Asignación de Becas		Asignación de becas estudiantiles
		70-33 Acciones Compensatorias en Educación	
		85-28 Familias por la Inclusión Social	
C) FORMACIÓN DOCENTE Y REMUNERACIONES	70-29 Formación Docente	70-45 Acciones de Formación Docente	Formación, especialización, actualización docente, Ley N° 25.053 - Fondo Nacional de Incentivo Docente
	70-38 Gestión curricular y capacitación		
	70-39 Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	70-39 Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	
	70-40 Escuela y Comunidad		
	Otras Categorías Presupuestarias 99 - Contribuciones a organismos descentralizados y transferencias	70-98 Fondo Nacional de Incentivo Docente	
D) ASISTENCIA TÉCNICA Y GESTIÓN	70-36 Gestión Institucional		Formación en gestión (técnicos de las jurisdicciones y directivos); desarrollo políticas de cooperación e integración a nivel subregional, regional, e internacional; fortalecimiento institucional de las unidades de estadísticas provinciales
	70-39 Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica		
	70-40 Escuela y Comunidad		
	70-42 Asignación de becas		
	70-30 Cooperación e Integración Educativa Internacional	70-30 Cooperación e Integración Educativa Internacional	
	70-32 Información y Evaluación de la Calidad Educativa	70-32 Información y Evaluación de la Calidad Educativa	
	70-33 Acciones en escuelas prioritarias		
	70-41 Fortalecimiento de la Administración Educativa Provincial	70-41 Fortalecimiento de las Administraciones Provinciales	
	70-29 Gestión Educativa		
		70-44 Mejoramiento de la Calidad Educativa	
E) CURRICULAR	70-34 Financiamiento Educativo		Apoyo a iniciativas pedagógico-curriculares, actualizaciones curriculares
	70-29 Formación docente	70-29 Gestión Educativa	

Fuente: elaboración propia sobre la base de Leyes presupuestarias 2000; 2003 y 2007  
Proyectos UBACyT F 151 y PIP CONICET 410. Sede: PEET-IICE-FFyL/UBA

**Cuadro 2. Principales líneas de acción de los ministerios nacionales de desarrollo social, salud y trabajo en materia de Política Social (2001-2009)**

LÍNEAS	Programas 2001	Programas 2009	Características Generales de la línea
<b>A) ASISTENCIA SOCIAL Y SUBSIDIOS DIRECTOS AL INGRESO</b>		85-04 Actividades Comunes a la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia (componentes de promoción directa sobre beneficiarios)	Asistencia Social a grupos en condiciones de pobreza o vulnerabilidad socio-económica; atención de los derechos de los niños, adolescentes y adultos mayores
	85-20 Acciones Compensatorias (componentes de asistencia directa)	85-20 Acciones de Promoción y Protección Social (componentes de asistencia directa)	
	85-21 Tercera Edad y acción Social		
	85-23 Pensiones No Contributivas	85-23 Pensiones No Contributivas	
	85-25 Recursos Sociales Básicos		
		85-28 Familias por la Inclusión Social (componentes de asistencia social e ingreso familiar)	
	85-29 Atención y Desarrollo de Poblaciones Indígenas		
	85-33 Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico		
		85-44 Acciones para la Promoción y Protección de lo Derechos del Niño y Adolescentes	
		85-45 Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de los Niños y Adolescentes	
	85-46 Promoción y Protección de los Derechos de los Adultos Mayores		
<b>B) ALIMENTACIÓN Y SALUD</b>	80-17 Atención de la Madre y el niño	80-17 Atención de la Madre y el niño	Asistencia alimentaria y sanitaria a los grupos sociales acorde a las necesidades específicas de cada rango etario
	85-22 Programa Alimentario y de Apoyo Familiar	85-26 Plan de Seguridad Alimentaria	
	80-25 Atención Primaria de la Salud	80-25 Atención Primaria de la Salud	
	85-28 Lucha contra la Exclusión "Solidaridad" (componentes alimentario y sanitario)		
		80-36 Atención Médica a Beneficiarios de Pensiones no Contributivas	
		80-40 Sanidad Escolar (PROSANE)	
	80-99 Transferencias al Hospital Garrahan	80-99 Transferencias al Hospital Garrahan	
<b>C) GENERACIÓN DE EMPLEO</b>	75-16 Políticas de Empleo y Capacitación Laboral (componentes directos sobre el beneficiario)	75-16 Acciones de Empleo (Plan Jefes y Jefas)	Programas de Capacitación, empleabilidad y desarrollo de las competencias productivas de los individuos para la inserción en el mercado laboral; formulación y regularización de la política general de empleo y desarrollo de actividades de economía social, proyectos autogestivos y microemprendimientos con vistas a la mejora de las condiciones de vida del núcleo familiar
	75-17 Tercer Proyecto de Protección Social (PLAN TRABAJAR III)		
		75-18 Análisis y Formulación de la Política de Seguridad Social	
	75-19 Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de los jóvenes		
	75-20 Formulación y Regulación de la Política Laboral	75-20 Formulación y Regulación de la Política Laboral	
	75-22 Servicio Integral de Controlador (componentes específicos en materia de política laboral)	75-22 Regularización del Trabajo	
		75-23 Acciones de Capacitación Laboral (componentes directos sobre beneficiarios)	
		75-24 Sistema Federal de Empleo	
85-24 Crecimiento Regional y Comunitario	85-24 Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local "Manos a la Obra"		
	85-28 Familias por la Inclusión Social (componentes de empleo, capacidades ocupacionales y productivas)		
<b>D) FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS O INSTITUCIONALES (asistencia técnica a prov o proyectos, organizaciones sociales u ongs)</b>		85-04 Actividades Comunes a la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia (componentes de asistencia técnica)	Asistencia técnica a proyectos productivos y empleados de jurisdicciones provinciales; articulación de los programas y proyectos con organizaciones sociales y ongs)
	75-16 Políticas de Empleo y Capacitación Laboral (componentes de asistencia técnica)	75-16 Acciones de Empleo (componentes de asistencia técnica a beneficiarios y equipos técnicos provinciales)	
	85-20 Acciones Compensatorias (componentes de asistencia técnica y articulación con organizaciones sociales y ongs)	85-20 Acciones de Promoción y Protección Social (componentes de articulación con organizaciones sociales y ongs)	
		85-21 Capacitación, Fortalecimiento y Asistencia Técnica	
	75-22 Servicio Integral de Controlador (componentes de asistencia técnica y monitoreo de otros programas)		
		75-23 Acciones de Capacitación Laboral (componentes de asistencia técnica a institutos)	
		85-28 Familias por la Inclusión Social (componentes de articulación con organizaciones sociales y ongs)	

Fuente: elaboración propia sobre la base de Leyes presupuestarias 2000; 2003 y 2007  
Proyectos UBACyT F 151 y PIP CONICET 410. Sede: PEET-IICE-FFyL/UBA



Derivado de este este escenario general, como síntesis de la operacionalización de la matriz, se presentan a continuación la evolución de los montos presupuestados para el periodo 2001-2009 en concepto de programas directos e indirectos.

**Cuadro 3. Operacionalización presupuestaria del modelo de de atención de la Deuda Social Educativa: evolución de los montos en concepto de programas directos e indirectos.**

Ministerios Nacionales de Educación y Cultura, Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Años 2001, 2004, 2006 y 2009. En millones de pesos 2001\*

<b>Año</b>	<b>Monto Programas Directos</b>	<b>Monto Programas Indirectos</b>	<b>Total</b>
<b>2001</b>	491	1.407	<b>1.899</b>
<b>2004</b>	831	3.706	<b>4.537</b>
<b>2006</b>	1.087	3.239	<b>4.327</b>
<b>2009</b>	1.245	3.484	<b>4.728</b>
<b>Total</b>	<b>3.654</b>	<b>11.836</b>	<b>15.490</b>

\* Para los años 2001 y 2004 se ha aplicado un índice de precios combinado 50% IPC y 50% IPIM. Para los años 2006 y 2009 se ha aplicado un índice de precios combinado 50% IPC 7 provincias y 50% IPIM  
Fuente: elaboración propia sobre la base de Leyes presupuestarias 2000; 2003 y 2007  
Proyectos Ubecito F 151 y PIP CONICET 410. Sede: PEET-IICE-Fil/UBA

La evolución en términos de atención global del Derecho a la Educación (es decir, considerando los programas directos e indirectos) ha sido creciente a lo largo del periodo y se ha más que duplicado en términos reales.

Por su parte, como es de esperar por el peso mismo de los programas incluidos en cada una de las categorías, el monto en concepto de programas indirectos es sensiblemente mayor al de programas directos. No obstante, es importante notar que la distancia entre los mismos aproximadamente se ha mantenido a lo largo del tiempo. Desde la perspectiva elaborada por la matriz de efectos directos e indirectos este hecho marcaría que la atención al Derecho de la Educación en la Argentina desde su fuente presupuestaria, se ha centrado en un importante vuelco de recursos hacia el sistema aunque cualitativamente, dicha estructura no se ha modificado en el tiempo.

**Cuadro 4. Operacionalización presupuestaria del modelo de de atención de la Deuda Social Educativa: composición de los programas directos e indirectos.**

Ministerios Nacionales de Educación y Cultura, Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Años 2001, 2004, 2006 y 2009.

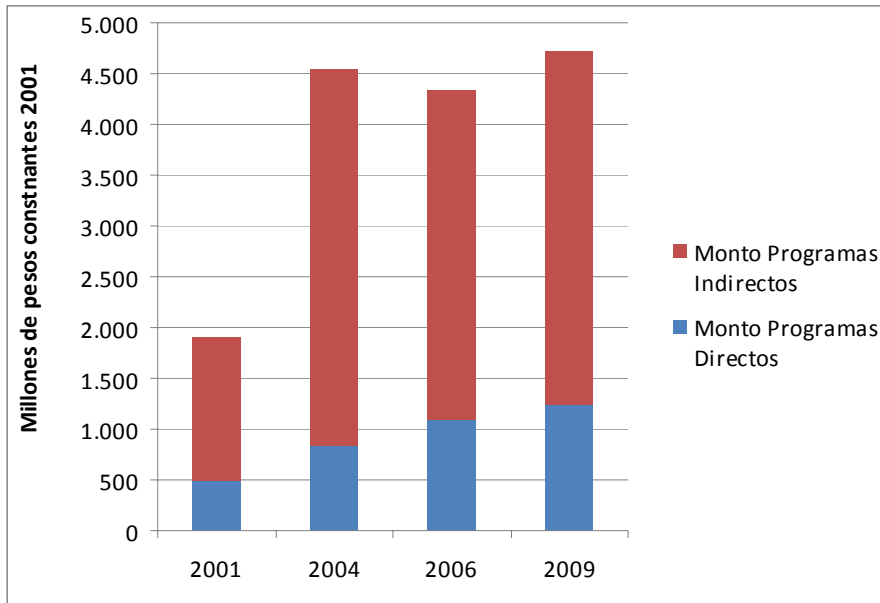
<b>Año</b>	<b>Monto Programas Directos</b>	<b>Monto Programas Indirectos</b>	<b>Total</b>
<b>2001</b>	25,88	74,12	100,00
<b>2004</b>	18,31	81,69	100,00
<b>2006</b>	25,13	74,87	100,00
<b>2009</b>	26,32	73,68	100,00

Fuente: elaboración propia sobre la base de Leyes presupuestarias 2000; 2003 y 2007  
Proyectos UBACyT F 151 y PIP CONICET 410. Sede: PEET-IICE-FFyL/UBA

A su vez, es importante marcar tal como se desprende del cuadro 3 y el gráfico 1 el salto cuantitativo que se observa entre los años 2006 y 2009 (año en que se observa el máximo valor de la serie tanto para los programas directos como indirectos). Este hecho puede vincularse con el creciente vuelco de recursos que ha lanzado al Administración Central tanto en materia de política social (en general), como en política educativa en particular (Ley de Financiamiento Educativo).

**Gráfico 1. Operacionalización presupuestaria del modelo de de atención de la Deuda Social Educativa: evolución de los montos en concepto de programas directos e indirectos.**

Ministerios Nacionales de Educación y Cultura, Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Años 2001, 2004, 2006 y 2009. En millones de pesos 2001\*



\* Para los años 2001 y 2004 se ha aplicado un índice de precios combinado 50% IPC y 50% IPIM. Para los años 2006 y 2009 se ha aplicado un índice de precios combinado 50% IPC 7 prov y 50% IPIM

Fuente: elaboración propia sobre la base de Leyes presupuestarias 2000; 2003 y 2007  
Proyectos UBACyT F 151 y PIP CONICET 410. Sede: PEET-IICE-FFyL/UBA

Para el año 2001 se han contabilizado en total 19 programas de la Administración Central que poseen, al menos, algún componente directo en sus objetivos y funciones. Los aproximadamente 500 millones de pesos se reparten un 43% en componentes que exclusivamente apuntan directamente a los beneficiarios, mientras que un 38% posee los dos componentes principales (tanto de beneficiario directo como de fortalecimiento de las capacidades institucionales). Principalmente se explican por las partidas de los programas de Formación Docente (34%), Infraestructura (aprox. 19%) y Asignación de Becas (13%).

Respecto a los programas indirectos se han contabilizado en total 17 programas. De los aproximadamente 1.500 millones. El 87% se destina exclusivamente al financiamiento de beneficiarios indirectos (círculo familiar en general). Los programas que fundamentalmente explicaban estas partidas para el año 2001 eran el de Pensiones no Contributivas (62%), Políticas de Empleo y Capacitación Laboral (11%) y Lucha contra la Exclusión "Solidaridad" (5%).

Por su parte para el año 2004 se observa una menor dispersión de programas en materia de componentes directos respecto al 2001. Esto se explica puesto que, al mismo tiempo, se han contabilizado una menor de programas (13 respecto a 19) y un fuerte incremento en el monto total destinado (aproximadamente 1.600 millones a pesos corrientes). Existe una mayor concentración en las partidas que exclusivamente apuntan exclusivamente al beneficiario directo (89%)<sup>9</sup>. Este fuerte incremento se explica fundamentalmente por la implementación del Fondo de Incentivo Docente (47%), el programa de Acciones más y mejores escuelas (19%) y acciones compensatorias en educación (aprox.16%).

Para el mismo año, en concepto de programas indirectos se han registrado 14 programas. Nuevamente el componente más importante es el de beneficiario indirecto (75%), pero se puede notar que el mismo ha perdido relativamente participación respecto al año anterior, esto se explica fundamentalmente por un incremento en la participación del rubro que considera (conjuntamente), dentro de los programas indirectos, a los beneficiarios directos e indirectos (24%). Las partidas de los principales programas que explican los 7.000 millones a pesos corrientes son el Plan Jefes y Jefas de Hogar (53%), Pensiones no Contributivas (17%) y Atención a Grupos Vulnerables (9%).

En referencia al año 2006 se han registrado 14 programas con componentes directos. Nuevamente, en los 2.500 millones de pesos se observa como el componente más importante la participación del Fondo de Incentivo Docente (52%) que a su vez, “tracciona” el sostenimiento de la participación en el monto total de los beneficiarios directos –que explican aproximadamente el 78% de las partidas totales. Con menor relevancia se encuentran los programas de Acciones Compensatorias en Educación (12%) y el de Innovación y desarrollo de la formación tecnológica (11.13%).

Respecto a los programas indirectos se observa por un lado que su decrecimiento es el que determina un leve estancamiento respecto al monto total destinando para el año 2004 aunque una estructura de participaciones similar al mismo. En tal sentido se han contabilizado 18 programas que representan aproximadamente 7.500 millones a pesos corrientes de dicho año. Como rasgo de continuidad podemos observar la preponderancia en el total del Plan Jefes y Jefas de Hogar (42%) del total y, como rasgo novedoso, puede encontrarse para este año una fuerte participación del programa de seguridad alimentaria que explica aproximadamente el 11% del total de las partidas.

Por último, para el año 2009, en concepto de programas directos se han registrado 16 programas que en pesos de aquél año representaban aproximadamente 5.000 millones de pesos. Para este año se observa una pérdida en la preponderancia del Fondo de Incentivo Docente sobre el total de partidas (respecto al año 2006) y un fuerte incremento en la participación del programa “más y mejores escuelas” (que explica aprox. el 14% de las partidas totales).

Por su parte, dentro del rubro de programas indirectos, para el 2009 se han observado un total de 21 programas que representan aproximadamente 12.5000 millones de pesos corrientes de aquél año. Ante la caída en las partidas del Plan Jefes y Jefas se encuentra

---

<sup>9</sup> Es preciso mencionar que metodológicamente se ha excluido en términos monetarios el componente de becas del programa 85-28 (Familias por la inclusión social), puesto que no se ha podido discriminar presupuestariamente cuántos recursos han sido destinados a tal concepto.

nuevamente una preponderancia en el programa de pensiones no contributivas, aunque también un fuerte incremento en la participación del programa Familias por la Inclusión Social (aprox. 14%) y un sostenimiento respecto al año 2006 de las partidas del programa de seguridad alimentaria.

Como comentario final debemos remarcar el fuerte incremento de recursos por parte de la Administración Nacional en términos de financiamiento de la política social en general y la política educativa en particular. No obstante, también mencionar que dicho incremento no se ha traducido en una diferente composición entre las categorías planteadas. En tal sentido, específicamente para los programas directos la importante participación que supone el Fondo de Incentivo Docente dentro del total de recursos. Dado que el objetivo fundamental de este programa es el de complementar los salarios docente (pagados por las provincias), como conclusión general del análisis realizado a través de la operacionalización de la matriz de efectos directos e indirectos de atención del Derecho a la Educación, podemos determinar que la orientación de los recursos hacia dicha temática se encuentra fuertemente guiada por las dinámicas propias del sistema y no acciones de políticas específicas orientadas hacia aquellos que poseyendo la edad pertinente de estar dentro del sistema educativo, no lo están.

En este sentido, tal como se deriva de las conclusiones generales del documento Riquelme, Costa y Kodric (2011) y del posterior análisis en base a una prueba preliminar de diversos indicadores confeccionados, la Ley de Financiamiento Educativo ha representado un paso importante en el marco histórico del sistema educativo argentino, pero quedan como materias aún pendientes no sólo el vuelco de mayores recursos para aquellos que aún se encuentran fuera del sistema educativo, sino también una planificación global respecto a la utilización de los mismos que apunte a la confección de políticas específicas orientadas a este segmento de la población que se encuentra imposibilitada de realizar un Derecho propio adquirido.

#### **IV- Hacia la construcción de indicadores: entre indicadores de impacto y de diagnóstico y evaluación de la atención de la DSE**

Independientemente del volumen de recursos necesario, satisfacer la DSE exige una concepción integral de las políticas públicas y –consecuentemente– la planificación de diversos tipos de intervenciones por parte del Estado. En este sentido, cubrir las necesidades educativas de la población que se encuentra excluida y mejorar las prestaciones actuales no son objetivos que puedan alcanzarse únicamente con políticas estrictamente educativas. En efecto, el gasto en educación propiamente dicho debe complementarse con otros programas que impactan en mayor o menor medida en la capacidad del Estado de reducir gradualmente la DSE. Este ha sido fundamentalmente el espíritu que ha guiado la confección del modelo de atención de la deuda social educativa y su posterior operacionalización a través de la matriz de efectos directos e indirectos.

Alternativamente, sobre la base del relevamiento de base presupuestaria, el proyecto ha iniciado la confección de diversos indicadores que, según su objeto, podrían resultar herramientas complementarias para el análisis de la problemática de la DSE. Según su objeto, a continuación se presentan dos clases de indicadores. Por un lado, los referidos a la temática del impacto de los diversos programas de Administración Central sobre la

DSE<sup>10</sup> y luego una posible reformulación del mismo, enmarcada en diversas consideraciones realizadas por el equipo de trabajo. Luego se incluye, una serie de indicadores de diagnóstico y evolución de la DSE derivados de las diversas categorías utilizadas por la matriz de efectos directos e indirectos.

#### IV.1 Índices de impacto

##### 1.a Índice de Impacto de la Deuda Social Educativa (IADSE)

Un análisis riguroso de los programas que deberían implementarse a los fines de satisfacer la DSE supone la medición del impacto de las políticas en las variables educativas y la identificación precisa de la interrelación existente entre las estrategias desarrolladas por las distintas dependencias. Teniendo en cuenta que es metodológicamente complejo llevar adelante esta evaluación, se propone en cambio realizar un análisis del grado en que los recursos públicos se están volcando en la dirección de atender a la DSE a partir de la evolución de los fondos destinados a programas que se vinculan con dicho objetivo.

Para ello debería identificarse, en primer lugar, los determinantes más relevantes de la DSE; luego habría que analizar y sistematizar todos los programas de gasto público que influyen en los factores identificados y agruparlos en categorías según su “grado de impacto” teórico en la DSE (por ejemplo, aquellos que tienen un impacto más directo – como un programa de becas escolares- se encontraría en la categoría de *mayor impacto* y otro que sólo tiene una influencia marginal –como un programa de extensión del tendido de provisión de agua corriente- correspondería a la categoría de *menor impacto*).

A partir del gasto (en términos reales) asignado a cada programa en cada período se construye un índice que pondera los recursos destinados a atender a la DSE con su grado de impacto previsto. Por ejemplo, si sólo se establecen tres categorías (impacto alto, medio y bajo), el índice para un año particular se construiría de la siguiente manera:

$$IADSE_t = \alpha [\sum \text{Montos en programas de alto impacto}] + \beta [\sum \text{Montos en programas de impacto medio}] + \gamma [\sum \text{Montos en programas de impacto bajo}],$$

Donde  $\alpha$ ,  $\beta$  y  $\gamma$  son los ponderadores asociados a cada tipo de gasto en función de su grado de impacto en la DSE (por ejemplo,  $\alpha=10$ ,  $\beta=5$  y  $\gamma=1$ ).

Evaluando la trayectoria del índice a lo largo del tiempo es posible extraer conclusiones sobre la orientación de la política pública en relación a la atención de la DSE. Complementariamente, en la medida en que pueda estimarse la DSE en distintos momentos será posible inferir la relación entre el índice y la satisfacción de la deuda social educativa, lo que permitirá hacer una proyección de los recursos necesarios para eliminarla definitivamente en un período de tiempo determinado.

<sup>10</sup> Se presenta un índice diagramada por el Lic. Augusto Costa en el marco de sus actividades como Investigador Invitado del PEET durante 2010..

## 1.b El IADSE reformulado.

La anterior formulación posee varias implicancias que entendemos como relevantes. En particular nos gustaría destacar que al establecer una jerarquización entre los distintos programas de atención de la DSE lo que se está postulando es que el volumen total o per se de recursos no es la única dimensión a tener en cuenta para la solución de la problemática de la DSE.

En este sentido, el planteo mismo de una ponderación implica mostrar como resultado del análisis que, por ejemplo, 1 \$ de financiamiento adicional para cada una de las variables consideradas (alto, medio y bajo impacto) no afectan o impactan de igual forma sobre la DSE que si se hubieran aplicados los 3 \$ en programas de alto impacto. En otras palabras, la distribución de recursos no es neutral respecto a los resultados obtenidos.

Sin embargo, entendemos que existen principalmente dos inconvenientes para la operacionalización de este índice.

### *Problema 1:*

#### *Cambios en los programas considerados*

Si bien siempre nos estaríamos refiriendo al mismo universo poblacional a atender, el universo de programas existentes de atención va cambiando a través del tiempo. Esto podría representar un problema de comparabilidad intertemporal respecto a la evaluación misma de cada programa a lo largo de la serie, puesto que no necesariamente nos estaríamos refiriendo siempre al mismo conjunto de programas.

### *Problema 2:*

#### *Tipificación de los programas*

Adicionalmente nos encontramos con un problema de tipificar los distintos programas bajo las variables propuestas: En esta dirección podría resultar difícil establecer los criterios de agrupación para cada programa siendo que los mismos pueden poseer distintas finalidades en cada uno de sus componentes. Por ejemplo el programa Familias por la Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social, al mismo tiempo que posee un componente que podría considerarse de mediano impacto (un determinado ingreso para el núcleo familiar que posea menores de 19 años), posee un componente de alto impacto que se funda en la entrega de becas para los menores para concluir el ciclo educativo.

Sobre estas salvedades es que hemos planteado la siguiente alternativa. Utilizando la clasificación que resulta de la operacionalización de la matriz de efectos directos e indirectos, se podría establecer específicamente para la población objetivo (3-18 años).

$$IADSE_t = \alpha [\sum X_i] + \beta [\sum Y_i] + \gamma [\sum Z_i]$$

$X_i$ = montos de programas con componentes directos destinados al beneficiario directo.

$Y_i$ = montos de programas con componentes indirectos destinados a beneficiarios directos montos.

$Z_i$  = montos de programas directos con componentes que apuntan a fortalecer las capacidades administrativas de los programas directos.

Los valores de  $\alpha$ ,  $\beta$  y  $\gamma$  podrían modificarse en función de cuál de las distintas variables pretendemos que posean una mayor preponderancia. Ejemplo 1:

$$\begin{aligned}\alpha &= 5 \\ \beta &= 3 \\ \gamma &= 2\end{aligned}$$

Pero también podrían modificarse los coeficientes en función de un determinado esquema de prioridades definido de antemano en donde, no necesariamente la mayor preponderancia la tengan los programas directos destinados a beneficiarios directos. Ejemplo 2:

$$\begin{aligned}\alpha &= 3 \\ \beta &= 5 \\ \gamma &= 2\end{aligned}$$

En este caso, vía diagnóstico previo, se considera que el mayor déficit de la DSE se encuentra sobre los programas indirectos destinados directamente a la población objetivo (3-18 años) y, por lo tanto, cambiando la relación entre los coeficientes, podría dar mayor peso al coeficiente  $\beta$  y ver su evolución en el tiempo (ejemplo 2).

El principal problema que seguimos encontrando a la operacionalización de índice radica en su viabilidad de cálculo, puesto que si bien se solucionan algunos problemas del originalmente propuesto continúa existiendo un problema en torno a la efectiva discriminación de algunos componentes de las partidas presupuestarias de cada programa.

En tal sentido, si bien es posible una discriminación cualitativa (vía objetivos específicos que efectivamente enumera cada programa), no siempre los mismos son igualmente mensurables en términos monetarios. Por lo tanto, complementariamente el equipo de investigación ha diagramado y puesto a prueba dos indicadores que, según su objeto, dan cuenta del diagnóstico y evolución de la DSE.

## 1. Indicadores de diagnóstico y evolución

### 2.a Índice de atención absoluta de la DSE (IAADSE)

Este indicador representa el más “ambicioso” respecto a la cuantificación de la evolución de la DSE puesto que se define como la cantidad de componentes de programas que apuntan estrictamente al cumplimiento del Derecho a la Educación sobre la cantidad total de programas directos.

$$\text{IAADSE} = \frac{\text{cant. de componentes que apuntan al cumplimiento de Derecho a la Educ.}}{\text{cant. total de programas directos}}$$

En este sentido, lo que se está evaluando es dentro del universo total de programas directos existentes en un determinado año (los cuales no necesariamente poseen impactos sobre los componentes definidos como claves para la atención de la DSE), cuántos de ellos poseen componentes referentes a la atención del acceso y permanencia de la población de 3-18 años (lo cual supone el reconocimiento de una situación de incumplimiento de la obligatoriedad educativa).

El rango de valores posibles se mueve entre la situación ideal (valor 1). En tal situación el óptimo se presenta bajo la forma de que todos los programas existentes directos poseen algún componente que apunta al cumplimiento del Derecho a la Educación.

La situación ideal inversa se representa cuando el índice adopta el valor nulo. En tal caso la interpretación muestra bajo la forma de que ningún programa directo posee componentes de atención o inclusión de la población excluida.

### **2.b Índice de atención relativa de la DSE (IARDSE)**

Este indicador intenta mostrar la evolución de la DSE dentro del universo de los programas directos ponderando relativamente a los componentes que atienden al acceso y permanencia de la población de 3-18 años respecto al total de programas que poseen al menos algún componente que haya sido definido como clave para la atención de la DSE.

**IARDSE** = cantidad de componentes que apuntan al cumplimiento del Derecho a la Educación. / cantidad de programas que atienden algún criterio de la DSE

El rango de valores posibles muestra la situación óptima ideal de valor 1 (cuando todos los programas directos atienden solamente el componente de acceso y permanencia) y el valor de 0 cuando ningún programa directo atiende a dicho criterio, pero sí a algunos de los otros dos pre-definidos.

A continuación se presenta un ejercicio de estimación preliminar del IAADSE y el IARDSE para los años 2001, 2004, 2006 y 2009. Se los vinculados con un índice de evolución en el financiamiento de la totalidad de los programas directos y la evolución de la cantidad de excluidos respecto a la población total y respecto a la matrícula de aquellos años en términos de gasto por alumno potencial. ( Riquelme, 2004)<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Estos dos últimos indicadores han sido previamente utilizados en varias publicaciones históricas del PEET. Riquelme (2004) entre otros.



**Cuadro 5. Evolución de los indicadores IAADSE y IARDSE, respecto a la cantidad de excluidos del sistema y financiamiento de programas directos**

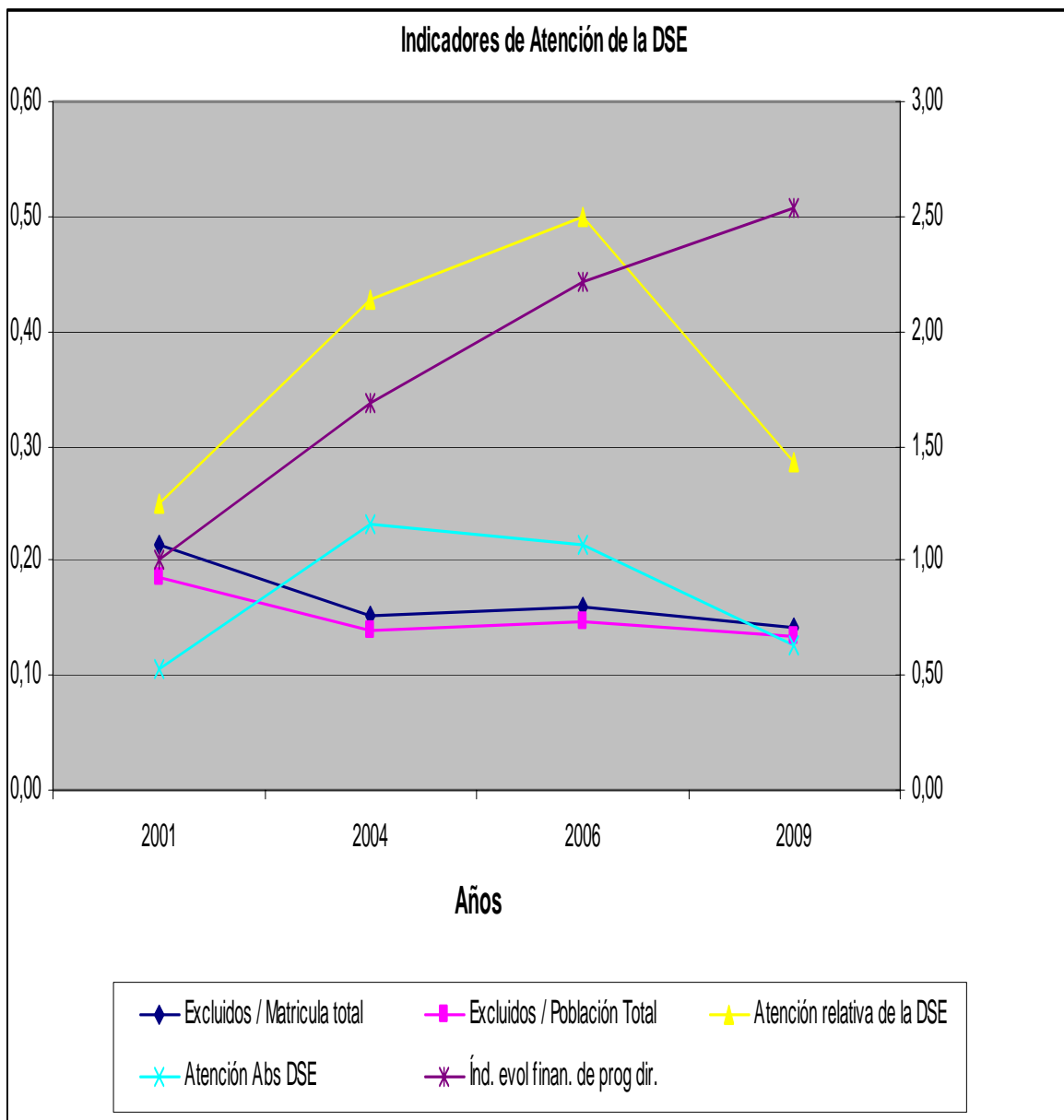
Indicadores	2001	2004	2006	2009
Cant. de excluidos / Mat tot.	0,21	0,15	0,16	0,14
Cant. de excluidos / Pob tot.	0,19	0,14	0,15	0,13
Indicador relativo de atención de DSE	0,25	0,43	0,50	0,29
Indicador absoluto de atención de la DSE	0,11	0,23	0,21	0,13
índice de evolución de financiamiento de prog dir. (2001=1)	1,00	1,69	2,21	2,53

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes presupuestarias 2000; 2003 y 2007  
Proyectos UBACyT F 151 y PIP CONICET 410. Sede: PEET-IICE-FFyL/UBA

**Cuadro 6. Variaciones interanuales en la evolución del IAADSE y IARDSE, respecto a la cantidad de excluidos del sistema y financiamiento de programas directos**

Indicadores	Var 2001-2004	Var 2004-2006	Var 2006-2009	Var 2001-2009	Var 2004-2009
Cant. de excluidos / Mat tot.	-29,13	6,35	-11,38	-33,21	-5,76
Cant. de excluidos / Pob tot.	-25,55	6,59	-8,53	-27,41	-2,49
Indicador relativo de atención de DSE	71,43	16,67	-42,86	14,29	-33,33
Indicador absoluto de atención de la DSE	119,23	-7,14	-41,67	18,75	-45,83
índice de evolución de financiamiento de prog dir. (2001=1)	69,03	30,93	14,45	153,29	49,85

Fuente: elaboración propia sobre la base de Leyes presupuestarias 2000; 2003 y 2007  
Proyectos UBACyT F 151 y PIP CONICET 410. Sede: PEET-IICE-FFyL/UBA



## **ANEXOS**

**Cuadro D.3.1a.** Clasificación de Programas Directos según su impacto sobre los componentes de la Deuda Social Educativa. Ministerios Nacionales de Educación, Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Seguridad Social y Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Años 2001, 2004, 2006 y 2009

Ministerio/Programa	2001				2004				2006				2009			
	Impacto sobre los componentes de la Deuda Social Educativa				Impacto sobre los componentes de la Deuda Social Educativa				Impacto sobre los componentes de la Deuda Social Educativa				Impacto sobre los componentes de la Deuda Social Educativa			
	Acceso y Permanencia	Distorsiones de los que asisten			Acceso y Permanencia	Distorsiones de los que asisten			Acceso y Permanencia	Distorsiones de los que asisten			Acceso y Permanencia	Distorsiones de los que asisten		
Incumplimiento de la Obligatoriedad educativa legal	Repitencia	Extraedad	Mejoramiento de aprendizajes escolares (lengua y comprensión lectora, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales, etc.)	Incumplimiento de la Obligatoriedad educativa legal	Repitencia	Extraedad	Mejoramiento de aprendizajes escolares (lengua y comprensión lectora, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales, etc.)	Incumplimiento de la Obligatoriedad educativa legal	Repitencia	Extraedad	Mejoramiento de aprendizajes escolares (lengua y comprensión lectora, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales, etc.)	Incumplimiento de la Obligatoriedad educativa legal	Repitencia	Extraedad	Mejoramiento de aprendizajes escolares (lengua y comprensión lectora, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales, etc.)	
<b>Ministerio de Educación</b>																
70-01 Actividades Centrales	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
70-09 Programa Actividades Comunes a los Programas de Educación 29, 32, 33, 35, 41 Y 45	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
70-28 Innovación Educativa	...	...	...	X												
70-29 Formación Docente / Gestión Curricular, capacitación y formación docente	...	...	...	X	X	X	X	X	X	X	X	X	...	...	...	X
70-30 Cooperación e Integración Educativa Internacional	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
70-32 Información y Evaluación de la Calidad Educativa	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
70-33 Acciones Compensatorias en Educación	...	...	...	X	X	...	...	X	X	...	...	X	X	X	X	X
70-34 Financiamiento educativo	...	...	...	X												
70-35 Servicio de la Biblioteca de Maestros	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
70-36 Gestión institucional	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
70-37 Infraestructura y Equipamiento	...	...	...	X	...	...	...	X	...	...	...	X	...	...	...	X
70-38 Gestión curricular y capacitación	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
70-39 Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
70-40 Escuela y comunidad	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
70-41 Fortalecimiento de la Educación Básica, polimodal y superior no universitaria	...	...	...	...	...	...	...	X	...	...	...	...	...	...	...	...
70-42 Asignación de becas	X	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
70-44 Mejoramiento de la Calidad Educativa	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
70-45 Acciones de Formación Docente	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	X
70-98 Fondo Nacional de Incentivo Docente	...	...	...	X	...	...	...	X	...	...	...	X	...	...	...	X
<b>Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios</b>																
56-89 Acciones para más escuelas, mejor educación BID N° 1345 y 1966	...	...	...	...	...	...	X	...	...	...	X	...	...	...	...	X
<b>Ministerio de Desarrollo Social</b>																
85-28 Lucha contra la exclusión "solidaridad" (2001) / Atención a grupos vulnerables (2004) / Familias por la Inclusión Social (componente becas estudiantiles)	X	X	X	X	X	...	...	...	X	...	...	...	X	...	...	...
<b>Ministerio de Salud</b>																
80-25 Fortalecimiento de la atención primaria de la salud / Sanidad Escolar (PROSANE)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
80-40 Sanidad Escolar	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>Cantidad de componentes</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>
<b>Cantidad de Programas que favorecen al menos un componente</b>			<b>8</b>				<b>7</b>				<b>6</b>				<b>7</b>	
<b>Cantidad total de Programas</b>			<b>19</b>				<b>13</b>				<b>14</b>				<b>16</b>	

Fuente: elaboración propia sobre la base de Leyes presupuestarias 2000; 2003 y 2007  
Proyectos UBACyT F 151 y PIP CONICET 410. Sede: PEET-IICE-FFyL/UBA



**Cuadro anexo 1. Clasificación de los programas directos según su objeto directo (beneficiario directo y/o fortalecimiento de las capacidades administrativas). Ministerios Nacionales de Educación y Cultura, Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. En pesos constantes 2001\*. Años 2001, 2004, 2006, 2009.**

Ministerio/Programa	2001			2004			2006			2009		
	Objeto		Monto	Objeto		Monto	Objeto		Monto	Objeto		Monto
	Beneficiario Directo	Fortalecimiento administrativo o institucional		Beneficiario Directo	Fortalecimiento administrativo o institucional		Beneficiario Directo	Fortalecimiento administrativo o institucional		Beneficiario Directo	Fortalecimiento administrativo o institucional	
Ministerio de Educación												
70-01 Actividades Centrales		x	23.662.214		x	14.041.363		x	16.807.549			26.895.678
Evolución 2001=100			100			59			71			114
70-09 Programa Actividades Comunes a los Programas de Educación 29, 32, 33, 35, 41 Y 45			10.525.007			2.781.928			2.350.211			
Evolución 2001=100		x	100		x	26		x	22		x	49
70-28 - innovación Educativa	x		7.214.015									
70-29 Formación Docente y Gestión Curricular, capacitación y formación docente			170.539.538	x		27.396.631			37.620.193			
Evolución 2001=100	x	x	100		x	16	x	x	22	x	x	34
70-30 Cooperación e Integración Educativa Internacional			8.795.664			4.987.332			6.537.587			
Evolución 2001=100		x	100		x	57		x	74		x	86
70-32 Información y Evaluación de la Calidad Educativa			12.096.036			6.734.323			3.969.286			
Evolución 2001=100		x	100		x	56		x	33		x	60
70-33 Acciones Compensatorias en Educación	x		37.713.725	x		131.829.727			126.767.823			
Evolución 2001=100			100			350		x	336		x	410
70-34 - Financiamiento educativo	x	x	6.746.165									
70-35 Servicio de la Biblioteca de Maestros			2.023.018			1.013.011			1.099.444			
Evolución 2001=100		x	100		x	50		x	54		x	64
70-36 - Gestión institucional			3.624.801									
70-37 Infraestructura y Equipamiento	x		92.572.789	x		61.533.905		x	46.497.991		x	73.281.623
Evolución 2001=100			100			66		x	50		x	79
70-38 - Gestión curricular y capacitación	x	x	25.189.296									
70-39 Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica			8.726.233			5.375.313			121.071.503			
Evolución 2001=100		x	100		x	62		x	1.387		x	138.352.036
70-40 - Escuela y comunidad	x	x	2.613.544									
70-41 Fortalecimiento de la Educación Básica, polimodal y superior no universitaria			12.059.789			29.176.200			8.685.324			
Evolución 2001=100		x	100		x	242		x	72		x	1.524.643
70-42 - Asignación de becas	x		66.395.601									
70-44 Mejoramiento de la Calidad Educativa									41.557.561			
Evolución 2006=100								x	100		x	60.532.401
70-45 Acciones de Formación Docente											x	18.002.890
70-98 Fondo Nacional de Incentivo Docente				x		389.948.288			565.402.859		x	525.068.660
Evolución 2004=100						100		x	145		x	135
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios												
56-89 Acciones para más escuelas, mejor educación - BID N° 1345 y 1966						155.682.027			109.011.609			
Evolución 2004=100				x		100		x	70		x	105
Ministerio de Desarrollo Social												
85-28 Lucha contra la exclusión "solidaridad" (2001) / Atención a grupos vulnerables (2004) / Familias por la Inclusión Social (componente becas estudiantiles)												
Evolución 2004=100												
Ministerio de Salud												
90-25 Fortalecimiento de la atención primaria de la salud / Sanidad Escolar (PROSANE)			838.416									
Evolución 2004=100		x	100									
90-40 Sanidad Escolar												
Total			491.336.851			830.500.047			1.087.378.940			1.244.509.374

\* Para los años 2001 y 2004 se ha aplicado un índice de precios combinado 50% IPC y 50% IPIM. Para los años 2006 y 2009 se ha aplicado un índice de precios combinado 50% IPC 7 prov y 50% IPIM

\*\* : no es posible discriminar cuanto de la partida total va hacia el componente de becas. Se ha imputado la totalidad de la partida al componente indirecto.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Leyes presupuestarias 2000; 2003 y 2007

Proyectos UBACyT F 151 y PIP CONICET 410. Sede: PEET-IICE-FFyL/UBA

**Cuadro anexo 2. Clasificación de los programas indirectos según su objeto (beneficiario directo, beneficiario indirecto y/o fortalecimiento de las capacidades administrativas). Ministerios Nacionales de Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. En pesos constantes 2001\*. Años 2001, 2004, 2006, 2009.**

Ministerio/Programa	2001				2004				2006				2009										
	Objeto			Monto	Objeto			Monto	Objeto			Monto	Objeto			Monto							
	Beneficiario Directo (2-18 años)	Beneficiario Indirecto (jóvenes y adultos del núcleo familiar)	Fortalecimiento administrativo o institucional		Beneficiario Directo (2-18 años)	Beneficiario Indirecto (jóvenes y adultos del núcleo familiar)	Fortalecimiento administrativo o institucional		Beneficiario Directo (2-18 años)	Beneficiario Indirecto (jóvenes y adultos del núcleo familiar)	Fortalecimiento administrativo o institucional		Beneficiario Directo (2-18 años)	Beneficiario Indirecto (jóvenes y adultos del núcleo familiar)	Fortalecimiento administrativo o institucional								
Ministerio de Desarrollo Social																							
RS-04 Acciones Comunes a la Secretaría Nacional de Infancia, Adolescencia y Familia																							
RS-16 Fomento del Empleo Social y la Inclusión	x	x		3.908.965																	x	x	
RS-20 Acciones Complementarias (2001) / Acciones de Promoción y Protección Social (ejecución directa a través de líneas)		x		40.996.612			x																
RS-20 Acciones Complementarias (2001) / Acciones de Promoción y Protección Social (ejecución de coordinación, ONG y organizaciones sociales)																							
RS-21 Tercera Edad (2001) / Capacitación, Conservación y Asistencia Técnica		x		18.370.267																			
RS-22 Programa Alimentario y de apoyo familiar (2001) / Promoción de emprendimientos sociales y cooperativas				56.406.454																			
RS-23 Pensiones no contributivas		x		888.747.997			x														x		
RS-24 Crecimiento regional y comunitario (2001) / Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo local		x		5.940.000																			
RS-25 Recursos Sociales Básicas		x		15.000.118																			
RS-26 Seguridad Alimentaria																					x	x	
RS-28 Lucha contra la "Solventación" (2001) / Atención a grupos vulnerables (2004) / Familias por la Inclusión Social		x		68.077.415			x																
RS-33 Promoción de agua potable, ayuda social y saneamiento básico	x	x		18.065.400																			
RS-40 Ayudas Especiales de ayuda directa																							
RS-42 Ayudas Especiales Complementarias (sociales y ONG)																							
RS-44 Acciones de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes																							
RS-45 Políticas Públicas para la Promoción de las Directrices de Salud y Adolescencia																							
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social																							
RS-16 Acciones de Empleo (componentes A, B y C) (2001) / Plan Jefes y Jefas																							
RS-16 Políticas de Empleo y Capacitación Laboral (2001) / Acciones de Empleo (componente 2)																							
RS-17 Plan de Proyectos de Protección Social (TRABAJAR 03)	x			37.163.080																			
RS-18 Análisis y formulación de la Política de Seguridad Social	x			1.537.977			x																
RS-19 Programa de apoyo a la productividad y competitividad de las empresas		x		34.999.920																			
RS-20 Regulación y Regulación de la Política Laboral		x		17.761.725			x																
RS-22 Servicio Integral de Empleo (2001) / Regulación del Trabajo				6.531.912																			
RS-23 Acciones de Capacitación Laboral (componente 1)		x		151.333.372			x																
RS-23 Acciones de Capacitación Laboral (componente 2)				332.000																			
RS-24 Sistema Federal de Empleo																							
Ministerio de Salud				58.344.360																			
RS-17 Atención de la Madre y el Niño (componente infantil)	x																						
RS-17 Atención de la Madre y el Niño (componente materna)		x																					
RS-25 Atención Primaria de la Salud (componentes manuales)		x																					
RS-25 Atención Primaria de la Salud (componente columnas)		x		654.155			x																
RS-30 - Emergencia Sanitaria - rPNe																							
RS-30 - Emergencia Sanitaria - rPNe																							
RS-36 Atención Médica a los Beneficiarios de Pensiones No Contributivas																							
RS-99 Transparencia e Hospitalización																							
<b>Total</b>				<b>1.407.321.611</b>																			

\* Para los años 2001 y 2004 se ha aplicado un índice de precios combinado 50% IPC y 50% IPIM. Para los años 2006 y 2009 se ha aplicado un índice de precios combinado 50% IPC 7 prov y 50% IPIM



**Anexo****La deuda social en educación en Argentina (incluyendo formación para el trabajo)****Diseño de un modelo de estimación del costo de atención del derecho a la educación<sup>12</sup>****Graciela C. Riquelme  
Alfredo R. Monza****I. El contexto analítico para el diseño del modelo**

## 1. Ejes del análisis:

- (iv) la diferenciación social y económica de la población (lo que requeriría que el modelo contemple la desagregación de la DSE por quintil de ingreso de las familias);
- (v) la existencia de una segmentación institucional tanto educativa como de los programas sociales;
- (vi) la diferenciación espacial en la dotación de recursos del sistema educativo y de la formación para el trabajo (lo que requeriría que el modelo contemple la desagregación de la DSE por provincia).

## 2. Hipótesis (interpretativas, no supuestos alternativos para el modelo):

- (i) la falta de coordinación y superposición del gasto social genera ineficiencia en la implementación de los recursos y efectos negativos en la distribución de la educación.
- (ii) las políticas concertadas de atención entre áreas del gobierno local, provincial y nacional contribuirían a superar la fragmentación y la dispersión de recursos, pero implican problemas y tradiciones o culturas institucionales de muy difícil superación.
- (iii) la deuda social con la población por necesidades educativas (DSE) se vincula con la falta de garantías para el acceso, la no permanencia en los niveles, la no obtención de saberes significativos y la recuperación de los excluidos del sistema educativo.

## 3. Relevamientos sugeridos inicialmente:

- (i) Políticas y programas educativos. Nacional, provincial y local
- (ii) Políticas y programas de Desarrollo Social, Salud, Trabajo y otros
  - Instancias de atención financiadas por 1 y 2
  - Instancias de atención no financiadas por 1 y 2 (sector privado, agencias extranjeras; etc.)
- (iii) Fichas de relevamiento básico para estimar: atención, recursos docentes, recursos físicos;
  - etc. (revisar fichas de relevamiento del proyecto UBACyT F146).

<sup>12</sup> Riquelme, G. C. y Monza, A., con la colaboración de Herger, N. y Kodric, A. (2009) *Hacia el diseño de modelos de atención del derecho a la educación: antecedentes, informes de base y relatoría de reuniones de trabajo*". Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 24. CONICET. Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras (FFyL). UBA. Buenos Aires. Febrero-junio.

**II. Características básicas del modelo de estimación de la deuda social educativa**

4. Tratamiento de las necesidades (demanda social educativa). El modelo debería considerar:

(iii) estratos etarios de la población:

<u>Grupo A</u>	<u>Grupo B</u>
Hasta 3 años	18-24
3-4	25-29
5	(30-39)
6-12	(40-49)
13-17	(50-59)
	60 y más

(iv) características personales de la población:

- género
- nivel educativo alcanzado (condición de asistencia; último grado aprobado/años de escolaridad)
- diferenciación socioeconómica (niveles de ingreso; educación de los padres)
- localización espacial (ciudades, departamentos/partidos, provincias, regiones, país). La aplicación del modelo se limitaría al total nacional, dos provincias (Misiones y Santa Fe) y dos ciudades (Posadas y Rosario)

5. Tratamiento de la atención (oferta educativa). El modelo debería considerar:

(iii) sectores:

- sistema educativo formal para edades obligatorias
- educación de adultos (atención dentro y fuera del sistema formal)
- formación laboral

(iv) segmentación institucional educativa:

- perfil docente (tipo de títulos, antigüedad, etc.)
- recursos físicos (establecimientos, unidades administrativas docentes con espacios compartidos, equipamientos y materiales)
- horas de trabajo escolar (turnos, duración, curriculares, extracurriculares)

6. Componentes de la deuda social educativa

El modelo debería considerar los tres siguientes:

- (vi) incumplimiento de la obligatoriedad educativa legal (acceso y permanencia)
- (vii) “distorsiones” de los que asisten: repitencia, extraedad
- (viii) deficiencias de calidad de la educación

y tratar en forma complementaria en etapas posteriores:

- (ix) necesidades de la educación de adultos (incluye analfabetismo)
- (x) necesidades de formación laboral

7. Costos unitarios: deberían obtenerse de información secundaria de fuentes misceláneas (ver relevamientos) y de informantes clave.

8. Escenarios alternativos:

El modelo debería considerar un número reducido de alternativas para la satisfacción de la DSE, que se especificarían sobre la base de dos dimensiones:

- (i) Metas físicas (ejemplo, aumento de la cobertura)
- (ii) Costos financieros unitarios, en base a la modalidad y calidad de los recursos físicos que se requieran para satisfacer las metas