



## Deuda social educativa

Gasto social en Educación y atención  
del derecho a la Educación

GRACIELA C. RIQUELME - ALEXANDER I. KODRIC

# Deuda social educativa

## Gasto social en Educación y atención del derecho a la Educación

Programa Educación Economía y Trabajo  
Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación  
Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad de Buenos Aires



Diseño de Tapa: xxxxxxxx  
Corrección: xxxxxxxx  
Composición y armado: Mónica B. Oliveira

## ***Agradecimientos y Reconocimientos***

(A COMPLETAR CON LA INSCRIPCIÓN)

*Los autores Graciela C. Riquelme y Alexander Kodric quieren reconocer a Alfredo Monza el espacio y estímulo en las etapas iniciales del proyecto.*

*También agradecer la integración de Augusto Costa, quien fue clave para la puesta en marcha del proyecto.*

*Para la elaboración y análisis del cuestionario virtual contamos con el asesoramiento de Javier Curcio. La implementación técnica estuvo a cargo de Julián Castro Olivera.*

*La realización de la investigación contó con la incondicional colaboración del equipo PEET, agradeciendo especialmente a Natalia Herger.*

© 2013 Graciela C. Riquelme - Alexander I. Kodric  
© 2013 Ediciones Lumiere SA  
e-mail: info@edicioneslumiere.com

Printed and made in Argentina  
Hecho e impreso en la República Argentina

ISBN: (A COMPLETAR CON LA INSCRIPCIÓN)  
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723.

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, o su almacenamiento en un sistema informático, su transmisión por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia, registro u otros medios sin el permiso previo por escrito de los titulares del copyright.  
Todos los derechos de esta edición reservados por Ediciones Lumiere, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

## ÍNDICE

<b>Prólogo a cargo del Dr. Agustín Salvia</b> .....	11
<b>Introducción y Nota Preliminar</b> .....	17
<b>Capítulo 1</b>	
Gasto Social en Educación Política Educativa y Tendencias del gasto en los últimos veinte años .....	22
<b>Capítulo 2</b>	
La Deuda Social Educativa y el Derecho a la Educación: la importancia de los ejercicios de estimación de recursos para la planificación educativa .....	69
<b>Capítulo 3</b>	
Deuda Social Educativa en el periodo de post-convertibilidad: una estimación de recursos necesarios a nivel provincial .....	99
<b>Capítulo 4</b>	
Una operacionalización presupuestaria del modelo de atención de la Deuda Social Educativa: Diagnóstico y construcción de indicadores de evaluación Argentina 2001-2009 <sup>1</sup> .....	125

---

<sup>1</sup> La siguiente ponencia se inscribe en el marco del proyecto UBACyT F 151 “La Deuda Social en educación y formación para el trabajo en Argentina: diseño de modelos de atención del derecho a la educación”. Dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme (PEET-ICCE-F.FyL-UBA).

**Capítulo 5**

Programación Presupuestaria y Atención de la  
Deuda Social Educativa: diseño, elaboración y  
coordinación de políticas públicas ..... 159

**Bibliografía** ..... 189

## Prólogo

Sin duda, hacer efectivo el derecho a una educación de calidad constituye una pieza clave en dirección a superar tanto la reproducción de la pobreza como las persistentes desigualdades que fragmentan a nuestra sociedad. Actualmente, a pesar de los avances normativos y los crecientes esfuerzos económicos volcados sobre el sistema educativo, los resultados están lejos de ser los esperados, el deterioro continúa y el malestar social es cada vez más generalizado.

Es ante esta problemática que el Programa de Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires, bajo la dirección de la Dra. Graciela Riquelme, se ha centrado en el estudio sistemático de la “Deuda Social Educativa”, ofreciendo a través de los capítulos de este libro tanto información de diagnóstico como modelos de planificación que resultan fundamentales para quienes reconocemos la perentoria necesidad de un cambio de rumbo en la política educativa. En dirección a este cometido, resulta crucial intentar desentrañar –tal como hacen los autores de esta obra– los motivos del persistente deterioro y la creciente desigualdad que afectan al sistema educativo, así como formular las políticas y lineamientos necesarios para lograr una solución garante de los derechos vulnerados, a la vez que equitativa y sustentable en el marco de lo que demanda un modelo de desarrollo con inclusión social.

La noción de “Deuda Social Educativa”, definida en esta investigación como la cantidad de recursos necesarios para el cumplimiento de la finalización del nivel secundario de los niños, adolescentes y jóvenes que se encuentran excluidos del sistema, permite objetivar el problema en términos de aquello que el Estado –a través de todas sus jurisdicciones y con la participación del mercado y de la sociedad– debe poder proyectar en términos de inversión, planificación y gestión educativa en función de saldar dicha deuda,

teniéndose como parámetro el derecho a una educación de calidad para todos y la necesidad de emprender acciones compensatorias sobre los sectores sociales históricamente relegados.

En este punto, un hecho que destaca es la gran distancia existente entre lo que ha sido, por una parte, el esfuerzo volcado por los gobiernos nacionales y provinciales en materia de inversión educativa, sobre todo a partir del privilegiado escenario abierto después de la crisis 2001-2002 y, por otra parte, los resultados fallidos, además de selectivamente inequitativos, alcanzados finalmente en materia socioeducativa. Es frente a esta realidad al menos contradictoria que este trabajo de investigación constituye un novedoso y además valioso aporte tanto en materia de comprensión y modelización del problema como de orientaciones para la definición y diseño de políticas orientadas a poner en marcha un más inclusivo y justo sistema educativo.

En este marco, lejos de una perspectiva sólo preocupada en destacar los cambios normativos y la evolución que ha tenido el gasto social volcado hacia la educación, esta obra nos permite evaluar de manera analítica las inconsistencias que han acompañado a tales esfuerzos. De ahí que el foco de atención sea la responsabilidad que tiene el Estado sobre la población que ha sido y continúa siendo “expulsada” del sistema educativo. Ahora bien, sin duda, esta “deuda social educativa” está preñada de historicidad, siendo esto un aspecto que también este trabajo ha sabido recoger y poner en valor interpretativo. Es decir, los deplorables resultados socioeducativos no son “naturales” sino que han sido generados en un contexto de persistente inestabilidad económica y de fallidas decisiones políticas –tanto a nivel general como en el campo educativo– tomadas por los gobiernos y los actores económicos y sociales a lo largo de casi medio siglo de historia nacional.

A grandes rasgos es posible trazar las últimas tres décadas del siglo XX como un período inestable en materia económica, regresivo en materia social y particularmente nocivo en cuanto a las reformas introducidas por las políticas educativas. Este proceso dejó como saldo un sistema desfinanciado, fragmentado e incapaz de garantizar una educación de calidad para el conjunto de la población, ni mucho menos para las generaciones por venir. Pero pasada la crisis 2001-2002, en el marco de un nuevo contexto económico global, hemos pasado a ser testigos de una década de gran recuperación y crecimiento, a partir de lo cual ha sido posible multiplicar el gasto e introducir reformas orientadas a extender la escolaridad

y mejorar la administración de los recursos. Sin embargo, tampoco esta nueva etapa político-económica parece haber acertado en los resultados esperados ni haber estado a la altura de las responsabilidades que demanda la “deuda social educativa”.

Es en este punto donde creo corresponde hacerse una pregunta clave: ¿es posible que el Estado argentino no haya contado con un plan estratégico fundado en un diagnóstico acertado del problema y en metas socioeducativas claras a partir de lo cual orientar una asignación eficiente y equitativa de los recursos? El análisis de la evolución del gasto educativo según componentes y programas, durante las últimas dos décadas, lo cual se aborda en primer capítulo de este libro, nos permite tomar conciencia de esta notable ausencia de racionalidad en el manejo de la política socioeducativa y del gasto asociado a la misma. Aunque no haya reconocimiento público, el fracaso en materia de planificación educativa resulta por demás evidente. No sólo ya en función de garantizar de manera universal el derecho igualitario a una educación de calidad, sino también en cuanto a poder cumplimentar con metas mínimas de funcionamiento del sistema en todos sus niveles.

En esta línea, la investigación acierta sin duda al concebir al derecho social a una educación de calidad para todos como parámetro normativo a partir del cual orientar metas, definir acciones y evaluar resultados. Apoyados en esta perspectiva, el segundo capítulo de presente libro ofrece una serie de modelos analíticos orientados a medir el grado de incumplimiento acumulado que presenta este derecho, así como también a estimar los recursos necesarios para su debido cumplimiento. De esta manera, la información así elaborada permite una más precisa objetivación de la Deuda Social Educativa, es decir, de los recursos económicos necesarios para garantizar un efectivo cumplimiento del derecho de toda la población en edad de escolaridad a una educación de calidad. Por lo mismo, los resultados obtenidos trascienden el mero diagnóstico para constituirse en una herramienta de empoderamiento social, en tanto que disponer de tal información hace más racional y transparente la negociación política presupuestaria como la fijación de criterios para una mejor asignación de recursos.

Por otra parte, es sabido que las fuertes disparidades regionales existentes en el país hacen que los diagnósticos agregados sobre la problemática educativa a nivel nacional no sean representativos de la realidad que atraviesan las provincia más pobres, no sólo con respecto al nivel de cobertura y/o calidad de la oferta educativa,



sino también con respecto a los recursos necesarios para garantizar de manera universal una educación de calidad para todos. Al respecto sabemos que luego de la Ley de transferencia de servicios a las provincias, el financiamiento del sistema educativo ha pasado de ser un sistema centralizado a uno de tipo descentralizado a cargo de los gobiernos provinciales. En tal sentido, el tercer capítulo de este libro nos permite evaluar la creciente desigualdad que reproduce al sistema educativo federal a partir de identificar la inequidad de resultados alcanzados bajo este marco normativo, así como estimar la Deuda Social Educativa por jurisdicción y nivel de gobierno. Esta evidencia puesta así de manifiesto, es también una herramienta útil para la negociación social fundada en criterios racionales, así como para una más integral y justa planificación federal de la política educativa.

Siendo evidente que la masa de recursos invertidos por el Estado en la política social en general y en la política educativa en particular no presenta correspondencia con los resultados que arroja la realidad socioeducativa, es importante profundizar algunas herramientas analíticas para revertir esta contradicción. En tal sentido, un dispositivo útil a tal fin, tal como se hace en el capítulo cuarto de este libro, es la confección de un diagnóstico estimativo de la Deuda Social Educativa, para de esa manera establecer cuáles son las prestaciones que debe ofrecer el sistema educativo en coordinación con distintos organismos públicos. De esta manera, el análisis presupuestario 2001-2009 con base en un modelo matricial elaborado para este fin, le permite a esta investigación evaluar de manera desagregada el accionar efectivo en materia socioeducativa emprendido por el Estado a lo largo de la década. Las principales ventajas del análisis presupuestario por categoría programática radican tanto en la consistencia respecto a la fuente relevada como en la posibilidad de evaluar a lo largo de tiempo las continuidades y rupturas en términos diagramación de las políticas públicas en general y de las políticas educativas en particular. En este sentido, el análisis matricial de base presupuestaria se centra en una perspectiva multidimensional que pretende articular la dimensión de la planificación de la política educativa con la de la política social reconociendo, como segunda implicancia, que las distintas dinámicas del sistema educativo no operan como un compartimento estanco, sino por el contrario, en el marco de un sub-sistema interrelacionado con los demás elementos de la política pública. Asimismo, cabe destacar que para la realización de este tipo de análisis se requirió

un exhaustivo relevamiento presupuestario a nivel sectorial a lo largo del periodo.

A modo de ejemplo, tal como hace notar el último capítulo de este libro, la reciente Ley de Financiamiento Educativo ha representado un paso importante pero insuficiente para dar inclusión a aquellos que aún se encuentran fuera del sistema. Al respecto, resulta esclarecedor entender que siendo el objetivo central de la política educativa nacional mejorar el salario docente pagados por las provincias, esto per se no implica un mayor acceso o una mejor educación hacia la población. En tal sentido, se verifica que la jurisdicción provincial direcciona la mayoría de sus recursos hacia el sostenimiento del sistema educativo, quedándole poco margen de libertad para volcar recursos hacia una transformación del mismo o la atención de demandas específicas de su población. Por otro lado, el gobierno nacional que debería cumplir con tales objetivos, tampoco lo hace puesto que en concepto de educación su principal erogación se destina al complemento de salario docente hacia las provincias.

Ese tipo de situaciones me llevan a una conclusión personal inevitable: no parece posible saldar la deuda social educativa, es decir, garantizar el derecho a una educación de calidad para toda la población que requiere/necesita/demanda de este servicio, sin un cambio radical en la organización, la planificación y el modelo de financiamiento del sistema educativo en su conjunto. Las continuidades y rupturas en cuanto a las diferentes orientaciones programáticas que han acompañado al gasto educativo, así como la superposición de objetivos entre distintas jurisdicciones e incluso sectores del Estado constituyen un ejemplo evidente de la falta de una entidad pública capaz de asumir de manera decidida la función que le corresponde como garante de los derechos sociales. En este contexto, se entiende también el creciente predominio que ha asumido el mercado privado como principal estructurador de la oferta de servicios educativos de mayor calidad para unos pocos privilegiados, alejándose de su función complementaria del sector público.

Sin duda, es tiempo de elevar el horizonte de metas a alcanzar e instalar en la agenda social la efectiva puesta en acción de una nueva generación de lineamientos educativos capaces de atender las injusticias y las desigualdades generadas por los errores acumulados. En este sentido, las contribuciones de este trabajo de investigación no sólo se expresan en la objetivación metodológica de

la noción teórica de deuda social educativa –fundada en el derecho social a la educación–, sino también en un conjunto de novedosas herramientas orientadas a servir al diseño de mejores políticas socioeducativas y a una más eficiente coordinación interestatal e intersectorial de tales mismas.

En fin, es ésta una obra que no sólo propone y profundiza el diagnóstico político-institucional para entender la creciente inequidad e ineficiencia que atraviesa a nuestro sistema educativo, sino que también introduce en el debate público una serie de aspectos críticos poco abordados en materia de planificación y financiamiento socioeducativo. Todo ello se hace poniendo a disposición de los actores sociales un conjunto de herramientas analíticas que sin duda han de representar un aporte sustantivo al debate político e institucional que la sociedad argentina necesita darse para superar una deuda social por demás inaceptable. En este sentido, estoy convencido que este libro es un claro ejemplo de cómo los resultados de una investigación académica rigurosa pueden traducirse en recursos valiosos para la acción social transformadora.

*Dr. Agustín Salvia*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Investigador CONICET. Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social / IIGG-UBA. Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina / UCA.

## **Introducción**

Este libro es el producto final de las actividades de investigación del Proyecto UBACyT F 151 y CONICET PIP 00410 “La Deuda Social en Educación y formación para el trabajo en Argentina: Diseño de modelos de atención del Derecho a la Educación”, que fue financiado por la UBA y el CONICET en el marco del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET) del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la Facultad de Filosofía y Letras, avanzó en los últimos años en la evaluación de la programación presupuestaria del sector educación y de la aplicación de la función educación en otros sectores sociales durante la década de los 2000, generando una matriz de análisis de efectos directos e indirectos del gasto social.

El profundo deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos y de una sociedad cada vez más fragmentada y excluyente después de décadas de política neoliberal de ajuste y control social ha sido comprobado en numerosas investigaciones y estudios de la sociología, de la economía política y de la distribución. Los análisis sobre la política social y de empleo implementada durante ese período marcan que los numerosos programas focalizados actuaron como instancias de contención de la emergencia social pero sin alejarse de los objetivos de la reforma estructural ni afectar el funcionamiento del mercado de trabajo. De ahí que no tuvieron impactos sobre los índices de pobreza y desocupación que continuaron creciendo durante toda la década. Las políticas limitadas a los más pobres no sólo tienen un sesgo paternalista sino que conllevan el peligro de estigmatizar a los destinatarios.

Desde el campo de la economía política de la educación diversos estudios han planteado tanto la existencia de efectos distributivos negativos en la implementación de los recursos, como la existencia de inter-vínculos institucionales que compromete a diversos sectores, autoridades y actores que se entrecruzan a nivel nacional,

provincial y municipal. Particularmente a lo largo de la década del noventa, y como producto de las reformas que sufrieron tanto el sistema educativo como el mercado de trabajo, se ha conformado un mosaico de situaciones y proyectos sociales, de empleo y capacitación que, al no poseer coordinación alguna entre sí, han redundando en un conjunto de acciones fragmentadas unas de las otras.

Actualmente, si bien se reconoce que se ha expandido el acceso a la educación a través de la expansión de la matrícula, puede observarse que continúan persistiendo desigualdades muy profundas en el funcionamiento mismo del sistema educativo. En particular, la igualdad de oportunidades en educación debe considerar que la educación es un proceso social en el que el “cuánto” no se puede separar del “qué”. En otras palabras: existe un nexo ineludible entre distribución y contenido.

En este contexto, es que se ha reinstalado la problemática del derecho a la educación en diversos foros mundiales. Planteándose al mismo como derecho básico y que moviliza la presión pública sobre los gobiernos y la comunidad internacional para que se cumplan compromisos respecto al acceso a la educación básica libre, obligatoria y pública para toda la población (Foro Mundial de Educación, 2007; FLAPE; 2007). Específicamente en Argentina estudios recientes abordan las transformaciones ocurridas en nuestro país en torno al derecho a la educación, tanto en su dimensión jurídico-formal de cumplimiento efectivo, como desde la perspectiva de las barreras que cuestionan y desestabilizan las condiciones efectivas de realización de la promesa jurídica.

Desde distintos ámbitos de la política universitaria en el período más agudo de la crisis económica, política y social se comenzaron a construir propuestas para el desarrollo de un modelo económico-social que contemple tanto la dimensión del crecimiento económico como la de la distribución de la riqueza generada (UBA-Plan Fénix; 2002). En este marco se planteaba que la dimensión educativa resulta fundamental en la concreción de un proyecto estratégico de desarrollo económico-social fundado sobre la inclusión social y el bienestar del conjunto de la población (Plan Fénix, 2005 y 2006).

También, los observatorios sobre las condiciones de vida de la población se desarrollan en el país luego de la crisis del 2001 con diversas temáticas, perspectivas y niveles de análisis. En algunos casos se plantea el monitoreo de los niveles de déficit social en materia de desarrollo humano, entendidos como deuda social, así como estudios de base para el diseño e implementación de políticas

públicas (Observatorio de la Deuda Social); en otros se estudian las relaciones entre el estado, el poder y la educación en las provincias argentinas conjuntamente con propuestas para la participación en los presupuestos educativos provinciales y monitoreo del financiamiento educativo (CIPPEC); y finalmente existen instancias donde se realizan seguimientos de la conflictividad social y la evolución de la situación económica, social y política en diversos países de América Latina (OSAL CLACSO).

El presente libro intenta ser un aporte a la construcción del campo del Derecho de la Educación, entendiéndolo que la no atención del mismo representa un serio déficit o deuda del Estado para con sus ciudadanos. Con esta orientación, se interpretaron sus distintos determinantes proponiéndose además la construcción de una alternativa de medición de los efectos distributivos del gasto educativo organizado alrededor de cuatro ejes que reconocen la heterogeneidad social, la heterogeneidad económica y las diferencias territoriales en que se instalan los procesos sectoriales o institucionales a través del tiempo.

De esta manera, en el primer capítulo se propone analizar la evolución del gasto público social (GPS) y gasto público en educación (GPE) en Argentina en el lapso de los últimos veinte años, interpretando las tendencias del mismo a partir de las medidas de estado y de política educativa y las características de las reformas acontecidas durante el período. La idea ha sido revisar las orientaciones del gasto en términos de continuidades y rupturas de las políticas educativas y sociales. Nuestro principal hallazgo se orientó a mostrar retrospectivamente que no obstante el fuerte incremento de recursos destinados al sistema educativo en el período reciente, al no haber sido sometidos los mismos a un nivel de planificación en términos globales del sistema educativo, no se refleja dicho incremento en mejoras sustanciales respecto a metas y resultados. En otras palabras, la carencia de mecanismos regulatorios que establezcan coordinadamente los objetivos y funciones de cada jurisdicción (sumados a la inercia con que se ejecuta el gasto), son los que en última instancia ponen un techo sobre el rendimiento educativo de la población.

El segundo capítulo se centra en la estimación de la deuda social educativa a nivel nacional desde la perspectiva de la elaboración de ejercicios de estimación de recursos necesario para el cumplimiento del derecho a la educación. Sin duda, la elaboración de los distintos escenarios alternativos representa un ejercicio que pretende

poner de manifiesto la necesidad de enmarcar la problemática de la deuda social educativa desde una perspectiva de la planificación ya no sólo del sistema educativo, sino del conjunto de las políticas públicas vinculadas directa o indirectamente con el mismo. Por su parte, el planteamiento de una proyección de la atención de dicha deuda más allá del período presente implica conceptualmente la realización de un ejercicio que, de una parte, trasciende el mero escenario de esfuerzo relativo como proporción de un determinado monto de recursos y, de otra parte, reconoce en sus intenciones poner de manifiesto la necesidad de coordinación y programación futura para generar nuevas fuentes de recursos dinámicamente -y no simplemente convalidar la estructura de costos y financiamiento efectivamente evidenciados.

El tercer capítulo, hace foco sobre la problemática territorial de la deuda social educativa a través de la estimación de la misma desagregada para cada una de las jurisdicciones. Las fuertes disparidades regionales existentes en el país sugieren que el análisis agregado a nivel nacional no necesariamente es representativo o arroja conclusiones ajustadas a la realidad de cada provincia respecto a la problemática de la cantidad de recursos necesarios para la atención de la deuda social educativa.

Como principal conclusión puede advertirse que ya sea porque el volumen total de recursos implicado representa una magnitud muy grande como para que una sola provincia se haga cargo de tal responsabilidad, o bien porque el volumen total implicado, aunque relativamente pequeño, resulta insostenible de financiar con recursos propios sin resentir a otros rubros del gasto social, la intervención del gobierno central en dichas problemáticas es absolutamente necesaria. Con este planteo pretendemos mostrar hasta qué punto la problemática particular de la deuda social educativa de cada provincia es compatible (o no) con las distintas capacidades productivas de cada provincia, la desigual capacidad en la generación de recursos propios adicionales y la continuidad del actual régimen federal de coparticipación, pero también con las limitaciones institucionales propias de las carencias tanto de una planificación global del sistema educativo, como de gestión y administración de las distintas burocracias (tanto nacionales como provinciales).

El cuarto capítulo, representa una operacionalización matricial en base al modelo de estimación de la deuda social educativa formulado para el proyecto de investigación anteriormente mencionado. En este sentido, considerando los ejes, dimensiones y variables

de dicho modelo se procedió al análisis de los presupuestos educativos de la Administración Central desde el 2001 al 2009 y a la elaboración de indicadores que muestran la evolución de la deuda social educativa desde las diversas dimensiones planteadas. En este sentido, el análisis en base a una prueba preliminar de estos indicadores concluye que 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.

Por último, en el quinto capítulo, tiene por objeto presentar las problemáticas involucradas en los vínculos institucionales entre los niveles de gobierno respecto a la diagramación, implementación y coordinación de políticas públicas para la atención de la deuda social educativa. Las indagaciones se han visto reflejadas tanto en el diseño de un cuestionario dirigido a gestores de políticas públicas vinculadas con el sector educativo y la realización de entrevistas en profundidad a los distintos actores convocados. Las evidencias obtenidas muestran mejoras relativas respecto a la forma histórica de implementación de los programas durante de la década de los noventa (mayor predisposición al diálogo y adecuación de ciertas líneas programáticas a las necesidades específicas de cada territorio y mayores preocupaciones vinculadas a la problemática de la calidad educativa), aunque se advierten ciertas persistencias de corte estructural tanto en torno a la dispersión de fuentes de financiamiento, como respecto a las deficiencias de diagnóstico y evaluación de los resultados obtenidos y la planificación global del sistema educativo en el marco de la totalidad de la política social.

*Los autores*

*Graciela C. Riquelme y Alexander Kodric*

# Capítulo I

## Gasto social en Educación Política Educativa y Tendencias del gasto en los últimos veinte años

*Graciela C. Riquelme y Alex Kodric*

### Introducción

En la perspectiva del estudio de políticas públicas, el análisis del accionar del Estado y el destino del gasto público en diferentes sectores para el mismo grupo poblacional remite al papel del Estado de Bienestar en el uso de tales recursos, revisando la eficiencia y eficacia de los mismos para el logro de sus fines y objetivos de política educativa, social y laboral. Esto es un problema crónico del Estado de Bienestar junto a la existencia de una tradicional superposición de las esferas del gasto público social y educativo en el desarrollo de objetivos y acciones para la atención de la población..

El objetivo del capítulo es analizar la evolución del gasto público social (GPS) y gasto público en educación (GPE) en Argentina para el periodo 1987- 2007<sup>23</sup> y la interpretación de tales tendencias a partir de las medidas de estado y de política educativa y las características de las reformas acontecidas durante el periodo.

La idea es revisar las orientaciones del gasto en términos de continuidades y rupturas de las políticas educativas y sociales, verificando los rasgos de superposición del gasto entre los distintos ámbitos y jurisdicciones del Estado.

Ello requiere una relectura de los principales procesos y reformas acontecidas en Argentina en materia de política educativa desde finales de la década del ochenta hasta nuestros días en la

---

<sup>23</sup> Este artículo fue elaborado y editado como documento de trabajo del Programa de Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires en el 2008. Riquelme, G. C (en colaboración con Alexander Kodric) (2008) Superposición del Gasto Público en Educación y formación para el trabajo. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 21. 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.



perspectiva de la Economía Política de la Educación para llegar a la noción del derecho a la educación como un derecho social.

En la primera sección haremos una breve reseña de las distintas perspectivas teóricas que abordan la temática del rol del Estado argentino en el marco del periodo que pretendemos dar cuenta. En tal sentido veremos las interpretaciones que se realizan desde el campo de la economía política, la política social, la política educativa y la economía política de la educación.

En la segunda sección presentaremos una breve caracterización de la política económica y reformas del Estado, así como de las orientaciones y medidas de política educativa y social en las últimas décadas.

En la tercera sección nos abocaremos específicamente a la evolución del GPE en función de la presentación previa, corroborando a través de las variaciones en el gasto, la influencia de las medidas de política educativa, laboral y social y el aumento en la superposición del gasto entre sectores en relación a las funciones y objetivos en educación.

Por último, realizaremos un breve apartado con las conclusiones y reflexiones finales.

## **1. EL rol del Estado en torno al Gasto Público Social y Educativo: perspectivas interpretativas.**

### **1.1 La perspectiva de la Economía Política**

El presente apartado es una aproximación a las distintas visiones desde la economía política acerca del accionar y rol del Estado argentino desde finales de la década del ochenta hasta nuestros días en materia de gasto público social (GPS). Revisaremos las que creemos son las dos vertientes interpretativas más usuales: por un lado el estado neoliberal, que fundamentalmente se sustenta en los principios del viejo estado liberal de los albores del capitalismo y, por otro lado, la perspectiva del estado de bienestar (EB) que generalmente, en materia de teoría económica, se asocia al pensamiento de raíz keynesiana.

Al identificar el primer sub-periodo de nuestro análisis –finales de los ochenta, advenimiento del periodo de reformas estructurales- nos enfrentamos a un problema no menor: si bien el conjunto de reformas de principios de los noventa claramente pueden

asociarse con el accionar neoliberal, no es tan claro que el periodo de los ochenta se asocie estrictamente a un accionar de EB.

Una vez pasado el entusiasmo por el retorno de la democracia en Argentina a principios de los ochenta, se empezaron a hacer cada vez más evidentes las consecuencias de las reformas de carácter estructural implementadas durante la dictadura militar (particularmente el alto nivel de endeudamiento del Estado como forma central de valorización del capital financiero). En este sentido, si bien a lo largo de este periodo pueden advertirse la recuperación y reivindicación de determinados derechos en materia político-social junto a la implementación de planes económicos de corte heterodoxo, las crisis en la balanza comercial, las reiteradas caídas en la recaudación fiscal, la creciente inflación de carácter estructural y la incidencia de la desocupación y –sobretudo– subocupación (Basualdo; 2006) impusieron límites reales a un verdadero proceso de redistribución progresiva del ingreso (característica, a nuestro entender, esencial del EB).

No obstante esta aclaración, es preciso remarcar que la justificación y el discurso político que fundamentó las reformas de carácter neoliberal de principios de los noventa apuntaban a dicha caracterización: se asociaba el funcionamiento del EB con altos niveles de endeudamiento producidos por un creciente gasto que sostenía una estructura ineficiente en términos económicos y paternalista en términos políticos, pero que ya desde el último quinquenio de los ochenta no se caracterizaba por la austeridad impuesta desde el ajuste fiscal.

Particularmente en materia de política económica este discurso relacionaba los desequilibrios macroeconómicos con la expansión del gasto estatal más allá de las posibilidades “reales” de recaudación fiscal que, en el marco del EB derivaba en una emisión monetaria excesiva, provocando espirales inflacionarias que desestabilizaban el orden “natural” de relación entre los factores de la producción (precios relativos).<sup>24</sup>

En última instancia lo que se alega es que, de una parte, el crecimiento del gasto público restringe la oferta total de mercancías y, por lo tanto, la acumulación de capital de próximos periodos y,

<sup>24</sup> Es claro que estos argumentos son los fundamentan las posteriores formulaciones acerca de la no necesidad de subsidios que, no sólo genera ineficiencias en términos que la población adquiriría bienes a precios superiores a los de “equilibrio”, sino que también altera las “naturales” ventajas comparativas (conforme a su dotación inicial de factores de la producción).

desde el lado de la demanda agregada, un aumento del consumo produce un efecto inflacionario vía presión sobre la oferta fija. Es claro que en esta concepción acerca el accionar del Estado resulta externo al proceso de producción social de riqueza y, por lo tanto, el aumento de su participación/"intervención" provoca una restricción sobre el desarrollo "natural" y "emprendedor" de los individuos "productivos" pertenecientes a la sociedad civil.<sup>25</sup>

Al mismo tiempo, en torno a la distribución del gasto, se alegaba principalmente aquellos años que, al margen de cuantía, el mismo era inequitativo puesto no estaba dirigido hacia aquellos que lo precisaban es decir, salvo determinadas excepciones, el gasto del Estado era usufructuado por individuos que podían satisfacer esas necesidades al margen de los gobiernos (PRONATASS, 1990). En consonancia con estos argumentos, en el segundo año del gobierno menemista, se implementaron dos importantes transformaciones desde la esfera del Estado: la venta de gran parte de los activos públicos y un proceso de transferencia de las responsabilidades del nivel nacional a las jurisdicciones provinciales (principalmente). El objetivo de estas reformas era achicar al máximo los gastos del Estado limitando su rol central y así garantizar el pago de los intereses de la deuda y préstamos, todo ello dadas las exigencias del ajuste fiscal de los organismos internacionales que objetaban el papel del EB y su expresión en el gasto social.

En la interpretación de la Economía Política, los resultados de tales reformas fueron objeto de la literatura especializada. Desde una perspectiva keynesiana (en sus diversas ramas) la crítica señalaba la no existencia de mecanismos de autorregulación del sistema mercantil como un todo. Más aún, dada la apertura irrestricta de la economía junto a un proceso de endeudamiento y sostenida apreciación cambiaria se verificó un cambio la forma de valorización y acumulación de capital de la economía argentina, generando la existencia y persistencia de nuevos equilibrios en el mercado de bienes y servicios sin que ello implicara una plena utilización de sus factores (fundamentalmente la fuerza de trabajo).

El retiro del Estado en su función de regulador de la vida económico-social finalmente golpeó directamente sobre las condiciones de vida de la mayoría de la población, subrayándose primordialmente que su accionar respecto a la totalidad del sistema productivo no es

<sup>25</sup> Creemos que esta posición se resume principalmente en los argumentos esgrimidos por Adam Smith en "La riqueza de las Naciones" principalmente el capítulo referido a la problemática acerca del trabajo productivo/improductivo.

neutral o similar a la de cualquier otro componente de la demanda agregada.

## 1.2 La perspectiva de la política social

La aplicación del modelo neoliberal en Argentina durante la década del noventa contribuyó a generar altos niveles de desempleo estructural junto a un crecimiento extraordinario de los niveles de pobreza del común de la población. En materia de política social, desde el Estado surgieron diversas formas de pretensión "paliativa" respecto a aquella situación. En concreto, al mismo tiempo que de manera estructural se reafirmaban mecanismos de exclusión y endeudamiento, se comenzó a aplicar una lógica (congruente con el modelo en términos generales) de subsidiariedad, fragmentación y focalización de la población que sufría aquellas consecuencias (Golbert, 1996; Riquelme, 1998, Riquelme; Herger y Langer; 2005).

Específicamente una de las primeras referencias bibliográficas que sostuvieron este discurso fue planteada por el grupo PRONATASS. Este grupo a principios de los noventa confeccionó un documento que describía la situación en la que (en ese momento) se encontraba el GPS a nivel agregado y, en particular, cada uno de sus componentes. Revisando los ejes fundamentales del documento, creemos que el mecanismo fundamental que subyace sobre el mismo es (bajo criterios de eficiencia y eficacia walrasiana) el de redistribución interna de recursos dados para, a través de una mejor asignación focalizada hacia a aquellos que más lo necesitan, se pudiera aumentar la eficiencia "real" del GPS y, en consecuencia, su impacto global sobre el conjunto de la economía.<sup>26</sup> A los fines de nuestro trabajo, quisiéramos remarcar dos conceptos que creemos centrales y se desprenden del documento: la fragmentación en torno del GPS, y la carencia de programación del mismo.

Cabe señalar que, por un lado, la descentralización provoca mayores niveles de dispersión del gasto en tanto que nada asegura que las decisiones que toma cada organismo converjan en el nivel "óptimo" que requiere el sistema para su funcionamiento. En este sentido, la dispersión de las partidas presupuestarias puede interpretarse como una forma de no cubrimiento de las necesidades

<sup>26</sup> Es claro que esta argumentación supone una visión estática respecto a la distribución alternativa de los recursos en donde no existen efectos "multiplicadores".



básicas reales o bien como una superposición en los recursos asignados. En cualquiera de los casos si efectivamente, tal como muestra el documento de PRONATASS, la relación de GPS/PBI es relativamente alta respecto a otros países, podemos concluir que la mayor descentralización en el marco del GPS argentino se traduce en una creciente dilapidación de recursos económicos (por el lado de la oferta) y un acceso segmentado determinado por la situación socio-económica de los individuos (por el lado de la demanda). Sin embargo, a diferencia de lo propuesto por el documento, creemos que esta dilapidación no es asociable al “mal” funcionamiento del Estado, sus posibles actos de corrupción o mala “gestión” de fondos. Alternativamente pretendemos mostrar en el transcurso del trabajo, que la “dilapidación” posee causas mucho más profundas y estructurales que están asociadas justamente al comportamiento imitativo del Estado respecto la forma de asignación de recursos que se sustenta en la lógica del mercado. En última instancia, nos estamos refiriendo a una vieja crítica al sistema teórico de equilibrio general walrasiano: a mayores niveles de descentralización, nada asegura que la sumatoria de las partes nos brinde un todo coherente y orgánico.

Desde la perspectiva walrasiana las ofertas y demandas globales de la economía están dadas por las sumatorias de los comportamientos individuales de los productores y consumidores. Cada uno de ellos -guiados únicamente por el deseo de maximizar el beneficio o la utilidad- expresan sus deseos en el mercado como forma de producción y consumo de bienes. De esta manera la oferta y demanda total se enuncian como el resultado de las ofertas y demandas individuales y ellas, a su vez, son representación del mejor estadio social posible -en tanto fueron resultado de los mecanismos antes descritos-.<sup>27</sup>

A esta perspectiva de la economía, posteriormente Wilfredo Pareto añadió que el punto de equilibrio general obtenido es a la vez un punto óptimo en términos sociales. Es decir, que la solución derivada de las operaciones de mercado resulta ser la más eficiente como mecanismo de asignación de recursos. En este sentido se asegura que un óptimo es aquella situación en la cual no se puede mejorar la situación de ningún agente sin perjudicar la de otro.

<sup>27</sup> Para esta construcción teórica se añaden además determinados supuestos como por ejemplo estructura de mercado de competencia perfecta.

A los fines de este trabajo nos interesa remarcar la crítica por la cual en tanto cada uno de los agentes actúan sin ninguna clase de coordinación entre sí acerca de qué, cómo y cuánto producir, nada asegura que los recursos sociales empleados en la reproducción social sean los que efectivamente requiere la sociedad como conjunto para satisfacer tales propósitos. Por lo tanto, nos encontramos con un sistema de producción y asignación de recursos que intrínsecamente en su funcionamiento abre la posibilidad o bien a una situación de escasez o bien a una situación de sobreproducción de recursos.

En este sentido si el Estado, a través de la ejecución y asignación del gasto social, tomara como propia y replicara aquella lógica del mercado el diagnóstico acerca de las fallas en su funcionamiento podría ser análogo al presentado en el párrafo anterior. Es más, si los niveles de superposición del gasto fueran lo suficientemente altos, podría incluso ocurrir que las demandas sociales totales insatisfechas fueran cubiertas con una re-distribución del total del gasto (sin necesidad de su incremento neto). De esta manera, creemos que en este -y sólo en este- sentido el aporte conceptual que nos brinda el grupo PRONATASS reside principalmente en mostrar los problemas asociados a financiar un aumento neto del gasto total ante una estructura per se deficiente respecto a sus mecanismos de asignación.

Respecto al concepto de programación, nuevamente, creemos importante la enunciación e intento de exigirle al Estado una racionalidad y coherencia respecto a las instancias de objetivos, metas y ejecución de las políticas sociales diagramadas. Sin embargo, nuevamente, las propuestas y recomendaciones que realiza el grupo PRONATASS tienden hacia la aplicación de mecanismos de cuasimercado como los que, paradójicamente, le otorgarían al Estado esa mayor racionalidad. Es decir, se intenta aplicar como “antídoto” aquellos “remedios” que, justamente, han generado los “males”.

Por su parte, desde el ámbito académico y sindical, como respuesta a estas posturas de “ajuste” y “achicamiento” de los gastos fiscales conjuntamente con la implementación de políticas sociales de carácter neoliberal, a lo largo de toda la década de los noventa surgieron una gran cantidad de críticas respecto al accionar que efectivamente estaba tomando el Estado y sus consecuencias para la sociedad toda. Algunas de las mismas ya han sido presentadas en párrafos anteriores, no obstante, desde el campo de las políticas

sociales, presentaremos algunos aportes del grupo CIEEP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas).

Dicho grupo desde principios de los noventa ha estado produciendo documentos en los cuales se pone el acento de la temática de las políticas sociales no como algo “separado” o escindido de la realidad económico-social argentina, sino más bien como una consecuencia de la forma de reproducción que la misma adopta. En tal dirección se muestran las contradicciones del funcionamiento y políticas sociales implementadas del Estado argentino de la década del noventa no sólo como una consecuencia derivada de la lógica exclusiva particular implementada por dicho Estado en aquellos años, sino también asocian aquellos problemas a un funcionamiento estructural de las economías subdesarrolladas en términos socio-productivos.

En este sentido, se presenta a la esfera de las políticas sociales, como una forma particular compatible con un determinado modo de acumulación implementado en toda América Latina durante los años noventa. En tanto las formas de acumulación de capital de las economías sub-desarrolladas no logran la expansión suficiente a una determinada escala nacional que logre sostener e impulsar la demanda de trabajo, la caída de los ingresos de los trabajadores, el empleo precarizado y el desempleo son las variables de ajuste con que cuenta el capital (como relación social) para lograr tasas de ganancia a niveles “normales” (incluso en los periodos de crecimiento económico).<sup>28</sup>

Desde esta perspectiva el campo de las políticas sociales vendría a atender estos “efectos colaterales” y, por lo tanto, su diagramación se haya en absoluta concordancia con aquellas formas generales de funcionamiento social. Primero estableciendo que el financiamiento de políticas sociales debe estar acotado a los efectos del crecimiento económico (teoría del derrame) y no a una redistribución del ingreso<sup>29</sup> y, segundo, estableciendo que los ingresos derivados de

<sup>28</sup> Esta línea argumental esta relacionada principalmente con los escritos de Rubén Lo Vuolo. Por citar algunos trabajos, se recomienda ver Lo Vuolo (1990); Lo Vuolo (1997) y Lo Vuolo (2005)

<sup>29</sup> Al respecto, en Lo Vuolo (1997) se argumenta que, en tanto las nuevas sociedades son capaces cada vez más de generar cantidades crecientes de riqueza con un menor tiempo de trabajo insumido, las problemáticas actuales relacionadas con la pobreza no están asociadas a la “producción neta” de mercancías (lo que implicaría aceptar el postulado de la escasez), sino más bien a un problema de distribución de tal riqueza generada. Esto se confirmaría al observar que los ingresos per capita han crecido en todo el mundo, a pesar que el bienestar de los individuos no.

la implementación de subsidios a los individuos debe estar acompañada con alguna clase de prestación de los mismos (para no desalentar su responsabilidad y demostrar que tienen voluntad de trabajar y merecen ser atendidos). Sin embargo, el sesgo moral hacia la contraprestación como forma necesaria de hacer efectivo el subsidio en realidad esconde un propósito mucho más profundo: es la forma que el capital encuentra para reconocer y distinguir -en el ámbito de la fuerza de trabajo- entre “...trabajadores esforzados y vagos, entre reemplazables e irremplazables, entre capaces e incapaces [...] la gente se clasifica por sus posesiones, por sus propiedades y no por sus comunes condiciones de ser humano...”.<sup>30</sup>

En Lo Vuolo, R ( 1998) se plantea que esta segmentación en torno a la población a atender es consecuencia del cambio de concepción y accionar del Estado (producto de la crisis del modelo de Bienestar hacia finales de la década del ochenta). Se fundamenta que mientras en el Estado de Bienestar la redes de seguridad social se sustentaban sobre la base de la seguridad laboral, en el nuevo Estado Neoconservador<sup>31</sup> se ha fragmentado esta identidad diferenciando por un lado aquella porción de la población que usufructúa servicios básicos y por otro, la porción de la población que tiene capacidad de satisfacer su demanda (lo que representaría un gasto innecesario el financiamiento vía fuentes públicas). De esta manera la sociedad queda dividida entre quienes pueden pagar los servicios públicos de forma privada y quienes usufructúan de los servicios públicos y, dada su condición de pobreza, no pueden pagar por ellos. La acción del Estado debe estar únicamente dirigida a estos últimos.

Por último, relacionado con el anterior fundamento de focalización en el nuevo Estado Neoconservador, encontramos los trabajos de Barbeito, A; Lo Vuolo, R.; Pautassi, L; Rodríguez Enriquez C. (1998) y Golbert (1996). En el primero se discute principalmente con las acepciones corrientes que se le da a los conceptos de eficiencia y eficacia como formas de evaluación de los impactos de las políticas sociales, postulándose que dichos conceptos no son válidos como forma de evaluación entre determinados procedimientos en relación a una función objetivo. Por el contrario, el trabajo plantea que estos conceptos (eficiencia, eficacia) poseen una diferenciación en cuanto a lo qué están evaluando (mientras la eficiencia se centra

<sup>30</sup> Lo Vuolo (1997; P 45).

<sup>31</sup> Se sigue la terminología planteada por Lo Vuolo, Barbeito (1998)

sobre la evaluación de los procedimientos en sí mismos, la eficacia evalúa la relación entre dichos procedimientos respecto a una determinada función objetivo). El sentido de esta diferenciación es claro: un procedimiento puede ser eficiente, pero absolutamente ineficaz respecto a los objetivos que pretenda cumplir y “*cuando se evalúan los procedimientos, se debe tener necesariamente en cuenta ambos valores y ser conscientes de que puede existir un trade-off<sup>32</sup> y hasta conflictos entre ambos...*”. En tal dirección la propuesta de una forma alternativa en la evaluación e implementación de las políticas públicas debe estar sujeta a una evaluación respecto a un conjunto más amplio de objetivos en los cuales no siempre su eficiencia interna de cada uno de ellos dan como resultado una eficacia en la implementación en términos globales.

Por su parte en Golbert (1996) se critica los fundamentos de focalización y descentralización en la confección de los programas sociales. Se muestra principalmente que si el diseño de los programas se realiza bajo objetivos no coordinados entre sí podrían existir diversos problemas de “filtraciones” respecto a los recursos asociados a los mismos. Estas “filtraciones” estarían relacionadas con la existencia de una multiplicidad de programas que conjuntamente con la inespecificidad de sus objetivos centrales, la ambigüedad de sus criterios de selección respecto a los beneficiarios y los altos niveles de fragmentación institucional, aumentan la posibilidad de duplicación de objetivos, recursos y beneficiarios de los programas sociales por un lado, al mismo tiempo que, por su carácter focal, excluyen a otra parte de la población.

### 1.3 La perspectiva de la Economía Política de la Educación

En el presente apartado intentaremos hacer una breve reseña de las distintas temáticas abordadas por este campo de conocimiento a lo largo de a nuestro periodo de interés.

Para comenzar, uno de los antecedentes que quisiéramos marcar es el artículo Beccaria-Riquelme (1985). El mismo si bien se refiere fundamentalmente a los efectos distributivos del gasto público social, contiene un extenso análisis en torno al campo del gasto público en educación. A los fines del presente capítulo, nos parece relevante marcar que en dicho artículo ya se marcaba la tendencia

de descentralización del gasto público en educación del Gobierno Central hacia las provincias (principalmente las partidas en concepto de la educación primaria) desde fines de los años setenta.

Por su parte, en el año 1992 se implementó una nueva transferencia del sistema educativo a las provincias (que abarcaba además de la educación primaria, la educación secundaria). El discurso que fundamentó la implementación del traspaso apuntaba a generar una mayor eficiencia en el gasto, además de un incremento en la representatividad y democratización del sistema educativo. En otros términos, se fundamentaba que la atomización del sistema educativo es –en sí misma– una herramienta que permite reflejar las preferencias de la población dados los requerimientos de cada jurisdicción.

Respecto a las consecuencias de dicho traspaso, junto con la implementación de la Ley Federal de Educación del año 1993, de las múltiples dimensiones abordadas por la literatura, nos interesa remarcar que la implementación de este modelo ha traído aparejado no sólo la acentuación de la desigualdad y fragmentación del sistema como un todo, sino también que, a través de la exaltación en la presentación de proyectos por parte de grupos de escuelas o instituciones para lograr obtener recursos, se han generado mecanismos de asignación de recursos con características de cuasimercado. De esta manera las instituciones terminaban compitiendo por fondos vía concursos públicos y por lo tanto, replicando las lógicas tradicionales de competencia del intercambio de mercancías (Riquelme, 1998; Riquelme, 2000 y Riquelme; 2003).

Por su parte, en Riquelme (2000) y Riquelme (2003) también se mencionan determinadas especificidades de la aplicación de la reforma educativa en Argentina. La reforma a pesar de promulgar el “achicamiento” del Estado, lejos estuvo de “reducirse” el gasto en términos totales. Más bien se ha asistido a una transferencia y tercerización de funciones que dispersó la oferta educativa a través de una “apología” de las instituciones muchas veces creadas sin ninguna coordinación y articulación entre sí. Siendo, por lo tanto, la combinación de la expansión neta de recursos junto con una visión asistencialista y compensatoria en materia de política social los que abren la posibilidad a la superposición del gasto en términos de funciones y población objetivo (Herger; 2007).

En esta dirección también se sitúa la crítica de Beccaria y Carciofi (1996) respecto a la forma de implementación de la reforma integral del Estado de aquellos años. En este trabajo se muestra que

<sup>32</sup> Barbeito, A; Lo Vuolo, R.; Pautassi, L; Rodríguez Enríquez C (1998; p. 16).

la reforma del Estado de principios de años los noventa implicó un cambio de política económica en el cual se pasa de un modelo universalista con inestabilidad macroeconómica y déficit fiscal a uno de focalización y cierta estabilidad macroeconómica (durante los primeros años). Sin embargo este cambio modelo, en el ámbito de las políticas públicas (frente al relajamiento de la crisis fiscal) evidenció que existen determinados problemas en el diseño y gestión en las diversas esferas del Estado. En este sentido la crisis de los años ochenta del Estado de Bienestar (vía déficit fiscal) únicamente puso de manifiesto de manera exacerbada aquellas contradicciones que, de ninguna manera, fueron suprimidas con la sola reforma y cambio de modelo del Estado. Es más, en tanto el nuevo modelo de gestión en Argentina se ha implementado de manera acelerada y sin la correcta preparación a las administraciones provinciales de sus nuevas funciones, en muchos casos las consecuencias negativas en torno al accionar del Estado en la atención de las demandas sociales se ha incrementado.

Desde otra perspectiva, y como consecuencia de aquellas desigualdades y dinámicas de exclusión, también ha surgido una amplia literatura referida a las temáticas relacionadas con el financiamiento de la educación. Especialmente en consideración acerca de si el esfuerzo en materia de recursos destinados es congruente (o no) con el cumplimiento del Derecho Básico a la Educación que todos los individuos poseen únicamente por ser tales<sup>33</sup>. No obstante, en tanto el abordaje mismo de esta temática no es uniforme, creemos que resulta necesario distinguir los distintos marcos conceptuales sobre los que se sustenta cada argumentación.

Por un lado encontramos una línea de trabajos que trata el financiamiento educativo bajo una perspectiva agregada y que abarca a varios países (generalmente perspectivas continentales). Tal es el caso de IPE (2003); UNESCO (2004); CEPAL (2005) y Morduchowicz (2007).

Respecto a la temática del financiamiento a la educación a nivel nacional encontramos por un lado el, ya mencionado, trabajo de Beccaria-Riquelme (1985), donde además de una evaluación del GPS, se realiza un estudio de la evolución e impactos distributivos del GPE y, una vez iniciada la reforma, encontramos una gama trabajos confeccionados por Ministerios Nacionales dentro de los

<sup>33</sup> Respecto a la justificación de la Educación como un Derecho Social y básico a todos los individuos ver Paviglianiti, N (1993) y Riquelme (2005).

cuales se destacan los de la Secretaria de Programación Económica (Ministerio de Economía) y los de Alejandro Morduchowicz (Ministerio de Educación).

Los primeros hacen referencia principalmente a la estimación del costo fiscal tributario destinado a sectores sociales. Allí se intenta computar no sólo el gasto directo (vía Gasto Público Social), sino también los impactos indirectos de los subsidios producto de las exenciones tributarias. Otro de los trabajos, vinculado con esta temática, hace referencia a los impactos redistributivos de dicho gasto, mostrándose como conclusión principal que el gasto social posee una direccionalidad hacia los sectores de menores ingresos (Secretaria de Programación Económica 1999 y 1999b).

Por su parte los trabajos de Alejandro Morduchowicz para el Ministerio de Educación (1996; 1997; 1999 y 1999b) intentan captar las particularidades del sector educativo desde una perspectiva de nivel provincial, sus costos intrínsecos asociados y los niveles de eficiencia y eficacia con que opera el sistema.

Por último, ya analizando la situación comparativa del financiamiento antes y post-reforma encontramos los trabajos de Riquelme (2000) y Lindenboim (2005). En Riquelme (2000) se hace una evaluación en términos de metas y objetivos de la reforma educativa de los noventa, además de marcar los cambios intrasectoriales de participación del financiamiento recibido por los distintos niveles educativos, mientras que Lindenboim (2005) hace foco sobre un ejercicio cuantitativo respecto al cumplimiento (o no) de la Ley de Financiamiento Educativo.

Por otra parte, existe una línea de trabajos (principalmente confeccionados por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento –CIPPEC–)<sup>34</sup> que, haciendo énfasis en el sistema educativo, intentan establecer la relación de este subsistema con políticas más abarcativas de carácter fiscal. En general, estos trabajos están orientados a dar cuenta de la especificidad del sistema educativo argentino, marcando que fundamentalmente las desigualdades del sistema educativo están relacionados con una desigual relación entre carga fiscal y re-distribución de los ingresos fiscales entre la jurisdicción nacional y las provincias (en particular refiriéndose al Sistema de Fondos Coparticipables).

<sup>34</sup> A modo de ejemplo ver Kweitel; Koffsmo, Marongiu, Mezzadra, Rivas, Rodríguez del Pozo (2003) y Rivas (2007).



Sin embargo, creemos que al focalizar la problemática específica del sistema educativo argentino como un problema netamente fiscal y legal (separado del sistema de reproducción social y modo de acumulación) se pierde de vista el contenido mismo de la problemática: las distintas capacidades productivas que tiene cada provincia son las que determinan sus posibilidades de generación de riqueza y, en última instancia, las posibilidades de atender (vía indirecta) distintas demandas sociales. En otros términos, simplemente pretendemos marcar que a nuestro entender el problema central entorno a la promulgación de un sistema basado en la organización descentralizada es que las distintas jurisdicciones del territorio argentino poseen -per se- una capacidad diferenciada de generar riqueza y, por lo tanto, de atender potencialmente de manera atomizada las diversas demandas sociales de cada una de sus poblaciones.

Esta perspectiva es sobre la que creemos que se hace hincapié en los trabajos de Riquelme (1997); Riquelme (2003); Riquelme y Herger (2006) y Riquelme (2007). Primero reformulando el concepto de programación (introducido por el grupo PRONATASS) y segundo marcando como foco principal de la problemática del sistema educativo la escasa planificación en términos globales sobre la que opera el mismo.

En estos trabajos se reconoce la necesidad de racionalidad y previsibilidad en el accionar del Estado, aunque la misma no está acotada a la unidimensionalidad del mercado como mecanismo de asignación de recursos. Muy por el contrario, la racionalidad del Estado está ligada al reconocimiento de las tensiones entre los distintos niveles jurisdiccionales, a la vez, que su componente determinante respecto a las heterogéneas capacidades productivas y sociales de los distintos territorios de la Argentina. Este desarrollo, per se, nos lleva por un lado a considerar la intervención de múltiples actores que poseen diversos márgenes de acción a nivel institucional, y por otro lado -complementariamente- a asociar el concepto de programación con la (necesaria) articulación de las demandas de estos sectores.

Por otra parte, desde el punto de vista del vínculo entre el sistema educativo y el sistema productivo, el concepto de programación hace referencia a la planificación a cargo del Estado de aquellos sectores que aseguren un sendero de desarrollo económico-social sustentable. En este sentido se propone una inversión de la lógica implementada en la década de los noventa. En vez de acoplar la

educación a “demandas focales siguiendo los mecanismos de demand driven”<sup>35</sup>, se recomienda establecer objetivos y metas bajo una lógica de planificación de las políticas de educación y formación para el trabajo como prioridades de largo plazo.

Más recientemente encontramos una línea de trabajos que pretenden, desde un sustento cuali-cuantitativo, operativizar modelos de estimación de la deuda social educativa. En este sentido encontramos en Riquelme (2007) y Morduchowicz (2008) primero un intento por delimitar los universos de población a atender y segundo establecer un vector de costos que sea capaz de representar sobre la población seleccionada el financiamiento total necesario para cubrir la deuda en educación. En el caso de Riquelme (2007), luego de una caracterización acerca de la situación particular económico-social de Argentina y sus vínculos con la diagramación de políticas educativas, distribución y financiamiento, se aborda el cálculo cuantitativo tomando en cuenta distintos escenarios en términos de universo de individuos a incluir y el financiamiento adicional tentativo que ello supone (sea en gastos corrientes como gastos de infraestructura). Mientras que en el caso de Morduchowicz (2008) el trabajo se centra sobre un modelo normativo el cual supone una discusión previa acerca de los fines, objetivos y sustento teórico de los distintos elementos a tener en cuenta para la diagramación del modelo mismo.

## 2. Tendencias del Gasto Público Social y Gasto Público en Educación (1987-2006)

En el presente apartado se bosquejan los rasgos centrales de las tendencias del gasto público social y el gasto público en educación junto al análisis de las principales reformas políticas acontecidas durante el periodo. Presentaremos en primera instancia un cuadro interpretativo que pretende reflejar los rasgos salientes de las políticas de cada gobierno, para luego pasar a un análisis de dichos periodos en torno a la evolución general del GPS y el GPE.

<sup>35</sup> Riquelme y Herger 2006. p. 25-26

## 2.1 El accionar de los distintos gobiernos en materia de política económica y gasto público en educación

El interés del apartado es revisar la relación entre el Estado, el gasto social y el gasto en educación respecto a la política educativa implementada en los últimos veinte años (las transformaciones del rol y accionar del Estado desde la recuperación democrática hasta nuestros días). Este recorrido se inicia en 1984, nueva etapa política del país, junto a las demandas sociales al Estado de Bienestar que -paradójicamente- se veía comprimido por el contexto de crisis y austeridad macroeconómica. Luego sucede la efectiva implementación del programa económico neoliberal de la década del noventa que derivó en la crisis económico-social de los años 2001-2002, hasta la presente etapa que, al menos desde el campo del discurso y ciertas acciones, sustenta la recuperación económica en un modelo en donde el Estado recupera ciertas facultades de intervención y regulación sobre la vida económica-social

### Cuadro 1. Principales acciones del Estado en materia de política económica y financiamiento del Gasto Público en Educación según los distintos Gobiernos (1983-actualidad)

Periodo	Gobierno	Accionar y características del Estado en materia de Política Económica	Principales eventos en materia de política educativa y financiamiento del Gasto Público en Educación (GPE)
1983-1989	Raúl Alfonsín	- Altos niveles de inflación estructural (hiperinflación 1989) - Déficit fiscales recurrentes	- Incremento de la matrícula (secundaria y universitaria) y estancamiento del GPE - Modificaciones curriculares de ciclos orientados y con salida laboral para bachilleratos
1989-1999	Carlos Menem	- Programas económico neoliberal - Venta de activos públicos - Ley de Convertibilidad - Altos índices de desocupación y pobreza - Altos niveles de endeudamiento, déficits fiscales y de balanza comercial.	- Transferencia de la educación secundaria y superior a las provincias (1992) - Ley Federal de Educación (1993) - Crecimiento del GPE en términos consolidados. Mayor nivel de crecimiento del GPE provincial y tendencialmente estancamiento a nivel administración central. - Políticas compensatorias por parte del Ministerio de Educación para los sistemas provinciales que no podían cumplir con las metas impuestas por la ley (promoción de mecanismos de cuasi-mercado entre escuelas). - Desaparición legal de la educación técnica y la formación profesional (desde 1992 a cargo del Ministerio de Trabajo).
1999-2001	Fernando De la Rúa	- Profundización del modelo económico implementado en periodo 1989-1999. - Profundización de la crisis económica (creciente aumento de la pobreza) - Mayores niveles de endeudamiento externo (Blandaje, Megacanje)	- No modificación de la Ley Federal de Educación. Modificación de los Plazos legales de implementación para su cumplimiento. - Estancamiento del GPE Consolidado, leve crecimiento del GPE provincial y leve caída del GPE de la Administración Central. - Elaboración de diagnósticos socio-educativos sobre problemas de atención y exclusión educativa.

Periodo	Gobierno	Accionar y características del Estado en materia de Política Económica	Principales eventos en materia de política educativa y financiamiento del Gasto Público en Educación (GPE)
2001-2002	Rodríguez Saa-Eduardo Duhalde	- Abandono de la Convertibilidad (devaluación del peso). - Declaración del Default sobre parte de la deuda externa. - Implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJ y JH)	- Fuerte caída en términos absolutos del GPE.
2003-actualidad	Néstor Kirchner Cristina Fernández	- Periodo de recuperación económica post-crisis (2003-2008). - Modelo económico basado en aumento de las exportaciones, parcial sustitución de importaciones y política de desendeudamiento externo. - Reducción de los niveles de pobreza vía incremento del empleo y subsidios directos del Estado (principalmente Plan Jefes y Jefas de Hogar)	- A partir del 2004 fuerte recuperación del GPE. - La Ley de Financiamiento Educativo (2005). Incremento gradual del GPE educativo hasta el 6% del PBI. - Ley de Educación Técnico-Profesional (2005). Se reestablece la educación técnica en el nivel medio con duración mínima de 6 (seis) años. - Ley Nacional de Educación (2006). Establece la obligatoriedad educativa hasta el nivel secundario. - Ley de Asignación Universal por Hijo (2009). Seguro social que establece como requerimiento la asistencia al sistema educativo.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Riquelme (2004)

La vuelta a la democracia con el Gobierno de Raúl Alfonsín generó políticamente un clima de mayor apertura en el cual se identificaba al sistema democrático como aquél que debía dar cuenta de las demandas sociales postergadas durante la última dictadura militar. El Gobierno intentó dar cuenta de estas demandas con un accionar reflejado, principalmente, en la confección de planes económicos de corte heterodoxo que apuntaban a una expansión del gasto además de subsidios tarifarios sobre los servicios que proveían las empresas del Estado.

Al mismo tiempo que se expresaban estas intenciones de recuperar el sendero de un Estado que cumpliera con su rol de regulador de la vida económico-social, los altos niveles de inflación y los recurrentes déficits fiscales –producto de las políticas implementadas por la dictadura militar y la nacionalización de la deuda privada– pusieron un techo sobre un verdadero proceso de restablecimiento de un modelo de Estado de Bienestar. El campo educativo no estuvo exento de esta contradicción de orden fundamental. Mientras de una parte se observa una clara expansión de la matrícula e inclusión de los individuos (por la derogación de cupos para la Educación Superior y Universitaria), la escasez de recursos y austeridad impuesta al sistema educativo determinaban una fuerte limitación sobre la atención “correcta” de aquellas demandas.

Como es sabido, esta tensión fue haciéndose más fuerte con el correr del Gobierno, que debió concluir su mandato anticipadamente en el año 1989. Para este año la crisis económica se había vuelto insostenible y, como nunca había ocurrido en la historia

económica argentina, su solución no sólo estuvo en la implementación de los conocidos “planes económicos de estabilización”, sino que además el mismo adoptó una forma absolutamente novedosa que implicó una reforma modernizante del rol Estado en el campo económico social. Mientras que el discurso en la campaña presidencial de Carlos Menem apuntaba a la vieja tradición “nacional y popular” característica del discurso peronista, al asumir efectivamente la presidencia de la Nación rápidamente las medidas fueron en un sentido contrario.

En materia de política económica se implementó un paquete de disposiciones de corte ortodoxo y reforma del Estado absolutamente alineadas con el Consenso de Washington. Ampliando este mandato, institucionalmente, se produjo una transferencia de responsabilidades del orden del gobierno central a las provincias, representando un fuerte impacto fiscal negativo para éstas últimas, además de un nuevo entramado y multiplicación de relaciones que redundó en la replicación de funciones.

En el orden de las consecuencias de la aplicación de dicha reforma, a pesar que se promulgaban como estandartes la descentralización de funciones y desendeudamiento de la administración central, en muchos casos fue la misma administración central la que debía cubrir indirectamente la atención de la población, dado que las jurisdicciones provinciales no contaban o bien con los recursos o bien con infraestructura mínima necesaria para su regular funcionamiento.

Particularmente, en el campo del sistema educativo, el primer paso de dicha implementación se manifestó como la transferencia de gran parte del sistema educativo a las jurisdicciones provinciales, quedando la Administración Central –como eje principal– únicamente a cargo de la Educación Superior y Universitaria. Desde el discurso oficial, esta medida se fundamentaba principalmente en la obtención de mayores grados de eficiencia en términos de sustentabilidad fiscal, además que posibilitaría una adaptación más flexible de la currícula. Es decir, más cercana a las preferencias específicas de cada población.

En el año 1993 se completó la transformación del sistema educativo con la implementación de la Ley Federal de Educación. Allí se establecían normativas en el campo de contenidos educativos y ejecución de recursos fiscales que estaban en absoluta adecuación al paquete de medidas recomendadas por el Consenso de Washington y los organismos internacionales (Coraggio, 1997; Riquelme, 2004).

Paradójicamente las consecuencias de la reforma obtuvieron un sentido contrario a su pretensión. Al haberse aplicado en un periodo muy corto y sin haber tomado en cuenta la dispar realidad en materia fiscal de cada provincia junto a sus las efectivas capacidades de implementar exitosamente la transferencia educativa en términos de estructura institucional, los resultados no hicieron más que aumentar los niveles de fragmentación del sistema y generar, a través de la confección de programas educativos compensatorios, una mayor dependencia de las provincias respecto a la administración central en términos de recursos (Riquelme, 2000).

En la segunda etapa del Gobierno de Menem se empezaron a sentir fuertemente las consecuencias sociales de la implementación de las políticas de orden neoliberal, sobretudo en lo concierne al mundo del trabajo asalariado. De una parte se asistió a una constante pauperización de las condiciones de trabajos y derechos históricamente adquiridos por esta clase (que tienen su máxima expresión en la Ley de Flexibilización Laboral) y, de otra parte, se observó un crecimiento neto del número de personas desempleadas.

El discurso oficial lejos de reconocer estas situaciones como propias de las políticas implementadas, incurrió en un relato en el cual se incurría en trasladar la responsabilidad a los mismos trabajadores indicando que una porción de los mismos no estaban suficientemente calificados para adaptarse al proceso de “modernización” productiva que estaba transitando la economía argentina<sup>36</sup>. En tal sentido desde el Ministerio de Economía se implementó el programa Proyecto Joven. Este programa tenía por objetivo incrementar los niveles de capacitación de la fuerza de trabajo (principalmente el sector joven con escasa formación y en condiciones laborales precarias o desocupado) y de esa manera, acorde al diagnóstico antes efectuado, ajustar las condiciones de la oferta laboral a las demandas del aparato productivo.

Tanto en Golbert (1996) como en Riquelme, Herger y Magariños (1998), Riquelme (1998 y 2000) y Herger (2007) se muestra

<sup>36</sup> Esta última aseveración ha sido claramente refutada Herger, 2007, allí se muestra de una parte que, por el contrario, la población económicamente activa se encontraba “sobreeducada” para los requerimientos del sistema productivo y, de otra parte, que los diversos programas compensatorios que fueron diagramados como intento paliativo por aquellos años fueron delineados principalmente con objetivos hacia actividades económicas con bajos productividad (principalmente del sector servicios).

claramente los efectos contradictorios de la implementación de una política de carácter focalizado y bajo criterios asistencialistas. Desde el campo de la educación y formación para el trabajo se muestra que el impacto de la implementación del programa no representó una baja en el desempleo joven, así como tampoco representó incrementos significativos en los saberes de los trabajadores. Al mismo tiempo se generó un cuasi-mercado que dispersó “la formación laboral con ofertas cortas, puntuales y de rápida obsolescencia” (Riquelme, 1998; p. 17).

En el campo de las políticas sociales se propició una multiplicación de programas descoordinados entre sí que tendían a reproducir un sistema “clientelar” y de estigmatización respecto a la población a atender, además que abren la posibilidad a una superposición de funciones.

Este hecho queda confirmado al revisar que a medida que avanzamos hacia al fin de la década de los noventa y principios del nuevo siglo (ya con la Alianza en el Gobierno), no obstante se incrementan exponencialmente la cantidad destinada a fondos de políticas sociales de desempleo, atención de la pobreza y reinserción de la población, la crisis económico social se agudizaba aún más. Ante la crisis del régimen de Convertibilidad que estalla en el año 2001, durante el año 2002 el Estado argentino respondió con la profundización en materia de políticas sociales focalizadas (Plan Jefes y Jefas de Hogar). En términos de política social este ha sido uno de los programas más importantes dirigidos hacia el subsidio de personas desempleadas (tanto en términos de cobertura como en términos de recursos). Principalmente su implementación explica el crecimiento sustancial entre 2002 y 2004 del rubro Trabajo en la totalidad del GPT.

Por su parte, dados los altos niveles de exclusión económica social de aquellos años, desde finales de los noventa se había incrementado el número de organizaciones sociales que reclamaban por un cambio en el rumbo económico y el restablecimiento de un modelo inclusivo en términos del mercado de trabajo. Este nuevo actor social de la realidad socio-económica, que alcanza altos grados de organización durante la crisis del 2002, se establece como un actor fundamental en la puja por los recursos crecientes que el Estado destinaba en materia de política social y aún hoy creemos conserva su importancia en tal campo (a pesar que sus demandas se han diversificado y ya no sólo son referidas al reclamo por subsidios directos al desempleo, sino también como beneficiarios de otras

políticas no necesariamente restringidas a subsanar los efectos del mercado de trabajo).

Desde una mirada estructural, creemos que un diagnóstico similar -aunque con ciertas salvedades- le cabe a la nueva fase de recuperación de la economía argentina (periodo 2003-2007). Si bien podemos avizorar un periodo de sostenido crecimiento económico sustentado en una política de aumento de las exportaciones y desendeudamiento externo, las caídas en los índices de pobreza e indigencia se explican más por la continuación del accionar subsidiario del Estado y no reversión significativa del de empleo precario<sup>37</sup>, que por un verdadero cambio de estrategia en el intento de transformar la estructura productiva hacia ramas productivas más desarrolladas. En este sentido el cambio en las formas de confección de políticas públicas y distribución de recursos, así como una profundización de en la distribución del total de la riqueza generada continúan siendo materia pendiente.

Por su parte, en materia educativa, en este periodo se han formulado las Leyes de Financiamiento Educativo (2005) -que establece que en un plazo de 5 años se debe llevar el gasto en educación al 6% del PBI-, la Ley de Educación Técnico-Profesional y la Ley de Educación Nacional (2006) -que restituye la escuela secundaria a su estructura original además de establecer una nueva reforma respecto a que dicho nivel se torna obligatorio-. Nuevamente, creemos que, a pesar del progreso en orden normativo que representan dichas reformas, sus efectivas implementaciones representan un gran desafío en tanto se mantenga intacta la actual estructura fragmentada del sistema educativo. Si bien se observa un cambio en el discurso y voluntad política -manifestada en la normativa de la Ley- intentándose dar cuenta de las distintas demandas educativas de la población, la persistencia del sistema educativo fragmentado heredado de la década anterior, en materia de financiamiento y recursos disponibles podría derivar en nuevamente mecanismos por los cuales las provincias o bien deben destinar porciones incrementales de sus presupuestos sociales a educación (provocando posibles desbalances respecto al resto de las áreas a atender), o bien se encuentran en una situación de mayor dependencia respecto de los recursos que la administración central le gira en concepto de fondos coparticipables.

<sup>37</sup> Pese al notorio incremento del empleo registrado.



### 2.1.1 La Evolución del Gasto Público Social

Observando la serie del Gasto Público Social para el periodo 1987-2007 respecto a las evoluciones del PBI y GPT lo primero que podemos señalar es un patrón de comportamiento común entre el GPS y GPT (exceptuando los años 1989-1990 y 2001-2002) y, a su vez, un comportamiento más estable en términos de variaciones de estos dos respecto a la evolución cíclica del PBI. Así encontramos por ejemplo que en el periodo 1988-1990 (fines del gobierno de Alfonsín y comienzo del gobierno de Menem) mientras se observa una clara retracción de la economía en su conjunto, el GPT y GPS no replican exactamente este comportamiento (en especial el GPS que se mantiene estable y luego crece levemente). Por su parte los primeros años de la década del noventa muestran una recuperación de la economía y un crecimiento mayor del GPT que del GPS. Esto se explica principalmente por la influencia creciente que comienzan a tener los intereses de la deuda pública sobre el total de gastos del Estado.

Entre el periodo 1995-1999 (segundo gobierno de Menem) encontramos, si bien con diferencias, cierta convergencia en la dinámica de las tres variables; reanudándose en el periodo 2000-2002 (gobierno de De la Rúa/Duhalde) un comportamiento claramente diferenciado y para la recuperación del periodo 2003-2007 (gobierno de Kirchner)<sup>38</sup> un comportamiento de alza, aunque mucho más pronunciada en el PBI que el GPT y GPS (ver cuadro 2).

Del total de la serie, nuestro análisis se restringirá a determinados años que hemos considerado como representativos (1987, 1989, 1991, 1995, 1999, 2001, 2004 y 2007). Las razones de esta elección se fundamentan principalmente sobre la base de los diversos periodos políticos de Gobierno, así como en los acontecimientos que se han considerado relevantes en torno al accionar del Estado y periodos los años claves de crisis o recuperaciones económicas. La intención es hacer una breve comparación de la estructura del GPS en cada uno de los años seleccionados y tener una visión de conjunto respecto de los comportamientos entorno del gasto efectivamente realizado.

<sup>38</sup> Por carencia de datos la serie de PBI concluye en el año 2006.

**Cuadro 2. Evolución del PBI, Gasto Público Total y Gasto Público Social por jurisdicciones (1987-2007. En millones de pesos 2001).**

Años	PBI	Consolidado			Jurisdicción Nación			Provincias		
		Gasto Pub Total	Gasto Público Social	Gasto Pub Total	Gasto Público Social	Gasto Pub Total	Gasto Público Social	Gasto Pub Total	Gasto Público Social	
1987	255.202	78.566	42.361	50.708	24.487	23.458	15.418			
1988	274.239	69.501	36.027	45.142	20.699	20.721	13.302			
1989	251.910	62.370	32.665	42.291	19.964	16.990	10.987			
1990	221.736	59.366	36.299	37.140	21.679	18.297	12.447			
1991	214.224	66.077	41.748	39.090	24.324	21.784	14.555			
1992	215.083	74.339	46.753	41.207	24.862	27.053	18.546			
1993	220.784	79.683	50.973	41.095	25.676	31.479	21.390			
1994	231.119	84.993	56.140	44.136	29.538	33.348	22.537			
1995	225.488	82.564	53.866	43.498	28.835	32.336	21.378			
1996	236.766	80.323	52.779	42.619	29.269	31.260	20.020			
1997	251.672	85.527	55.729	45.125	30.051	33.293	21.867			
1998	254.590	90.181	58.492	46.275	30.726	36.041	23.261			
1999	245.424	96.929	61.636	49.990	31.588	38.647	25.284			
2000	248.490	94.484	59.864	48.965	30.555	37.738	24.889			
2001	237.211	95.969	59.597	48.986	29.560	39.105	25.538			
2002	216.699	60.539	40.746	31.065	21.200	24.482	16.705			
2003	224.531	63.045	41.020	33.596	21.804	24.569	16.433			
2004	251.389	69.313	45.658	34.905	23.468	28.590	18.919			
2005	272.077	83.019	51.808	42.176	24.917	34.897	23.510			
2006	300.817	94.073	60.449	47.035	28.978	40.279	27.190			
2007	sd	122.049	77.904	63.768	39.066	48.394	32.942			

Para el periodo 1987-1989 encontramos una caída neta del PBI que a su vez, se tradujo en una fuerte contracción en el GPT y GPS (en menor medida). No obstante, en términos de estructura interna de los rubros del GPS fueron justamente estos los que resultaron más perjudicados con la crisis. Así observamos que la pérdida de participación sobre el total del GPT afectó fuertemente a las partidas de Educación y Cultura, Salud, Agua Potable y Alcantarillado, Vivienda y Urbanismo y Trabajo. Siendo estas caídas compensadas por los aumentos en la participación de Promoción y Asistencia Social y (sobretudo) Previsión Social. A su vez, se observa un incremento en la participación del Gasto en servicios económicos (principalmente por los costos operativos crecientes de las empresas del Estado) y en los servicios de la Deuda Pública. Esto último marcaría que aún, ante un periodo de crisis y contracción de la economía, el accionar del Estado privilegió el pago de los servicios de la Deuda externa pública por sobre la atención de las demandas sociales.

Durante el transcurso del 1991 con la implementación de la Ley de Convertibilidad y el canje de la deuda (Plan Brady 1992) se establece un periodo de reactivación de la economía que dura hasta el año 1995 (año de la crisis del Tequila). Durante estos años de fuerte recuperación del PBI, se observan crecimientos tanto en el GPT como en GPS en ritmos casi simétricos. No obstante, en términos de estructura y funcionamiento interno opera una redistribución de recursos tanto a nivel del GPT como del GPS. De una parte, cae fuertemente la participación del rubro gasto en servicios económicos (principalmente por la venta de las empresas públicas), al mismo tiempo que los servicios sobre la deuda pública comienzan a tener una gran relevancia en los años de fuertes vencimientos. Por su parte entorno al GPS se observan crecimientos modestos (por debajo de la tasa de crecimiento del PBI) de los rubros de Educación y Cultura y Salud, al mismo tiempo que decrecimientos en la participación del rubro de Previsión Social.

La crisis del Tequila estableció un periodo de recesión para la economía argentina. Ella significó una caída neta del PBI del orden del 3% y repercutió fuertemente sobre la evolución del GPT y GPS (con caídas netas respecto al año anterior del orden de los 3 y 4% respectivamente). Respecto a la evolución de los rubros encontramos que en términos cuantitativos los rubros de Educación y Cultura, así como Salud y Previsión Social se contrajeron, no obstante su participación como porcentaje del PBI y del GPT no se vio tan afectada por la caída de estos. Nuevamente resulta importante

marcar que en el marco del contexto de recesión de ese año, habiéndose observado un decrecimiento del total de la economía los pagos en concepto de servicios de la deuda fueron incrementales (tanto en términos cuantitativos como de participación sobre el GPT), mostrando una vez más que la política llevada a cabo durante la década de los noventa estaba fundada en el endeudamiento externo y prioridad hacia los acreedores externos por sobre las demandas sociales de la población.

Luego de la rápida recuperación del efecto Tequila a partir del año 1998 y hasta el 2002 se evidencia una fuerte crisis de la economía argentina que se expresa en constantes caídas del PBI en términos netos. El comportamiento desde la esfera del Estado debe explicarse manera diferencial.

Respecto a los valores del GPT para sub-el periodo 1998-2001, los mismos son sustancialmente mayores a los históricos. Explicándose este fenómeno principalmente en el crecimiento de los pagos en concepto de servicios de la deuda externa que, a su vez, como contrapartida, explica la pérdida de la participación del GPS sobre el GPT<sup>39</sup>. Esta situación se revierte en el año 2002 con la declaración del Gobierno argentino no de pago de la deuda externa; este hecho, de por sí, supone una caída del GPT que, acompañado por el crecimiento del GPS producto de la implementación de diversas políticas sociales en el marco de la profunda crisis socio-económica, explican el incremento de su participación sobre el GPT<sup>40</sup>.

Por su parte, al revisar los componentes de mayor crecimiento del GPS durante el periodo 1998-2002 encontramos al mismo fuertemente impulsado por las partidas destinadas a asistencia ex-post del mercado de trabajo, fundamentalmente planes sociales y de asistencia directa<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> A modo de ilustración resulta importante marcar que las partidas en concepto de intereses de la deuda externa para los años 2000 y 2001 son mayores a la suma de los gastos ejecutados en concepto de Educación y Cultura y Salud.

<sup>40</sup> Creemos importante remarcar que tras los años de "gracia" experimentados en el periodo 2002-2004, en el año 2005 (año de fuerte vencimiento de deuda) nuevamente encontramos una incremental presencia de este rubro sobre el total del PBI (poco más de 2,5 pp.) y una fuerte variación positiva respecto al año anterior (aproximadamente del 70%). Lo mismo ocurre en el último año de análisis (2007), en donde observamos claramente que se han registrado los mayores pagos de todo el periodo 2003-2007. Aunque encontramos que en términos de participación del PBI su participación no creció tanto debido, principalmente, al claro crecimiento de este último.

<sup>41</sup> Esto se observa puntualmente en las partidas denominadas "trabajo".

A partir del año 2004, esta tendencia se revierte y comienza un proceso de caída de las asignaciones en concepto de programas de empleo y seguros de desempleo aunque al año 2007, luego de varios años de continuo de crecimiento económico, el rubro de trabajo –en su totalidad– todavía detenta una gran cantidad de recursos del total del Gasto Público Social.

Por su parte, en términos de estructura participativa para el periodo 2004-2007 se observa una pérdida de la participación del GPS sobre el GPT, explicándose nuevamente por un fuerte crecimiento de los gastos servicios económicos (vía subsidio sobre las tarifas de los bienes públicos privatizados) y servicios de la deuda pública por vencimientos y parte de su cancelación.

### 2.1.2 La evolución del Gasto Público en Educación (1987-2007)

El objetivo del presente apartado es describir la evolución del GPE en términos generales haciendo también hincapié, dado el diagnóstico que hemos elaborado, en las proporciones de ejecución acorde los distintos niveles jurisdiccionales (principalmente el nacional y el provincial). En la próxima sección nos dedicaremos a elaborar la hipótesis interpretativa respecto a este proceso y evolución.

Observando el GPE consolidado para toda la serie lo primero que encontramos en términos cuantitativos<sup>42</sup> (con excepción de los periodos de crisis 1987-1989 y 2002-2003) es una tendencia ascendente con un comportamiento menos volátil que el GPS y el PBI. Sin embargo, este hecho debe ser matizado al tomar como parámetros de referencia la evolución del GPE en función de su participación porcentual respecto del PBI y del GPS.

Vis a vis, a lo largo de toda la serie encontramos que las partidas en términos cuantitativos poseen mayores variaciones que la participación porcentual del PBI (que si bien también es levemente creciente, lo es a un ritmo menor y sujeto a menores fluctuaciones). A modo de ejemplo, observamos que para el periodo 2002-2003, si bien tanto en términos cuantitativos como en términos porcentuales hay una caída en el GPE; respecto a su participación en el PBI esta última ha resultado menos afectada. Con lo cual, a primera vista, podríamos concluir que, no obstante el contexto recesivo general de aquellos años el rubro de educación (respecto al PBI) fue uno de los que menos ha resultado afectados (cuadros 2 y cuadro 3).

<sup>42</sup> Expresado en millones de pesos constantes 2001.

**Cuadro 3. Composición del gasto público total consolidado por finalidad y función (1987-2007)**

Finalidad y Función / años	1987	1989	1991	1992	1995	1997	1999	2001	2004	2007
<b>Gasto Público Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>1. Funcionamiento del Estado</b>	15,99	14,79	18,69	19,31	19,21	18,61	19,70	18,01	19,21	16,93
<b>2. Gasto Público Social</b>	53,92	52,37	63,18	62,89	65,24	65,20	63,63	62,13	66,04	63,83
2.1 Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	11,75	10,05	11,64	12,09	13,27	14,18	14,39	14,56	14,39	15,00
2.2 Salud	12,14	11,32	14,04	14,18	15,26	14,99	15,03	14,30	15,16	13,92
2.3 Agua y alcantarillado	0,53	0,43	0,46	0,44	0,74	0,56	0,42	0,29	0,47	0,78
2.4 Vivienda y Urbanismo	2,40	1,60	1,99	1,45	1,33	1,53	1,29	1,13	1,41	1,93
2.5 Promoción y Asistencia Social	3,23	3,43	2,88	2,92	3,13	3,91	3,97	3,63	5,11	5,10
2.6 Previsión Social	19,79	22,33	27,01	26,84	25,75	24,67	23,01	22,80	21,89	21,75
2.7 Trabajo	1,77	1,18	2,21	2,00	2,96	2,83	2,83	2,91	5,02	2,82
2.7.1 Programas de Empleo y seguros de Desempleo	0,06	0,05	0,08	0,12	0,69	0,90	0,88	1,02	3,51	1,27
2.7.2 Asignaciones Familiares	1,71	1,13	2,13	1,88	2,27	1,93	1,96	1,89	1,50	1,55
2.8 Otros Servicios Urbanos	2,31	2,03	2,96	2,98	2,80	2,52	2,69	2,51	2,59	2,53
<b>3. Gastos en Servicios Económicos</b>	<b>22,26</b>	<b>23,94</b>	<b>11,71</b>	<b>9,84</b>	<b>8,66</b>	<b>7,39</b>	<b>6,27</b>	<b>4,98</b>	<b>8,90</b>	<b>12,52</b>
<b>4. Servicios de la Deuda Pública</b>	<b>7,83</b>	<b>8,90</b>	<b>6,42</b>	<b>7,96</b>	<b>6,88</b>	<b>8,80</b>	<b>10,40</b>	<b>14,89</b>	<b>5,85</b>	<b>6,71</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales-Secretaría de Política Económica

Pasando a un análisis en términos de evolución cuantitativa, y acorde a lo anterior, observamos que, con excepción de los periodos de crisis 1987-1989 y 2002-2003, la tendencia del GPE ha sido ascendente y con un comportamiento menos volátil que el GPS y el PBI (cuadro 4).

**Cuadro 4. Gasto Público en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica. Consolidado, Nación y Provincias (1987-2007). Índice 1987=100 En millones de pesos 2001**

Gasto Público en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica por jurisdicción y niveles	1987	1989	1991	1992	1995	1997	1999	2001	2004	2007*
<b>1. Gasto Público en Educación Consolidado</b>	<b>9.233</b>	<b>6.267</b>	<b>7.691</b>	<b>8.988</b>	<b>10.956</b>	<b>12.137</b>	<b>13.953</b>	<b>13.966</b>	<b>9.977</b>	<b>18.311</b>
	100	68	83	97	119	131	151	151	108	198
1.1 Educación Básica	6.112	4.169	5.395	5.983	7.098	7.989	9.230	9.475	6.687	11.947
	100	68	88	98	116	131	151	155	109	195
1.2 Educación Superior y Universitaria	1.419	945	1.145	1.486	2.140	2.274	2.595	2.568	1.782	3.468
	100	67	81	105	151	160	183	181	126	244
1.3 Ciencia y Técnica	702	490	499	473	580	613	632	514	516	876
	100	70	71	67	83	87	90	73	74	125
1.4 Cultura	288	188	215	173	303	340	383	385	235	413
	100	65	74	60	105	118	133	133	82	143
1.5 Educación y Cultura sin discriminar	712	475	436	873	834	921	1.113	1.024	757	1.606
	100	67	61	123	117	129	156	144	106	226
<b>2. Gasto Público en Educación Gobierno Nacional</b>	<b>3.471</b>	<b>2.264</b>	<b>2.770</b>	<b>1.969</b>	<b>2.551</b>	<b>2.895</b>	<b>2.939</b>	<b>2.625</b>	<b>2.008</b>	<b>3.889</b>
	100	65	80	57	73	83	85	76	58	112
2.1 Educación Básica	1.407	885	1.208	137	206	394	240	107	184	365
	100	63	86	10	15	28	17	8	13	26
2.2 Educación Superior y Universitaria	1.145	757	961	1.174	1.624	1.712	1.893	1.880	1.287	2.541
	100	66	84	103	142	150	165	164	112	222
2.3 Ciencia y Técnica	689	475	479	452	547	587	605	480	457	835
	100	69	70	66	79	85	88	70	66	121
2.4 Cultura	96	72	64	83	125	159	145	125	58	102
	100	75	67	87	130	166	150	130	61	106
2.5 Educación y Cultura sin discriminar	135	74	58	123	49	42	56	32	22	46
	100	55	43	91	37	31	41	24	16	34
<b>3. Gasto Público en Educación Gobiernos Provinciales y GCBA</b>	<b>5.611</b>	<b>3.901</b>	<b>4.760</b>	<b>6.839</b>	<b>8.087</b>	<b>8.884</b>	<b>10.600</b>	<b>10.937</b>	<b>7.668</b>	<b>13.938</b>
	100	70	85	122	144	158	189	195	137	248
3.1 Educación Básica	4.555	3.182	4.027	5.666	6.574	7.237	8.576	8.963	6.202	11.098
	100	70	88	124	144	159	188	197	136	244
3.2 Educación Superior y Universitaria	274	188	184	312	516	562	702	688	494	927
	100	68	67	114	188	205	256	251	180	338
	13	14	20	22	33	26	27	34	60	41
3.3 Ciencia y Técnica	100	110	153	163	250	198	205	260	452	314
	192	116	151	90	178	181	238	260	177	311
3.4 Cultura	100	61	78	47	93	94	124	135	92	162
	577	401	378	750	785	879	1.057	991	736	1.560
3.5 Educación y Cultura sin discriminar	100	69	66	130	136	152	183	172	127	270

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales- Secretaria de Política Económica

Respecto a las tendencias de cambios y rupturas de los distintos sub-periodos encontramos para el periodo 1987-1989 una caída neta entre puntas del GPE del 32%. Como ya hemos dicho, esto se explica básicamente por la crisis fiscal y los problemas estructurales de gestión de funcionamiento del Estado en aquellos años (Beccaria y Carciofi; 1996).

Acorde a la evolución del GPE en el periodo de presidencias de Carlos Menem, ya hemos marcado la influencia sobre el mismo de la transferencia fiscal a las provincias del sistema educativo y la implementación de la Ley Federal de Educación. Estrictamente desde una perspectiva del gasto ello implicó la descentralización de la ejecución de partidas hacia las provincias e incrementos progresivos en el presupuesto educativo consolidado. Esto puede observarse en la transición del año 1991 a 1992. Allí se observa en términos de número índice una pronunciada caída de las ejecuciones de la Administración Central en concepto de Educación Básica.

El efecto contrario se puede observar en la ejecución de las jurisdicciones provinciales. Por su parte el problema fiscal que ello representó para dichas jurisdicciones puede observarse claramente en que mientras a nivel consolidado la evolución del número índice del nivel de Educación Básica aún no logra traspasar el desempeño impuesto en el año 1987, en términos de evolución con diferencia de un año las provincias aumentaron su gasto en concepto de Educación Básica más que el promedio (de 88 a 124). Respecto a la aplicación misma de la descentralización del sistema educativo podemos observar que dicha implementación en los años noventa ha sido mayor que la media de la descentralización del total del GPS y por otra parte, mucho mayor que los niveles de descentralización respecto al rubro salud. Efectivamente a esta conclusión llegamos observamos la proporción del GPE provincial sobre el GPE consolidado. En este sentido post-reforma del sistema educativo dicha proporción se mantiene casi constante -alrededor del 75%- (cuadro 5).



**Cuadro 5. Proporción de ejecución del Gasto Público Social, Gasto Público en Educación y Gasto Público en Salud (1987-2007). En millones de pesos 2001**

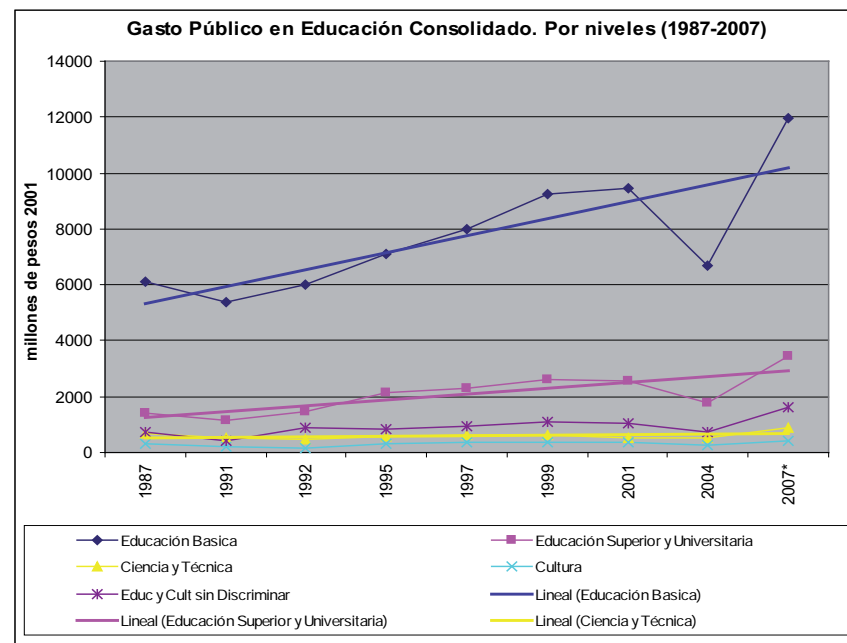
Año	GPS prov (1)	GPS Consolidado (2)	(1)/(2)	GPE prov (3)	GPE Consolidado (4)	(3)/(4)	GP salud Prov (5)	GP Salud Consolidado (6)	(5)/(6)
1987	15.418	42.361	0,36	5.611	9.233	0,61	3.457	9.537	0,36
1988	13.302	36.027	0,37	4.817	8.114	0,59	3.061	8.780	0,35
1989	10.987	32.665	0,34	3.901	6.267	0,62	2.588	7.062	0,37
1990	12.447	36.299	0,34	4.193	6.872	0,61	2.830	8.226	0,34
1991	14.552	41.748	0,35	4.760	7.691	0,62	3.531	9.275	0,38
1992	18.542	46.753	0,40	6.839	8.988	0,76	4.542	10.534	0,43
1993	21.384	50.973	0,42	7.698	10.271	0,75	5.178	11.646	0,44
1994	22.530	56.140	0,40	8.233	11.099	0,74	5.515	13.055	0,42
1995	21.370	53.866	0,40	8.084	10.954	0,74	5.185	12.610	0,41
1996	20.019	52.779	0,38	7.873	10.853	0,73	5.149	12.138	0,42
1997	21.842	55.729	0,39	8.876	12.129	0,73	5.398	12.774	0,42
1998	23.221	58.492	0,40	9.359	12.773	0,73	5.659	13.428	0,42
1999	25.258	61.636	0,41	10.589	13.942	0,76	6.289	14.538	0,43
2000	24.861	59.864	0,42	10.776	13.946	0,77	6.064	13.851	0,44
2001	25.574	59.597	0,43	10.936	13.965	0,78	6.233	13.718	0,45
2002	16.703	40.746	0,41	6.994	9.074	0,77	4.176	9.220	0,45
2003	16.421	41.020	0,40	6.504	8.636	0,75	4.139	9.275	0,45
2004	18.891	45.658	0,41	7.656	9.958	0,77	4.511	10.420	0,43
2005*	23.310	51.808	0,45	9.678	12.443	0,78	5.333	11.769	0,45
2006*	27.082	60.449	0,45	11.265	14.743	0,76	5.959	13.335	0,45
2007*	32.942	77.904	0,42	13.938	18.311	0,76	7.311	16.994	0,43

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Por su parte a lo largo del resto de la década del noventa se observa una tendencia creciente del GPE en términos cuantitativos que comienza a estancarse durante el gobierno de la Alianza (entre 1999 y 2001) y, como ya hemos mencionado, cae definitivamente durante los años 2002 y 2003.

En el año 2004 se comienza a observar una recuperación del GPE en términos cuantitativos que se prolongará a lo largo de todo el periodo post-convertibilidad aunque recién alcanzará niveles mayores a los previos a la crisis (1999) en los años 2006 y 2007 (ver gráfico 1).

**Gráfico 1. Gasto Público en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica. Consolidado por niveles (1987-2007). En millones de pesos 2001**



Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Un análisis alternativo al de evolución cuantitativa del gasto se puede realizar en términos del esfuerzo en gasto educativo que hicieron cada uno de los Gobiernos para el periodo considerado (cuadro

6). Esto puede observarse principalmente en la evolución del GPE como porcentaje del PBI. Si bien este indicador posee el problema de estar fuertemente atado a las fluctuaciones del producto bruto y, por lo tanto, no mide directamente el esfuerzo en términos netamente educativos, sí ante distintas situaciones de alzas o bajas del producto nos muestra cuan afectado (beneficiado) se encuentra el rubro educativo sobre el total. En este sentido, observamos que para la totalidad del periodo las fluctuaciones del GPE como porcentaje del PBI son menores que para el análogo análisis cuantitativo. Esto a priori nos estaría mostrando una continuidad a lo largo de todo el periodo. No obstante, como hemos dicho, es precisa una descripción más pormenorizada de su evolución.

Como es de esperar, la mayoría del porcentaje a lo largo de la serie se explica por las partidas en concepto de Educación Básica, seguido por las partidas en Educación Superior y Universitaria y Ciencia y Técnica. El punto más bajo de la serie es en el año 1989 (3,12%), sin embargo esta caída es menor a la experimentada en términos cuantitativos. Luego, a lo largo de la década de los noventa, y partiendo de este bajo piso, la tendencia resulta creciente siendo recién en el año 1994 en que logra superarse claramente el porcentaje destinado en el año 1987.

En materia de financiamiento del sistema educativo, la Ley Federal de Educación establecía un incremento gradual del 20% a lo largo de 5 años comenzando por el presupuesto de 1993 o un incremento neto de la inversión educativa del 4% sobre el PBI base 1992. Esta meta no ha sido cumplida durante el gobierno de Menem y por ello es que justamente el Gobierno de la Alianza por aquellos años había estirado los plazos para su cumplimiento<sup>43</sup>. No obstante, resulta importante marcar que a lo largo del periodo 1999-2002 a pesar del estancamiento cuantitativo durante 1999-2001 y caída neta en los años 2002-2003, el porcentaje destinado a partidas educativas sobre el total del PBI no se ha visto sensiblemente perjudicado. Es más, encontramos una tendencia creciente para el periodo 1999-2001 con un pico de 5,20% en este último año que sólo fue superado recién en el año 2007 (cuadro 5).

<sup>43</sup> Volveremos sobre esta temática más adelante cuando analicemos los distintos niveles de superposición del GPE a nivel provincial. Para un análisis puntual del cumplimiento (o no) en términos de cuentas nacionales de la Ley Federal de Educación se sugiere ver Lindenboim (2005).

**Cuadro 5. Gasto Público en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica. Consolidado, Nación y Provincias (1987-2007). Como % del PBI**

	1987	1989	1991	1992	1995	1997	1999	2001	2004	2007*
<b>Gasto Público en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica por jurisdicción y niveles</b>										
<b>1. Gasto Público en Educación Consolidado</b>	4,07	3,19	3,61	3,81	4,32	4,31	4,93	5,20	4,16	5,46
1.1 Educación Básica	2,69	2,12	2,53	2,53	2,80	2,84	3,26	3,53	2,79	3,56
1.2 Educación Superior y Universitaria	0,63	0,48	0,54	0,63	0,84	0,81	0,92	0,96	0,74	1,03
1.3 Ciencia y Técnica	0,31	0,25	0,23	0,20	0,23	0,22	0,22	0,19	0,22	0,26
1.4 Cultura	0,13	0,10	0,10	0,07	0,12	0,12	0,14	0,14	0,10	0,12
1.5 Educación y Cultura sin discriminar	0,31	0,24	0,20	0,37	0,33	0,33	0,39	0,38	0,32	0,48
<b>2. Gasto Público en Educación Gobierno Nacional</b>	1,53	1,15	1,30	0,83	1,01	1,03	1,04	0,98	0,84	1,16
2.1 Educación Básica	0,62	0,45	0,57	0,06	0,08	0,14	0,08	0,04	0,08	0,11
2.2 Educación Superior y Universitaria	0,50	0,39	0,45	0,50	0,64	0,61	0,67	0,70	0,54	0,76
2.3 Ciencia y Técnica	0,30	0,24	0,23	0,19	0,22	0,21	0,21	0,18	0,19	0,25
2.4 Cultura	0,04	0,04	0,03	0,04	0,05	0,06	0,05	0,05	0,02	0,03
2.5 Educación y Cultura sin discriminar	0,06	0,04	0,03	0,05	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01
<b>3. Gasto Público en Educacion y GCBA</b>	2,47	1,98	2,24	2,90	3,19	3,15	3,75	4,07	3,20	4,16
3.1 Educación Básica	2,01	1,62	1,89	2,40	2,59	2,57	3,03	3,34	2,59	3,31
3.2 Educación Superior y Universitaria	0,12	0,10	0,09	0,13	0,20	0,20	0,25	0,26	0,21	0,28
3.3 Ciencia y Técnica	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01
3.4 Cultura	0,08	0,06	0,07	0,04	0,07	0,06	0,08	0,10	0,07	0,09
3.5 Educación y Cultura sin discriminar	0,25	0,20	0,18	0,32	0,31	0,31	0,37	0,37	0,31	0,47

En materia de financiamiento del sistema educativo, la Ley Federal de Educación establecía un incremento gradual del 20% a lo largo de 5 años comenzando por el presupuesto de 1993 o un incremento neto de la inversión educativa del 4% sobre el PBI base 1992. Esta meta no ha sido cumplida durante el gobierno de Menem y por ello es que justamente el Gobierno de la Alianza por aquellos años había estirado los plazos para su cumplimiento<sup>44</sup>. No obstante, resulta importante marcar que a lo largo del periodo 1999-2002 a pesar del estancamiento cuantitativo del periodo 1999-2001 y la caída neta en los años 2002-2003, el porcentaje destinado a partidas educativas sobre el total del PBI no se ha visto sensiblemente perjudicado. Es más, encontramos una tendencia creciente para el periodo 1999-2001 con un pico de 5,20% en este último año que sólo fue superado recién en el año 2007 (5,46%). Esto nos estaría mostrando la escasa ambición en términos de metas de la Ley de Financiamiento Educativo promulgada en el año 2005 dado que, por un lado, en primera instancia parte de un piso muy cercano al techo del 6% y, por otro lado, el esfuerzo de su cumplimiento, bajo un contexto económico extraordinariamente favorable, no pareciera en realidad reflejar un verdadero cambio en la valoración del rubro educación por sobre otras funciones respecto al periodo político anterior (1999-2001).

### **3. El Gasto Público en Educación: comportamiento de la jurisdicción central y provincial**

En este apartado se avanza hacia una explicación de la evolución del Gasto Público en Educación intentando diferenciar su ejecución acorde a los distintos niveles de enseñanza y jurisdicciones institucionales. De este análisis es que surgirá nuestro argumento interpretativo acerca del funcionamiento del sistema educativo argentino en cuanto a los recursos que detenta y la posibilidad de una superposición de los mismos.

<sup>44</sup> Un análisis aparte, y que excede a este documento merece la evolución de las partidas en Ciencia y Técnica. Si bien desde el período de post-convertibilidad han crecido bastante las partidas en dicho concepto, respecto a los montos destinados en la década de los noventa, recién en el año 2007 (año de máximo monto destinado de todo el período) se ha logrado sobrepasar el monto destinado en el año 1987 y el mismo es sólo un 24% mayor que el de aquél año.

Lo primero que observamos en la evolución diferenciada por niveles y jurisdicciones del GPE es la clara ruptura que produjo la transferencia jurisdiccional del sistema educativo a las provincias. A partir del año de su implementación, las provincias están a cargo, principalmente del gasto en Educación Básica y de la Educación Superior No Universitaria, mientras que la Administración Central queda con la responsabilidad de las partidas en Educación Superior Universitaria y de las de Ciencia y Técnica.

Si este hecho lo relacionamos a que –aproximadamente– el 65% de las partidas totales en Educación y Cultura se explican por la partida de Educación Básica, resulta confirmado el diagnóstico anteriormente presentado por el cual, luego de la Reforma, el GPE se ha “provincializado” o descentralizado desde el ámbito de su ejecución. De allí que nos encontremos con que prácticamente la evolución del GPE Provincial replique los movimientos de la evolución del GPE Consolidado (cuadro 6).

Cuadro 6. Composición del Gasto Público en Educación (1987-2007)

Gasto Público en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica por jurisdicción y niveles	1987	1989	1991	1992	1995	1997	1999	2001	2004	2007*
<b>1. Gasto Público en Educación Consolidado</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
1.1 Educación Básica	66,20	66,52	70,15	66,56	64,79	65,82	66,15	67,84	67,02	65,25
1.2 Educación Superior y Universitaria	15,37	15,08	14,89	16,54	19,53	18,74	18,60	18,39	17,86	18,94
1.3 Ciencia y Técnica	7,60	7,82	6,49	5,26	5,30	5,05	4,53	3,68	5,17	4,79
1.4 Cultura	3,12	3,00	2,79	1,93	2,77	2,80	2,74	2,76	2,36	2,26
1.5 Educación y Cultura sin discriminar	7,71	7,58	5,67	9,71	7,62	7,59	7,98	7,33	7,59	8,77
<b>2. Gasto Público en Educación Gobierno Nacional</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
2.1 Educación Básica	40,55	39,09	43,61	6,95	8,07	13,62	8,16	4,09	9,16	9,38
2.2 Educación Superior y Universitaria	32,97	33,46	34,68	59,64	63,64	59,15	64,42	71,63	64,11	65,33
2.3 Ciencia y Técnica	19,84	21,00	17,30	22,93	21,44	20,28	20,60	18,29	22,74	21,47
2.4 Cultura	2,77	3,17	2,32	4,23	4,91	5,51	4,92	4,76	2,91	2,63
2.5 Educación y Cultura sin discriminar	3,88	3,28	2,09	6,25	1,94	1,45	1,90	1,22	1,08	1,19
<b>3. Gasto Público en Educación Gobiernos Provinciales y GCBA</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
3.1 Educación Básica	81,17	81,56	84,60	82,85	81,29	81,46	80,90	81,95	80,88	79,63
3.2 Educación Superior y Universitaria	4,89	4,81	3,87	4,56	6,39	6,32	6,63	6,29	6,45	6,65
3.3 Ciencia y Técnica	0,24	0,37	0,42	0,31	0,41	0,29	0,26	0,31	0,78	0,30
3.4 Cultura	3,43	2,99	3,16	1,32	2,20	2,03	2,24	2,38	2,30	2,23
3.5 Educación y Cultura sin discriminar	10,28	10,27	7,95	10,96	9,71	9,89	9,97	9,06	9,59	11,19

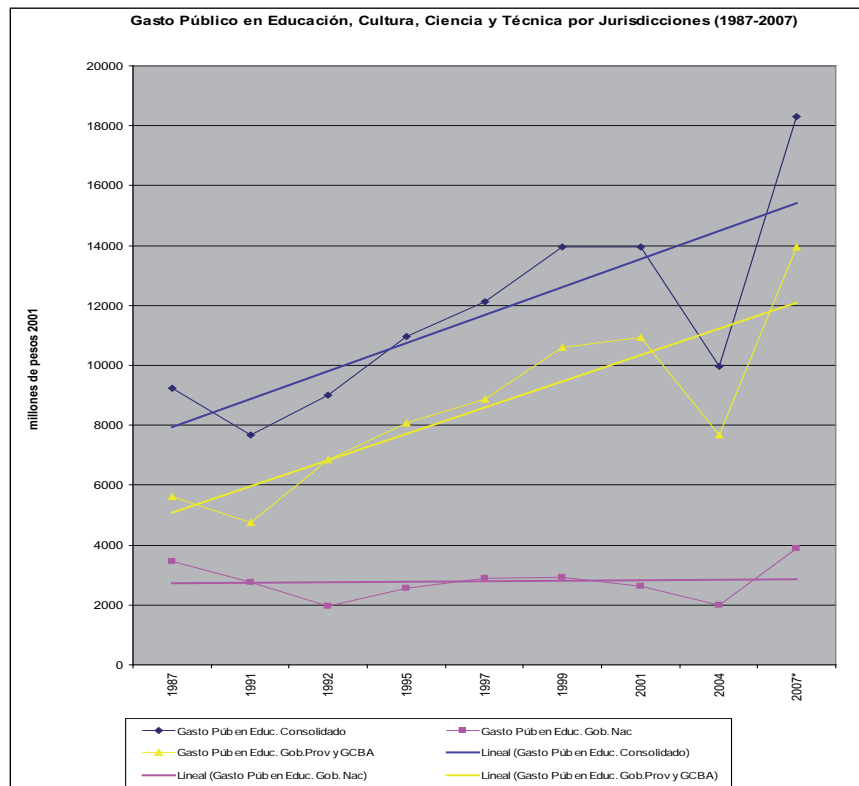
Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

No obstante, a pesar de los altos niveles de provincialización del gasto, la Administración Central –si bien ha reducido su gasto una vez implementada la reforma– luego ha continuado realizando ejecuciones en concepto de Educación Básica que, lejos de decrecer en tiempo (como se esperaría), se mantienen casi invariables –en términos de tendencia– a lo largo de la serie y resultan crecientes para el último trienio 2004-2007 (gráficos 2,3 y 4). Desde una lógica inversa, encontramos el mismo fenómeno para las jurisdicciones provinciales. Una vez implementada la reforma la evidencia muestra que las ejecuciones en concepto de educación superior y universitaria son levemente crecientes para toda la serie y especialmente crecientes para el trienio 2004-2007 .

Por lo tanto, considerando el gasto ejecutado por niveles y jurisdicciones, el análisis de las series abre la posibilidad a una superposición de partidas acorde a los objetivos de cada jurisdicción respecto a sus responsabilidades. Mientras en términos totales se han “inyectado” cantidades de recursos crecientes al sistema educativo argentino, los altos niveles de descentralización, descoordinación y planificación de dicho gasto son los que, lejos de revertir la crítica situación del subsistema educativo, tienden a reforzar, reproducir y neutralizar los incrementos absolutos en términos consolidados.



**Gráfico 2. Gasto Público en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica. Consolidado por jurisdicciones (1987-2007). En millones de pesos 2001**

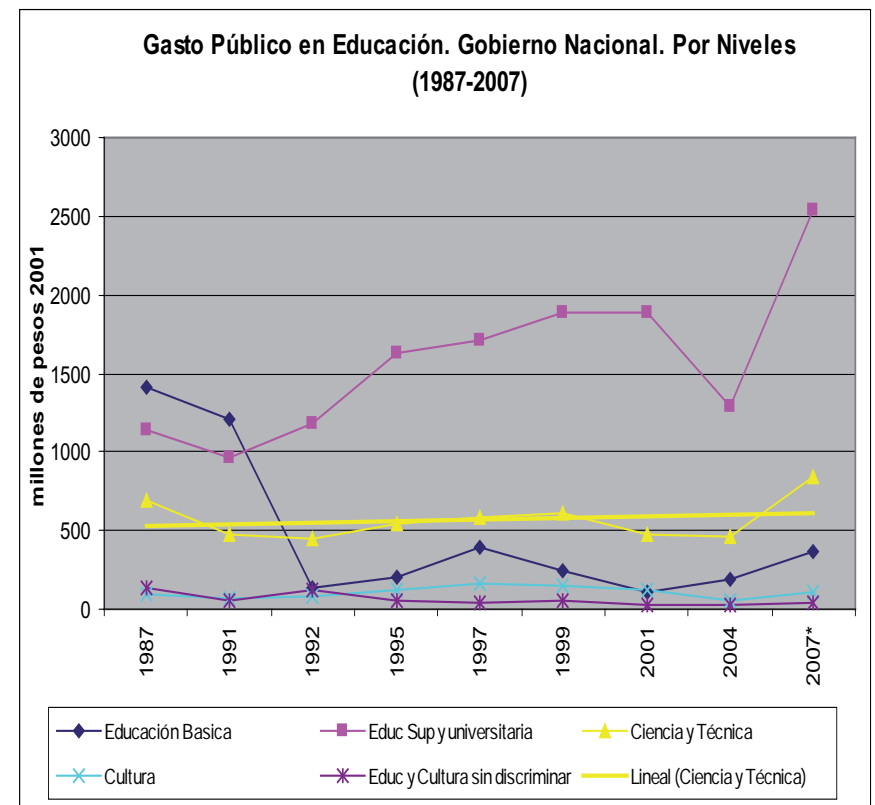


Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

La evolución del gasto efectuado diferenciado por niveles de la jurisdicción nacional (gráfico 3) para el año de la transferencia de responsabilidades registra una caída pronunciada en el gasto en concepto de educación básica. No obstante, durante el periodo 1992-1997 dicho gasto se incrementa fuertemente con un pico en el año 1997. En este año, el gasto realizado por el gobierno nacional en educación básica representó el 67% del gasto total de la misma

jurisdicción en concepto de Ciencia y Técnica (uno de sus rubros específicos de atención).

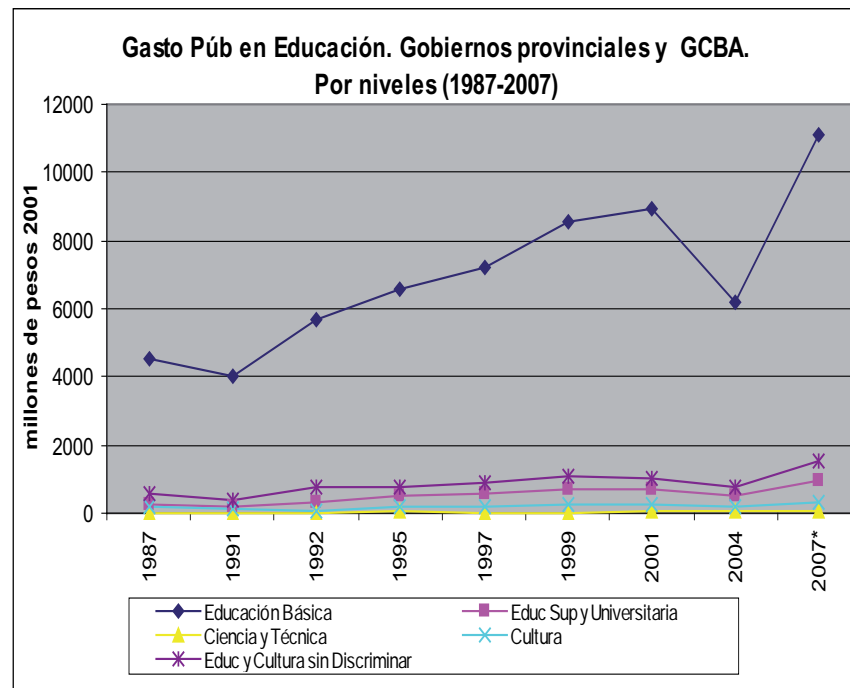
**Gráfico 3. Gasto Público en Educación. Gobierno Nacional. Por niveles (1987-2007). En millones de pesos 2001**



Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Por su parte, paradójicamente a lo esperado al observar la evolución del gasto público en educación por niveles de los gobiernos provinciales encontramos una variación positiva del gasto en concepto de educación básica del 61% entre los años 1991-2007 y una variación del orden del 80% del gasto en Educación Superior y Universitaria para los mismos años (gráfico 4).

**Gráfico 4. Gasto Público en Educación. Gobiernos provinciales. Por niveles (1987-2007)**  
En millones de pesos 2001



Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

No obstante, creemos que una forma más acabada de evaluar el esfuerzo realizado en Educación y corroborar la hipótesis acerca de la

superposición de recursos es cruzar dicha evolución del gasto con los crecimientos de la matrícula e indicadores del sistema educativo. Primero presentaremos una evolución en términos de agregados para el periodo 1987-2000 y luego nos centraremos más puntualmente en la evolución del periodo 2001-2007 a fin de establecer si existen continuidades o rupturas en torno a gasto operado respecto a la evolución de la matrícula por jurisdicción y nivel educativo.

Para el periodo anterior a la reforma de los noventa se observa lo anticipado: mientras la matrícula se expandió por sobre los valores históricos, el gasto en educación se estancó. Para el quinquenio 1980-1985 la tasa de crecimiento de la matrícula en todos los niveles, al menos se duplica respecto al quinquenio 1975-1980 y para el periodo 1985-1988 dichas tasas de crecimiento, si bien resultan más modestas, continúan siendo elevadas respecto a 1975-1980 (Riquelme, 2004). En definitiva, evidenciado el decrecimiento absoluto del GPE, durante esta década asistimos a un proceso de desfinanciamiento del sector educativo en donde la problemática regida lejos de caracterizarse como una superposición de partidas, representa un déficit neto de recursos para atender las demandas de la población (cuadro 7).

**Cuadro 7. Tasas de variación anual acumulativas de matrícula por nivel educativo (1970-1988)**

Periodo	Pre-primario	Primario	Secundario	Superior no Universitario	Superior Universitario
1970-1975	10,6	0,8	5	10,1	14,9
1975-1980	4,8	1,6	1,2	7,8	-5
1980-1985	7,6	4,1	4,9	14,2	10,8
1985-1988	4,4	1,5	6,6	8,2	6,6

Fuente: Riquelme (2004) "La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público"

Para el periodo 1991-2001, en términos de matrícula, una vez operada la reforma educativa de los años noventa existe una expansión en las tasas netas de escolarización para el periodo 1991-2001 del 1.8% en el nivel primario, del 22.16% en el nivel secundario y del 20.1% en el nivel superior<sup>23</sup>. Considerando la reglamentación de la transferencia fiscal a la provincias por la cual las mismas ejecutan fundamentalmente las partidas en concepto de educación básica y

<sup>23</sup> Sobre la base de Riquelme (2007).

la Administración Central las partidas en educación superior universitaria, hallamos que para el mismo periodo 1991-2001 el gasto en educación básica de las jurisdicciones provinciales aumentó un 58%, mientras que en el gasto en educación superior y universitaria dicho aumento ha sido del 72%. De esta manera se evidencia que el crecimiento del gasto ha sido muy superior respecto al crecimiento de matrícula (cuadro 8).

No obstante, dichos incrementos de recursos por sobre la tasa efectiva de crecimiento de la matrícula no se han traducido en mejores rendimientos de los alumnos a lo largo de toda la década del noventa. Tanto las tasas de promoción efectiva, como las tasas de repitencia y abandono interanual en algunos casos se han incrementado y en otros sólo han logrado mejoras parciales.

Desde este punto de vista podríamos corroborar que durante la década de los noventa ha operado una superposición del gasto educativo en donde, a pesar del incremento neto de los recursos totales, la mayor descentralización y focalización del mismo no han logrado traducirse en mejoras significativas del sistema educativo. Veamos que ocurre en términos de continuidades y rupturas respecto del periodo 2001-2007.

**Cuadro 8. Tasas de escolarización y variación porcentual. Total país (1980-2001).**

Nivel y grupos de edad	1980	1991	2001	Tasa de variación porcentual
Nivel inicial (3 y 4 años)	Sd	44,1	Sd	
Preescolar (5años)	59,5	83,9	90,8	8,2
Primaria (6 a 12 años)	90,1	96,1	97,9	1,8
Secundaria (13 a 18 años)	38,3	53,7	65,6	22,16
Superior (19 a 24 años)	9,8	19,9	23,9	20,1

Fuente: Riquelme (2007). La deuda social educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del derecho a la educación.

**Cuadro 9. Tasa de crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos por nivel de enseñanza (2001-2007)**

Provincia	Total	Nivel / Ciclo de enseñanza (2001-2007)				Superior no universitario
		Inicial	EGB 1 y 2 (2001-2006)	EGB 3 (2001-2006)	Pollimodal / medio (2001-2006)	
Total del país	0,49	1,69	0,07	-2,23	1,55	3,26
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	-25,41	-25,62	-30,77	-79,83	-20,87	-5,76
Buenos Aires	8,06	11,47	8,55	8,34	5,88	12,06
24 partidos del GBA	s/d	s/d	10,17	9,52	8,85	s/d
Resto de Buenos Aires	s/d	s/d	62,41	68,80	67,38	s/d
Catamarca	-14,83	-12,41	-20,28	-17,13	-13,46	-7,10
Chaco	37,80	38,38	24,79	12,62	24,16	71,73
Chubut	-10,88	-13,90	-23,22	-25,40	-30,82	-21,46
Córdoba	-13,33	-15,19	-0,97	1,72	0,79	-15,21
Corrientes	-12,61	-9,33	0,32	-0,16	2,12	-10,95
Entre Ríos	0,08	2,52	0,36	-0,37	0,20	-7,77
Formosa	1,10	2,64	-0,01	0,29	6,03	8,25
Jujuy	0,42	2,16	2,53	-23,52	9,95	3,64
La Pampa	-0,26	1,44	-1,03	0,64	-1,67	10,51
La Rioja	1,26	1,51	0,06	3,12	3,39	-0,72
Mendoza	0,30	2,46	-0,61	0,01	6,00	6,00
Misiones	1,73	2,66	0,92	3,03	0,52	12,95
Neuquén	1,17	0,31	2,39	-57,71	20,37	12,16
Río Negro	0,37	1,10	1,91	-59,44	18,73	7,21
Salta	1,24	1,92	0,88	1,26	-0,37	7,32
San Juan	0,91	1,77	0,49	2,96	-0,72	4,49
San Luis	1,69	1,63	0,62	2,38	-1,38	6,52
Santa Cruz	2,02	1,86	1,60	3,69	0,08	4,06
Santa Fe	-0,41	0,81	-1,04	-0,72	-0,14	0,92
Santiago del Estero	1,84	2,60	2,01	1,89	2,21	1,59
Tierra del Fuego	1,87	1,11	-0,46	3,86	1,50	13,48
Tucumán	2,76	1,81	1,17	5,25	5,33	6,92

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección nacional de información y evaluación de la calidad educativa (DINECE).

Para el periodo 2001-2007 en primer lugar encontramos que la tasa de crecimiento promedio de la matrícula total (cantidad de alumnos) para el total del país (2001-2007) ha sido del 0.5%. Sin embargo, al observar la evolución diferenciada por niveles y provincias se corrobora el carácter heterogéneo del sistema educativo argentino. En tal sentido podemos encontrar que los mayores problemas se encuentran el nivel de enseñanza medio –especialmente EGB 3– (cuadro 9).

Por su parte, realizando el mismo cálculo de tasas de crecimiento para el gasto entre el periodo 2001-2007 (cuadro 10), encontramos que el gasto en su totalidad ha crecido aproximadamente un 4.5%. Tomando este crecimiento como el promedio del total gasto y comparando las expansiones de cada uno de los niveles desagregados –en términos consolidados–, encontramos que la partida que más ha crecido fue la de Ciencia y Técnica (9.3%), siguiéndole en expansión la partida de Educación Superior y Universitaria (5%) y, finalmente, la partida de Educación básica (4%).

**Cuadro 10. Tasas de crecimiento porcentual del Gasto Público en Educación. Por niveles y jurisdicción (2001-2007).**

Jurisdicción	Gasto Público en Educación por niveles	2001	2007	Tasa de crec. 2001-2007
Consolidado	total	13.966	18.311	4,62
	Educación Básica	9.475	11.947	3,94
	Educación Superior y Universitaria	2.568	3.468	5,13
	Ciencia y Técnica	514	876	9,29
	Cultura	385	413	1,19
	Educación y Cultura sin discriminar	1.024	1.606	7,80
Gobierno Nacional	total	2.625	3.889	6,77
	Educación Básica	107	365	22,62
	Educación Superior y Universitaria	1.880	2.541	5,15
	Ciencia y Técnica	480	835	9,66
	Cultura	125	102	-3,31
	Educación y Cultura sin discriminar	32	46	6,27
Gobiernos Provinciales y GCBA	total	10.937	13.938	4,12
	Educación Básica	8.963	11.098	3,62
	Educación Superior y Universitaria	688	927	5,09
	Ciencia y Técnica	34	41	3,21
	Cultura	260	311	3,05
	Educación y Cultura sin discriminar	991	1.560	7,84

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Específicamente, observamos que la tasa de crecimiento promedio de los gastos en educación básica del nivel provincial ha sido del 3.60% mientras que dicha evolución en la matrícula presenta niveles mucho más modestos (en incluso negativos en el caso del EGB3). En este sentido, al igual que en el periodo transcurrido en la década del noventa, durante los años 2001-2007 se han volcado una mayor cantidad de recursos reales sobre el sistema educativo<sup>24</sup> que, tal como hemos visto no se traducen en mejoras sustanciales en los indicadores de rendimiento educativo. Particularmente podemos observar que para el periodo 2001-2005 tanto las tasas de repitencia como las sobreedad de la población escolar en algunos casos se han incrementado y en otros sólo se han reducido levemente

Por otra parte, resulta interesante remarcar la evolución de la tasa de crecimiento promedio del GPE en Educación Básica a nivel del Gobierno Nacional. Efectivamente, ante la continuidad del contexto actual de descentralización –y habiendo mencionado que ya de por sí a nivel provincial el crecimiento del gasto ha sido mayor al crecimiento de la matrícula– dicha tasa de crecimiento ha sido del 22.60%. Esto, como hemos notado anteriormente, resulta particularmente contradictorio siendo que principalmente el Gobierno Nacional se ocupa de la Educación Superior Universitaria y de las partidas en Ciencia y Técnica y que la tasa de crecimiento del Gasto en Educación Superior Universitaria ha sido menor que la promedio del total país (5.15% respecto a la promedial de 6.77%).

Nuestra interpretación a la luz de lo que hemos expuesto –tanto conceptual como empíricamente– es que dichos incrementos de recursos (al igual que lo acontecido en la década del noventa), al no haber sido sometidos a un nivel de planificación en términos globales del sistema educativo, no sé reflejan en mejoras sustanciales respecto a metas y resultados. En otras palabras, la carencia de mecanismos regulatorios que establezcan coordinadamente los objetivos y funciones de cada jurisdicción (sumados a la inercia con que se ejecuta el gasto), son los que en última instancia ponen un techo sobre el rendimiento educativo de la población que, no obstante el incremento neto de recursos, no se traducirá en mejoras

<sup>24</sup> Sin embargo, es de notar que al ser promedio general esto no refleja la situación particular de cada provincia (por ejemplo, esta afirmación no es válida para la situación de la provincia de Buenos Aires en donde el nivel matrícula ha crecido un 8%).

sustanciales hasta que no se cambie la estructura y funcionamiento de dicho sistema.

Al mismo tiempo la continuidad en la fragmentación del sistema educativo, sumada a la promulgación de la Ley de Financiamiento Educativo (2005) que establece como norma un techo del 6% del PBI destinado a Educación, refuerza por un lado los desbalances de la partida educación respecto al resto de los rubros del gasto público provincial y además de propiciar los mecanismos de dependencia indirecta o subsidiaria de recursos de las provincias respecto al Gobierno Nacional para solventar las metas fijas propuestas. De aquí que notemos el crecimiento en los recursos destinados al GPE provincial, al mismo tiempo que crece el GPE del Gobierno Nacional (principalmente en el rubro de Educación Básica).

En este sentido creemos que la superposición del gasto educativo resulta una interpretación ilustrativa para dar cuenta de la situación actual del sistema educativo; sin embargo, dicha interpretación no pretende establecer como conclusión última la no necesidad de recursos adicionales para el sistema educativo. Como ya hemos anticipado en secciones anteriores, el análisis del GPE desde una perspectiva de su superposición de recursos pretende dar cuenta de la manifestación de la problemática (no del problema mismo). Creemos que dicho contenido está establecido no por una mala diagramación o implementación de las políticas llevadas a cabo por el Estado, si no –justamente– en la imitación por parte de éste de los mecanismos de asignación de recursos que operan en el mercado. Dicho mecanismo, al actuar manera descoordinada establece en su funcionamiento una posibilidad intrínseca de “sola-pación” entre metas, objetivos y recursos que, en tanto también sea replicado en el accionar del Estado implicará igualmente o bien una escasez o bien una abundancia de recursos, sin que ello -per se- se traduzca en una mejora sustancial en la atención de las demandas de la población.

## Capítulo II

### **La Deuda Social Educativa y el Derecho a la Educación: la importancia de los ejercicios de estimación de recursos para la planificación educativa**

*Graciela C. Riquelme y Alex Kodric*

El mundo reconoce y asiste a procesos de alta aceleración del desarrollo científico y productivo, a una nueva división de la economía y el trabajo entre países, a una generalizada modernización y globalización. Pero como contracara, aumenta la polarización de la distribución de la riqueza, con concentración de beneficios en unos pocos, una gran desigualdad entre grupos sociales y la persistencia de políticas tradicionales que no logran atender las situaciones diferenciales y particulares de poblaciones indígenas, minorías étnicas, poblaciones indigentes y excluidas de la sociedad.

Asistimos en nuestras sociedades y somos parte de un doble discurso y una dualización contradictoria, donde a la vez que reconocemos la pobreza y la exclusión somos parte de procesos acelerados de desarrollo científico y tecnológico. Por ello en estas reflexiones pretendemos resaltar el carácter de estas contradicciones, develarlas para que estén siempre como contexto de interpretación en el planteo de las exigencias y las demandas a los gobiernos, a los organismos internacionales y a todas las instancias en que se jueguen las asignaciones y la toma de decisiones a favor de los sectores de excluidos. Ello supone el financiamiento y apoyo a los problemas educativos de niños, adolescentes, jóvenes y adultos de muy baja educación mujeres y varones, en el conjunto de necesidades básicas insatisfechas de esta población.

En este contexto la noción de la educación para todos (EPT) coexiste con las exigencias de excelencia para la formación de recursos humanos derivadas de las políticas industriales, de desarrollo agropecuario, de los avances del desarrollo científico y tecnológico, y más aún la propia noción de EPT entraña discusiones sobre su alcance ya que para muchos excluye a las necesidades de educación secundaria y de adultos.

En la mayoría de los países, la política educativa se debate entre las presiones para ampliar las ofertas de niveles y alternativas de excelencia para la educación secundaria, superior y de postgrado



flexibles y articuladas en la esfera internacional, que sin duda enfrentan los intereses de sectores populares o de la población excluida con los circuitos de elite o los más beneficiados de nuestras sociedades en la pugna distributiva de las asignaciones para la educación. En la mayoría de los países de África y numerosos países asiáticos las demandas por la extensión de la educación básica es todavía un derecho clave no logrado.

La última década implicó el reconocimiento de la necesidad de invertir en educación por el reconocimiento de la existencia de grandes bolsones de población excluida del sistema educativo y la aceptación del fracaso de las políticas modernizantes neoliberales que impulsaron programas de mercado en la sociedad latinoamericana desde fines de los ochenta. La noción de Deuda Social Educativa expresa la existencia de grupos de niños, adolescentes y adultos con muy bajo nivel educativo o con educación de baja calidad; así la deuda social educativa significa un reto para la expansión de las ofertas escolares en vías de poder garantizar el acceso de toda la población excluida y la permanencia en el sistema.

Sin duda reconocer esta problemática supone adoptar una línea de política educativa que coloque el derecho a la educación como el objetivo de largo plazo ya que no todas las propuestas de política admiten este problema.

Este artículo reconoce la existencia de la deuda social educativa y la necesidad de definir políticas y programas de atención para la población desde la primera infancia hasta los adolescentes, jóvenes y adultos. Para ello desarrolla un primer apartado con la noción del derecho a la educación como contexto de política educativa de interpretación. Desde la perspectiva de la política y planificación de la educación se presenta la noción de modelos analíticos de atención de la deuda social educativa y la idea de ejercicios de estimación de recursos necesarios para su atención.

Este tipo de planteos e ideas pueden ser la base de la negociación con sectores políticos y además brindan criterios técnicos para la asignación de recursos a las distintas líneas de política y programas. A su vez, estos análisis de programas de política educativa evidencian las posibilidades de una jerarquización de objetivos y, en tal caso, la factibilidad de una redistribución interna entre las distintas líneas como una forma de obtención de recursos presupuestarios. Estos ejercicios se vuelven claves para dichas negociaciones y empoderan a grupos político-técnicos del Ministerio de Educación nacional y provinciales en la discusión por aquellas

asignaciones. A la vez los grupos sociales y la comunidad involucrados contarían así con información certera en defensa del derecho a la educación.

La estimación que se realiza para el caso de Argentina resulta un ejercicio que en si mismo constituye la demostración y denuncia de que la atención de la educación como un derecho social constituye una deuda social no resuelta. Para ello se desarrolla la idea de un modelo de atención y estimación de recursos necesarios y diferentes alternativas para su cobertura. El caso argentino puede ser el de otros países o provincias o municipios, y constituyen una estrategia alternativa a aplicar en distintos contextos.

### **1. Acerca de la noción del derecho a la educación**

La educación, en nuestra perspectiva la entendemos como un derecho social, como garantía de igualdad de oportunidades para acceder a la educación primaria y secundaria y aún universitaria y no sólo como “educación para todos”, si por ella se entiende nada más que educación primaria. Entonces ¿por qué hablar de deuda social?: la razón reside en la existencia de una mayoría de países con una gran tensión e intereses contrapuestos acerca de la recuperación del nivel educativo de población joven y adulta y la provisión de garantías para el acceso y permanencia de sectores populares en el sistema escolar.

La concreción del derecho a la educación debería suponer el acceso de toda la población al sistema educativo a través de un progreso continuo, que se expresa en la aprobación de cada uno de los niveles y el pase al nivel subsiguiente. Los resultados se concretarían en la educación alcanzada por la población mundial, y como es conocido muestran cuán lejos estamos en todos los continentes en especial en África, Asia y América Latina del cumplimiento del derecho a la educación. Es por eso que planteamos la idea de deuda social educativa cuya superación permita la integración social de la población marginada.

La atención del derecho a la educación supone respetar el derecho a la integración de los sujetos como miembros de la sociedad, a un lugar que les permita “vivir en sociedad”. “El derecho a la integración va más lejos que un derecho social clásico. En primer lugar, lo enriquece con un imperativo moral: más allá del derecho a la subsistencia, procura dar forma al derecho a la utilidad social;

considera a los individuos como ciudadanos activos y no únicamente como personas asistidas a las que hay que auxiliar. En este sentido, la noción de integración, al articular el auxilio económico y participación social, contribuye a definir un derecho de la era democrática” (Fitoussi y Rosanvallon, 2003: 220).

En referencia a este derecho adquirido de vivir en sociedad también Lo Vuolo (2001), otorga otro matiz al concepto de deuda social. Allí al tipificarse a la sociedad como un sistema de relaciones recíprocas intersubjetivas mediadas por el dinero, se muestra que todos individuos para satisfacer sus necesidades en el mercado necesitan poseer previamente dinero que lo acredite a tales fines. No obstante, se marca que además de tal medio existen otra clase de “créditos” que son los “créditos sociales” de los individuos de una sociedad. Estos se definen como derechos adquiridos institucionalmente (por ejemplo, derechos laborales, salud, educación, etc.) y que a través de su realización, los individuos poseen la potestad de un mayor reclamo de dinero en el marco del sistema de pagos recíprocos (mayor capacidad de demanda). En el caso de la educación, el crédito institucional instaurado de educación gratuita potencialmente mejoraría las capacidades de reclamo (demanda) de dinero en el mercado de trabajo. De igual manera, ocurre con la instauración de derechos laborales y el sistema de salud o previsión social.

En este marco, las distintas políticas o acciones institucionales desde el Estado influyen sobre el sistema de “créditos sociales” y no son neutras. A través de ellas se definen diversas acciones que derivarán luego en situaciones de inclusión/exclusión social; de manera que, todos los individuos pertenecientes a un Estado, al pagar impuestos, otorgan un “crédito original” sobre el Estado para que éste, luego, cumpla con sus obligaciones de reutilización de aquellos tributos. En este sentido, la cancelación de dicho crédito que brinda la sociedad al Estado debería manifestarse a través la atención por vía de la forma de prestaciones y un mayor acceso a los “créditos sociales” para la ciudadanía. Así el concepto de “deuda social” nacería, en esta perspectiva como un no cumplimiento por parte del Estado de aquellas obligaciones y posee un doble significado.

Es, por un lado, una “deuda” del Estado hacia la Sociedad Civil en tanto esté no haya sido cancelado correctamente el “crédito original” que aquella le ha otorgado bajo la forma de impuestos; por otro lado la sociedad, ante la merma en sus “créditos sociales” está imposibilitada o posee una menor capacidad de reclamar dinero

y, por lo tanto, de hacer frente a las deudas necesarias que resultan del sistema de pagos. En otras palabras, la propia existencia del fenómeno de exclusión de los individuos del sistema de pagos recíproco representa la forma en que se expresa una determinada “deuda social” del Estado para con esos ciudadanos.

La noción de la educación como un derecho humano a lo largo de toda la vida ha sido desarrollado ampliamente por Katarina Tomasevki, quien ha distinguido en la historia de los derechos humanos dos círculos concéntricos de gradación cada vez más amplia que fueron alcanzando progresivamente a los hombres blancos, adultos de buena posición, para luego extenderse a las mujeres de ese estrato social y recién al final a los niños. “El derecho a la educación no tiene una historia muy larga ni goza, por ahora, de un reconocimiento universal como derecho humano. Su realización progresiva a lo largo del proceso de superación de las exclusiones puede condensarse en tres etapas fundamentales” (Tomasevki, 2003: 1).

Estas etapas son primero la de superar la segregación y conceder el derecho a la educación a indígenas y no ciudadanos, o los excluidos; la segunda consistió en avanzar hacia la integración por la “que los grupos que acaban de ser admitidos logren adaptarse a la escolarización disponible, independientemente de su lengua materna, religión, capacidad o discapacidad” (Tomasevki, 2003: 1); y finalmente, la tercera etapa “exige una adaptación de la enseñanza a la diversidad de aspectos del derecho a la educación, sustituyendo el requisito previo de que los recién llegados se adapten a la escolarización disponible por la adaptación de la enseñanza al derecho igualitario de todos a la educación y a los derechos paritarios en ese ámbito...” (Tomasevki, 2003: 1).

Reconocer a la educación como un derecho requiere plantear los quiénes, el cuándo, los responsables y la legislación existente en cada país.

### Quiénes

La población total de un país es pasible del derecho a la educación, y ello sin duda es ya un tema reconocido en estos siglos, pero sin embargo dista de ser un derecho adquirido y real de las personas. No todos los grupos de edad ni todos los sectores sociales acceden y permanecen en el sistema educativo, lo que implica diferencias y discriminaciones profundas de las sociedades del mundo.



Sería esperable lograr que los niños desde antes de los tres años cuenten con estimulación adecuada para que al ingresar a la educación infantil y luego a la enseñanza primaria logren una decidida integración, desarrollo y permanencia en las aulas; sin embargo, vastos sectores de infantes y niños son excluidos de las instituciones educativas y aún ingresando no existen garantías para su permanencia y logros de aprendizaje.

Dadas estas restricciones iniciales es una realidad que en los análisis demográficos de los países se dibujen pirámides de población por nivel educativo, donde la mayoría es la base de bajo nivel y luego se asciende a escalones más reducidos correspondientes a los más altos niveles educativos. Históricamente hablar de pirámides de población por edad y nivel educativo ha sido incuestionable. Pareciera entonces que el derecho a vivir es restringido y a educarse también, cual hipótesis darwinianas o de las teorías tradicionales de la herencia, a vivir y aprender, y lograr estudios superiores de educación es una cuestión de privilegio para ciertos sectores sociales.

Esto supone considerar y resolver serios problemas de exclusión y de discriminación por género, origen social y raza; ello supone reconocer a todos los varones y mujeres el derecho a la ciudadanía responsable en el contexto de la educación permanente.

### **Quiénes y qué actividad económica**

Considerar el derecho a la educación de toda la población activa e inactiva debe contemplar una serie de acciones orientadas hacia:

- la educación general y científico-tecnológica;
- con módulos de especialización y formación profesional, alternados y recurrentes;
- que permita la definición de proyectos personales y laborales a lo largo de la vida.

### **Duración**

La educación como derecho humano debe estar disponible para toda la vida y asentarse en etapas tempranas para que el efecto de avance acumulativo no sea negativo, es decir, que la educación

sólo beneficie a quienes no tienen dificultades y por lo tanto posean mayor capacidad de demanda. Es sabido que quien más educación tiene a más educación accede. Por lo tanto los circuitos de exclusión y marginación educativa se reproducen y amplían.

Actuar sobre las diferencias sociales de ingreso al sistema educativo y las condiciones de reproducción escolar resultan claves a la hora de sostener el derecho a la educación.

### **Responsables**

Una noción de la educación como derecho humano implica políticas amplias que coloquen al Estado como primer responsable de la regulación de las prestaciones educativas. "En muchos países la educación obligatoria no es gratuita; es esencialmente un "servicio comercial" que requiere a las familias pagar no sólo por los útiles escolares, sino también por la admisión, los exámenes, los libros de texto, la calefacción, e incluso (oficialmente o casi) con los llamados "pagos en gratitud" o tutorías pagas por la enseñanza. Especialmente en los países más pobres, la educación primaria no es gratuita: hay un patrón global de exclusión en la educación primaria basada en la pobreza" (Crighton, 2006: 3).

Por ello se han planteado las 4 A (available, accessible, acceptable, adaptable)<sup>1</sup> que "brindan un marco conceptual a las obligaciones gubernamentales sobre los derechos humanos en educación: generar educación disponible, accesible, aceptable, y adaptable. (Siempre realista, Tomasevski agrega "una quinta A" (affordable): realizable, porque reconoce que "Ningún gobierno puede ser obligado legalmente a hacer lo imposible" (Crighton, 2006: 3).

Los países deberían asumir compromisos colectivos para:

- reconocer la necesidad de estimulación previa a los 5 años en sectores populares, de excluidos y en situaciones de pobreza;
- reconocer la necesidad de la expansión de la educación inicial, básica y la garantía de permanencia en esos niveles con estándares de calidad en los logros;
- reconocer la deuda social con la población de menor educación en riesgo educativo;

<sup>1</sup> En castellano resultaría disponible, accesible, aceptable y adaptable.

- expandir la secundaria y garantizar la permanencia con calidad en los logros;
- expandir la educación de adultos.

Los programas de recuperación educativa de la población joven y adulta constituyen un derecho de la población y una responsabilidad social por parte del Estado, con un fuerte impacto distributivo. La asignación de fondos a estos proyectos podría representar también un mecanismo directo e indirecto de intervención en el mercado de trabajo a través de:

- la mayor retención de parte de la población, fundamentalmente jóvenes, en el sistema educativo; lo cual contribuiría, además, a contener la presión sobre el mercado laboral;
- la generación de empleo para el sector docente, tanto por incremento de la dedicación de docentes en ejercicio como por la creación de nuevos puestos de trabajo;
- la generación de empleos para desocupados en proyectos de obra pública, ligados a la construcción de aulas y refacción de establecimientos educativos.

## **2. Hacia el diseño de modelos de atención del derecho a la educación**

La Argentina del 2001 “puso al descubierto las necesidades sociales en medio de una profunda crisis política, social y económica que posibilitó la movilización de sectores, clases y grupos sociales para exigir la atención de demandas contrapuestas: desde la población indigente, la doblemente excluida del empleo y bienes sociales con niveles crecientes de pobreza, hasta la clase media empobrecida emparentada con grupos urbanos movilizadas producto de la confiscación bancaria de sus ahorros (el corralito)” (Riquelme 2007: 9).

Sostuvimos que “el incremento de la pobreza y la exclusión social comenzaron a incidir en esa población, tanto para los que accedían, como en las dificultades del trabajo escolar y para los excluidos del sistema educativo. Al decir de algunos, el sistema educativo acrecentó la existencia de circuitos: unos para la inclusión y otros para la exclusión. La distribución desigual, pero no perversa, entendiendo por esta el beneficio decidido de sectores privilegiados, había permitido durante el siglo veinte un cierto ascenso social, ya

que no había tanta concentración de ingresos y la educación fue siempre considerado un bien de acceso generalizado en el estado bienestar, que permitía dicho desplazamiento inter-clase social” (Riquelme 2007:10).

Si bien desde la política educativa debe generarse la toma de conciencia sobre las necesidades de inversión en estas dimensiones como política de estado pública, ello requiere una movilización y acuerdo de conciencia social en el colectivo del estado. La noción de oportunidades podría resultar de interés en términos del derecho a la educación, ya que permite identificar no sólo las condiciones que influyen las oportunidades en el acceso a cada nivel educativo, sino también en la permanencia y la transición de una a otro.

El objeto central de este artículo es plantear la utilidad de diseñar modelos que pongan en evidencias las relaciones entre las dimensiones, variables e indicadores que explican fenómenos sociales, y aún más cuando se trata de políticas de atención educativa. La previsión de estrategias de atención de necesidades se constituye en la base para establecer alternativas de uso discrecional de recursos en el corto, mediano y largo plazo que supone a la vez la cobertura de diferentes volúmenes de población. Este apartado aborda la idea del diseño de sistemas de relaciones involucradas en la oferta y demanda de la educación de niños, adolescentes y jóvenes, que a la vez permite visualizar y traducir esta dinámica en las bases de un modelo de atención de necesidades educativas, y de cobertura de la deuda social en educación de un país, región, provincia o espacio local.

### **2.1 Las bases de los diseños de atención**

La visualización de las múltiples dimensiones involucradas en la atención del derecho a la educación permite distinguir el flujo y tipo de relaciones existentes en las diferentes instancias comprometidas para el acceso y permanencia de la población en el sistema educativo. De esta manera puede analizarse la distribución de la oferta educativa a nivel provincial; los resultados expresados en los logros de los alumnos o egresados (el perfil educativo de la población) y la relación del sistema educativo con el aparato productivo y la dinámica del mercado de trabajo (la demanda de recursos humanos) pero también la inclusión o exclusión de los trabajadores de diferentes estratos sociales a la población.

Gráfico 1  
Efectos de Política Educativa: cada provincia y su contexto



El gráfico expresa las relaciones dinámicas entre estas dimensiones y la circularidad entre las mismas, pues la población según su pertenencia a grupos sociales accede a determinados segmentos del sistema escolar, y al graduarse podrá tener o no oportunidades para continuar en el mercado de trabajo o en la educación, con o sin facilidades de acuerdo a su origen previo. En este contexto, sosteníamos que la evaluación de políticas educativas debería transparentar estos segmentos y trayectorias para asignar recursos diferenciales orientados a saldar problemas de grupos de excluidos. Esta dinámica y la distribución de la educación de acuerdo a las condiciones sociales y económicas de la población son la base para la definición de planes y programas de atención educativa (gráfico 1) (Riquelme, 2004 y Riquelme, 2005) y por ello deben distinguirse aspectos claves que comprometan la atención de la deuda social con la educación de niños, adolescentes y jóvenes a través de las ofertas de los gobiernos provinciales en educación primaria y secundaria.

La política social y la educativa deberían actuar sobre las garantías de la atención de las condiciones previas del acceso a la educación de la población infantil. El propio sistema educativo podría instaurar una serie de políticas de estimulación temprana vinculadas a políticas escolarizadas y coordinar con acciones y programas sociales, ejes de las políticas sociales a cargo de otros sectores de gobierno (salud y desarrollo social).

Gráfico 2. El derecho a la educación de la población infantil, joven y adulta.

Condiciones previas	3 4	5 6 7 8 9 10 11 12	13 14 15 16 17	18 y más
	<b>Más aulas</b>	Extraedad y repitencia Riesgo de abandono	Extraedad y repitencia Riesgo de abandono	Extraedad y repitencia Riesgo de abandono
<b>Expandir ofertas</b>	<b>Más horas de clase</b>	<b>Más horas de clase</b>	<b>Más horas de clase</b>	
Política educativa de estimulación temprana	Expansión de alternativas complementarias	Políticas de inclusión complementarias	Alternancia dirigida	Grupos familiares y situación laboral
Política Social	Política Social Educativa Centros de Atención Compensatorio Barriales	Comunidad Organismos Sociales - Empresas	Política Laboral	
Política Social	Programas de Alternancia y Apoyo Familiar Sectores Excluidos	Educación y Formación para el trabajo	Educ. y Formación para el trabajo	

Fuente: Elaboración sobre la base de Riquelme, G. C. (2005) La deuda social educativa en Argentina 2005: un ejercicio de estimación (el derecho a la educación es posible). Documento de Trabajo del Proyecto "Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social y apropiación de saberes". Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 16. Programa Educación, Economía y Trabajo. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.

Este diagrama ilustra en forma simplificada la necesidad de integrar las políticas sectoriales de educación, desarrollo social, trabajo y salud, entre las más importantes para la población infantil y

adolescente. La integralidad de las políticas orientadas a la implementación de una educación permanente para la población supone reconocer la ampliación de las garantías para: el acceso, la permanencia en los niveles, la calidad y la significación de los saberes obtenidos y la recuperación educativa de los excluidos.

El diseño de políticas integradas debería postularse desde el nivel nacional a través de genuinos esfuerzos “intersectoriales” y de “coordinación de intereses” entre los múltiples programas y proyectos que tienen semejantes poblaciones a atender.

## **2.2 Operacionalización del modelo**

La confección de un modelo de estimación de la Deuda Social Educativa (DSE) tiene como principal fundamento la atención de las demandas sociales de educación en tanto esta constituye un derecho que poseen todos los ciudadanos independientemente de la edad, género y condición socio-económica a la que pertenezcan o circunstancialmente se encuentren.

La perspectiva adoptada para la elaboración del modelo se basa en el reconocimiento en primer término de la multi-dimensionalidad de la problemática a encarar y, en segunda instancia y derivado del anterior diagnóstico, la situación por la cual, para la atención de la Deuda Social Educativa (DSE) se requiere una coordinación institucional desde las grandes líneas de programación de la política social hasta su traducción en objetivos y metas específicas a atender.

El modelo propuesto representa un ejercicio intelectual que busca poner de manifiesto las distintas dimensiones implicadas en la atención de la Deuda Social Educativa (DSE) y sobre las cuales sería importante intervenir a través de acciones planificadas de la educación o de determinadas acciones puntuales de atención. No obstante, no desconocemos que al momento de su operacionalización concreta, la misma se basa en la elaboración de diversos escenarios alternativos o hipotéticos en los cuales se busca resaltar ciertas características o rasgos salientes de la problemática antes que una real representación de la problemática en todas sus dimensiones.

El modelo parte de tres dimensiones para la caracterización de la oferta y la demanda social en educación:

1. la diferenciación social y económica de la población, es decir una desagregación de la DSE por quintil de ingreso de las familias);

2. la segmentación institucional tanto educativa como de los programas sociales, que implica la existencia de tipos y calidades de prestaciones escolares de acuerdo a grupos sociales;

3. la diferenciación espacial en la dotación de recursos del sistema educativo y de la formación para el trabajo, es decir la desagregación de la DSE por provincia y ámbitos locales.

La esquematización de cada una de las tres dimensiones requiere en primera instancia elaborar un contexto analítico en donde se establecerían los ejes de análisis, las hipótesis interpretativas y una serie de relevamientos acorde al universo especificado.

Luego, una segunda instancia requiere establecer las características básicas del modelo de estimación. En tal sentido, es necesaria la definición del tratamiento de las necesidades (demanda social educativa), tratamiento de la atención (oferta educativa) y los componentes de la deuda social educativa, sus costos y escenarios alternativos.

En esta dimensión se reconocen, por un lado, las especificidades por parte de la demanda y, por lo tanto, el carácter heterogéneo de la población a atender. Es así que la población debe estimarse de acuerdo a una proyección de su crecimiento neto a lo largo de un determinado periodo, su rango etario y la localización espacial (fundamentalmente el corte urbano/rural y a nivel provincial), diferenciación socio-económica, género y características específicas del nivel educativo alcanzado. Un diagnóstico respecto a la evolución de estas variables resulta absolutamente necesario para la identificación no sólo de las necesidades inmediatas de la población a atender, sino también en términos de planificación de la atención y de la articulación de las acciones para satisfacer dichas demandas.

Respecto a las variables asociadas a la oferta educativa, se parte de la situación inicial en la cual se reconoce un determinado nivel de fragmentación jurisdiccional/institucional que deriva a su vez en dos situaciones concretas respecto a la implementación de las políticas públicas: la diferenciación espacial en la dotación de recursos y la descoordinación o carencia de articulación a nivel jurisdiccional y/o institucional para llevar a cabo dichas políticas. En este sentido, y aunque sea reiterativo, cabe aclarar que este tipo de operacionalización del modelo pone de manifiesto la necesidad de una planificación de la atención de la deuda social educativa en un marco de coordinación de la totalidad de política social y no exclusivamente bajo criterios de eficiencia locales del sistema educativo.

Específicamente las características tomadas en cuenta por el modelo suponen una desagregación por niveles educativos, educación no formal y formación laboral; un diagnóstico acerca del perfil docente y los recursos físicos actuales y necesarios (establecimientos, unidades administrativo-docentes con espacios compartidos, equipamientos y materiales) y horas de trabajo escolar (turnos, duración, curriculares, extracurriculares).

Una vez establecida la forma de articulación y operacionalización de las anteriores premisas, el modelo establece los que considera los diversos componentes relevantes para la atención de la DSE. La definición conceptual de los mismos se ha fundamentado sobre los diversos diagnósticos previos realizados por el propio equipo PEET<sup>2</sup>. Al respecto se han seleccionado como relevantes a atender los componentes de incumplimiento de la obligatoriedad educativa legal, “distorsiones” respecto de los que asisten y deficiencias de calidad de la educación.

A su vez, la formalización del modelo requeriría un sistema de ecuaciones, que como algoritmos se construyen con tres tipos de elementos: (i) variables determinadas, que son las que el modelo “explica”; (ii) variables determinantes, que son las que “explican” a las anteriores; y (iii) parámetros, que vinculan a los dos elementos anteriores.

En tal sentido, las primeras tendrán la forma de cantidades físicas de recursos que se requerirán para alcanzar las metas físicas fijadas para satisfacer la deuda. Es en este elemento que se expresarán las hipótesis de mínima y de máxima. Por otro lado, los parámetros se referirán a los costos financieros unitarios. Por último, las variables determinadas (costos financieros globales) resultarán en el modelo a partir de las ecuaciones que lo componen.

Del planteo anterior, pueden derivarse las siguientes etapas a desarrollar para alcanzar el cometido planteado. En general, estas etapas plantean una secuencia de tareas a desarrollar en forma sucesiva, pero en algunos casos ellas podrán también abordarse en forma simultánea. (i) efectuar una identificación taxativa de los componentes relevantes específicos que conforman la Deuda Social Educativa (ejemplo, cobertura insuficiente o incompleta); (ii) estimar la situación de partida en términos físicos en relación con los componentes antes mencionados (ejemplo, porcentaje de no cobertura); (iii) establecer las metas físicas sobre cada uno de

estos componentes para satisfacer la Deuda; (iv) identificar taxativamente para cada uno de los componentes mencionados qué tipo de recurso físico se requeriría considerando eventualmente alternativas; (v) cuantificar en términos físicos los recursos necesarios para atender cada uno de estos componentes; y (vi) estimar costos financieros unitarios de cada uno de estos recursos o, mejor dicho, reunir información secundaria sobre los mismos.

### **3. La construcción de escenarios alternativos para la estimación de recursos del gasto social educativo necesarios para la atención de la deuda social educativa**

Como se desprende del apartado anterior, un punto clave para la realización del ejercicio de estimación de recursos necesarios para la atención de la deuda social educativa es el diseño de los escenarios alternativos bajo los cuales se pondrá a prueba el modelo elaborado a través de la definición de hipótesis de máxima, media y mínima.

En este el presente apartado mostraremos el fundamento conceptual utilizado para las definiciones de las hipótesis, el universo de aplicación y una primera aproximación al punto de partida sobre el que se han concretamente realizado las estimaciones.

#### **3.1 Acerca de la idea de estimaciones de atención y escenarios**

Derivado del tratamiento estratificado y diferencial que el modelo de estimación de la deuda social educativa ha incorporado en su confección, encontramos que la postulación misma de operacionalizar el modelo bajo distintos escenarios hipotéticos implica que, para cada uno de ellos, obtendremos como resultado un tratamiento específico de cómo atender la deuda social educativa y cuántos recursos aquella atención supone.

En este sentido, para demostrar aunque sólo en términos utópicos, el nivel de desatención de la población excluida del sistema educativo se diseñó un ejercicio de atención de demandas educativas insatisfechas. Así se intentaba ilustrar con algunos datos cuantitativos el volumen de las demandas sociales educativas en relación con los gastos del sector público en educación y en algunos

<sup>2</sup> Al respecto ver Riquelme (2007) entre otros.



programas del Estado. Representa sólo un ejercicio que permite “pensar” sobre ciertas dimensiones del problema que pocas veces tienen presentes los decisores de política educativa y mucho menos están al alcance de los actores sociales involucrados: trabajadores y educadores (Riquelme, 2005: 33-34).

La perspectiva política de este abordaje analítico reside en reconocer que la capacidad de demanda de los sectores sociales debe asentarse en la mayor información sobre el uso de los recursos de la política social para solicitar su reorientación y aplicación a genuinas demandas de esos grupos de población. Las pugnas distributivas en torno a las asignaciones presupuestarias es un tema reconocido, que se expresa en las mayores ventajas de la población con niveles educativos superiores derivados de su capacidad de presión parlamentaria. La educación y formación para el trabajo, entendida como educación de adultos que garantice la finalización de la educación primaria y secundaria de la población excluida, no es un objetivo de política a la hora de la definición de partidas de gasto nacional.

En la construcción de escenarios alternativos se deberían considerar las dimensiones, ejes y variables destacadas en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3. Diagnostico acerca de los problemas observados en el sistema educativo argentino y las alternativas propuestas para su atención**

Problemas	Modelo y/o alternativas-propuestas
Extraedad Repitencia	- Incremento de horas de dictado de clases Primario Secundaria
Expansión de cobertura	- Incremento de aulas - Incremento de cargos docentes
Resultados de calidad y/o rendimiento escolar	- Condiciones de trabajo docente (salarios/dedicación) - Incremento de cargos de apoyo a tareas docentes (actividades complementarias) - Formación docente en instituciones/aulas
Restricciones a la oferta	- Aulas - Espacios físicos - Espacios complementarios

A modo de ejercicio preliminar es posible ponderar los recursos necesarios para la “expansión de la oferta del sistema educativo” y las acciones indispensables en vistas de la superación de problemas de la educación del país, simplificados en términos de asignaciones para superar la extra-edad, la repitencia y los problemas de la baja calidad en contenidos y tipo de ofertas educativas.

**3.2 La población infantil y adolescente como prioridad de la DSE**

En 2009, las discusiones acerca del diseño de un modelo de atención, permitieron revisar críticamente este ejercicio. Así se planteó que “el máximo maximorum consistiría en definir la Deuda Social Educativa (DSE) como la distancia histórica o proyectada y una situación (super) ideal en la que todos los habitantes hubieran alcanzado (o estuvieran en el proceso de hacerlo según a edad) el nivel terciario completo, todo ello en condiciones razonables de calidad y eficiencia de la educación. Por cierto, esta definición podría considerarse un disparate por varios motivos, pero slogans como, por ejemplo, “educación para todos” bien podrían interpretarse en forma absurda como una meta que se aproxima a una situación del tipo de la recién planteada.

Sin duda, la realidad impone límites políticos, burocráticos a los derechos y su efectiva concreción, por eso luego se reconocía en el debate que “el núcleo duro de la DSE sería el criterio básico de la obligatoriedad legal en el tramo etario central, entre 5 y 24 años”, como expectativa de que las políticas públicas atendieran y garantizaran el cumplimiento de la obligatoriedad para la población infantil y adolescente.

La población prioridad para estimar los recursos necesarios del gasto social fue redefinida como:

- la población infantil y adolescente de 5 a 18 años entendida como en el tramo restringido de la obligatoriedad legal
- la población infantil de 3 y 4 años pues constituye el periodo óptimo de estimulación básica para el desarrollo educativo.

Sobre la base de una metodología especialmente elaborada para la investigación, la Deuda Social Educativa puede entenderse como los recursos necesarios para atender a las necesidades



socio-educativas de las personas excluidas del sistema educativo (incluyendo tanto a los niños en edad escolar que no asisten a la escuela como a los jóvenes y adultos analfabetos o que no han terminado la primaria y la secundaria). Pese a que la DSE abarca a toda la estructura etaria de la población, a los fines de este trabajo, como ya se señaló antes, se utiliza una definición más acotada, concentrándose en todas aquellas personas en edad de asistir a la escuela primaria y secundaria (entre los 5 y los 18 años) que no lo están haciendo. En este sentido, no se considerarán a los jóvenes y adultos que no han concluido satisfactoriamente los ciclos educativos obligatorios (educación básica y secundaria) ni a la formación terciaria y universitaria.<sup>3</sup>

El análisis se realiza para el período 2005-2015, a partir de un modelo simple que permite proyectar el comportamiento de la población y del sistema educativo a lo largo del tiempo. Asimismo, como primera aproximación al problema de la DSE, se realiza una estimación exclusivamente a nivel nacional<sup>4</sup>, sin diferenciar entre la población urbana y rural.<sup>5</sup> El ejercicio se realizó a los fines de validar la metodología empleada, ya que los procedimientos desarrollados pueden replicarse a nivel provincial y discriminando entre población rural y urbana.

<sup>3</sup> El motivo del recorte es estrictamente metodológico y no implica una subestimación de la necesidad de brindar respuestas a los jóvenes y adultos que no cuentan con las calificaciones necesarias para aspirar a una trayectoria laboral satisfactoria.

<sup>4</sup> Las disparidades regionales existentes en el país sugieren que el análisis en base a promedios nacionales no necesariamente arroja conclusiones ajustadas a la realidad de cada provincia y jurisdicción. Una versión más avanzada de este trabajo se propone estimar la DSE a nivel provincial.

<sup>5</sup> Esta distinción puede resultar relevante en una versión más desarrollada del estudio, ya que las políticas públicas que deben diseñarse e implementarse para promover la inclusión educativa de la población urbana y rural presentan distintas particularidades según el caso.

**Cuadro 1. Cantidad de niños y adolescentes excluidos del sistema educativo formal por edad (3-18 años), 2005-2015.**

Edad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
3	439.915	446.701	474.057	459.281	448.897	451.694	454.499	457.312	460.133	462.664	465.200
4	264.387	257.187	261.154	277.147	268.509	262.438	264.073	265.713	267.358	269.007	270.487
5	13.470	14.529	14.133	14.351	15.230	14.755	14.422	14.512	14.602	14.692	14.783
6	11.597	10.505	11.330	11.021	11.191	11.877	11.507	11.247	11.317	11.387	11.457
7	9.840	10.169	9.212	9.935	9.665	9.814	10.415	10.090	9.862	9.924	9.985
8	9.216	9.079	9.383	8.499	9.167	8.917	9.055	9.609	9.310	9.099	9.156
9	10.380	9.889	9.742	10.068	9.120	9.837	9.569	9.716	10.311	9.990	9.764
10	8.134	8.415	8.017	7.898	8.162	7.394	7.974	7.757	7.877	8.359	8.099
11	9.833	9.925	10.267	9.782	9.636	9.959	9.021	9.730	9.465	9.611	10.200
12	29.809	29.734	30.011	31.045	29.578	29.138	30.113	27.278	29.421	28.620	29.061
13	5.002	4.933	4.920	4.966	5.137	4.895	4.822	4.983	4.514	4.869	4.736
14	13.957	13.366	13.181	13.148	13.270	13.727	13.079	12.884	13.315	12.062	13.009
15	107.588	112.597	107.826	106.334	106.065	107.054	110.743	105.510	103.939	107.419	97.305
16	178.005	184.598	193.193	185.007	182.446	181.985	183.681	190.012	181.033	178.338	184.307
17	249.943	250.205	259.472	271.553	260.046	256.447	255.799	258.183	267.081	254.461	250.672
<b>Total</b>	<b>1.361.077</b>	<b>1.371.831</b>	<b>1.415.897</b>	<b>1.420.035</b>	<b>1.386.121</b>	<b>1.379.931</b>	<b>1.388.772</b>	<b>1.394.536</b>	<b>1.399.539</b>	<b>1.390.500</b>	<b>1.388.221</b>

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y DINECE.  
Proyectos UBACyT F 151 y PIP CONICET 410. Sede: PEET-IICE-FFyL/UBA

Los cálculos de exclusión poblacional constituyen una primera aproximación a la Deuda Social Educativa (DSE) en la Argentina. Si bien la estimación efectuada sirve de base para el costeo de los recursos necesarios para atender las necesidades de inclusión educativa, corresponde explicitar una serie de consideraciones asociadas a la metodología utilizada.

El primer paso de la estimación de la Deuda Social Educativa (DSE) ha sido determinar la población total base sobre la que se realizarán las proyecciones para la totalidad del período bajo estudio. Como resultado de este cálculo hemos obtenido la estructura etaria para cada uno de los años calendario. Como ya hemos mencionado el tramo relevante se concentra en el segmento de 5 a 18 años (educación formal obligatoria).<sup>6</sup>

El próximo paso consistió en proyectar la evolución de la matrícula total del sistema educativo, desagregada por edad para el período de análisis. En este sentido hemos calculado la proporción de la población matriculada en el sistema escolar para un año base (2005) y –a partir de las tasas de asistencia observadas para cada edad– proyectamos la matrícula para los años subsiguientes, asumiendo que el comportamiento del sistema se mantendrá constante en el tiempo.<sup>7</sup>

Finalmente, la cantidad anual de niños y adolescentes en edad escolar que se encuentran fuera del sistema educativo formal en el período 2005-2015 se obtiene a partir de la diferencia entre la población total y la matrícula total proyectada por edad.

<sup>6</sup> Las proyecciones de la población total por edad se basan en distintos supuestos sobre la evolución de la tasa de mortalidad y natalidad y las migraciones internacionales. De no cumplirse estos supuestos, la cantidad total de niños y adolescentes en edad escolar proyectada para cada año puede divergir de la población efectiva. No obstante, al replicarse la metodología aplicada por el INDEC (validada internacionalmente), esta estimación no debería ser una fuente de sesgos importante en el cálculo de la DSE.

<sup>7</sup> Respecto a la estimación de la matrícula por año, existen diversos problemas asociados a la metodología utilizada. En primer lugar, puede haber importantes sesgos en los relevamientos empleados debido a la sobrestimación del número de inscriptos por parte de las instituciones educativas o a errores de registro. En segundo lugar, para el cálculo de la tasa de matriculación por edad no se han tomado en cuenta los problemas de repitencia y extra-edad, ya que si la persona en edad escolar está inscripta en una escuela se considera dentro del sistema educativo, sin importar si se encuentra en un nivel inferior al que le correspondería por la edad que tiene. Por último, la información sobre la matrícula escolar no permite inferir la asistencia efectiva de los niños y adolescentes a la escuela, sino simplemente que se encuentran inscriptos en una institución.

### 3.3 Los recursos del gasto social

La estimación de recursos necesarios para la atención de la Deuda Social Educativa (DSE) se realiza en este cálculos de escenarios alternativos tomando como referencia los siguientes datos de base: el gasto por alumno en educación básica obtenido de las cifras oficiales del sector educación, el gasto público consolidado en educación inicial, primaria y secundaria, el gasto público en educación y el gasto público social.

Estos datos para las fechas de la construcción de los escenarios, son los que permiten luego inferir las partidas adicionales o incrementales que se deberían aplicar a la expansión de la atención en acuerdo con los parámetros definidos para cada escenario de atención. (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Evolución del gasto por alumno, gasto público en educación básica, gasto público en educación, gasto público social y producto bruto interno (2005-2009). En pesos y millones de pesos corrientes.**

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Gastos por alumno</b>	1.922	2.530	3.248	4.594	5.499
<b>Gastos Educación Básica*</b>	16.902	22.220	29.154	40.054	48.565
<b>Gastos en Educación</b>	25.638	33.714	44.704	61.600	76.491
<b>Gasto Público Social</b>	106.147	136.202	185.870	247.650	318.265
<b>PIB</b>	531.939	654.439	812.456	1.032.758	1.145.458

\*Educación Básica equivale a los niveles inicial, primario y secundario

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección general de Programas Sociales, Ministerio de Economía

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

En la investigación se han elaborado varios escenarios, con supuestos críticos que implican: i) una metodología para la estimación de la población en edad escolar (5-17) excluida del sistema educativo formal; ii) el gasto promedio por alumno adicional a ser

incluido en el sistema educativo y; iii) hipótesis de mejoras en el desempeño del sistema.

Analizar los montos de gasto por alumno constituye una referencia parcial respecto a las necesidades educativas de una provincia, es decir, nos habla del uso de los recursos en sí mismo, su aprovechamiento, y podría compararse entre provincias si además se consideraran los datos de salarios docentes y de recursos asignados. Se introduce un cálculo distributivo de mayor interés al estimar el gasto por alumno potencial a partir de vincular el gasto existente, ya no con la matrícula efectivamente atendida sino con la población total en edad de estar atendida en el sistema educativo, es decir aquellos con edades de asistir a la educación inicial, primaria o básica y secundaria o polimodal.

El cálculo, entonces, resultó de estimar en cada provincia la población atendida o que asiste, la que no asiste y la que nunca asistió para los tramos de 5 a 18 años. El sistema educativo debería atender a toda esa población pero, como sabemos, el sistema escolar en términos generales tiende a expulsar o no retiene a sus alumnos, generando un sistema altamente excluyente y que discrimina a vastos sectores sociales.

#### **4- Un ejercicio de aplicación de estimación de recursos necesarios para de la deuda social educativa argentina.**

La elaboración de los escenarios alternativos contempla la utilización de una serie del gasto por alumno efectivo hasta el año 2009 y además, en los casos en que el escenario lo requería, el sostenimiento del gasto por alumno se ha actualizado por un índice de evolución del salario docente promedio a nivel nacional. Por su parte, para los años posteriores a 2009 se ha realizado una actualización incremental a la cual se le aplica como variación del salario docente la última variación observada de la serie. Es decir, para el periodo 2010-2015 la variación aplicada es la observada entre los años 2008-2009 de dicho índice. La utilización de este índice ad hoc se funda en primera instancia en la situación irregular en la que actualmente se encuentra el sistema estadístico nacional argentino (tanto los índices de precios minoristas como mayoristas) y, en segunda instancia, frente a la anterior complicación, entendemos que aplicar un índice de variación del salario docente promedio resulta un supuesto más “representativo” acorde a la especificidad

del sistema educativo que los otros índices usualmente utilizados en estos casos.

A continuación se resumen distintos cálculos basados en hipótesis alternativas, con el propósito de contar con una referencia respecto a los recursos adicionales involucrados en el objetivo de atender la deuda social educativa argentina. La variación que diferencia a los escenarios corresponde a los volúmenes de la Deuda Social Educativa a atender: así las alternativas 1, 2, 4 y 5 supone la cobertura total, mientras la alternativa 3 se planteó una cobertura creciente a lo largo de los años, desde un 20% hasta el 100%.

**Cuadro 3. Resumen de las distintas hipótesis utilizadas para cada uno de los escenarios**

	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4	Alternativa 5
<b>Gasto Promedio por Alumno</b>	Gasto real por alumno. Base 2005	Gasto por alumno efectivo (2005-2009) y sostenimiento del gasto real del 2009 en el periodo (2010-2015)	Gasto efectivo de 2009	Gasto por alumno efectivo (2005-2009) y sostenimiento del gasto del 2009 en el periodo (2010-2015).	Gasto por alumno efectivo (2005-2009) y sostenimiento del gasto real del 2009 en el periodo (2010-2015).
<b>Atención del 100% de la DSE</b>	Inmediata	Inmediata	Atención gradual al 20%, 40%, 60%, 80% y 100% de los excluidos para el periodo 2010-2015	Inmediata	Inmediata
<b>Deferencia-ción en el gasto por alumno según nivel/edad escolar</b>	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Mayor gasto promedio en función de la cantidad de excluidos por edad (se asume como valor máximo de la distribución que el gasto necesario en la edad de mayor exclusión es el doble que el promedio y el resto de la distribución pondera en función de aquél valor)	Ninguno
<b>Hipótesis de mejora</b>	Ninguna (se mantiene el desempeño del año 2005).	Ninguna (se mantiene el desempeño del año 2005).	Ninguna (se mantiene el desempeño del año 2005).	Ninguna (se mantiene el desempeño del año 2005).	Incremento del 20%, 30% y 40% para bajar la sobrecarga y mejoramiento de infraestructura.

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

En la primera alternativa se considera el cálculo de la DSE para el periodo 2005-2015 en forma de atención inmediata y sin ninguna hipótesis de mejora del sistema ni diferenciación del gasto por alumno. El parámetro utilizado es la evolución del gasto real por alumno con base en el año 2005.

Los recursos estimados equivalen a las siguientes proporciones del Gasto en Educación Básica (GEB), Gasto Educativo Total (GET), Gasto Público Social (GPS) y Producto Interno Bruto (PIB) del país efectivamente ejecutados en el periodo 2005-2009 y según puede observarse implican entre un 4% y el 5% de recursos adicionales del gasto social.

**Cuadro 4. Alternativa 1 Recursos adicionales para atender la DSE respecto del GEB, GET, GPS y PIB, 2005-2009. En porcentajes.**

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>% Gasto Educación Básica*</b>	7,5	7,0	6,9	6,5	8,0
<b>% Gasto Total en Educación</b>	5,0	4,6	4,5	4,2	5,1
<b>%Gasto Público Social</b>	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2
<b>%PIB</b>	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3

\*Educación Básica equivale a los niveles inicial, primario y secundario

Fuente: Proyectos UBACyT F 151 y PIP CONICET 410.

Sede: PEET-IICE-FFyL/UBA

En la segunda alternativa se aplica el gasto por alumno efectivamente observado para el periodo 2005-2009 y luego para el periodo 2010-2015 se aplico la misma metodología de actualización que en la alternativa 1, pero considerando como base el año 2009.

Los recursos necesarios estimados equivalen a las siguientes proporciones del Gasto en Educación Básica (GEB), Gasto Educativo Total (GET), Gasto Público Social (GPS) y Producto Interno Bruto (PIB) del país efectivamente ejecutados en el periodo 2005-2009. En esta alternativa los recursos adicionales alcanzan valores semejantes a los de la anterior.

**Cuadro 5. Alternativa 2 Recursos adicionales para atender la DSE respecto del GEB, GET, GPS y PIB, 2005-2009. En porcentajes**

	2005	2006	2007	2008	2009
%Gasto Educación Básica*	7,5	7,6	7,6	7,8	7,6
%Gasto Total en Educación	5,0	5,0	4,9	5,1	4,8
%Gasto Público Social	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2
%PBI	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3

\*Educación Básica equivale a los niveles inicial, primario y secundario  
Fuente: Proyectos UBACyT F 151 y PIP CONICET 410. Sede: PEET-IICE-FFyL/UBA

En la tercera alternativa se aplicó para el periodo 2010-2015 una hipótesis de atención progresiva de la Deuda Social Educativa (DSE) sobre la base del último dato efectivo de gasto por alumno (2009).<sup>8</sup>

Los recursos estimados equivalen a las siguientes proporciones del Gasto en Educación Básica (GEB), Gasto Educativo Total (GET), Gasto Público Social (GPS) y Producto Interno Bruto (PIB) del país efectivamente ejecutados en el año 2009. Los montos crecientes implican que se mantengan los % previos incrementales año a año, para alcanzar la cobertura total. Así desde un primer incremento de recursos adicionales del 1%, se pasa al 1,9%, luego un 2,9 % , después un 3,9% hasta el 4,7%.

<sup>8</sup> La decisión de mantener constante este valor a lo largo del tiempo se debe a que posteriormente los mismos se comparan con el último dato efectivo de los montos de GEB, GET, GPS y PBI (2009).

**Cuadro 6. Alternativa 3. Porcentaje del Gasto Total Educativo del año 2009 necesario para atender el 20%, 40%, 60%, 80% y 100% de la DSE (5-17 años), 2010-2015.**

	2010	2011	2012	2013	2014
Atención del 20% de la DSE	1%	---	---	---	---
Atención del 40% de la DSE	---	1,9%	---	---	---
Atención del 60% de la DSE	---	---	2,9%	---	---
Atención del 80% de la DSE	---	---	---	3,9%	---
Atención del 100% de la DSE	---	---	---	---	4,7%

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

La cuarta alternativa introduce la diferenciación de costos por alumno suponiendo un mayor gasto promedio necesario en función de la cantidad de excluidos por edad. Asumiéndose como valor máximo de la distribución que el gasto necesario en la edad de mayor exclusión es del doble que el promedio y el resto de la distribución se pondera en función de aquél valor).

A continuación se presentan los resultados en función de las proporciones que ello representa como porcentaje del gasto en educación básica, gasto total en educación, gasto público social y el PIB efectivamente ejecutado en el año 2009.

**Cuadro 7. Alternativa 4. Recursos adicionales para atender la DSE (5-17 años) respecto del GEB, GET, GPS y PIB, 2005-2015. En porcentajes del GEB, GET, GPS y PIB de cada año (2005-2009) y respecto al GEB, GET, GPS y PIB de 2009 (2009-2015)**

	%Gasto Educación Básica*	%Gasto Total en Educación	%Gasto Público Social	%PIB
2005	12,3	8,2	2,0	0,4
2006	12,5	8,3	2,0	0,4
2007	12,6	8,2	2,0	0,5
2008	13,0	8,5	2,1	0,5
2009	12,5	8,0	1,9	0,5
2010	12,5	7,9	1,9	0,5



	%Gasto Educación Básica*	%Gasto Total en Educación	%Gasto Público Social	%PIB
2011	12,5	8,0	1,9	0,5
2012	12,6	8,0	1,9	0,5
2013	12,6	8,0	1,9	0,5
2014	12,3	7,8	1,9	0,5
2015	12,2	7,8	1,9	0,5

\*Educación Básica equivale a los niveles inicial, primario y secundario

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

Por último la quinta alternativa supone un incremento en el 20, 30 y 40% del gasto por alumno como forma de mostrar la necesidad de una mejora interna al sistema para obtener mejores resultados de calidad (bajar repitencia y aumento de infraestructura)

Como parámetro de referencia se utilizan la proporción que representa la deuda en el periodo 2005-2015 respecto al gasto educativo del año 2009.

**Cuadro 8. Alternativa 5 Deuda Social educativa (5-17 años) como porcentaje del Gasto en educación (2005-2009). Incluye hipótesis de mejora sobre el 20%, 30% y 40% de incremento sobre el gasto por alumno.**

	2005	2006	2007	2008	2009
Recursos necesarios para atender el 100% de la DSE	5,0%	5,0%	4,9%	5,1%	4,8%
Incremento del Gasto x alumno del 20%	6,0%	6,0%	5,9%	6,1%	5,8%
Incremento del Gasto x alumno del 30%	6,5%	6,5%	6,4%	6,6%	6,3%
Incremento del Gasto x alumno del 40%	7,0%	7,0%	6,9%	7,1%	6,7%

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

## 5- Notas finales

El presente artículo ha tenido por objeto una revisión de la noción de Derecho a la Educación desde una perspectiva de la política y planificación educativa. En tal sentido se ha argumentado que el reconocimiento y cumplimiento de dicho derecho representa un fundamental respecto a la mejora condiciones de sociabilidad de todos los ciudadanos y, en tal sentido, no debería restringirse o acotarse su alcance a la finalización de un determinado nivel educativo o determinado grupo etario de la población.

A su vez, la no realización y cumplimiento del Derecho a la Educación la hemos definido como una Deuda Social Educativa (DSE) del Estado para con sus ciudadanos. Esta deuda se expresaría tanto bajo la forma de exclusión de una determinada porción de la población del sistema educativo, como bajo la forma de una merma cualitativa respecto a la calidad de la educación brindada. En tanto, la educación (como otras tantas prestaciones brindadas por el Estado) representa para sus ciudadanos una suerte de “créditos sociales” que mejoran sus condiciones de demanda en el sistema recíproco de pagos y también sus condiciones de demanda respecto a reclamos sucesivos por la ampliación y el mejoramiento de nuevos derechos.

En el campo de la planificación educativa este artículo al reconocer la existencia de la Deuda Social Educativa (DSE) en términos conceptuales, avanza en el diagnóstico respecto a tal fenómeno y, por lo tanto en dirección hacia posibles formas de atención y cumplimiento del Derecho a la Educación. Para ello se reconoce la necesidad de definir políticas y programas de atención para la población desde la primera infancia hasta los adolescentes, jóvenes y adultos bajo un determinado contexto de política educativa de interpretación y, en tal sentido, se establece la necesidad de la elaboración de modelos analíticos y ejercicios de estimación de recursos necesarios para la atención de la deuda social educativa.

La elaboración de este tipo de ejercicios analíticos y de diseño de escenarios alternativos respecto a definiciones de hipótesis de cobertura, le otorgan al concepto de Deuda Social Educativa (DSE) el carácter específico de una atención diferenciada que se encuentra supeditada en cada uno de los casos a los distintos objetivos, metas y formas de aplicación puntual de las políticas públicas diseñadas.

Esta perspectiva, al vincular las problemáticas específicas del sistema educativo en el marco del sistema global de diagramación



de las políticas públicas en general, intenta explicitar que la problemática de la Deuda Social Educativa (DSE) expresa las posibilidades y limitaciones del conjunto de las acciones orientadas por el gasto social (por ejemplo salud, vivienda, asignaciones familiares, etc). De esta manera, consideramos que el presente ejercicio en si mismo constituye una herramienta no exclusivamente relevante para los equipos político-técnicos de las áreas de políticas públicas educativas, sino más bien un aporte y reflexión de carácter integrador y articulador para el “hacedor de políticas sociales” en su conjunto.

La preocupación de nuestra investigación se ha centrado en la atención de la población infantil, adolescente y joven, como población objetivo, dada las normas legales que plantean la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria. El reconocimiento de los excluidos se convierte en el centro del diseño de alternativas que permitan superar problemas endémicos del sistema educativo a través del consenso acerca de la aplicación progresiva de mayores recursos al gasto social en educación. Las cifras estimadas de recursos necesarios incrementales respecto al Producto Bruto como del Gasto Público Social no parecieran ser “exorbitantes”, sobretudo si tenemos en cuenta las significativas tasas de crecimiento que ha experimentado la primera de las variables en Argentina durante el periodo efectivamente observado).

Por último, no obstante los resultados obtenidos, es importante mencionar que dicha magnitud de recursos necesarios resultaría insuficiente en la medida que se avanzase conjuntamente hacia la reversión de la matriz de exclusión actual, la introducción de parámetros que hagan referencia a mejoras en la calidad de la educación recibida y la solución de otro de los problemas estructurales del sistema educativo argentino: los crecientes indicadores de repitencia y sobreedad. En este sentido, la concentración sobre la solución de esta problemática implicaría, al mismo tiempo que una mejora en las condiciones actuales, en términos dinámicos, una liberación de recursos futuros orientados hacia la organización y conducción de las prácticas escolares: más horas de clases, formación docente, revisión de contenidos y estrategias adaptadas a las diferentes realidades de los alumnos .

## Capítulo III

### **Deuda Social Educativa en el período de post-convertibilidad: una estimación de recursos necesarios a nivel provincial**

*Graciela C. Riquelme y Alex Kodric*

#### **Introducción**

Las fuertes disparidades regionales existentes en el país sugieren que el análisis agregado a nivel nacional no necesariamente es representativo o arroja conclusiones ajustadas a la realidad de cada provincia respecto a la problemática de la cantidad de recursos necesarios para la atención de la deuda social educativa. Por tal motivo, en este capítulo presentaremos una aproximación a la estimación de la deuda social educativa a nivel jurisdiccional.

En primera instancia, mostraremos un paneo general respecto a la situación del financiamiento del sistema educativo argentino en el periodo de post-convertibilidad diferenciando las responsabilidades y recursos según nivel de gobierno.

Ya adentrados en el nivel específicamente provincial ahondaremos en las heterogéneas dinámicas del sistema educativo de cada provincia y su evolución desde la perspectiva tanto de la oferta educativa como de la demanda social educativa.

Luego de presentado este panorama, en el tercer apartado expondremos una estimación de recursos necesarios adicionales para saldar la deuda social educativa. Si bien conceptualmente ya hemos presentado este concepto en capítulos anteriores, remarcamos que específicamente en este libro consideramos a dicho concepto como la cantidad de recursos necesarios para el cumplimiento de la finalización del nivel secundario de los niños, adolescentes y jóvenes que, estando en edad de asistir al sistema educativo formal, por diversas razones se encuentran excluidos del mismo.

### 1. El financiamiento del sistema educativo en el periodo de post-convertibilidad según niveles de gobierno

Una de las primeras características que se encuentran en el sistema educativo argentino para el periodo de post-convertibilidad es que a pesar de la gran inyección de recursos que ha recibido, sobretodo a partir de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo, la estructura de dicho financiamiento a nivel de gobierno se mantiene inalterada desde sus antecedentes de transferencia a las provincias primero de la educación primaria (a finales de los años setenta) y luego de la educación secundaria (a principios de la década del noventa).

A modo de antecedente es importante marcar que durante el periodo previo 1999-2001, a pesar de ser un periodo recesivo para la economía en su conjunto, en el marco del subsistema educativo se registran picos máximos que sólo serán superados posteriormente con la implementación de la nombrada Ley.

Durante el año 2002, la fuerte retracción en el gasto en educación ha sido menor comparada con la experimentada por el Gasto Público Social en su conjunto. Por su parte, a partir del año 2006 y hasta el año 2010, con la implementación efectiva de la Ley de Financiamiento Educativo –que establece un incremento progresivo hasta llegar al 6% del PBI– el GPE comienza a crecer sustantivamente por sobre los valores históricos hasta llegar a su pico en el año 2009<sup>1</sup>. En dicho año, el gasto educativo argentino representaba el 6,68% del PBI y, por lo tanto, más que cumple la meta impuesta.

En términos totales, tomando como referencia periodo el 2001-2009, la variación positiva del GPE consolidado ha sido del orden del 95% (siendo que en el año de inicio dicho monto representaba el 5,19% del PBI). Por lo tanto, considerando de manera simplificada al indicador de GPE/PBI como una medida del esfuerzo que el Estado argentino realiza en materia educativa respecto al resto de los subsistemas del gasto social, actualmente el gasto educativo representa el segundo mayor de todos los rubros del gasto social (sólo menor al gasto en concepto de previsión social).

Respecto a la fuente de financiamiento del GPE consolidado, para el año 2001, la misma estaba estructurada aproximadamente

<sup>1</sup> A lo largo de todo el capítulo utilizaremos como último año de análisis el 2009, puesto que es el último del cual poseemos registros a través de las estadísticas que provee la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Argentina.

por un 78% del nivel provincial y un 22% del nivel nacional. Esta proporción no se ha modificado sustancialmente a lo largo de todo el periodo 2001-2009, representando en este último año aproximadamente un 75% de nivel provincial y un 25% del nivel nacional.

Por su parte, luego de la caídas en los años 2002 y 2003, se observa a partir del 2004 una nueva tendencia positiva que se exagera con la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo. En este sentido, que al permanecer casi constante la participación en las fuentes de financiamiento, el actual esquema de erogaciones está fundamentalmente explicado por la capacidad que cada provincia posee de sustentar su propio sistema educativo y, al mismo tiempo, cumplir con las metas impuestas por la Ley (cuadro 1).

**Cuadro 1. Gasto Público en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica. Consolidado, Nación y Provincias (2001-2009). En millones de pesos 2001. Índice 2001=100**

Gasto Público en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica por jurisdicción y niveles		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Consolidado</b>		13.953	9.017	8.731	9.968	12.477	14.988	18.449	23.197	27.235
	total / índice 2001=100	100	64,63	62,58	71,44	89,42	107,42	132,23	166,25	195,19
	Educación Básica / índice 2001=100	9.467	6.094	5.695	6.674	8.313	9.878	12.032	15.083	17.292
		100	64	60	71	88	104	127	159	183
	Educación Superior y Universitaria / índice 2001=100	2.568	1.662	1.702	1.783	2.226	2.782	3.474	4.320	5.384
		100	64,72	66,29	69,44	86,70	108,34	135,29	168,23	209,70
	Ciencia y Técnica / índice 2001=100	514	371	434	487	586	710	877	1.034	1.286
		100	72,17	84,32	94,73	113,89	138,04	170,53	201,00	249,95
	Cultura / índice 2001=100	388	243	234	267	327	381	488	552	710
		100	62,58	60,39	68,82	84,42	98,22	125,77	142,29	183,10
Educación y Cultura sin discriminar / índice 2001=100	1.016	648	665	756	1.025	1.237	1.579	2.208	2.563	
	100	63,77	65,51	74,43	100,86	121,77	155,40	217,37	252,28	
<b>Gobierno Nacional</b>		2.625	1.839	1.913	2.043	2.505	3.198	3.931	4.768	6.086
	total / índice 2001=100	100	70	73	78	95	122	150	182	232
	Educación Básica / índice 2001=100	107	180	114	184	220	357	365	427	551
		100	167,56	106,40	171,28	205,27	332,58	339,99	397,69	513,56
	Educación Superior y Universitaria / índice 2001=100	1.880	1.222	1.287	1.287	1.605	2.028	2.541	3.136	4.007
		100	64,98	68,45	68,47	85,38	107,85	135,15	166,79	213,15
	Ciencia y Técnica / índice 2001=100	480	335	403	457	553	667	835	988	1.225
		100	69,82	83,88	95,11	115,24	138,96	173,93	205,83	255,19
	Cultura / índice 2001=100	125	84	88	94	102	117	144	178	248
		100	67,45	70,31	74,82	81,18	93,67	115,31	142,36	198,52
Educación y Cultura sin discriminar / índice 2001=100	32	18	21	22	25	29	46	39	54	
	100	55,23	66,50	67,31	77,84	89,46	144,03	122,17	167,93	

Gobiernos Provinciales y GCBA	total / índice 2001=100	10.924	6.926	6.564	7.624	9.619	11.385	14.045	17.869	20.529
	total / índice 2001=100	100	63	60	70	88	104	129	164	188
	Educación Básica / índice 2001=100	8.956	5.661	5.327	6.190	7.740	9.116	11.194	14.097	16.121
	Educación Superior y Universitaria / índice 2001=100	100	63,22	59,48	69,12	86,43	101,79	125,00	157,40	180,01
	Educación Superior y Universitaria / índice 2001=100	688	440	415	496	621	754	933	1.184	1.377
	Ciencia y Técnica / índice 2001=100	100	64,02	60,39	72,08	90,30	109,68	135,68	172,18	200,27
	Ciencia y Técnica / índice 2001=100	34	36	31	31	33	43	42	46	61
Cultura / índice 2001=100	100	105,17	90,51	89,49	95,00	125,19	122,78	133,30	176,54	
Cultura / índice 2001=100	263	158	146	173	226	264	344	374	462	
Educación y Cultura sin discriminar / índice 2001=100	100	64,05	65,48	74,67	101,61	122,83	155,77	220,48	255,03	

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Acorde a la estructura de responsabilidades del financiamiento, como es de esperar, la mayor parte del gasto educativo de provincias se explica por las erogaciones en concepto de educación básica (primario más secundario) y la mayor parte del gasto de Nación se explica por el rubro educación superior y universitaria, sin embargo es importante marcar que, acorde a sus evoluciones en términos de índices encontramos, el rubro de mayor crecimiento a nivel del gobierno nacional ha sido el de la educación básica.

La explicación a esta aparente situación contradictoria se halla en la estructura misma de financiamiento del sistema educativo argentino. La continuidad en la fragmentación del sistema educativo, sumada a la promulgación de la Ley de Financiamiento Educativo, entendemos que propicia una proliferación de mecanismos de dependencia indirecta o subsidiaria de recursos de las provincias respecto al Gobierno Nacional para solventar las metas fijas propuestas por la ley. De aquí que notemos el crecimiento en los recursos destinados del GPE provincial en concepto de educación básica, al mismo tiempo que crece el GPE del Gobierno Nacional en el mismo concepto (principalmente a través de las transferencias del Fondo de Incentivo Docente).

## 2. Un acercamiento a la heterogénea oferta educativa provincial

### 2.1 Acerca de las tipologías utilizadas

Desde la perspectiva fiscal y productiva varios trabajos a lo largo del tiempo han argumentado acerca de las distintas capacidades de cada provincia respecto a su forma de generación de riqueza y como de ello derivan heterogéneas estructuras sociales que, a su vez, juntas determinan distintos niveles de desarrollo socio-económico de la población que en ellas habita (Beccaria y Riquelme, 1985; Centrángolo y Gatto, 2002; Anlló y Cetrángolo, 2007; Cétrángolo y Gomez Sabaini, 2007; Riquelme, 2004).

Dada la especificidad de la temática tratada en el presente capítulo, a dicha tipología la hemos complementado con otra que agrupa a las provincias acorde a los resultados obtenidos en materia educativa. Particularmente hemos actualizado con fuente del CENSO 2010 la metodología utilizada en Riquelme (2004).

Con el objeto de hacer más gráficas las diferencias en las dinámicas provinciales respecto a la evolución del sistema educativo y su financiamiento, hemos considerado a las distintas jurisdicciones acorde a estas dos tipologías (cuadro 2). La primera considera indicadores de producto provincia y niveles de desarrollo humano para tipificar las diferencias provinciales; la segunda remite a la agregación de las provincias en torno a los niveles de educación alcanzado por su población de acuerdo a las respuestas en los censos.

### Cuadro 2. Criterios y clasificación utilizada para el agrupamiento de las jurisdicciones.

Clasificación 1		Clasificación 2	
Criterios	Provincias	Criterios	Provincias
Los mejores indicadores de desarrollo	*Alto IDH	Provincias con nivel educativo alto	Capital Federal
	*Alto PBG per capita		Buenos Aires
	*Los mejores indicadores sociales		Córdoba
	*Bajas tasas de		Santa Cruz
			Santa Fe

<b>De relativamente alto desarrollo</b>	*Relativamente Alto IDH *Relativamente Alto PBG per capita *Relativamente altos	Buenos Aires	<b>Provincias con nivel educativo medio alto</b>	T. del Fuego
		Córdoba		La Pampa
		La Pampa		Mendoza
		Mendoza		San Juan
		Río Negro		San Luis
		San Luis		Catamarca
<b>De relativamente bajo desarrollo</b>	*IDH por debajo del promedio nacional *PBG per capita por debajo del promedio nacional	Santa Fe	<b>Provincias con nivel educativo medio</b>	La Rioja
		Catamarca		Tucumán
		Entre Ríos		Chubut
		La Rioja		Neuquén
		Salta		Río Negro
		San Juan		Salta
<b>De bajo desarrollo relativo</b>	*IDH relativamente bajo *PBG per capita relativamente bajo	Tucumán	<b>Provincias con nivel educativo muy bajo</b>	Corrientes
		Chaco		Chaco
		Corrientes		Entre Ríos
		Formosa		Formosa
		Jujuy		Jujuy
		Misiones		Misiones
Santiago del Estero	S. del Estero			

Fuente: Clasificación 1: PNUD, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación e INDEC. En Anlló, G. y Cetrángolo, O. "Políticas sociales en Argentina. Viejos problemas, nuevos desafíos". CEPAL, 2007. Clasificación 2: CENSO 2010 sobre la base de Riquelme (2004)

El agrisado permite interpretar las discordancias o notas singulares de algunas provincias, donde el comportamiento de las provincias no sigue la asociación entre mayor desarrollo y mayor nivel educativo; así las provincias de tradición histórica como San Juan, La Rioja y Catamarca tienen un mejor desempeño educativo en relación con el desarrollo económico y social bajo; y a la inversa Neuquén registra niveles de desarrollo alto por la producción petrolífera, pero que no incide en las condiciones sociales y en el acceso a la educación.

## 2.2 Interpretación del financiamiento provincial del sistema educativo en el periodo de post-convertibilidad

A partir del cuadro 3 puede observarse el amplio nivel de diferenciación interprovincial en concepto de erogaciones educativas. En efecto, para el año 2005 aproximadamente el 65% del gasto en educación realizado por las provincias se explica por cinco jurisdicciones

(Buenos Aires, CABA, Córdoba, Mendoza y Santa Fe), siendo que esta proporción se mantiene casi constante a lo largo del resto de los años seleccionados.

A su vez, como es de esperar, se observan importantes incrementos en las erogaciones totales luego de la implementación de la Ley de Financiamiento. Esta situación, conjuntamente con la mencionada participación constante en el financiamiento educativo de cada provincia sobre el financiamiento provincial total, estaría implicando relativamente un mayor esfuerzo cuantitativo total de recursos para cada una de las provincias que se encuentran menos favorecidas o bien en la generación de recursos tributarios estrictamente propios o bien con los montos de transferencias del gobierno nacional vía coparticipación de impuestos.

**Cuadro 3. Gasto Público en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica provincial (2005-2009). En millones de pesos 2001.**

Provincia	2005				2007				2009			
	Indicadores de Desarrollo	total	Educación Básica	Educación Superior y Técnica	Ciencia y Técnica	total	Educación Básica	Educación Superior y Técnica	Ciencia y Técnica	total	Educación Básica	Educación Superior y Técnica
Caba	1.444,54	1.309,91	132,19	2,44	2.432,10	2.152,25	273,48	6,36	3.990,36	3.539,03	443,60	7,73
Chubut	420,07	400,63	19,44	0,00	653,95	622,30	31,64	0,00	992,18	930,42	50,36	1,41
Neuquén	387,18	368,05	18,14	0,99	758,83	720,42	35,76	2,64	1.067,60	991,33	69,80	6,47
Santa Cruz	230,87	224,84	6,03	0,00	469,30	450,78	17,50	0,02	932,33	899,03	32,93	0,37
Tierra del Fuego	182,58	170,90	10,70	0,98	336,79	301,47	34,19	1,13	441,03	383,13	54,94	2,96
Buenos Aires	5.771,43	5.168,07	579,71	23,65	9.720,60	8.720,17	963,58	36,84	17.205,72	15.436,22	1.718,51	50,98
Córdoba	1.336,25	1.251,38	74,11	10,75	2.078,67	1.950,54	118,49	9,63	3.421,86	3.182,21	218,35	21,30
La Pampa	232,17	223,89	6,07	2,20	341,45	332,43	7,06	1,96	684,93	660,84	20,11	3,99
Mendoza	757,90	718,64	35,78	3,48	1.275,85	1.212,07	57,22	6,55	2.069,98	1.957,37	102,05	10,55
Río Negro	340,52	324,84	14,68	1,01	570,94	542,36	25,63	2,95	864,44	824,31	38,46	1,67
Santa Fe	1.381,20	1.304,29	76,83	0,08	2.566,99	2.444,18	140,18	2,63	4.459,52	4.229,11	223,53	6,88
Catamarca	223,68	207,35	15,58	0,75	401,15	370,42	29,21	1,52	644,03	592,40	49,57	2,06
Entre Ríos	646,07	585,78	60,15	0,14	1.115,64	997,70	117,20	0,74	1.810,65	1.606,95	201,51	2,19
Salta	333,99	317,83	15,50	0,66	559,38	534,64	23,39	1,94	922,32	861,77	38,32	2,23
San Juan	281,15	267,24	11,49	2,42	519,36	495,78	21,16	2,40	844,63	806,67	34,47	3,49
San Luis	211,52	185,96	25,52	0,05	344,36	273,13	71,17	0,06	505,63	405,39	86,90	13,34
La Rioja	190,45	176,91	13,54	0,00	294,98	267,09	27,90	0,00	579,44	524,64	54,80	0,00
Tucumán	507,42	474,09	22,60	10,73	943,86	876,70	59,92	7,23	1.533,66	1.436,79	92,35	4,52
Corrientes	449,87	449,00	0,84	0,03	718,52	717,10	1,33	0,09	1.120,04	1.117,93	2,08	0,03
Chaco	483,53	447,43	34,92	1,18	869,22	816,94	46,76	5,52	1.341,10	1.257,36	71,97	11,77
Formosa	250,26	229,09	21,02	0,15	560,59	521,70	36,36	2,52	987,15	920,92	65,50	0,73
Jujuy	337,35	321,23	16,12	0,00	724,80	686,63	36,31	1,87	1.033,85	976,03	57,82	0,00
Misiones	316,84	294,25	19,92	2,66	627,90	586,61	37,00	4,28	1.040,66	983,83	51,98	4,85
Santiago del Estero	349,39	316,03	31,53	1,83	582,47	530,80	48,00	3,67	830,30	732,25	87,62	10,42
Total	17.066,22	15.737,62	1.262,40	66,20	29.486,67	27.124,23	2.260,48	101,97	49.313,43	45.275,95	3.867,53	169,95

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

**Cuadro 4. Gasto Público en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica provincial (2005-2007-2009). En % del GPS de cada provincia.**

Provincia	2005				2007				2009				
	Indicadores de Desarrollo	total	Educación Básica	Educación Superior y Técnica	Ciencia y Técnica	total	Educación Básica	Educación Superior y Técnica	Ciencia y Técnica	total	Educación Básica	Educación Superior y Técnica	Ciencia y Técnica
Caba		29,95	27,16	2,74	0,05	28,76	25,45	3,23	0,08	29,17	25,87	3,24	0,06
Chubut		34,02	32,45	1,57	0,00	34,11	32,46	1,65	0,00	32,42	30,72	1,66	0,05
Neuquén	Mejores indicadores	23,21	22,06	1,09	0,06	23,35	26,92	1,34	0,10	23,52	21,84	1,54	0,14
Santa Cruz	de desarrollo	21,38	20,82	0,56	0,00	22,83	21,97	0,85	0,00	27,82	26,82	0,98	0,01
Tierra del Fuego		35,42	33,16	2,08	0,19	31,14	27,87	3,16	0,10	29,32	25,47	3,65	0,20
Buenos Aires		39,02	34,94	3,92	0,16	41,09	36,86	4,07	0,16	41,61	37,33	4,16	0,12
Córdoba		35,10	32,87	1,95	0,28	33,58	31,51	1,91	0,16	31,72	29,50	2,02	0,20
La Pampa		31,51	30,59	0,82	0,30	30,02	29,23	0,62	0,17	32,43	31,29	0,95	0,19
Mendoza	Relativamente alto	50,70	48,07	2,39	0,23	50,09	47,59	2,25	0,26	53,53	50,61	2,64	0,27
Río Negro	de desarrollo	35,46	33,63	1,53	0,10	39,25	37,28	1,76	0,20	38,20	36,42	1,70	0,07
Santa Fe		40,65	38,39	2,26	0,00	41,62	39,32	2,26	0,04	43,20	40,97	2,17	0,07
Catamarca		36,66	33,99	2,55	0,12	37,13	34,28	2,70	0,14	41,52	38,19	3,20	0,13
Entre Ríos		35,46	32,15	3,30	0,01	35,96	32,16	3,78	0,02	36,17	32,10	4,03	0,04
Salta		31,83	30,29	1,48	0,06	32,48	31,04	1,36	0,08	33,79	32,31	1,40	0,08
San Juan		42,02	39,94	1,72	0,36	39,36	37,57	1,61	0,18	40,60	38,78	1,66	0,17
San Luis	Relativamente bajo	30,07	26,44	3,63	0,01	29,73	23,58	6,14	0,01	29,98	24,04	5,15	0,79
La Rioja	de desarrollo	35,83	33,28	2,55	0,00	34,08	30,86	3,22	0,00	43,41	39,31	4,11	0,00
Tucumán		40,96	38,27	1,82	0,87	39,74	36,91	2,52	0,30	39,66	37,16	2,39	0,12
Corrientes		34,23	34,16	0,06	0,00	39,57	39,49	0,07	0,01	41,78	41,70	0,08	0,00
Chaco		31,41	29,06	2,27	0,08	31,14	29,26	1,67	0,20	27,78	26,04	1,49	0,24
Formosa		28,54	26,13	2,40	0,02	35,51	33,05	2,30	0,16	39,38	36,74	2,61	0,03
Jujuy		41,96	39,96	2,00	0,00	50,81	48,13	2,55	0,13	50,51	47,68	2,82	0,00
Misiones	Menor de desarrollo	29,95	27,82	1,88	0,25	32,40	30,27	1,91	0,22	35,40	33,47	1,77	0,17
Santiago del Estero	relativo	36,90	33,37	3,33	0,19	39,37	35,87	3,24	0,25	35,73	31,51	3,77	0,45

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica



Las anteriores restricciones las podemos notar al mensurar el esfuerzo diferencial en materia educativa de las distintas provincias agrupadas acorde a la clasificación 1 (cuadro 4).

Por su parte, en el cuadro 5 hemos agrupado los esfuerzos promedio en materia educativa respecto a su peso en el gasto social y luego hemos calculado la variación promedio entre el periodo 2005 y 2009.

**Cuadro 5. Gasto en educación provincial promedio como % del gasto público social y variación porcentual 2005-2009.**

	Promedio del gasto destinado a educación respecto al GPS			Variación % 2005-2009
	2005	2007	2009	
Provincias con mejores indicadores de desarrollo	28,79	29,04	28,45	-1,20
Provincias con relativamente alto desarrollo	38,74	39,27	40,11	3,54
Provincias con relativamente bajo desarrollo	36,12	35,50	37,88	4,86
Provincias de menor desarrollo relativo	33,83	38,13	38,43	13,59

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

De esta manera se observa una clara correlación entre el peso del sistema educativo respecto al gasto social y el nivel de desarrollo económico-social relativo provincial. El efecto diferencial de la implementación de la Ley de Financiamiento educativo ha sido claro: a medida que empeora el nivel de desarrollo relativo provincial el esfuerzo por cumplir las normativas impuestas por la Ley hacen que dicha masa de recursos sea incremental en el tiempo y representen un mayor peso sobre el total del gasto social.

Nótese como la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo ha acrecentado la brecha ya existente previa a su implementación –año 2005- y cómo mientras que para las provincias

de mejores indicadores de desarrollo relativo el cumplimiento de la Ley no ha implicado una fuerte suma de recursos adicionales e incluso para las provincias de mayor desarrollo relativo en términos totales la masa de recursos destinada se mantenido casi constante respecto a la totalidad del gasto social, para las provincias de peor desempeño relativo la cantidad promedio adicional ha crecido aproximadamente un 14%. Sin duda, estos resultados marcan que si bien la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo representa un paso importante en el reconocimiento del intento de saldar más de una década de políticas restrictivas respecto al sistema educativo, dicha implementación en el marco de la continuidad de un sistema descentralizado no implica otra cosa que una fuerte restricción para aquellas provincias que poseen menores recursos relativos para su financiamiento.

### 2.3 Interpretación de las principales dinámicas del sistema educativo: la evolución de la demanda social educativa a nivel provincial en el periodo de post-convertibilidad

En el presente apartado bosquejaremos brevemente la evolución del sistema educativo argentino tomando en cuenta sus aspectos estructurales. Para ello sobre la base de la tipología provincial por nivel educativo, nuestro análisis se centrará sobre la evolución a nivel jurisdiccional de los indicadores de matrícula, repitencia y sobreedad.

**Cuadro 6. Comparación de resultados décadas de censos de décadas previas con 2010.**

Nivel Educativo	Censos 1981 y 1991	Censo 2010
Provincias con nivel educativo alto	Capital Federal	Capital Federal
	Buenos Aires	Buenos Aires
	Córdoba	Córdoba
	Santa Cruz	Santa Cruz
	Santa Fe	Santa Fe
	T. del Fuego	T. del Fuego

<b>Provincias con nivel educativo medio alto</b>	La Pampa	La Pampa
	Mendoza	Mendoza
	San Juan	San Juan
	San Luis	San Luis
<b>Provincias con nivel educativo medio</b>	Catamarca	Catamarca
	La Rioja	La Rioja
	Tucumán	Tucumán
		Chubut
	Neuquén	
	Río Negro	
<b>Provincias con nivel educativo bajo</b>	Chubut	Salta
	Neuquén	
	Río Negro	
	Salta	
<b>Provincias con nivel educativo muy bajo</b>	Corrientes	Corrientes
	Chaco	Chaco
	Entre Ríos	Entre Ríos
	Formosa	Formosa
	Jujuy	Jujuy
	Misiones	Misiones
	S. del Estero	S. del Estero

Fuente: Elaboración propia sobre la base de FNUAP-FUDAL y del Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, 1991 y 2010. M: Media; MA: MedioAlto; MB:Medio Bajo, A: Alto; B: Bajo. En Riquelme, G.C "La Educación Secundaria antes y después de la reforma: Efectos distributivos del gasto público" Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Editorial Miño y Dávila. Buenos Aires, 2004 y actualización 2010.

La anterior clasificación ha sido realizada en base a la sistematización de los Censos de Población y Vivienda de los años 1980 y 1991. El resultado de dicho agrupamiento se ha sido utilizado en Riquelme (2004) y para el presente capítulo se ha actualizado acorde a los resultados brindados por el Censo del año 2010.

Puede observarse que, como base para el diagnóstico del sistema educativo encontramos en términos generales que la clasificación propuesta no posee mayores alteraciones salvo en las provincias que se han marcado sombreadas. En adelante utilizaremos la clasificación según estos últimos resultados. Los agrisados muestran el desplazamiento hacia un mejor nivel educativo en esas provincias.

**Cuadro 7. Evolución de la matrícula provincial según nivel educativo. Años 2005 y 2010**

Nivel Educativo	Provincias	2005				2010				
		Nivel Inicial	Nivel Primario	Ciclo Básico	Nivel Secundario Ciclo Orientado	Nivel Inicial	Nivel Primario	Ciclo Básico	Nivel Secundario Ciclo Orientado	
<b>Provincias con nivel educativo alto</b>	Capital Federal	90.281	226.411	125.241	103.782	112.578	233.968	124.355	99.117	
	Buenos Aires	577.379	1.577.421	756.708	547.198	674.055	1.655.308	841.428	530.013	
	Córdoba	101.269	361.642	180.697	106.693	115.950	366.424	183.452	111.347	
	Santa Cruz	9.012	31.112	13.430	8.621	12.463	34.879	16.137	9.410	
	Santa Fe	101.612	342.312	161.457	96.376	107.708	340.472	169.201	101.297	
	T. del Fuego	5.438	14.912	8.753	5.227	6.546	15.788	9.073	5.845	
	La Pampa	6.997	35.565	17.938	11.421	8.423	34.704	17.725	11.217	
<b>Provincias con nivel educativo medio alto</b>	Mendoza	43.899	200.772	95.621	57.503	67.033	187.572	94.731	62.443	
	San Juan	18.684	85.931	34.216	20.879	23.426	89.433	39.587	22.165	
	San Luis	13.531	52.829	21.456	12.048	16.217	58.415	25.597	13.702	
	Catamarca	9.636	53.772	23.239	16.044	13.186	51.595	25.738	17.633	
	La Rioja	12.744	46.810	19.949	11.221	14.568	42.514	22.176	14.172	
<b>Provincias con nivel educativo medio</b>	Tucumán	39.066	191.311	81.085	43.415	42.138	190.479	92.373	54.344	
	Chubut	14.943	56.194	26.354	16.653	21.466	58.931	32.225	19.507	
	Neuquén	18.287	71.948	36.570	21.500	19.138	66.773	35.505	21.588	
	Río Negro	20.683	80.776	38.742	21.552	23.549	76.150	40.099	23.680	
<b>Provincias con nivel educativo bajo</b>	Salta	34.744	177.668	78.009	47.542	41.276	173.669	86.113	52.961	
	Corrientes	33.303	158.364	56.152	32.251	37.446	156.443	59.774	34.804	
	Chaco	32.121	169.605	67.779	36.649	37.190	164.221	78.347	42.109	
<b>Provincias con nivel educativo muy bajo</b>	Entre Ríos	38.734	156.638	68.123	41.969	43.949	155.439	73.269	40.906	
	Formosa	16.422	93.018	37.540	19.293	18.300	87.436	42.360	25.088	
	Jujuy	22.317	95.175	44.635	29.107	23.718	86.652	47.990	32.202	
	Misiones	31.705	178.872	61.037	30.101	37.086	172.038	70.919	33.858	
	S. del Estero	31.722	138.346	43.722	23.129	36.009	138.160	47.867	24.179	
	<b>Total</b>		<b>1.324.529</b>	<b>4.597.404</b>	<b>2.098.453</b>	<b>1.360.174</b>	<b>1.553.418</b>	<b>4.637.463</b>	<b>2.276.041</b>	<b>1.403.587</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación Educativa (DINECE). Anuarios estadísticos 2005 y 2010

Tal como se desprende del cuadro 7 se puede observar que entre los años 2005 y 2010 la matrícula en su totalidad (la suma de todos los niveles respecto al total país) ha crecido aproximadamente un 5%. Encontrándose el mayor crecimiento en el nivel inicial (aproximadamente 17%) y luego seguido el nivel secundario -aproximadamente 8% el ciclo básico y 3% ciclo orientado- y, por último, primario (menos del 1%).

Por su parte, analizando dicha evolución acorde a la clasificación propuesta, se observa que la misma no ha sido a un nivel homogéneo ni entre los grupos ni entre los niveles. En este sentido se pueden encontrar fuertes crecimientos de las provincias con una mejor situación educativa en el nivel inicial, mientras que se registran subas relativamente más altas en el nivel secundario de las provincias de situaciones educativas promedio a muy bajo nivel educativo.

En términos del posterior análisis de la deuda social educativa, esto estaría mostrando un proceso de inclusión en donde niños, adolescentes y jóvenes que antes no asistían al nivel secundario ahora sí lo hacen. En contraposición los indicadores de los grupos más favorecidos son relativamente menores, puesto que por su propia situación relativamente privilegiada, el número de niños, adolescentes y jóvenes es menor (cuadro 8). De esta situación debemos exceptuar a la provincia de Buenos Aires que, como veremos en la próxima sección, ha aumentado la cantidad de excluidos del sistema educativo.

**Cuadro 8. Evolución de la matrícula por nivel educativo según desempeño del sistema educativo. Tasa de crecimiento anual acumulativa (2005-2010).**

	Tasa de crecimiento anual acumulativa de la matrícula 2005-2010			
	Nivel Inicial	Nivel Primario	Nivel Secundario	
			Ciclo Básico	Ciclo Orientado
Provincias con nivel educativo alto	3,07	0,72	1,52	-0,25
Provincias con nivel educativo medio alto	6,73	-0,27	0,97	1,46
Provincias con nivel educativo medio	3,05	-0,58	1,89	2,97
Provincias con nivel educativo bajo	3,51	-0,45	2,00	2,18
Provincias con nivel educativo muy bajo	2,52	-0,61	2,10	1,87

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación Educativa (DINIECE). Anuarios estadísticos 2005 y 2010

El análisis desagregado nos muestra que, mientras en algunas provincias el crecimiento de la matrícula ha sido muy por encima del nivel medio (Chubut, San Juan, San Luis y Santa Cruz), en otros casos la matrícula se mantenido aproximadamente al nivel promedio y en otros, ha crecido por debajo del nivel medio o, incluso decrecido (sobre este último caso cabe destacar las jurisdicciones de Jujuy, La Pampa, Neuquén y Río Negro).

A su vez, observando las tres jurisdicciones más grandes en términos de cantidad de alumnos encontramos el mismo nivel de heterogeneidad explicado anteriormente (aunque bajo un nivel más acotado). En efecto, encontramos que la matrícula de la Buenos Aires ha crecido por sobre el nivel promedio país (aproximadamente un 7%), mientras que la de Ciudad de Buenos Aires se mantenido aproximadamente al ritmo del total país y Córdoba y Santa Fe han crecido por debajo de aquél promedio. Esto no hace más que marcar el alto nivel de concentración del sistema educativo argentino y la fuerte influencia que tiene la evolución de las provincias “grandes” sobre el promedio total. En este sentido, podemos observar que con estas cuatro jurisdicciones (sobre un total de veinticuatro) podemos explicar aproximadamente el 60% de la matrícula total del país.

En el cuadro 9 encontramos la evolución de las tasas de repitencia por nivel educativo respecto al total país y desagregado por provincias para el periodo 2003-2008. Se puede observar a primera vista que mientras que en el nivel primario ha bajado dicha magnitud en el nivel secundario se encuentra una estabilidad o leve baja según el sub-nivel que se considere. No obstante, al igual que con la estructura de matrícula sobre este promedio general se encuentran tendencias disímiles según la provincia que se considere.

Cuadro 9. Tasa de repitencia\*. Total país y provincias por nivel educativo (2003-2008)

Nivel Educativo	Provincias	2003				2004				2005				2006				2007				2008																	
		Nivel Secundario		Ciclo		Nivel Secundario		Ciclo		Nivel Secundario		Ciclo		Nivel Secundario		Ciclo		Nivel Secundario		Ciclo		Nivel Secundario		Ciclo															
		Primario	Orientado	Básico	Orientado	Primario	Orientado	Básico	Orientado	Primario	Orientado	Básico	Orientado	Primario	Orientado	Básico	Orientado	Primario	Orientado	Básico	Orientado	Primario	Orientado	Básico	Orientado														
Provincias con nivel educativo alto	Capital	2,35	8,27	6,20	2,38	9,25	6,80	2,37	9,49	6,59	2,46	10,62	6,69	2,18	9,18	6,31	2,08	9,87	6,86	Provincias con nivel educativo medio alto	Capital	2,35	8,27	6,20	2,38	9,25	6,80	2,37	9,49	6,59	2,46	10,62	6,69	2,18	9,18	6,31	2,08	9,87	6,86
	Federal	5,17	8,68	8,25	5,35	9,82	8,89	5,67	12,89	9,36	5,19	13,28	8,84	4,72	10,79	8,29	3,88	11,44	8,06		Federal	5,17	8,68	8,25	5,35	9,82	8,89	5,67	12,89	9,36	5,19	13,28	8,84	4,72	10,79	8,29	3,88	11,44	8,06
	Buenos Aires	4,05	12,09	5,43	4,12	12,84	5,84	4,10	14,89	6,62	4,12	15,56	6,99	4,50	15,07	6,40	3,81	14,72	6,22		Buenos Aires	4,05	12,09	5,43	4,12	12,84	5,84	4,10	14,89	6,62	4,12	15,56	6,99	4,50	15,07	6,40	3,81	14,72	6,22
	Córdoba	11,25	18,32	9,26	11,51	20,83	10,11	11,57	23,82	11,48	10,55	21,74	12,28	9,70	20,44	10,10	8,94	20,29	11,70		Córdoba	11,25	18,32	9,26	11,51	20,83	10,11	11,57	23,82	11,48	10,55	21,74	12,28	9,70	20,44	10,10	8,94	20,29	11,70
	Santa Cruz	6,29	8,84	5,74	6,88	8,53	7,33	6,72	10,60	9,05	4,36	10,11	8,55	4,07	10,15	8,81	4,62	10,89	9,44		Santa Cruz	6,29	8,84	5,74	6,88	8,53	7,33	6,72	10,60	9,05	4,36	10,11	8,55	4,07	10,15	8,81	4,62	10,89	9,44
Provincias con nivel educativo medio	T. del Fuego	2,74	12,12	5,45	3,38	17,61	7,26	3,87	20,85	7,16	4,22	18,74	7,88	2,79	18,41	7,74	3,61	17,74	9,64	T. del Fuego	2,74	12,12	5,45	3,38	17,61	7,26	3,87	20,85	7,16	4,22	18,74	7,88	2,79	18,41	7,74	3,61	17,74	9,64	
	La Pampa	5,29	9,34	8,15	5,54	13,30	9,88	5,59	12,18	9,12	5,90	14,25	10,35	5,84	13,24	9,95	5,08	14,26	9,78	La Pampa	5,29	9,34	8,15	5,54	13,30	9,88	5,59	12,18	9,12	5,90	14,25	10,35	5,84	13,24	9,95	5,08	14,26	9,78	
	Mendoza	7,55	11,39	6,48	6,40	11,47	7,16	7,24	13,18	7,79	7,42	10,78	7,41	8,14	11,40	7,53	6,51	11,53	8,32	Mendoza	7,55	11,39	6,48	6,40	11,47	7,16	7,24	13,18	7,79	7,42	10,78	7,41	8,14	11,40	7,53	6,51	11,53	8,32	
	San Juan	8,07	10,06	5,56	8,07	10,06	5,56	8,07	10,06	5,56	8,62	13,12	7,03	8,13	14,55	7,10	6,59	12,69	7,48	San Juan	8,07	10,06	5,56	8,07	10,06	5,56	8,07	10,06	5,56	8,62	13,12	7,03	8,13	14,55	7,10	6,59	12,69	7,48	
	San Luis	9,44	8,45	2,94	9,36	10,83	4,29	9,70	12,99	6,54	9,26	13,33	5,84	8,28	11,90	6,15	8,34	14,71	6,90	San Luis	9,44	8,45	2,94	9,36	10,83	4,29	9,70	12,99	6,54	9,26	13,33	5,84	8,28	11,90	6,15	8,34	14,71	6,90	
Provincias con nivel educativo bajo	Catamarca	8,07	9,01	3,85	7,90	8,55	2,92	7,01	10,35	4,97	4,96	10,98	5,59	6,39	11,88	4,70	5,20	9,54	4,88	Catamarca	8,07	9,01	3,85	7,90	8,55	2,92	7,01	10,35	4,97	4,96	10,98	5,59	6,39	11,88	4,70	5,20	9,54	4,88	
	Tucumán	6,57	6,49	4,26	6,14	8,92	5,32	5,22	9,24	4,29	5,57	10,12	5,41	4,70	10,70	5,49	4,51	12,48	4,95	Tucumán	6,57	6,49	4,26	6,14	8,92	5,32	5,22	9,24	4,29	5,57	10,12	5,41	4,70	10,70	5,49	4,51	12,48	4,95	
	Chubut	7,19	12,44	8,91	7,19	12,44	8,91	7,19	12,44	8,91	6,58	15,19	11,62	5,31	12,38	8,78	4,18	15,69	9,97	Chubut	7,19	12,44	8,91	7,19	12,44	8,91	7,19	12,44	8,91	6,58	15,19	11,62	5,31	12,38	8,78	4,18	15,69	9,97	
	Neuquén	6,42	13,66	9,53	6,44	13,57	9,77	6,15	17,18	11,63	6,59	17,10	11,21	6,20	15,85	10,13	6,15	16,26	11,36	Neuquén	6,42	13,66	9,53	6,44	13,57	9,77	6,15	17,18	11,63	6,59	17,10	11,21	6,20	15,85	10,13	6,15	16,26	11,36	
	Río Negro	7,16	13,62	8,87	6,92	15,23	9,78	6,93	14,88	9,15	6,93	15,94	10,05	6,45	15,61	9,89	4,40	14,92	9,63	Río Negro	7,16	13,62	8,87	6,92	15,23	9,78	6,93	14,88	9,15	6,93	15,94	10,05	6,45	15,61	9,89	4,40	14,92	9,63	
Total país	Salta	6,80	7,93	4,40	6,71	9,14	5,72	7,21	9,98	7,90	7,58	11,24	10,86	7,10	11,61	7,38	6,79	12,55	7,69	Salta	6,80	7,93	4,40	6,71	9,14	5,72	7,21	9,98	7,90	7,58	11,24	10,86	7,10	11,61	7,38	6,79	12,55	7,69	
	Corrientes	11,96	7,94	6,67	11,96	7,94	6,67	14,22	12,47	5,05	14,94	13,09	6,03	13,43	12,59	5,22	13,93	15,46	8,23	Corrientes	11,96	7,94	6,67	11,96	7,94	6,67	14,22	12,47	5,05	14,94	13,09	6,03	13,43	12,59	5,22	13,93	15,46	8,23	
	Chaco	8,38	9,22	5,64	8,49	10,84	6,18	8,36	11,81	6,76	7,66	15,19	7,24	7,04	14,58	6,08	6,36	14,28	7,61	Chaco	8,38	9,22	5,64	8,49	10,84	6,18	8,36	11,81	6,76	7,66	15,19	7,24	7,04	14,58	6,08	6,36	14,28	7,61	
	Entre Ríos	9,02	11,07	4,96	8,96	13,64	6,01	8,11	13,99	6,09	7,92	14,90	5,87	7,50	14,86	6,97	6,12	16,08	7,13	Entre Ríos	9,02	11,07	4,96	8,96	13,64	6,01	8,11	13,99	6,09	7,92	14,90	5,87	7,50	14,86	6,97	6,12	16,08	7,13	
	Formosa	10,79	8,23	4,36	11,10	10,80	5,95	11,24	10,14	5,35	10,04	11,92	5,78	9,21	10,82	6,38	9,42	13,80	6,95	Formosa	10,79	8,23	4,36	11,10	10,80	5,95	11,24	10,14	5,35	10,04	11,92	5,78	9,21	10,82	6,38	9,42	13,80	6,95	
Juliy	5,68	9,86	10,15	4,48	10,67	11,86	4,00	10,45	11,68	3,09	11,63	10,63	3,05	11,23	10,73	2,92	10,47	8,85	Juliy	5,68	9,86	10,15	4,48	10,67	11,86	4,00	10,45	11,68	3,09	11,63	10,63	3,05	11,23	10,73	2,92	10,47	8,85		
Total país	Misiones	10,93	10,86	4,97	9,41	10,95	4,60	8,93	11,53	4,74	7,43	11,18	4,58	7,74	10,63	5,50	7,40	7,41	5,43	Misiones	10,93	10,86	4,97	9,41	10,95	4,60	8,93	11,53	4,74	7,43	11,18	4,58	7,74	10,63	5,50	7,40	7,41	5,43	
	S. del Estero	11,29	6,68	3,84	11,31	8,17	5,25	11,45	9,86	6,11	10,22	11,67	7,47	9,68	8,43	7,98	8,97	10,07	6,41	S. del Estero	11,29	6,68	3,84	11,31	8,17	5,25	11,45	9,86	6,11	10,22	11,67	7,47	9,68	8,43	7,98	8,97	10,07	6,41	
	<b>Total país</b>	<b>6,50</b>	<b>9,36</b>	<b>6,86</b>	<b>6,47</b>	<b>10,38</b>	<b>7,58</b>	<b>6,60</b>	<b>12,28</b>	<b>8,07</b>	<b>6,13</b>	<b>12,82</b>	<b>8,09</b>	<b>5,77</b>	<b>11,66</b>	<b>7,62</b>	<b>5,18</b>	<b>12,18</b>	<b>7,73</b>	<b>Total país</b>	<b>6,50</b>	<b>9,36</b>	<b>6,86</b>	<b>6,47</b>	<b>10,38</b>	<b>7,58</b>	<b>6,60</b>	<b>12,28</b>	<b>8,07</b>	<b>6,13</b>	<b>12,82</b>	<b>8,09</b>	<b>5,77</b>	<b>11,66</b>	<b>7,62</b>	<b>5,18</b>	<b>12,18</b>	<b>7,73</b>	

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). \*Tasa de repitencia: porcentaje de alumnos que se matriculan como alumnos repitentes en el año lectivo siguiente

Cuadro 10. Tasa de sobreedad\*. Total país y provincias por nivel educativo (2003-2008)

Nivel Educativo	Provincias	2003				2004				2005				2006				2007				2008																
		Nivel Secundario		Ciclo		Nivel Secundario		Ciclo		Nivel Secundario		Ciclo		Nivel Secundario		Ciclo		Nivel Secundario		Ciclo		Nivel Secundario		Ciclo														
		Primario	Orientado	Básico	Orientado	Primario	Orientado	Básico	Orientado	Primario	Orientado	Básico	Orientado	Primario	Orientado	Básico	Orientado	Primario	Orientado	Básico	Orientado	Primario	Orientado	Básico	Orientado													
Provincias con nivel educativo alto	Capital	11,13	24,97	29,21	11,48	25,69	28,62	11,00	26,55	29,49	13,28	28,04	29,37	10,91	26,94	28,85	11,09	26,97	30,43	Capital	11,13	24,97	29,21	11,48	25,69	28,62	11,00	26,55	29,49	13,28	28,04	29,37	10,91	26,94	28,85	11,09	26,97	30,43
	Federal	15,58	25,35	34,68	16,08	26,06	36,07	15,71	27,07	35,30	16,44	31,43	34,51	16,47	33,39	36,24	15,97	33,40	35,40	Federal	15,58	25,35	34,68	16,08	26,06	36,07	15,71	27,07	35,30	16,44	31,43	34,51	16,47	33,39	36,24	15,97	33,40	35,40
	Buenos Aires	19,25	32,24	29,37	18,14	31,28	28,90	17,19	31,71	27,99	15,04	31,15	24,98	15,84	32,80	26,02	17,12	33,36	26,67	Buenos Aires	19,25	32,24	29,37	18,14	31,28	28,90	17,19	31,71	27,99	15,04	31,15	24,98	15,84	32,80	26,02	17,12	33,36	26,67
	Córdoba																																					



A su vez, refiriéndonos a las tasas de sobreedad del total (cuadro 10) encontramos una leve baja para el nivel primario y alzas sustanciales para el nivel secundario (sobretudo en el ciclo básico). En este sentido, pueden observarse fuertes subas en las provincias que poseen los sistemas educativos más grandes en tamaño (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe).

Como conclusión general del presente apartado pretendemos marcar que no obstante la creciente masa de recursos con la que ha contado el sistema educativo a lo largo del periodo de post-convertibilidad, los resultados respecto al impacto en su estructura son disímiles.

Por un lado, se puede observar un crecimiento en la cobertura total del sistema (con fuertes subas en los niveles inicial y secundario) lo cual, sin duda implica, un avance en la realización de un Derecho básico de todo individuo pero, si consideramos dicha evolución respecto a la cantidad de recursos adicionales, los resultados y conclusiones del análisis deben ser matizados. Particularmente incluso puede observarse a grandes rasgos que para el nivel secundario las tasas de repitencia y sobreedad o bien se mantuvieron o bien, incluso se han incrementado (sobretudo si nos referimos a la tasa de sobreedad).

Bosquejado este panorama general del funcionamiento del sistema educativo desde la perspectiva de su desempeño en términos de financiamiento y funcionamiento interno, en la próxima sección nos dedicaremos a presentar una estimación de la deuda social educativa a nivel provincial.

#### **4. Deuda Social Educativa provincial: una estimación de recursos necesarios**

En el capítulo anterior de este libro hemos presentado la justificación teórica del concepto de Deuda Social Educativa y una estimación de recursos necesarios para saldarla. Adicionalmente, en tanto consideramos que dicha problemática excede la mera suma cuantitativa de recursos destinados al sistema educativo, sino que además responde a órdenes de falta de coordinación institucional y carencia en la planificación del sistema como un todo; hemos presentado dichas estimaciones bajo la forma de distintos escenarios alternativos como un intento de aporte e ilustración a la (necesaria) planificación que requiere la atención de la deuda social educativa.

Sobre la base del diagnóstico presentado en las secciones anteriores del presente capítulo a continuación presentamos en primera instancia una digresión acerca de la metodología de estimación utilizada y luego los resultados propiamente obtenidos.

#### **4.1 Justificación y alcances metodológicos de la estimación realizada**

A continuación detallamos algunas referencias metodológicas respecto a la estimación de recursos adicionales necesarios para saldar la deuda social educativa de cada jurisdicción provincial.

Dados los problemas en la obtención de información estadística, tanto de carencia como de fiabilidad de la misma, presentaremos la estimación de recursos adicionales únicamente para los años 2005 y 2010. La selección de estos años se justifica en la intención de observar el impacto diferenciado de la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo del año 2006 y, por tal motivo, hemos elegido un año anterior y el año de finalización estipulado.

Presentamos comentarios adicionales al cálculo de recursos adicionales de manera de poder establecer y mensurar en su justa medida los resultados obtenidos.

#### **Acerca de la estimación población excluida**

Para el año 2005 la población excluida se ha obtenido utilizando como base la población del Censo Nacional del año 2001 extrapolada por una tasa de crecimiento poblacional evaluada hasta el año 2005. Por su parte la cantidad de personas incluidas en el sistema educativo se ha obtenido del Anuario Estadístico para dicho año elaborado por la Dirección Nacional de Información y Evaluación Educativa del Ministerio de Educación Nacional. De esta manera, el cálculo de la población excluida resultó de la resta entre la población total y la población incluida entre 5 y 17 años. En caso de obtenerse errores estadísticos (mayor cantidad de alumnos que población por rango etario) se ha procedido a considerar que la cantidad de excluidos es cero.

Por su parte para el año 2010 la población de base por edades simples se ha obtenido del Censo Nacional de dicho año, siendo la

cantidad de alumnos y, por lo tanto, de excluidos obtenidos bajo el mismo método ya explicado en el párrafo anterior.

Acerca de la estimación del gasto por alumno y la estimación de recursos necesarios

Para el gasto por alumno de cada provincia se han utilizado las estadísticas provistas por el Programa de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación. Dado que la serie llegaba estrictamente hasta el año 2009, su actualización al año 2010 fue realizada por índice de evolución de salario docente correspondiente a cada provincia. Así el valor para el año 2010 se obtuvo imputando la variación observada del salario promedio docente provincial en periodo 2008-2009.

De esta manera, el cálculo de estimación de recursos necesarios se corresponde con la atención inmediata de la deuda social educativa correspondiente al 100% de la población excluida.

#### 4.2 Los resultados obtenidos

A continuación presentamos los resultados obtenidos del ejercicio de estimación de recursos adicionales para la atención de la deuda social educativa.

Como se puede observar en el cuadro 9 en términos agregados la Ley de Financiamiento Educativo no ha tenido el efecto esperado respecto al cumplimiento del Derecho a la Educación desagregado a nivel provincial. En efecto, puede notarse que la cantidad de niños, jóvenes y adolescentes excluidos del sistema educativo en términos agregados es similar.

**Cuadro 9. Cantidad de niños, jóvenes y adolescentes excluidos del sistema educativo (5-17 años). Años 2005 y 2010.**

Provincia	2005	2010	Variación % 2005-2010
	Total de Excluidos 5-17 años	Total de Excluidos 5-17 años	
Buenos Aires	232.598	299.329	28,69
Catamarca	5.837	5.785	-0,89
Chaco	38.816	31.167	-19,71
Chubut	10.116	9.090	-10,14

Ciudad de Buenos Aires	3.921	3.552	-9,41
Córdoba	60.047	60.617	0,95
Corrientes	41.775	34.565	-17,26
Entre Ríos	33.332	33.196	-0,41
Formosa	18.223	13.831	-24,10
Jujuy	12.067	12.773	5,85
La Pampa	7.265	6.654	-8,41
La Rioja	8.520	8.169	-4,12
Mendoza	41.189	36.918	-10,37
Misiones	53.996	48.368	-10,42
Neuquén	11.607	10.627	-8,44
Río Negro	16.188	9.023	-44,26
Salta	26.776	28.682	7,12
San Juan	21.116	18.477	-12,50
San Luis	12.049	12.804	6,27
Santa Cruz	5.666	6.879	21,41
Santa Fe	76.267	63.619	-16,58
Santiago del Estero	46.545	43.714	-6,08
Tucumán	43.873	34.521	-21,32
Tierra del Fuego	2.109	1.515	-28,17
<b>Total</b>	<b>829.898</b>	<b>833.875</b>	<b>0,48</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de Censo Nacional 2001 y 2010 y Anuarios Estadísticos 2005 y 2010 (DINIECE)

No obstante, puede notarse la disparidad del impacto de la Ley de Financiamiento Educativo en términos desagregados según cada jurisdicción provincial. Así podemos encontrar en los extremos un fuerte crecimiento en las provincias de Buenos Aires y Santa Cruz y una fuerte caída en provincias que acorde a nuestra clasificación son históricamente de un desempeño cercano o por debajo de la media (Chaco, Formosa, Río Negro, Tucumán, Misiones, Santiago del Estero, entre otras).

En este sentido debe notarse que el tamaño mismo de la población de Buenos Aires y, por lo tanto, de su sistema educativo implican un fuerte sesgo a la hora de analizar los resultados pero justamente a la luz de dicho sesgo es que deben mensurarse



los resultados obtenidos. En particular, podemos concluir que la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo ha sido beneficiosa para las provincias de menor desarrollo relativo y con desempeños educativos medios o inferiores a la media. En contrapartida, la misma no ha tenido una sensible repercusión sobre las provincias de mayor desarrollo económico-social relativo y desempeños educativos superiores a la media, que justamente por su propio tamaño, son a su vez, las que concentran la mayor proporción de la población.

**Cuadro 10. Estimación de la Deuda Social Educativa con los niños y jóvenes (5-17 años). Años 2005 y 2010. En pesos 2005\***

Provincia	2005			2010		
	Total de Excluidos 5-17 años	Gasto por alumno 2005	Deuda Social Educativa	Total de Excluidos 5-17 años	Gasto por alumno 2010	Deuda Social Educativa
Buenos Aires	232.598	1.966	457.194.629	299.329	6.106	542.788.258
Catamarca	5.837	2.310	13.482.303	5.785	7.452	16.629.015
Chaco	38.816	1.606	62.334.614	31.167	5.750	41.647.189
Chubut	10.116	3.581	36.229.442	9.090	8.671	30.021.859
Ciudad de Buenos Aires	3.921	3.343	13.108.687	3.552	10.570	11.254.039
Córdoba	60.047	1.600	96.093.214	60.617	5.469	102.838.587
Corrientes	41.775	1.402	58.581.083	34.565	4.105	37.779.013
Entre Ríos	33.332	1.737	57.901.017	33.196	5.336	53.977.938
Formosa	18.223	1.443	26.290.322	13.831	5.577	22.683.256
Jujuy	12.067	1.711	20.649.050	12.773	5.428	20.177.750
La Pampa	7.265	2.884	20.950.081	6.654	9.602	21.424.076
La Rioja	8.520	2.042	17.400.396	8.169	6.287	14.593.004
Mendoza	41.189	1.698	69.951.279	36.918	5.276	72.554.309
Misiones	53.996	988	53.331.849	48.368	3.426	49.570.790
Neuquén	11.607	3.528	40.950.657	10.627	11.285	37.002.029
Río Negro	16.188	2.374	38.425.456	9.023	6.662	23.673.238
Salta	26.776	1.034	27.697.094	28.682	2.962	24.333.209
San Juan	21.116	1.715	36.216.052	18.477	5.134	26.755.901
San Luis	12.049	2.566	30.922.554	12.804	3.858	14.783.836
Santa Cruz	5.666	3.226	18.280.216	6.879	14.538	23.179.305
Santa Fe	76.267	1.852	141.254.111	63.619	6.668	112.346.051

Santiago del Estero	46.545	1.488	69.235.688	43.714	3.976	62.587.626
Tucumán	43.873	5.446	238.927.971	34.521	14.539	119.922.971
Tierra del Fuego	2.109	1.367	2.882.370	1.515	4.319	2.287.793
Total	829.898	...	1.648.290.133	833.875	...	1.484.811.041

Fuente: Proyectos UBACyT F 151 y PIP CONICET 410. Sede: PEET-IICE-FFyL/UBA. \*Deflactado por índice de evolución del salario docente. Fuente: Programa de Costos del Sistema Educativo. Ministerio de Educación

Al respecto el cuadro 10 refuerza las conclusiones antes esgrimidas. En particular, podemos notar que mensurada la deuda social educativa en términos monetarios observamos una caída del orden del 10% de la misma. En este sentido, encontramos que si bien el peso relativo de Buenos Aires en el conjunto de la deuda se incrementa del 27% al 36% de la misma, dicho incremento es más que compensado por un lado, por las caídas en la cantidad de excluidos del resto de las provincias y, por otra parte, por el hecho que el crecimiento real del gasto por alumno ha sido por debajo del crecimiento promedio del total de las provincias. Sin embargo, aún así, comparando la cantidad de recursos adicionales inyectados en el sistema educativo por la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo –aproximadamente un crecimiento neto del orden del 20% entre los años 2005 y 2009– respecto al porcentaje de disminución de la deuda social educativa, esta última se encuentra por debajo de la cantidad de recursos adicionales programados por dicha Ley.

**Cuadro 11. Deuda Social Educativa Provincial (5-17 años). Como % del Gasto Público en Educación. En millones de pesos**

Provincia	2005		2010	
	Deuda social Educativa	% del GPE	Deuda social Educativa	% del GPE (2009)
Buenos Aires	457,19	6,70%	1.827,83	9,01%
Catamarca	13,48	4,84%	43,11	5,44%
Chaco	62,33	10,74%	179,22	10,08%

<b>Chubut</b>	36,23	7,73%	78,82	7,03%
<b>Ciudad de Buenos Aires</b>	13,11	0,76%	37,54	0,76%
<b>Córdoba</b>	96,09	7,04%	331,54	8,68%
<b>Corrientes</b>	58,58	11,86%	141,90	11,59%
<b>Entre Ríos</b>	57,90	8,90%	177,12	9,39%
<b>Formosa</b>	26,29	9,35%	77,13	7,08%
<b>Jujuy</b>	20,65	5,33%	69,34	6,03%
<b>La Pampa</b>	20,95	8,72%	63,89	8,89%
<b>La Rioja</b>	17,40	7,87%	51,36	7,64%
<b>Mendoza</b>	69,95	8,97%	194,78	8,99%
<b>Misiones</b>	53,33	12,80%	165,71	12,29%
<b>Neuquén</b>	40,95	6,69%	119,92	10,74%
<b>Río Negro</b>	38,43	8,86%	60,11	5,38%
<b>Salta</b>	27,70	6,81%	84,95	7,16%
<b>San Juan</b>	36,22	11,67%	94,86	10,17%
<b>San Luis</b>	30,92	12,17%	49,40	8,63%
<b>Santa Cruz</b>	18,28	6,31%	100,01	8,58%
<b>Santa Fe</b>	141,25	9,85%	424,21	9,05%
<b>Santiago del Estero</b>	69,24	17,47%	173,80	16,10%
<b>Tucumán</b>	238,93	45,41%	501,90	30,17%
<b>Tierra del Fuego</b>	2,88	1,57%	6,54	1,21%

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

En el cuadro 11 presentamos los resultados de la cantidad de recursos adicionales necesarios en términos de esfuerzo necesario respecto al gasto en educación realizado por cada provincia.

Aquí puede observarse el esfuerzo diferenciado que deberían realizar las provincias para atender la deuda social educativa en el actual contexto de descentralización del sistema educativo. En este sentido, por un lado, encontramos nuevamente que si bien en muchos casos, el esfuerzo necesario se ha reducido respecto al gasto total en educación, aún dicha proporción representa una suma muy grande y, por lo tanto, un esfuerzo incremental al estipulado para la atención de la deuda social educativo podría generar un esquema de merma en el resto de los rubros del gasto

social (Tucumán, Misiones, Santiago del Estero) y, por otro lado, encontramos el caso de Buenos Aires en donde, si bien el esfuerzo adicional respecto al gasto educativo se encuentra por debajo del promedio estipulado, como ya hemos visto, por la suma misma de recursos netos implicados, los mismos implican para el año 2010 aproximadamente el 40% de la deuda social educativa total.

## 5. Comentarios Finales

En el presente capítulo hemos abordado la problemática de la deuda social educativa desde su dimensión provincial. Las razones de este abordaje se sustentan no sólo en un estudio más pormenorizado de dicha problemática, sino también dada la especificidad del propio sistema educativo argentino: su continua tendencia hacia la descentralización desde mediados de la década del setenta y, sobretodo, durante la década del noventa.

El saldo de estas reformas ha sido un panorama de fragmentación institucional y agudización de las desigualdades educativas entre las distintas provincias, generando un sistema de diferenciación entre los desempeños educativos de cada una de las poblaciones a atender.

Pasado el colapso económico y social de los años 2001 y 2002, la economía argentina tuvo un nuevo proceso de recuperación y con él, un proceso de inéditos resultados positivos en materia fiscal. Sin duda, ello representó la condición de posibilidad para la redefinición del esquema de políticas sociales que Argentina sostuvo a partir del año 2003. El sistema educativo, con el dictamen de la Ley de Financiamiento Educativo (junto a la estatización del sistema de previsión social y la Asignación Universal por Hijo) ha sido una de las políticas sociales más trascendentes del nuevo periodo. En efecto, luego de décadas de políticas de ajuste y desfinanciamiento del mismo la promulgación de dicha Ley representó un avance en el reconocimiento de tal problemática.

No obstante, como hemos demostrado a lo largo del capítulo, la influencia de la misma sobre la atención del Derecho a la Educación y, por lo tanto, el avance hacia saldar la deuda social educativa, en términos agregados, ha sido acotado. Particularmente, en términos agregados, se evidencia una similar cantidad de excluidos entre el año anterior a la implementación de la Ley y el año 2009.

Sin embargo, si adentramos su universo de análisis sobre cada una de las jurisdicciones acorde a las clasificaciones propuestas, se puede observar de una parte que la Ley ha tenido un efecto favorable sobre las provincias de desempeños educativos relativamente menores a la media. En tales casos se advierte un crecimiento de la matrícula escolar y, por lo tanto, un proceso de inclusión del universo a atender, sin que ello per se represente un mejoramiento en el funcionamiento mismo. En este sentido, aún se observa que las tasas de repitencia y sobreedad continúan siendo relativamente elevadas.

De otra parte, aún observando este proceso de relativa inclusión, debemos notar que, por la propia normativa de la Ley y su aplicación en un contexto de descentralización, desde la esfera del financiamiento son justamente las provincias de relativo menor desarrollo económico-social las que han debido realizar los mayores esfuerzos en sustentar tal expansión, representando esta situación un problema de potencial conflicto entre el sustento de este rubro del gasto social respecto a otros (por ejemplo, salud).

Consideramos que el anterior diagnóstico es absolutamente necesario al momento de plantear la atención de la deuda social educativa. En efecto, puede advertirse que, según sea el caso que se considere, ya sea porque el volumen total de recursos implicado representa una magnitud muy grande como para que una sola provincia se haga cargo de tal responsabilidad (Buenos Aires), o bien porque el volumen total implicado, aunque relativamente pequeño, resulta insostenible de financiar con recursos propios sin resentir a otros rubros del gasto social (el caso de Corrientes, Misiones, Santiago del Estero), resulta evidente que la intervención del gobierno central dichas problemáticas es absolutamente necesaria y que, en la medida que se pretenda atender dicha demanda, su rol es trascendente y requiere de una jerarquización secuencial en la atención traducida en la diagramación de diversas metas y objetivos a cumplir.

De esta manera pretendemos mostrar hasta qué punto la problemática particular de la deuda social educativa de cada provincia es compatible (o no) con las distintas capacidades productivas de cada provincia, la desigual capacidad en la generación de recursos propios adicionales y la continuidad del actual régimen federal de coparticipación, pero también con las limitaciones institucionales propias de las carencias tanto de una planificación global del sistema educativo, como de gestión y administración de las distintas burocracias (tanto nacionales como provinciales).

## Capítulo IV

### **Una operacionalización presupuestaria del modelo de atención de la Deuda Social Educativa: Diagnóstico y construcción de indicadores de evaluación Argentina 2001-2009<sup>1</sup>.**

*Dra. Graciela C. Riquelme<sup>2</sup>*

*Lic. Alexander Kodric<sup>3</sup>*

#### **Introducción**

Desde finales de la década del setenta y más aún durante los primeros años de la década del noventa, luego de la Ley de transferencia de servicios a las provincias el financiamiento del sistema educativo ha pasado de un sistema centralizado a uno descentralizado al nivel de gobierno provincial. En tal sentido, resultaría necesario como elemento de política social en general y política educativa en particular, la confección de un diagnóstico que tenga como objetivo una de suerte de previsión en términos globales de las necesidades en torno la problemática de la deuda social educativa para de esa manera establecer prestaciones del sistema educativo en coordinación con distintos organismos públicos.

La presente ponencia tiene como antecedente y se enmarca en un proyecto en el proyecto de investigación “La Deuda Social en educación y formación para el trabajo en Argentina: diseño de modelos de atención del derecho a la educación” que formuló un modelo de estimación de la Deuda Social Educativa (en adelante, DSE)

Considerando los ejes, dimensiones y variables de dicho modelo se procedió al análisis de los presupuestos desde el 2001 al 2009 a los efectos de poder evaluar el accionar y programación que realiza el Estado a lo largo de la década. Las principales ventajas del

---

<sup>1</sup> La siguiente ponencia se inscribe en el marco del proyecto UBACyT F 151 “La Deuda Social en educación y formación para el trabajo en Argentina: diseño de modelos de atención del derecho a la educación”. Dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme (PEET-ICCE-F.F.yL-UBA).

<sup>2</sup> Investigadora CONICET y Directora del Programa de Educación, Economía y Trabajo (PEET). Instituto de investigaciones de Ciencias de la Educación (IICE-F.F.yL-UBA).

<sup>3</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).

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 (tornándose posible la evaluación a lo largo de tiempo de las continuidades y rupturas en términos diagramación de las políticas públicas en general y la política educativa en particular)

Para la realización de este tipo de análisis se requirió un exhaustivo relevamiento presupuestario para el periodo 2001-2009 que se centró 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.

Esta presenta al inicio sintetiza el esquema general del modelo Riquelme y Monza (2011), para luego presentar los principales conceptos, criterios y categorías utilizados en la matriz de efectos directos e indirectos de análisis presupuestario de la DSE. En la tercera sección mostraremos algunos de los resultados de su operacionalización; para en la última sección ensayar algunas reflexiones y comentarios finales.

### **1. Algunas referencias sobre el modelo de estimación de la DSE<sup>4</sup>.**

La confección de un modelo de estimación de la DSE tiene como principal fundamento la atención de las demandas sociales de educación en tanto esta constituye un derecho público que poseen todos los ciudadanos independientemente de la edad, género y condición socio-económica a la que pertenezcan o circunstancialmente se encuentren.

En tal sentido, la perspectiva adoptada para la elaboración del modelo se basa en el reconocimiento en primer término de la multidimensionalidad de la problemática a encarar y, en segunda instancia y derivado del anterior diagnóstico, la situación por la cual, para la atención de la DSE, se requiere una coordinación institucional

<sup>4</sup> El presente apartado representa una síntesis de los documentos de trabajo Riquelme y Kodric (2011) y Riquelme, Costa y Kodric (2011). Para un mayor desarrollo respecto a la fundamentación y operacionalización de las variables del modelo de estimación de la DSE ver, además de los documentos mencionados, Riquelme y Monza (2009).

desde las grandes líneas de programación de la política social hasta su traducción en objetivos y metas específicas a atender.

Creemos que una aclaración es necesaria antes de presentar los fundamentos del modelo elaborado por Riquelme y Monza (2011). A nuestro entender, el mismo representa un ejercicio intelectual que busca poner de manifiesto las distintas dimensiones implicadas en la atención de la DSE y sobre las cuales sería importante intervenir a través de acciones planificadas de la educación o de determinadas políticas activas educativas. No obstante, no desconocemos que al momento de su operacionalización concreta, la misma se basa en la elaboración de diversos escenarios alternativos o hipotéticos en los cuales, con cada uno de ellos, se busca resaltar ciertas características o rasgos salientes de la problemática antes que una real representación de la problemática en todas sus dimensiones<sup>5</sup>.

El modelo parte de tres premisas respecto a la caracterización de la oferta y la demanda social en educación:

1. 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);
2. la existencia de una segmentación institucional tanto educativa como de los programas sociales.
3. 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).

En este sentido se reconocen, por un lado, las especificidades por parte de la demanda y, por lo tanto, el carácter heterogéneo de la población a atender. Es así que la población se ha estimado de acuerdo a una proyección de su crecimiento neto a lo largo de un determinado periodo, su rango etario y la localización espacial (fundamentalmente el corte urbano/rural y a nivel provincial), diferenciación socio-económica y características específicas del nivel educativo alcanzado. Un diagnóstico respecto a la evolución de estas variables resulta absolutamente necesario para la identificación no sólo de las necesidades inmediatas de la población a atender,

<sup>5</sup> Respecto a la fundamentación en la confección de los escenarios alternativos para el cálculo de la DSE ver Riquelme, Costa y Kodric (2011).



sino también en términos de planificación de la atención y de la articulación de las acciones para satisfacer dichas demandas.

Por otro lado, respecto a las premisas asociadas a la oferta educativa, se parte de la situación inicial en la cual se reconoce un determinado nivel de fragmentación jurisdiccional/institucional que deriva a su vez en dos situaciones concretas respecto a la implementación de las políticas públicas: la diferenciación espacial en la dotación de recursos y la descoordinación o carencia de articulación a nivel jurisdiccional y/o institucional para llevar a cabo dichas políticas. En este sentido, y aunque sea reiterativo, cabe aclarar que este tipo de operacionalización del modelo pone de manifiesto la necesidad de una planificación de la atención de la DSE en un marco de coordinación de la totalidad de política social y no exclusivamente bajo criterios de eficiencia locales del sistema educativo.

Una vez establecida la forma de articulación y operacionalización de las anteriores premisas, el modelo establece los que considera los diversos componentes relevantes para la atención de la DSE. La definición conceptual de los mismos se ha fundamentado sobre los diversos diagnósticos previos realizados por el propio equipo PEET<sup>6</sup>. Al respecto se han seleccionado como relevantes a atender los componentes de incumplimiento de la obligatoriedad educativa legal, “distorsiones” respecto de los que asisten y deficiencias de calidad de la educación.

En la próxima sección presentaremos los diversos elementos que componen la matriz de efectos directos e indirectos de la DSE, su fundamento y los criterios utilizados para la operacionalización de la misma.

## **2. Presentación de la matriz de efectos directos e indirectos de la DSE. Fundamentos, antecedentes, elementos y criterios de operacionalización<sup>7</sup>.**

### **2.1 Fundamentos y antecedentes**

La operacionalización matricial del modelo de deuda social educativa busca establecer una relación entre los distintos recursos

públicos orientados a la atención de la deuda social educativa, respecto al nivel de acciones programadas a tales fines a través de los presupuestos. Por ello resulta clave el análisis presupuestario de la Administración Nacional en su forma específica de presentación de presupuesto por programas.

Las ventajas del análisis presupuestario bajo esta forma radican en la fácil identificación de las líneas y recursos erogados a nivel de los distintos ministerios, así como los objetivos específicos, metas y afectación que tales recursos poseen. No obstante, es importante aclarar que dicho recorte y análisis es meramente indicativo y busca dar cuenta de las grandes líneas de acción, ya que un examen exhaustivo de cada programa podría mostrarnos que los mismos poseen funciones simultáneas que apuntan a diversos universos de atención además que, en muchos casos, no se pueda asociar directamente las metas físicas establecidas por el programa respecto a los recursos financieros que el mismo posee. En este sentido, el objetivo general de la matriz de efectos directos e indirectos de la DSE es simplemente mostrar el escenario general de la política pública y en qué medida ella se encuentra articulada para la atención del Derecho a la Educación.

En este sentido, el análisis matricial de base presupuestaria se centra sobre una perspectiva multi-dimensional que pretende articular la dimensión de la planificación de la política educativa con la de la política social reconociendo, como segunda implicancia, que las distintas dinámicas del sistema educativo operan 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.

Además del modelo ya citado que nos ha servido de marco conceptual, en términos de antecedentes, principalmente nuestro trabajo parte del concepto de recentración del gasto educativo operado desde los noventa supuestamente por las políticas de modernización del Estado nacional a favor de la delegación a las provincias (Tiramonti, 1995y Riquelme 2004). Queda expuesto en este proceso la contradicción entre las formas de vínculo entre la esfera financiera y las relaciones institucionales de las jurisdicciones central y provincial. De esta manera, 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) y avanza sobre el examen del sistema

<sup>6</sup> Al respecto ver Riquelme (2007) entre otros.

<sup>7</sup> El presente apartado representa una síntesis de Riquelme y Kodric (2011).



educativo argentino desde una de sus especificidades: la situación por la cual, si bien el gasto educativo se encuentra fuertemente descentralizado a nivel provincial, en términos generales, la política educativa y las acciones orientadas al planeamiento más allá del pago del sostenimiento del sistema existente, se encuentran a cargo de la Administración Nacional. En consecuencia, si bien la esfera de la Administración Nacional resulta de menor peso relativo en términos de recursos para los niveles inicial, primario y secundario, sus acciones directa o indirectamente impactan sobre los sistemas sub-nacionales, generando así una relación asimétrica respecto a los márgenes de acción que poseen estas últimas y, sobre todo, la capacidad de las mismas de cumplir con aquellas normas generales que, no siempre, se condicen con la verdadera situación particular que atraviesan sus sistemas educativos.

Por lo tanto, el presente ejercicio, lejos de abogar por una acentuación de la fragmentación y no concordancia entre la esfera de las responsabilidades de ejecución de recursos respecto a la esfera institucional de realización de políticas educativas, lo que intenta es presentar un mapa de articulación entre las mismas explicitando los objetivos y el modo en que los mismos se encuentran orientados de manera coordinada (o no) respecto a un determinado fin.

En el ámbito local existe otro trabajo que ha intentado sistematizar y evaluar las distintas acciones en materia de política social orientada a la niñez bajo una perspectiva global (Ministerio de economía/ Unicef, 2008). 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 fundamentalmente según sea el mismo específico (programas dirigidos a menores de 18 años) o indirecto (programas dirigidos a la familia del menor).

Las principales diferencias entre el documento elaborado por el Mecon/UNICEF y la matriz PEET-IICE-FFyL/UBA/CONICET de efectos directos e indirectos radican tanto ciertos presupuestos teóricos sobre los que se funda la misma como en su operacionalización metodológica al momento de su puesta en marcha. En términos teóricos el modelo que sustenta a la matriz de efectos directos e indirectos, como hemos visto, parte como uno de sus ejes fundamentales del hecho que la demanda social (en este caso educativa) posee características heterogéneas (en términos socio-económicos y espaciales), de manera que se requiere para su análisis una mayor especificación de sus condiciones iniciales. En este sentido, por

si mismo, el vuelco cuantitativo de una determinada cantidad de recursos no asegura que efectivamente aquellas demandas se hayan satisfecho.

Consecuentemente con la anterior observación, el análisis y las conclusiones que puedan sacarse de este tipo de clasificación corre el riesgo de resultar sesgado y convalidar las condiciones existentes sobre las que se tipifica al gasto social.

Las anteriores consideraciones pueden también verse reflejadas en la operacionalización misma de las categorías propuesta por el trabajo Ministerio de Economía/Unicef respecto a las propuestas por la matriz de efectos directos e indirectos. Mientras que la primera no diferencia al interior de la población seleccionada o el peso relativo de los distintos componentes que poseen los programas dirigidos a dicha población, en nuestra investigación, dado un determinado universo o población objetivo, se pretende, por un lado, diferenciar las distintas condiciones particulares de cada sub-grupo y, por otro, dar cuenta del peso relativo y los distintos componentes que posee cada programa como forma de caracterizar ciertos elementos de la oferta.

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).

## **2.2 Elementos y Criterios de operacionalización de la matriz de efectos directos e indirectos de la DSE.**

En términos generales el plan de cruces resultante de la matriz de efectos directos e indirectos de la DSE nos muestra como resultado un mapa conceptual de los distintos programas a nivel de política pública y cómo ellos, de manera integral, impactan sobre la DSE. Lo inverso también es válido, es decir, en la medida que nos encontremos con la presencia de casilleros “vacíos” respecto de las categorías operacionalizadas estaremos en condiciones de concluir que la política pública, como un todo, no esta pudiendo satisfacer

articuladamente los distintos componentes necesarios para el cumplimiento del derecho a la educación.

A continuación se presentan los aspectos generales, específicos y criterios de clasificación de los programas analizados en la matriz de efectos directos e indirectos de la DSE.

#### **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.

A continuación se muestra un esquema completo de la matriz de efectos directos e indirectos de la DSE según los distintos componentes considerados. En anexo se presentan las diversas definiciones y criterios de para la clasificación de los programas o componentes de programas.

**Cuadro 1. Matriz de Efectos directos e indirectos de la Deuda Social Educativa. Diagrama general y componentes considerados.**

Programas de Atención a la DSE	Demanda Social Educativa		Oferta Educativa					Impacto sobre los componentes de la Deuda Social Educativa				
	Población Objetivo	Diferenciación Socioeconómica	Sistema Educativo formal para edades obligatorias	Perfil docente (títulos, antigüedad, capacitación)	Horas de clase	Unidades educativas	Recursos Físicos	Recursos Humanos	Oferta Educativa no formal	Acceso y Permanencia	Distorsiones de los que asisten	Mejoramiento de aprendizajes escolares (lenguaje y comprensión lectora, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales, etc.)
<b>1. Directos</b>												
1.1 Beneficiarios (3-4)												
1.2 Beneficiarios (5-18)												
1.3 Instituciones Educativas												
1.4 Equipos Técnicos del área educativa												
<b>2. Indirectos</b>												
2.1 Beneficiarios (3-4)												
2.2 Beneficiarios (5-18)												
2.3 Beneficiarios Indirectos (transferencias remunerativas a adultos pertenecientes al núcleo familiar)												
2.4 Fortalecimiento de las instituciones enaragadas de la gestión y/o administración de los programas que impactan sobre 2.1 a 2.3 (sean públicas, privadas u ONGs)												

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

**3. Hacia una operacionalización de la matriz de efectos directos de la DSE. Algunos resultados preliminares y la necesidad de construcción de indicadores de evaluación.**

El presente apartado posee la pretensión de mostrar sucintamente algunos resultados obtenidos de la operacionalización de la matriz de efectos directos e indirectos de la DSE. Su carácter es estrictamente provisorio y a modo de ejemplificación de algunas implicancias y características encontradas producto del relevamiento de base presupuestario.

El relevamiento fue realizado sobre la base de las leyes de presupuesto de la Administración Nacional para los años 2001, 2004, 2006 y 2009. Los programas relevados pertenecen a los Ministerios de Educación y Cultura, Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Empleo y Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Expondremos dos clases de resultados obtenidos que han surgido del llenado de la matriz. Uno estrictamente cualitativo que muestra las principales líneas de política educativa y política social encontradas durante el periodo 2001-2009 y, por otro lado, la evolución cuantitativa en concepto de recursos destinados a programas directos y programas indirectos como una primera aproximación respecto a la atención de la deuda social educativa.

**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
A) Asistencia social y subsidios directos al ingreso		85-04 Actividades Comunes a la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia (componentes de	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)	
	85-29 Atención y desarrollo de poblaciones 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 de los Adultos Mayores	

Líneas	Programas 2001	Programas 2009	Características Generales de la línea
B) Alimentación y salud	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)		
		Pensiones no Contributivas	
		80-40 Sanidad Escolar (PROSANE)	
		80-99 Transferencias al Hospital Garrahan	
C) Generación de empleo	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 reinserción 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 visitas 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	
	75-19 Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de los jóvenes		
	75-20 Formulación y regulación de la política	75-20 Formulación y regulación de la política	
	75-22 Servicio integral de controlador (componentes específicos en materia de política)	75-22 Regulación del Trabajo	
		75-23 Acciones de Capacitación Laboral (componentes directos sobre beneficiarios)	
	85-24 Crecimiento Regional y Comunitario	75-24 Sistema Federal de empleo 85-24 Promoción del empleo social, economía social y desarrollo local "Mano a la obra"	
	85-28 Familias por la Inclusión social (componentes de empleo, capacidades)		
D) Fortalecimiento de las capacidades administrativas o institucionales (asistencia técnica a prov o proyectos, organizaciones sociales u ongs)		Niñez, adolescencia y familia (componentes de asistencia técnica)	Asistencia técnica a proyectos productivos y empelados de jurisdicciones provinciales, artirulación 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)	
	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)	
	75-22 Servicio integral de Controlador (componentes de asistencia técnica y monitoreo)	Asistencia técnica	
		75-23 Acciones de capacitación laboral (componentes de asistencia técnica a institutos)	
	85-28 Familias por la Inclusión social (componentes de articulación con organizaciones)		

75-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; 80-Ministerio de salud; 85-Ministerio de Desarrollo Social

Fuente: elaboración propia sobre la base de Leyes presupuestarias.

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

Acorde al periodo seleccionado hemos distinguido los distintos programas o componentes de programas según cuatro grandes líneas (asistencia social y subsidios directos al ingreso, alimentación y salud, generación de empleo y fortalecimiento de las capacidades administrativas o institucionales orientadas fundamentalmente a la realización de las anteriores líneas).

Puede observarse que a lo largo del periodo seleccionado, las distintas acciones por parte del Gobierno Nacional han apuntado al sostenimiento y ampliación de la red de programas o componentes de programas orientados hacia cada vez mayores grupos sociales. En tal sentido, en general, además de mantenerse las principales líneas operadas en el 2001 respecto al 2009, se reconocen a los niños, adolescentes y mayores como sujetos de derechos específicos adquiridos y además, en el campo productivo, se incluyen a las cooperativas. Al mismo tiempo advertimos una mayor cantidad complejización de los mecanismos institucionales para llevar a cabo los objetivos, en esta dirección pueden advertirse diversos componentes que de alguna manera "tercerizan" la asistencia utilizando a diversos intermediarios (ongs, institutos de capacitación y organizaciones sociales).

### Cuadro 3. 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, reacondicionamiento, 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	

Líneas	Programas 2001	Programas 2009	Características generales de la línea
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	
E) CURRICULAR	70-34 Financiamiento Educativo		Apoyo a iniciativas pedagógico-curriculares, actualizaciones curriculares
	70-29 Formación docente	70-29 Gestión Educativa	
		70-44 Mejoramiento de la Calidad Educativa	

56-Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; 80-Ministerio de Educación y Cultura; 85 Ministerio de Desarrollo Social

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

En términos de política educativa hemos clasificado los distintos programas acorde a cinco líneas (infraestructura y equipamiento, becas, formación docente y remuneraciones, asistencia técnica y gestión y curricular).

En términos de rupturas respecto a los programas operados encontramos como principales cambios entre el 2001 y 2009 por un lado, dentro del rubro de infraestructura y equipamiento, la

aparición del programa “Más y mejores escuelas” que implica un importante salto no sólo por la magnitud y objetivos de dicho programa, sino también por la intención y reconocimiento de saltar dicho déficit que resulta, desde nuestra perspectiva, una de las condiciones imprescindibles para la realización efectiva del Derecho a la Educación.

Otra de las líneas importantes implementadas durante el periodo data en el incremento de programas o componentes de programas orientados a entregar becas estudiantiles. Sin duda estas políticas, junto con la reciente implementación de la Asignación Universal por Hijo, poseen un efectivo positivo sobre la concurrencia de menores a la escuela.

Por último debemos destacar la importante participación ganada por el Fondo de Incentivo Docente. En el marco de la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo del 2006 que dictamina que el 6% del PBI debe estar destinado a dicha materia, el incremento de las erogaciones en concepto de salario docente de la administración nacional hacia las provincias muestra por un lado, la intencionalidad por parte del gobierno nacional que dicha política se lleve a cabo, pero al mismo tiempo, muestra la no sustentabilidad por parte de las provincias de sostener financieramente por sí mismas dicho sistema.

#### **Cuadro 4. Operacionalización presupuestaria del modelo 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\*

Año	Monto en concepto de programas o componentes de programas directos	Monto en concepto de programas o componentes de programas indirectos	Total
2001	491	1.407	1.898
2004	831	3.706	4.537
2006	1.087	3.239	4.326
2009	1.245	3.484	4.729
<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. Proyectos UBACyT F 151 y PIP CONICET 410. Sede: PEET-IICE FFyL/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 analizado y se ha más que duplicado en términos reales (cuadro 4).

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 o brecha 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.

A su vez, es importante marcar el salto cuantitativo que se observa entre los años 2006 y 2009 (año del 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).

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 42% en componentes que exclusivamente apuntan directamente a los beneficiarios, mientras que el 38% restante posee los dos componentes principales (tanto de beneficiario directo como de fortalecimiento de las capacidades institucionales). Los principales programas que explican estos montos son 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 cantidad de programas (13 respecto a 19) y un fuerte incremento en el monto total destinado. A su vez, existe una mayor concentración en las partidas que exclusivamente apuntan exclusivamente al beneficiario directo (89%). 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%). Los principales programas que explican estos montos 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, 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%).

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. 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. Observándose 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. Ante la caída en las partidas del Plan Jefes y Jefas se encuentra 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.

#### **4. 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 necesarios, 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 PEET 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. Por otro lado,

se incluyen 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.

#### **4.1 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.

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 dicha propuesta debe ser matizada según diversos inconvenientes que pueden surgir de su aplicación concreta.

En primera instancia un problema de conmensurabilidad, ya que ante cambios en los programas considerados puesto que, si bien continuaríamos refiriéndonos 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.

En segunda instancia nos encontramos con un problema respecto a la tipificación de los programas respecto de sus componentes. Bajo las anteriores consideraciones, 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.

Considerando las anteriores salvedades es que hemos planteado la siguiente alternativa.

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

$X_i$  = 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:

$$\alpha = 5$$

$$\beta = 3$$

$$\gamma = 2$$

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:

$$\alpha = 3$$

$$\beta = 5$$

$$\gamma = 2$$

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.

#### **4.2 Indicadores de diagnóstico y evolución**

Presentaremos dos clases de indicadores que hacen referencia a la evolución y diagnóstico sobre la DSE. Por un lado el índice de atención absoluta y, en segunda instancia, el índice de atención relativa.

Luego de realizar una introducción de los mismos, con la intención de graficar su operacionalización, mostraremos un ejercicio que, sobre la base de la utilización del presupuesto de la administración nacional como insumo principal, pretende poner en juego los indicadores elaborados respecto al nivel de atención de la DSE y los recursos destinados por los distintos programas de la política pública.

##### **4.2.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.

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

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.

##### **4.2.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.

$IARDSE = \text{cantidad de componentes que apuntan al cumplimiento del Derecho a la Educación.} / \text{cantidad de programas que atienden algún criterio de la DSE}$

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 vincula 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).



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

En primera instancia puede notarse la influencia sobre la población a atender de la activa política social llevada adelante por el Estado argentino durante el periodo de análisis. En efecto, como resultado de la implementación de los distintos programas de política social que hemos caracterizado en el apartado anterior, puede notarse una caída en la cantidad total de excluidos del sistema educativo. No obstante, debe marcarse que la brecha entre el indicador que marca la cantidad de excluidos sobre la población total objetivo, respecto al que marca idéntica población sobre la matrícula total se mantiene aproximadamente constante a lo largo de los años seleccionados (cuando lo realmente deseable sería que exista un proceso de convergencia a cero entre ambos indicadores). Este proceso de estancamiento respecto al cumplimiento efectivo del Derecho a la Educación a su vez, también pareciera confirmarse al observar que luego de un incremento durante los años 2004 y 2006, el índice de atención absoluta de la deuda social educativa para el año 2009 decrece y se sitúa en valores cercanos los indicadores analizados.

Por otra parte, observando los indicadores de índice de atención relativa y absoluta puede notarse el accionar del Estado respecto a los programas de política social en general y política educativa en particular. En este sentido, como es de esperar, durante periodos de crisis económica y los años posteriores subsiguientes el índice

de atención relativa (que es más abarcativo respecto al universo que comprende) ha crecido fuertemente –Plan Jefes y Jefas, Plan Familias, fuerte crecimiento en el financiamiento de planes de alimentación, entre otros–, mientras que el índice de atención absoluta que apunta a la cantidad de programas o componentes de programas específicamente dirigidos a la atención del Derecho a la Educación, también ha crecido pero a un ritmo mucho menor.

Por último, la contracción del índice de atención relativa para el año 2009 respecto al año 2006 podría explicarse por la consolidación del proceso de recuperación económica y mejora en las condiciones de vida de la población en su conjunto, lo cual supone per se menores necesidades de atención del Estado en concepto de programas de subsidio a la pobreza.

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

En el cuadro 6 pueden notarse en términos de variaciones algunas de las consideraciones previamente realizadas. Conjuntamente con estos movimientos, considerando estrictamente el periodo de recuperación económica 2004-2009, encontramos una caída en todos los indicadores de atención y un crecimiento en el índice



de evolución del financiamiento de programas directos. A nuestro criterio, esta aparente contradicción se explica fundamentalmente por el crecimiento en la influencia del Fondo de Incentivo Docente sobre el total de recursos destinados a programas o componentes de programas directos, más que por la efectiva continuidad en el proceso de diagramación de políticas públicas que apunten a la atención del “núcleo duro” de la población excluida, más allá de el impacto que tendrá la Asignación Universal por Hijo, que sin duda deberá ser tema de próximos estudios.

### **Comentarios Finales**

En primera instancia quisiéramos destacar 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 es importante mencionar que dicho incremento no se ha traducido en una diferente composición entre las categorías planteadas. Específicamente para los programas directos es importante destacar la participación del 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 por no acciones de políticas específicas orientadas hacia aquellos que poseyendo la edad pertinente de estar dentro del sistema educativo, aún no lo están.

En tal sentido, se verifica por un lado que la jurisdicción provincial direcciona la mayoría de sus recursos hacia el sostenimiento del sistema educativo existente, quedándole poco margen de libertad para volcar recursos hacia una transformación del mismo o la atención de demandas específicas de su población. Por otro lado, la Administración Nacional que debería cumplir con tales objetivos, a grandes rasgos, tampoco lo hace puesto que en concepto de educación básica su principal erogación se destina, como ya hemos visto, al complemento de salario docente hacia las provincias y así poder cumplir con las metas establecidas por la Ley de Financiamiento.

En este sentido, tal como se deriva de las conclusiones generales los capítulos previos y de documentos del PEET ( 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.

## **Anexo**

### **Definiciones y criterios para la clasificación de los programas o componentes de programas de la 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 1.4: 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.

Ejemplo2: 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.

Ejemplo2.1: 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 2.2: 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).

Ejemplos2.3: 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)

Ejemplo2.4: 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).

Ejemplo1.2: 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.

Ejemplo1.3: 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 2.4.2: 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.).

## **Capítulo V**

### **Programación presupuestaria y atención de la deuda social educativa: diseño, evaluación y coordinación de políticas públicas entre los distintos niveles de gobierno.**

#### **Introducción**

El presente capítulo tiene por objeto presentar las problemáticas involucradas entre los vínculos institucionales entre los niveles de gobierno respecto a la diagramación, implementación y coordinación de políticas públicas para la atención de la Deuda Social Educativa. Las indagaciones se han visto reflejadas tanto en el diseño de un cuestionario dirigido a gestores de políticas públicas vinculadas con el sector educativo y las respuestas obtenidas (y no obtenidas) que se desprenden del mismo como, en la realización de entrevistas en profundidad a actores involucrados que hemos considerado relevantes.

Esta actividad se enmarcó en el proyecto UBACyT F 151 y CONICET PIP 0410 “La deuda social en educación y formación para el trabajo en Argentina: diseño de modelos de atención del Derecho a la Educación” y es fruto de la operacionalización de la matriz de efectos directos e indirectos del gasto social, que hemos presentado el capítulo anterior. En este sentido, el cuestionario elaborado representa tanto la (necesaria) perspectiva de los actores involucrados respecto a la factibilidad de concertación y diagramación de políticas públicas, como un instrumento de análisis del cual es posible derivar cualitativamente el nivel de coordinación y programación presupuestaria dirigido a la atención específica de la deuda social educativa.

En el primer apartado contextualizaremos esta problemática analizando la estructura actual de las relaciones institucionales y financieras entre los distintos niveles de gobierno y el modo en que ellas influyen sobre las dinámicas del sistema educativo en general y la atención de la deuda social educativa en particular.

En el segundo apartado presentaremos los fundamentos del cuestionario realizado y las distintas líneas temáticas de su abordaje, en el tercer apartado mostraremos un análisis preliminar de



los resultados obtenidos tanto de la aplicación del cuestionario, como de las entrevistas realizadas en profundidad a ámbitos de gobierno de la provincia de Misiones.

Por su parte, en el último apartado bosquejaremos algunos comentarios y/o reflexiones finales a modo de conclusión.

### **1. Las relaciones entre los distintos niveles de gobierno: acerca de las responsabilidades, el origen del financiamiento y los vínculos institucionales.**

El vínculo entre Nación y provincias respecto a las responsabilidades y funciones que son atribuibles a cada nivel y la fuente de financiamiento de las mismas ha resultado conflictivo desde el decreto de la conformación misma del Estado argentino como un Estado de características federales respecto a su organización.

Esta problemática se ha visto intensificada por las características propias socio-económicas de cada provincia. En efecto, históricamente pueden observarse fuertes disparidades en torno al desarrollo socio-económico de cada región/provincia que se evidencia en la fuerte concentración de la riqueza generada en pocas jurisdicciones (aproximadamente el 60% del PBI se explica por el desempeño de dos provincias y el 80% por cinco).

Actualmente dentro del subsistema del gasto social argentino, luego de todas las reformas y procesos de descentralización fiscal, en términos de responsabilidades y financiamiento la Administración Central centra sus erogaciones en los rubros de previsión social, salud para la tercera edad, mientras que las provincias tienen por funciones principales los rubros de salud y educación.

Desde la teoría económica tradicional la defensa de estos procesos de descentralización fiscal se sustentaron en dos postulados. El primero asociado a una mejor utilización (eficiencia) del gasto en la medida que exista una mayor cercanía entre los beneficiarios, sus preferencias y la forma de asignación y control de recursos y el segundo, de carácter netamente fiscal, asociado a la pretensión de una correspondencia entre fuentes y gastos, postulándose como situación óptima que ingresos corrientes financien gastos corrientes e ingresos extraordinarios financien gastos extraordinarios.

Sin embargo, existen fuertes evidencias por las cuales este proceso lejos de representar un avance hacia la teoría del federalismo fiscal, podría explicarse más bien por las distintas coyunturas

macroeconómicas experimentadas por la economía en su conjunto y en particular, más profundamente por la crisis fiscal acontecida desde finales de la década del ochenta y durante la década del noventa (Centrángolo y Gatto, 2002 y Anlló y Cetrángolo, 2007).

En este sentido, la incremental participación de la jurisdicción provincial en los gastos totales junto con la venta de los activos públicos a principios de la década del noventa responden más a una estrategia de intentar tornar "sustentable" y equilibrar la situación fiscal del Estado nacional liberando recursos para el pago de los intereses de la deuda externa que a una efectiva implementación de la teoría del federalismo fiscal.

Adicionalmente, este diagnóstico puede corroborarse al visualizar que la descentralización de gastos no se ha correspondido con una igual transferencia de recursos hacia las provincias o sistemas compensatorios para aquellas provincias con una menor capacidad de generación de recursos (Centrángolo y Gatto, 2002; Cetrángolo y Jimenez, 2004). De manera que progresivamente la relación entre los distintos niveles de gobierno en Argentina se ha caracterizado por un sistema de descentralización de funciones y gastos y centralización de los recursos recaudados por el gobierno central (y luego, coparticipados a las provincias).

En la actualidad, la mayoría de los recursos tributarios son recaudados por la Nación y luego, coparticipados hacia las provincias, quedando a cargo de estas últimas principalmente la recaudación de los impuestos inmobiliarios, automotor, sellos e ingresos brutos. En promedio estos recursos no coparticipables comprometen al 40% de sus gastos (el resto es financiado a través de transferencias nacionales o endeudamiento de cada provincia), sin embargo la forma en que opera la restricción financiera de relación entre ingresos y gastos en cada jurisdicción es muy variada y fundamentalmente depende de las capacidades productivas y de generación de recursos de cada una de ellas (Cetrángolo y Jimenez, 2004).

Específicamente, en el marco del sistema educativo, el anterior proceso de progresiva delegación de funciones a niveles sub-nacionales ha tenido fuertes implicancias sobre las dinámicas del mismo. En tanto, cada provincia debió hacerse cargo de los rubros de educación básica (el más representativo dentro del sistema educativo) y superior no universitaria los resultados en materia institucional y financiero han sido muy diversos y, en general, han tendido a reforzar los esquemas y disparidades previas al proceso descentralizador.

En este sentido si bien podemos encontrar provincias que, dada su mayor capacidad de financiamiento vía recursos propios y organización institucional, han podido responder satisfactoriamente a las nuevas obligaciones, también se puede observar que en la gran mayoría de los casos las reformas se han instrumentado con escasa planificación y preparación previa o existencia de mecanismos de compensatorios de recursos (Riquelme, 2004). De manera que como resultado se puede observar un mapa de mayor fragmentación y dependencia del gobierno nacional como forma subsidiaria de sostenimiento del sistema educativo.

Ya en el periodo de post-convertibilidad, si bien la Ley de Financiamiento Educativo ha intentado saldar las históricas deudas respecto al financiamiento del sistema educativo y posee en su promulgación un sistema de co-financiamiento y compensación de las disparidades regionales –fundamentalmente a través del programa de Fondo Incentivo Docente– la persistencia en el esquema descentralizado de funciones, conjuntamente con la estipulación de crecientes sumas de recursos en concepto educativo, no ha hecho más que agravar las anteriores disparidades y representan una fuerte restricción fiscal para las provincias históricamente menos desarrolladas o no beneficiadas por el esquema de coparticipación federal de recursos.

## 2. Evaluación del nivel de coordinación y programación presupuestaria en el sector educativo. Aportes de un “Cuestionario para gestores de políticas públicas relacionadas con el sector educativo”.

La elaboración de un cuestionario dirigido a gestores de políticas públicas vinculadas con el sector educativo tuvo como objeto evaluar el nivel de programación del presupuesto educativo tanto en lo referente específicamente a dicho sector como su vínculo de aplicación y coordinación con otros sectores de la política pública.

Dado el esquema de responsabilidades y financiamiento de los recursos destinados a política social según los distintos niveles de gobierno en general y del sistema educativo en particular, la diagramación del cuestionario se ha centrado en tres ejes:

### a. Diseño y elaboración de los programas o proyectos

### b. Puesta en marcha, implementación y seguimiento de los programas o proyectos

### c. Evaluación de los resultados obtenidos por el programa o proyecto

Dichos ejes son secuenciales y pretenden captar la percepción del hacedor de políticas públicas respecto a los programas o proyectos en que participa; además, en la medida que dicho cuestionario está dirigido a funcionarios de distintos niveles de gobierno, pretende poner de relieve por un lado hasta qué punto la implementación del programa se condice (o no) con la situación específica de la provincia, hasta qué punto los funcionarios provinciales son consultados respecto a la diagramación de las líneas generales que luego implementarán y, por último, si existe una correlación entre la diagramación de objetivos y grandes líneas respecto al nivel de gobierno/organismo que financia dicho programa.

Estas preocupaciones generales son las que se indagan en cada uno de los ejes mencionados. De esta manera, el eje referido al “Diseño y elaboración de los programas o proyectos” remite a indagar las estrategias de diagnóstico, los objetivos planteados, las líneas de acción, metas e indicadores de base así como la existencia o no de concertación en la definición de tal diagnóstico.

## Cuadro 1. Principales temáticas indagadas y cruces respecto a la definición, concertación y coordinación entre niveles de gobierno (eje A)

Estrategias/ Diagnóstico	Objetivos	Líneas de acción	Metas	Indicadores/ Líneas de base	Nivel de concertación intitucional en la definición del diagnóstico		
					Alto	Mediano	Bajo
Corto Plazo							
Mediano Plazo							
Largo Plazo							

El cuadro 1 simplifica la presentación de los resultados que se podrían obtener a partir de la consulta realizada: la indagación respecto a la definición de las líneas de acción en términos temporales

de acuerdo a los objetivos, metas e indicadores de base utilizadas permitiría, acorde a la pertenencia institucional del entrevistado, interpretar un cuadro de situación el nivel concertación en la elaboración del diagnóstico respecto a la situación inicial del territorio en la cual específicamente se implementará la política y, a la vez, contar con información sobre el nivel de coordinación/acuerdo institucional en la realización de dicho diagnóstico.

El interés central reside en examinar la existencia o no de una (necesaria) coordinación entre los niveles de gobierno respecto a las problemáticas a resolver en cada uno de los territorios. Los extremos están definidos por situaciones en las cuales el diagnóstico de base fuese netamente realizado por la jurisdicción nacional o provincial, mientras que las situaciones intermedias dan cuenta de cierto nivel de coordinación inter-jurisdiccional o trabajo articulado.

Estas interpretaciones requieren de una profundización alrededor de las diversas posibilidades respecto a las fuentes de financiamiento del programa, sean estas de organismos públicos centrales o provinciales, de crédito extranjero o internacional o de origen privado.

### Cuadro 2. Fuente(s) de financiamiento del programa

	SI	NO	% de financiamiento
(a) Financiamiento de un organismo público proveniente del Tesoro y/o transferencias del país (Ministerio, Secretaría, organismo centralizado, etc.)			
(b) Financiamiento de un organismo público proveniente de la jurisdicción provincial			
(c) Financiamiento de un organismo público proveniente de un crédito internacional			
(d) Financiamiento de un organismo público proveniente de una donación internacional o multilateral			
(e) Financiamiento de una donación internacional o multilateral			
(f) Financiamiento de un organismo privado (empresa, OSC, fundación sin fines de lucro, etc.)			

Un tema relevante es interpretar la el tipo de diagnóstico y participación de los actores de acuerdo con las posibles fuentes de financiamiento del programa (proyecto) y en qué medida el nivel de participación y coordinación de los lineamientos a seguir está determinados (o no) por nivel de gobierno/organismo que específicamente financia el programa (proyecto) y, en qué medida, existen instancias de negociación en las definición de objetivos, pautas y metas entre los distintos actores involucrados.

El eje b. **“Puesta en marcha, implementación y seguimiento de los programas o proyectos”** hace foco en la evaluación del proceso de implementación del programa o proyecto. De esta manera se indaga en la forma de puesta en marcha de cada una de las líneas definidas como centrales al programa y los criterios/mecanismos de distribución que intervienen para su cumplimiento. Así encontramos que tanto las líneas del programa como los criterios de distribución que posee pueden operarse a través de Transferencias financieras de diverso tipos (directa del programa a otros niveles de gobierno, financiera directa del programa a organizaciones sociales/ ONGs, financiera directa del programa a los beneficiarios) o a través de diversas prestaciones (en especie del programa a otros niveles de gobierno, en especie del programa a organizaciones sociales/ ONGs, en especie del programa a los beneficiarios).

### Cuadro 3. Forma de implementación de las líneas de acción del programa y criterios de distribución que intervienen en la asignación de recursos

Implementación de las líneas de acción/ criterios y mecanismos de distribución	Transf. financiera directa del programa a otros niveles de gobierno	Prest. en especie del programa a otros niveles de gobierno	Transf. financiera directa del programa a organizaciones sociales/ ONGs	Prest. en especie del programa de organizaciones sociales / ONGs	Transf. financiera directa del programa a los beneficiarios	Prest. en especie del programa a los beneficiarios	Otras
Transf. financiera directa del programa a otros niveles de gobierno							
Prest. en especie del programa a otros niveles de gobierno							

Implementación de las líneas de acción/ criterios y mecanismos de distribución	Transf. financiera directa del programa a otros niveles de gobierno	Prest. en especie del programa a otros niveles de gobierno	Transf. financiera directa del programa a organizaciones sociales/ ONGs	Prest. en especie del programa de organizaciones sociales / ONGs	Transf. financiera directa del programa a los beneficiarios	Prest. en especie del programa a los beneficiarios	Otras
Transf. financiera directa del programa a organizaciones sociales/ONGs							
Prest. en especie del programa a organizaciones sociales/ONGs							
Trans. financiera directa del programa a los beneficiarios							
Prest. en especie del programa a los beneficiarios							
Otras							

La interpretación de las entrevistas se vería facilitada de contar con un cuadro como el anterior que, a partir del cruce entre los mecanismos de puesta en marcha de cada una de las líneas del programa/proyecto y los criterios de distribución que intervienen en la asignación de recursos a los beneficiarios, permitiera mostrar la operatoria concreta del programa y el nivel del vínculo -si es que fuera necesario- entre los distintos actores institucionales para la atención articulada de una determinada demanda social.

La orientación del cuestionario apunta a explorar cuestiones implícitas y explícitas sobre el funcionamiento del programa y el nivel de intermediación necesario entre las instituciones del Estado y otros organismos u organizaciones de la Sociedad Civil para el funcionamiento del programa.

Por último, el eje c del cuestionario "Evaluación de los resultados obtenidos por el programa o proyecto" apunta a indagar la existencia (o no) de mecanismos de evaluación definidos por el propio programa tanto acerca del cumplimiento de cada meta definida previamente en el programa (cuadro 4) como respecto a los actores participantes (cuadro 5)

**Cuadro 4. Evaluación del nivel de cumplimiento de las metas establecidas por el programa.**

	Cumplimiento esperado (en %)	Cumplimiento efectivo (en %)	Desvío	Observaciones que explican los desvíos
Meta 1				
Meta 2				
Meta 3				
etc...				

La consideración de los actores intervinientes en dicho proceso de evaluación remite a consultar quiénes participaron en las diversas instancias de auditoría.

**Cuadro 5. Actores intervinientes en el proceso de evaluación de las metas establecidas por el programa.**

	Evaluación interna (de los propios integrantes del programa)	Evaluación externa (de otros organismos nacionales)	Evaluación por parte de instituciones privadas
Meta 1			
Meta 2			
Meta 3			
etc...			

De esta manera se obtiene un panorama completo respecto a la última fase que transita un programa acorde a la definición y cumplimiento de las metas predefinidas y los mecanismos internos/ externos de auditoría de las mismas.

### **3. Orientación del relevamiento y algunas evidencias obtenidas: el caso de la provincia de Misiones.**

El presente apartado tiene dos secciones: la primera refiere al modo de implementación y administración del cuestionario y algunas evidencias de las respuestas obtenidas; mientras la segunda, profundiza aún más en ciertas temáticas del cuestionario a través de un

conjunto de entrevistas a funcionarios del sistema educativo pertenecientes a la provincia de Misiones.

### **3.1 Metodología de implementación y algunas evidencias obtenidas**

El cuestionario se administró virtualmente a través del envío a gestores de la política pública, principalmente vinculados al sector educativo aunque también a diversas áreas aledañas que hemos seleccionado acorde al marco conceptual establecido por la matriz de efectos directos e indirectos del gasto social (áreas de desarrollo social).

Incluyó a funcionarios y técnicos de todas las provincias, la Administración Central y el Consejo Federal de Educación. En todos los casos, de ser necesario, se le ha pedido al encuestado que seleccionara el programa o proyecto que considere más relevante o vinculado a las temáticas de la deuda social educativa. De esta manera, aún cuando un funcionario pudiera tener bajo su supervisión a varios programas/proyectos o líneas de acción –oportunamente se le pide que enumere cuáles– concretamente las respuestas del cuestionario se refieren a la que elegido como pertinente.

Por su parte, dada la propia estructura del cuestionario, se señalan algunas respuestas como obligatorias para continuar su realización y otras como optativas. El bajo porcentaje de cuestionarios efectivamente completados y la reticencia a contestar sobre temas “sensibles” vinculados a la relación entre financiamiento y capacidad de participación/decisión sobre las líneas de acción, metas y objetivos en sí mismo entendemos que expresa el problema de coordinación/concertación de políticas a nivel inter-jurisdiccional.

Respecto a las fuentes de financiamiento hemos encontrado la presencia de diversas fuentes alternativas a las típicamente del tesoro nacional (financiamiento privado con aportes de empresas, a través de las cooperadoras y fuentes de crédito internacional). En torno a esta última fuente, en las respuestas de los encuestados se ha percibido un bajo nivel de participación/capacidad de definición de metas y objetivos específicos y ciertas “rigideces” respecto a la capacidad de negociación en la asignación de las partidas.

Por su parte, respecto a los niveles de coordinación entre los distintos organismos públicos, paradójicamente, los encuestados perciben una adecuada articulación a nivel inter-jurisdiccional

y mayores problemas de diálogo en el nivel intra-sectorial o del mismo nivel de gobierno. Esto estaría presentando cierto cambio de tendencia respecto al manejo “histórico” operado en el sector educativo durante la década del noventa, aunque en términos de definición de metas y objetivos conjuntos en la operatoria del programa se continúan percibiendo bajos niveles de participación en los procesos de diseño, seguimiento y evaluación del programa por parte de los funcionarios provinciales.

En torno a las problemáticas de elaboración del diagnóstico y evaluación del programa, al margen del nivel de consenso para su realización, se manifiestan en las respuestas problemas para la elaboración de los mismos dadas las escasas y desactualizadas fuentes de información estadística disponibles. No obstante, puede notarse tanto en la incorporación dentro de los objetivos como en los mecanismos de evaluación de los programas y líneas de acción de los programas, cierta tendencia favorable en torno a la preocupación por el mejoramiento de los problemas vinculados a la calidad educativa.

Complementariamente hemos buscado corroborar estos hallazgos y tendencias generales en el marco del estudio de un caso particular a través de la realización de entrevistas personales a algunos de los funcionarios que habían contestado. La provincia seleccionada por el proyecto ha sido la de Misiones y a continuación nos centraremos en relatar algunos de los resultados obtenidos.

### **3.2 Articulación y coordinación de la política educativa a nivel interjurisdiccional: el caso de Misiones<sup>1</sup>**

Las entrevistas se han dividido en dos segmentos: uno que hace eje fundamentalmente en las distintas líneas de trabajo y organización institucional, y otro eje centrado principalmente en las fuentes de financiamiento y las diversas problemáticas que pudieran surgir de las mismas.

Entre los resultados más relevantes que hemos encontrado cabe citar la evidencia de que casi en su totalidad, los programas implementados son de origen nacional (con fuentes de financiamiento que estrictamente pueden ser nacionales, pero en la mayoría de los

<sup>1</sup> Por razones de confidencialidad no daremos nombres propios ni haremos ninguna referencia particular a ningún programa o cargo institucional en particular.



casos son complementadas con fondos otorgados por organismos internacionales). Este hecho confirma los problemas y restricciones fiscales que poseen las provincias menos favorecidas para realizar acciones de política educativa con fondos estrictamente propios pero además, se marca la existencia de un entramado de complejas relaciones institucionales que, no siempre es claro o transparente para funcionario particular que debe poner en marcha las líneas del programa.

En este sentido, según lo expresado por los funcionarios provinciales, en términos generales en los últimos años ha habido una mayor predisposición por parte de los funcionarios nacionales de trabajar coordinadamente para solucionar algunos problemas específicos de la provincia. Se ha manifestado que si bien no se los ha consultado para la diagramación del diagnóstico de base respecto a la situación inicial, sí existe cierta flexibilidad para adaptar los lineamientos generales del programa a la situación particular de la provincia.

Para el nivel primario existen varias fuentes distintas de financiamiento que además se cruzan entre sí. En este sentido, se menciona un cambio en la lógica de funcionamiento de los programas. Anteriormente las fuentes de financiamiento de cada línea de un programa se encontraban más unificadas, mientras que en la actualidad, al diversificarse las acciones respecto a la fuente de financiamiento, cada programa para llevar adelante sus acciones se financia de recursos de distintas fuentes (que no siempre poseen los mismos criterios de evaluación y auditoría de sobre los recursos brindados).

Este funcionamiento genera un problema en el proceso de evaluación de las acciones definidas puesto que, al no poseer criterios homogéneos respecto a qué y cómo evaluar, necesariamente, los informes realizados por los funcionarios respecto a las auditorías y resultados obtenidos son distintos y/o pueden resaltar determinadas características en detrimento de otras.

Un problema que se está tratando actualmente y que ha surgido con gran preocupación en las entrevistas es la forma de adecuación de la jornada escolar completa a la realidad, idiosincrasia y capacidad de sustentabilidad que específicamente tiene la provincia. En este sentido se ha marcado que, si bien en términos teóricos, representa una política deseable a implementar, es de difícil instrumentación bajo las condiciones históricas socio-económicas en las cuales se desempeña la provincia (trabajo infantil de tiempo medio,

alto componente de ruralidad, inexistencia de una infraestructura adecuada e inexistencia de mecanismos institucionales y organizativos para cumplir tales fines, entre otras).

Por otra parte se desprende de las respuestas cierta inexistencia de mecanismos de planificación conjunta entre diversos subsistemas de la política social y el sistema educativo. En términos territoriales esto se manifiesta en que la construcción de Yaciretá modificó sustancialmente la asignación de los alumnos a escuelas (quedando algunas superpobladas y otras vacías); en términos migratorios en que generalmente no se contempla la situación específica de Misiones respecto a que su sistema educativo también recibe a alumnos que, si bien no viven en la provincia, por la propia cercanía de la frontera (con Paraguay fundamentalmente), el sistema educativo posee una fuerte demanda de componente inmigratorio; y en términos más generales de la política social, la implementación de la asignación universal por hijo (AUH) ha tenido una fuerte repercusión sobre la matrícula y la distribución de los alumnos no siempre ha sido acorde a las capacidades de cada escuela.

### **Comentarios Finales**

El diseño y planificación de políticas y programas del sistema educativo se encuentra enmarcada en una más general, asociada a los procesos de progresivas reformas fiscales y descentralización de funciones por parte del gobierno central hacia las provincias. En este marco, el financiamiento y las dinámicas resultantes de dicho esquema en términos generales, han redundado en un heterogéneo panorama donde cada provincia ha respondido a sus demandas sociales en educación según sea su posición relativa en términos de su desarrollo socio-económico y capacidad institucional.

La elaboración del cuestionario virtual dirigido a gestores de políticas públicas, tiene por objeto captar las anteriores especificidades en el marco de las relaciones entre los funcionarios de distintos niveles de gobierno y la capacidad de concertación y coordinación de acciones vinculadas a la diagramación, programación y evaluación de los distintos programas dirigidos fundamentalmente al sector educativo.

En el marco del actual proceso de sustancial incremento de recursos en concepto de educación, las evidencias obtenidas tanto del cuestionario como las entrevistas realizadas en profundidad

muestran mejoras relativas respecto a la forma histórica implementación de los programas durante de la década de los noventa (mayor predisposición al diálogo y adecuamiento de ciertas líneas programáticas, las de menor importancia, a las necesidades específicas de cada territorio y mayores preocupaciones vinculadas a la problemática de la calidad educativa).

No obstante, es importante mencionar ciertas persistencias de corte estructural tanto en torno a la relación fuente de financiamiento, diagnóstico y evaluación de los resultados obtenidos y la planificación del sistema educativo en el marco de la totalidad de la política social.

Particularmente el caso de la provincia de Misiones replica la tendencia, ya que la totalidad de los programas dirigidos al sistema educativo son de fuente del gobierno nacional o, en su defecto y en menor medida, provenientes de organismos internacionales. Esta desconexión entre la fuente de financiamiento y el territorio de aplicación se profundiza al corroborar a través de las entrevistas, que los funcionarios provinciales son escasamente consultados para la realización de los diagnósticos de base de la situación inicial de la provincia, o que las formas de auditoría respecto a la evaluación de las líneas de acción implementadas por el programa no poseen criterios uniformes en caso que el financiamiento provenga -como las respuestas así lo corroboran- de distintas fuentes. Adicionalmente se manifiesta el hecho que los canales de negociación o diálogo con actores externos resulta más complicado que con los funcionarios provenientes del gobierno nacional, fundamentalmente debido a la implementación de programas al estilo de “paquetes cerrados”.

Por su parte, respecto a los mecanismos de planificación del sistema educativo en el marco de la totalidad de la política social, se puede corroborar la debilidad de los vínculos institucionales intersectoriales entre los distintos niveles de gobierno. Esto se manifiesta en la implementación, sin un estudio previo o consulta con los diversos funcionarios involucrados de otros ministerios, de diversas acciones que a partir de su ejecución poseen “efectos colaterales” sobre sistema de políticas sociales en su totalidad. En este sentido los ejemplos mencionados por los entrevistados de esta forma de accionar se remiten a la construcción de la represa de Yacyretá y la implementación de la AUH. puesto que, aun siendo acciones que involucran a distintos subsistemas, su implementación tuvo claras influencias sobre las dinámicas particulares del sistema educativo

de la provincia y han representado fuertes demandas y desafíos para el mismo.

En el presente capítulo hemos intentado ilustrar las problemáticas involucradas en la configuración del esquema de responsabilidades y financiamiento entre los niveles de gobierno nacional y provincial y su repercusión respecto a la factibilidad de diagramación, implementación y coordinación de políticas públicas en torno a la atención de la Deuda Social Educativa. El instrumento presentado y su aplicación extensiva permitiría discutir con los ámbitos provinciales los problemas centrales de la delegación y puesta en marcha de las políticas públicas. De esta manera se obtiene un panorama completo respecto a la última fase que transita un programa acorde a la definición y cumplimiento de las metas predefinidas y los mecanismos internos/externos de auditoría de las mismas.

### **3. Orientación del relevamiento y algunas evidencias obtenidas: el caso de la provincia de Misiones.**

El presente apartado lo hemos dividido en dos secciones. La primera que se refiere al modo de implementación y administración del cuestionario y algunas evidencias de las respuestas obtenidas. Y, la segunda, que con la intención de profundizar aún más en ciertas temáticas del cuestionario complementariamente hemos realizado un conjunto de entrevistas en profundidad a funcionarios del sistema educativo pertenecientes a la provincia de Misiones.

#### **3.1 Metodología de implementación y algunas evidencias obtenidas**

El cuestionario se administró virtualmente a través del envío a gestores de la política pública, principalmente vinculados al sector educativo aunque también a diversas áreas aledañas que hemos seleccionado acorde al marco conceptual establecido por la matriz de efectos directos e indirectos del gasto social (áreas de desarrollo social).

Incluyó a funcionarios y técnicos de todas las provincias, la Administración Central y el Consejo Federal de Educación. En todos los casos, de ser necesario, se le ha pedido al encuestado que seleccionado el programa o proyecto que considere más relevante o

vinculado a las temáticas de la deuda social educativa. De esta manera, aun cuando un funcionario pudiera tener bajo su supervisión a varios programas/proyectos o líneas de acción –oportunamente se le pide que enumere cuáles– concretamente las respuestas del cuestionario se refieren a la que elegido como pertinente.

Por su parte, dada la propia estructura del cuestionario, se señalan algunas respuestas como obligatorias para continuar su realización y otras como optativas. El bajo porcentaje de cuestionarios efectivamente completados y la reticencia a contestar sobre temas “sensibles” vinculados a la relación entre financiamiento y capacidad de participación/decisión sobre las líneas de acción, metas y objetivos en sí mismo entendemos que representa un problema de coordinación/concertación de políticas a nivel interjurisdiccional.

Respecto a las fuentes de financiamiento hemos encontrado la presencia de diversas fuentes alternativas a las típicamente del tesoro nacional (financiamiento privado con aportes de empresas, a través de las cooperadoras y fuentes de crédito internacional). En torno a esta última fuente, en las respuestas de los encuestados se ha percibido un bajo nivel de participación/capacidad de definición de metas y objetivos específicos y ciertas “rigideces” respecto a la capacidad de negociación en la asignación de las partidas.

Por su parte, respecto a los niveles de coordinación entre los distintos organismos públicos, paradójicamente, los encuestados perciben una adecuada articulación a nivel interjurisdiccional y mayores problemas de dialogo en el nivel intrasectorial o del mismo nivel de gobierno. Esto estaría presentando cierto cambio de tendencia respecto al manejo “histórico” operado en el sector educativo durante la década del noventa, aunque en términos de definición de metas y objetivos conjuntos en la operatoria del programa se continúan percibiendo bajos niveles de participación en los procesos de diseño, seguimiento y evaluación del programa por parte de los funcionarios provinciales.

En torno a las problemáticas de elaboración del diagnóstico y evaluación del programa, al margen del nivel de consenso para su realización, se manifiestan en las respuestas problemas para la elaboración de los mismos dadas las escasas y desactualizadas fuentes de información estadística disponibles. No obstante, puede notarse tanto en la incorporación dentro de los objetivos como en los mecanismos de evaluación de los programas y líneas de acción de los programas, cierta tendencia favorable en torno a la

preocupación por el mejoramiento de los problemas vinculados a la calidad educativa.

Complementariamente hemos buscado corroborar estos hallazgos y tendencias generales en el marco del estudio de un caso particular a través de la realización de entrevistas personales a algunos de los funcionarios que habían contestado. La provincia seleccionada por el proyecto ha sido la de Misiones y a continuación nos centraremos en relatar algunos de los resultados obtenidos.

### **3.2 Articulación y coordinación de la política educativa a nivel interjurisdiccional: el caso de Misiones<sup>2</sup>**

Las entrevistas se han dividido en dos segmentos. Uno que hace eje fundamentalmente en las distintas líneas de trabajo y organización institucional, y otro eje centrado principalmente en las fuentes de financiamiento y las diversas problemáticas que pudieran surgir de las mismas.

Uno de los resultados más relevantes que hemos encontrado es la evidencia de que casi en su totalidad, los programas implementados son de origen nacional (con fuentes de financiamiento que estrictamente pueden ser nacionales, pero en la mayoría de los casos son complementadas con fondos otorgados por organismos internacionales).

Este hecho confirma los problemas y restricciones fiscales que poseen las provincias menos favorecidas para realizar acciones de política educativa con fondos estrictamente propios pero además, per se marca la existencia de un entramado de complejas relaciones institucionales que, no siempre es claro o transparente para funcionario particular que debe poner en marcha las líneas del programa.

En este sentido, según lo expresado por los funcionarios provinciales, en términos generales en los últimos años ha habido una mayor predisposición por parte de los funcionarios nacionales de trabajar coordinadamente para solucionar algunos problemas específicos de la provincia. Se ha manifestado que si bien no se los ha consultado para la diagramación del diagnóstico de base respecto

<sup>2</sup> Por razones de confidencialidad en el presente apartado no daremos nombres propios, ni haremos ninguna referencia concreta a ningún programa o cargo institucional en particular.

a la situación inicial, sí existe cierta flexibilidad para adaptar los lineamientos generales del programa a la situación particular de la provincia.

Para el nivel primario existen varias fuentes distintas de financiamiento que además se cruzan entre sí. En este sentido, se menciona un cambio en la lógica de funcionamiento de los programas. Anteriormente las fuentes de financiamiento de cada línea de un programa se encontraban más unificadas, mientras que en la actualidad, al diversificarse las acciones respecto a la fuente de financiamiento, cada programa para llevar adelante sus acciones se financia de recursos de distintas fuentes (que no siempre poseen los mismos criterios de evaluación y auditoría de sobre los recursos brindados).

Este funcionamiento genera un problema en el proceso de evaluación de las acciones definidas puesto que, al no poseer criterios homogéneos respecto a qué y cómo evaluar, necesariamente, los informes realizados por los funcionarios respecto a las auditorías y resultados obtenidos son distintos y/o pueden resaltar determinadas características en detrimento de otras.

Un problema que se está tratando actualmente y que ha surgido con gran preocupación en las entrevistas es la forma de adecuación de la jornada escolar completa a la realidad, idiosincrasia y capacidad de sustentabilidad que específicamente tiene la provincia. En este sentido se ha marcado que si bien en términos teóricos representa una política deseable a implementar, es de difícil instrumentación bajo las condiciones históricas socio-económicas en las cuales se desempeña la provincia (trabajo infantil de tiempo medio, alto componente de ruralidad, inexistencia de una infraestructura adecuada e inexistencia de mecanismos institucionales y organizativos para cumplir tales fines, entre otras).

Por otra parte se desprende de las respuestas cierta inexistencia de mecanismos de planificación conjunta entre diversos subsistemas de la política social y el sistema educativo. En términos territoriales esto se manifiesta en que la construcción de Yaciretá modificó sustancialmente la asignación de los alumnos a escuelas (quedando algunas superpobladas y otras vacías); en términos migratorios en que generalmente no se contempla la situación específica de Misiones respecto a que su sistema educativo también recibe a alumnos que, si bien no viven en la provincia, por la propia cercanía de la frontera (con Paraguay fundamentalmente), el sistema educativo posee una fuerte demanda de componente inmigratorio;

y en términos más generales de la política social, la implementación de la AUH ha tenido una fuerte repercusión sobre la matrícula y la distribución de los alumnos no siempre ha sido acorde a las capacidades de cada escuela.

### **Comentarios Finales**

En el presente capítulo hemos intentado ilustrar las problemáticas involucradas en la configuración del esquema de responsabilidades y financiamiento entre los niveles de gobierno nacional y provincial y su repercusión respecto a la factibilidad de diagramación, implementación y coordinación de políticas públicas e torno a la atención de la Deuda Social Educativa.

Particularmente dicha problemática del sistema educativo hemos visto que se encuentra enmarcada en una más general, asociada a los procesos de progresivas reformas fiscales y descentralización de funciones por parte del gobierno central hacia las provincias. En este marco, el financiamiento y las dinámicas resultantes de dicho esquema en términos generales, han redundado en un heterogéneo panorama donde cada provincia ha respondido a sus demandas sociales en educación según sea su posición relativa en términos de su desarrollo socio-económico y capacidad institucional.

La elaboración del cuestionario virtual dirigido a gestores de políticas públicas, tiene por objeto captar las anteriores especificidades en el marco de las relaciones entre los funcionarios de distintos niveles de gobierno y la capacidad de concertación y coordinación de acciones vinculadas a la diagramación, programación y evaluación de los distintos programas dirigidos fundamentalmente al sector educativo.

En el marco del actual proceso de sustancial incremento de recursos en concepto de educación, las evidencias obtenidas tanto del cuestionario como las entrevistas realizadas en profundidad muestran mejoras relativas respecto a la forma histórica implementación de los programas durante de la década de los noventa (mayor predisposición al diálogo y adecuamiento de ciertas líneas programáticas, las de menor importancia, a las necesidades específicas de cada territorio y mayores preocupaciones vinculadas a la problemática de la calidad educativa).

No obstante, es importante mencionar ciertas persistencias de corte estructural tanto en torno a la relación fuente de



financiamiento, diagnóstico y evaluación de los resultados obtenidos y la planificación del sistema educativo en el marco de la totalidad de la política social.

Particularmente en la provincia de Misiones se replica la tendencia respecto a que la totalidad de los programas dirigidos al sistema educativo son de fuente del gobierno nacional o, en su defecto y en menor medida, provenientes de organismos internacionales. Esta desconexión entre fuente de financiamiento y territorio de aplicación se profundiza al corroborar a través de las entrevistas, que los funcionarios provinciales son escasamente consultados para la realización de los diagnósticos de base de la situación inicial de la provincia, o que las formas de auditoría respecto a la evaluación de las líneas de acción implementadas por el programa no poseen criterios uniformes en caso que el financiamiento provenga -como las respuestas así lo corroboran- de distintas fuentes. Adicionalmente se manifiesta el hecho que los canales de negociación o diálogo con actores externos resulta más complicado que con los funcionarios provenientes del gobierno nacional, fundamentalmente debido a la implementación de programas al estilo de “paquetes cerrados”.

Por su parte, respecto a los mecanismos de planificación del sistema educativo en el marco de la totalidad de la política social, se puede corroborar la debilidad de los vínculos institucionales intersectoriales entre los distintos niveles de gobierno. Esto se manifiesta en la implementación, sin un estudio previo o consulta con los diversos funcionarios involucrados de otros ministerios, de diversas acciones que a partir de su ejecución poseen “efectos colaterales” sobre sistema de políticas sociales en su totalidad. En este sentido los ejemplos mencionados por los entrevistados de esta forma de accionar se remiten a la construcción de la represa de Yacyretá y la implementación de la AUH. Puesto que, aun siendo acciones que involucran a distintos subsistemas, su implementación tuvo claras influencias sobre las dinámicas particulares del sistema educativo de la provincia y han representado fuertes demandas y desafíos para el mismo.

## Anexo



Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad de Buenos Aires

### “La Deuda Social en Educación y formación para el trabajo en Argentina: Diseño de modelos de atención del Derecho a la Educación”

#### Cuestionario para gestores de políticas públicas relacionadas con el sector educativo en los tres niveles de gobierno en la Argentina



Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación

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



#### I- Presentación y datos generales:

a. Datos institucionales:

- Ministerio / Secretaria.....
- Área.....
- Programa.....
- Nombre y apellido.....
- Cargo institucional.....
- Datos personales (a definir).....

b. ¿Qué programas o proyectos relacionados con el sector educativo tiene a su cargo su área de dependencia

c. ¿En qué lineamientos políticos se ubican estos proyectos o programas? En los casos que corresponda describalos en relación con los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).



d. En caso de contar con más de un programa enumere a los mismos según su significatividad desde la perspectiva de las siguientes variables: 1) cobertura, 2) financiamiento y 3) logros, seleccionando un programa desde la óptica de cada una de estas variables.

1. Cobertura:
2. Financiamiento:
3. Logros:

e. Describa la articulación de estos programas con otras instituciones completando el siguiente cuadro:

	Áreas con las que articula	Tipo de relación que mantiene	Frecuencia resultados obtenidos	Actividades coordinadas o realizadas con fondos compartidos	Mecanismos de seguimiento o evaluación articulada o conjunta
A nivel nacional (indicar los Ministerios o Secretarías con las que existe articulación)					
Con áreas pertinentes de gobiernos provinciales y de la CABA.					
Con áreas pertinentes de gobiernos municipales					

**II- De los tres programas seleccione el que considere el más relevante para su área de gobierno, realice su justificación. Luego agradeceremos responda acerca de tres ejes analíticos para ese programa o línea de gobierno:**

Justificación de la selección realizada  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....

Eje A. Diseño y elaboración de los programas o proyectos

1. Describa brevemente los principales objetivos buscados por el programa

.....  
 .....  
 .....

2. Cuáles son las principales líneas de acción diseñadas para cumplir esos objetivos.

.....  
 .....  
 .....

3. ¿El programa realizó alguna clase de diagnóstico respecto al universo sobre el que pretende influir?

Sí / No

En caso afirmativo descríballo brevemente.

.....  
 .....  
 .....

4. Describa las metas establecidas por el programa.

.....  
 .....  
 .....

5. Existen indicadores definidos para dar seguimiento a las metas definidas en el punto anterior? En caso afirmativo especifíquelos.

.....  
 .....  
 .....

6. Existen líneas de base de los indicadores definidos? En caso afirmativo especifíquelas.

.....

.....  
 .....  
 .....  
 .....

7. ¿El diagnóstico, la definición de metas y/o el establecimiento de los indicadores fue realizado con la participación de otros actores externos al programa?

(Sí) / (No). En caso afirmativo especifique quiénes participaron en el siguiente esquema:

	(a) Actores de otros programas (Ministerio) de origen nacional	(b) Actores de otros programas (Ministerios) de origen provincial	(c) Actores de origen internacional	(d) Otros actores de la comunidad regional o local
Diagnóstico				
Metas				
Indicadores				
Líneas de base				

8. Qué tipo de problemas ha encontrado para la elaboración del diagnóstico. Marque con cruces.

Relacionados con la disponibilidad de información   
 - Disponibilidad de información sociodemográfica

- Disponibilidad de información socioeconómica

- Disponibilidad de información educativa

Relacionados con la participación de actores (convocatoria, diálogo, construcción de confianza, etc.)

Relacionados con la especificación de prioridades.

Justifique brevemente la selección sobre las dificultades encontradas.

9. ¿El programa posee estrategias y/o planeamiento respecto a la forma de llevar a cabo las metas establecidas en su definición? En caso afirmativo enumere.

- Estrategias de corto plazo
- Estrategias de mediano plazo
- Estrategias de largo plazo

10. ¿Respecto al universo a atender el programa posee alguna clase de focalización?

	Si	No	Describe el criterio
Focalización del beneficiario respecto a su origen territorial (jurisdicciones, regiones, etc.)			
Focalización del beneficiario respecto a su localización (urbana, alejada de centros urbanos, rural, etc.)			
Focalización del beneficiario respecto a relación con el mercado de trabajo			
Focalización del beneficiario respecto a su condición étnica			
Focalización del beneficiario respecto a su condición de género			
Otro tipo de focalización no especificada			

11. Enumere cuáles son los requisitos o condiciones para ser beneficiario del programa

.....  
 .....  
 .....

12. ¿De dónde proviene el financiamiento que solventa al programa? Podría estimar la estructura porcentual de las fuentes de financiamiento según la participación de cada una de ellas. Complete el siguiente cuadro con esta información:

	Si	No	% de financiamiento
(a) Financiamiento de un organismo público proveniente del Tesoro y/o transferencias del país (Ministerio, Secretaría, organismo descentralizado, etc.)			
(b) Financiamiento de un organismo público proveniente de un crédito internacional			
(c) Financiamiento de un organismo público proveniente de una donación internacional o multilateral			
(d) Financiamiento de una donación internacional o multilateral			
(e) Financiamiento de un organismo privado (empresas, OSC, fundación sin fines de lucro, etc.)			

13. ¿Cuál ha sido el grado de intervención de su área institucional en la definición de esa estructura porcentual y el nivel de recursos obtenidos?

14. Considera que los recursos son suficientes. En caso negativo, especifique el % de incremento adicional necesario estimado y describa si planea o desarrollada alguna estrategia de negociación con las diferentes fuentes de financiamiento antes mencionadas.

Eje B. Puesta en marcha, implementación y seguimiento de los programas o proyectos

15. ¿Cómo se realiza la puesta en marcha de cada línea de acción del programa? Marque en los casilleros correspondientes

- (a) Transferencia financiera directa del programa a otros niveles de gobierno (provinciales/municipales)
- (b) Prestaciones en especie del programa a otros niveles de gobierno (provinciales/municipales)
- (c) Transferencia financiera directa del programa a organizaciones sociales/ ONGs

- (d) Prestaciones en especie del programa a organizaciones sociales/ ONGs
- (e) Transferencia financiera directa del programa a los beneficiarios
- (f) Prestaciones en especie del programa a los beneficiarios
- (g) Otras (especifique).
- .....
- .....
- .....
- .....

16. Según sea el (los) caso (s), describa los criterios y mecanismos de distribución que intervienen en el mismo (asignaciones directas, proyectos concursables, etc.). Marque en los casilleros correspondientes.

- (a) Transferencia financiera directa del programa a otros niveles de gobierno (provinciales/municipales)
- (b) Prestaciones en especie del programa a otros niveles de gobierno (provinciales/municipales)
- (c) Transferencia financiera directa del programa a organizaciones sociales/ ONGs
- (d) Prestaciones en especie del programa a organizaciones sociales/ ONGs
- (e) Transferencia financiera directa del programa a los beneficiarios
- (f) Prestaciones en especie del programa a los beneficiarios
- (g) Otras (especifique).

.....  
 .....  
 .....

17. ¿El programa establece un esquema de seguimiento del proyecto? Utiliza indicadores?

- a. Cuáles?
- b. Con que periodicidad?
- c. Con qué registros?

18. ¿El programa establece alguna condicionalidad por parte de los beneficiarios para mantener la condición de elegibilidad?

(Si) / (No). Describa

Eje C. Evaluación del programa o proyecto

19. ¿El programa tiene definidas estrategias de evaluación de resultados? ¿Las desarrollan desde el propio programa, desde otra área del gobierno, o desde otros organismos? En caso afirmativo descríbalas.

20. ¿A través de qué mecanismos se desarrollan las estrategias definidas en la pregunta anterior? Describa.

21. ¿Quiénes participan en esas estrategias?

(a) Los propios integrantes del programa.

(b) Integrantes de otros organismos nacionales / provinciales de gestión pública.

(c) Miembros de instituciones privadas.

22. ¿Cuáles han sido hasta ahora los principales resultados de la implementación del programa?

.....

.....  
 .....  
 .....

23. ¿En caso de identificarse metas físicas, especifique para cada una de ellas cuál es el grado de cumplimiento esperado y efectivo de acuerdo con el grado de implementación del programa?

	Cumplimiento esperado (en %)	Cumplimiento efectivo (en %)	Desvío	Observaciones que explican los desvíos
Meta 1				
Meta 2				
Meta 3				
etc...				

24. En caso que corresponda. ¿Al mejoramiento de cuál/cuáles de los siguientes factores críticos cree que contribuye el programa? En caso de ser posible especifique en una escala de 1 a 5 la contribución del programa a los diferentes problemas (1 no contribuye y 5 contribuye totalmente).

- (a) Repitencia
- (b) Sobre-edad
- (c) Deserción
- (d) Calidad de aprendizaje

## **Bibliografía utilizada en cada uno de los capítulos**

### **Capítulo 1**

Basualdo, Eduardo M (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto

Barbeito, A; Lo Vuolo, R.; Pautassi, L; Rodríguez Enríquez C. (1998). Pobreza y Políticas de Sostenimiento de Ingreso. Asistencialismo Focalizado vs. Ingresos Básicos Universales. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Documento de Trabajo n 19. Buenos Aires, Septiembre de 1998.

Beccaria, L y Riquelme, G (1985). El gasto Social en Educación y la Distribución del Ingreso. Documento e Informe de Investigación N 41. Programa Nacional de Enseñanza Media. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC). Buenos Aires.

Beccaria, L y Carciofi, R (1996). Políticas Públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales. Aportes para una agenda de los años noventa. En "Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo". Alberto Minujin (editor). UNICEF/LOSADA.

Bruneforth, M; Motivans, A; Zhang, Y. (2004). Investing in the Future: financing the expansion of educational opportunity in Latin America and the Caribbean. UNESCO Institute for Statistics. Montreal.



CEPAL (2005) Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Serie Seminarios y Conferencias N 43. Oficina Santiago de Chile, enero 2005.

Coraggio, J. L. (1997) Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción? En Coraggio, J. L. y Torres, R. M. (1997) La educación el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos. Colección CEM-Educación. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

Golbert, L (1996). Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales. Centro de Estudios para el cambio estructural (CECE). Serie de Estudios N 12. Mayo

Graña, J y Kennedy, D (2008). Salario real, costo laboral y productividad. Argentina 1947-2006. Análisis de la información y metodología de la estimación. Documento de Trabajo N 12. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED). Instituto de Investigaciones Económicas (FCE-UBA). Noviembre.

Herger, Natalia (2007). La educación y formación para el trabajo en Argentina de los 90: fragmentación y superposición de políticas y atención de los trabajadores con bajo nivel educativo. Tesis de Maestría en diseño y gestión de políticas y programas sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Kweitel, M; Koffsmon, A; Marongiu, F; Mezzadra, F; Rivas, A; Rodríguez del Pozo, P (2003). Análisis fiscal de los servicios descentralizados de educación y salud en Argentina. Documento de Trabajo. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Buenos Aires, marzo 2003.

Lindenboim, J (2005). Financiamiento de la educación: una asignatura pendiente. Seminario Efectos Distributivos del gasto social en educación y formación de trabajadores. Programa Educación, Economía y Trabajo (IICE- F.F. y L- UBA) y Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO/ Argentina). Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. 7 a 9 de noviembre de 2005

Lo Vuolo, Rubén (1997). La retracción del estado de bienestar en Argentina. Documento de trabajo N° 13-Serie Gesil. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas-CIEPP. Buenos Aires, mayo 1997

Lo Vuolo, R y Barbeito, A (1998). La nueva oscuridad de la política social. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Miño y Dávila editores. Buenos Aires.

Lo Vuolo, R (1998) Nuevas políticas de sostenimiento de ingresos como base de un nuevo consenso económico y social. En Filgueira, C., Pautassi, L y Petersen-Thumser (coord) (1998) Sistemas de protección social en un mundo globalizado. DSE. CIEPP. Buenos Aires.

Lo Vuolo, R (2005) La protección social en América Latina: los límites de la revisión ortodoxa y las propuestas alternativas. Seminario Efectos Distributivos del gasto social en educación y formación de trabajadores. Programa Educación, Economía y Trabajo (IICE- F.F. y L- UBA) y Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO/ Argentina). Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. 7 a 9 de noviembre de 2005

Morduchowicz, A y Iglesias, G. (1996) El gasto público provincial en educación y los mecanismos de asignación de recursos en el sector. Programa de Estudio de Costos del Sistema Educativo. Secretaría de Cultura y Evaluación Educativa. Ministerio de Cultura y Educación. Mayo.

Morduchowicz, A. (1997) La estructura salarial docente en la Argentina: conceptos, dificultades y evidencia empírica. Programa de Estudio de Costos del Sistema Educativo. Secretaría de Programación y evaluación educativa. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Buenos Aires. Febrero.

Morduchowicz, A. (1999) Los costos de las escuelas en el análisis de la teoría microeconómica. Programa de Estudio de Costos del Sistema Educativo. Secretaría de Programación y evaluación educativa. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Buenos Aires. Abril.

Morduchowicz, A. (1999b) Costos y tamaño de escuelas: entre la racionalidad y la factibilidad. Programa de Estudio de Costos del Sistema Educativo. Secretaría de Programación y evaluación educativa. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Buenos Aires. Junio.

Morduchowicz, A; Duro, L (2007). La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE). UNESCO. Buenos Aires, Argentina. Febrero

Morduchowicz, A (2008). Financiamiento y derecho a la educación. Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Buenos Aires, Argentina. Septiembre

Oszlak, O (2001). El Estado Trasversal. Revista Encrucijadas. Año 1 N 6. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, abril.

Paviglianiti, N (1993). El derecho a la educación: una construcción histórica polémica. Serie fichas de cátedra 101/6. Departamento de Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Buenos Aires.

PRONATASS (1990). El Gasto Público Social. Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la República Argentina. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Subsecretaría de Economía. Buenos Aires, diciembre de 1990.

Riquelme, G (1998). Asignación y Distribución del Gasto en Educación y Formación Técnico-Profesional: construcción de políticas e indicadores alternativos. Ponencia presentada en las Jornadas de Financiamiento de la Educación Argentina. Situación Actual. Perspectivas. Propuestas. Academia Nacional de Educación. Buenos Aires, agosto.

Riquelme, G. C.; Herger, N. y Magariños, E. (1998) La educación y formación para el trabajo en el gran buenos aires: mercado de ilusiones de corto plazo. Presentado en el IV Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET). Facultad de Ciencias Económicas. UBA. 4 al 6 de Noviembre de 1998.

Riquelme, G (2000). El gasto Público en Educación después de la Reforma Educativa: hacia la construcción de indicadores de efectos distributivos y de políticas alternativas. Subsidios Programa UBA-CyT y CONICET. Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET). Buenos Aires, diciembre.

Riquelme, G. C. (2003). Educación superior, demandas sociales y productivas y mercado de trabajo. Colección Ideas en Debate. Consejo Editor de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

Riquelme, Graciela C. (2004) La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público. Colección Ideas en debate. Consejo Editor de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Miño y Dávila Editores. Argentina.

Riquelme, G; Herger, N; Langer, A, (2005). Educación y formación para el trabajo en Argentina. Continuidades, rupturas y desafíos en los últimos cincuenta años. Perspectivas para la relación educación y mercado de trabajo. Documento de trabajo N 18. Programa de Educación , Economía y Trabajo (PEET). Buenos Aires.

Riquelme, G. C. y Herger, N. (2006) Escenarios de educación y formación para el trabajo: ¿mercado de ilusiones de corto plazo o alternativas socio-educativas a la exclusión? Prepared to be delivered at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, March 15 – 18, 2006

Riquelme, G (2007). La deuda social educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del derecho a la educación. Documento de Trabajo N 16. Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET). Buenos Aires.

Secretaría de Programación Económica y Regional (1999) Impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales. Resultados Provisorios. Serie Gasto Público. Documento de trabajo n° GP/08. Ministerio de Economía.

Secretaría de Programación Económica y Regional (1999b) Estimación de los gastos tributarios en los sectores sociales. Serie

Gasto Público. Documento de trabajo n° GP/06. Ministerio de Economía. Octubre.

## Capítulo 2

Crighton, J (2006), Katarina Tomasevski hablándole al poder Fondo Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE). Boletín de Referencia n 20. Noviembre 2006. Publicado originalmente en: <http://tomasevski.net/obituary.htm>, 18-10-12.

Fitoussi, Jean Paul y Rosanvallon, Pierre (2003), La nueva era de las desigualdades, Buenos Aires, Ediciones Manantial.

Lo Vuolo, R (2001) Alternativas. La economía como cuestión social, Buenos Aires, Ediciones Altamira.

Tomasevski, K (2003), Contenido y vigencia del derecho a la educación, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Riquelme, Graciela Clotilde (2004), La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Riquelme, G. C. (2005) La deuda social educativa en Argentina 2005: un ejercicio de estimación (el derecho a la educación es posible). Ponencia presentada en Seminario Taller “Efectos distributivos del gasto social en educación y formación de los trabajadores”. Programa Educación, Economía y Trabajo, IICE y Maestría de Diseño y Gestión de Programas y Políticas Sociales, FLACSO. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. 7 a 9 de noviembre.

Riquelme, Graciela Clotilde (2007) La Deuda Social Educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del Derecho a la Educación, Documento de Trabajo del Proyecto “Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social y apropiación de saberes”, Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 16, Buenos Aires, Programa Educación, Economía y

Trabajo. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

## Capítulo 3

Beccaria, L y Riquelme, G (1985). El gasto Social en Educación y la Distribución del Ingreso. Documento e Informe de Investigación N 41. Programa Nacional de Enseñanza Media. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC). Buenos Aires.

Anlló, G. y Cetrángolo, O. (2007) Políticas sociales en Argentina. Viejos problemas, nuevos desafíos. CEPAL, 2007.

Cetrángolo, O y Gatto, F (2002). Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado. Documento presentado en el seminario “Desarrollo regional y local: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores”. Organizado por ILPES y Gobierno de la provincia de Pichincha, Quito, Ecuador. Julio

Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini J.C., Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia, Serie Estudios y Perspectivas 38, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 2007.

Riquelme, Graciela C. (2004) La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público. Colección Ideas en debate. Consejo Editor de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Miño y Dávila Editores. Argentina.

## Capítulo 4

Riquelme, G. C. (2004) La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público. Colección Ideas en Debate. Consejo Editor de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

Riquelme, Graciela C. (2007) La deuda social educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del derecho a la educación. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 16. 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.

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.

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 del 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.

Riquelme, G. C. y Kodric, A. (2011) Una operacionalización presupuestaria del modelo de atención de la deuda social educativa: diagnóstico y construcción de indicadores de evaluación. Argentina 2001- 2009. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 29. 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. Noviembre.

Secretaría de Política Económica (2008). Gasto Público Social dirigido a la niñez en la Argentina (1995-2007). Dirección General de Gasto Público-UNICEF. Buenos Aires.

Tiramonti, G (1995) Las escuelas medias argentinas: entre el cambio y la resistencia. Serie de documentos e informes de investigación. Programa Buenos Aires: FLACSO, Buenos Aires

## Capítulo 5

Anlló, G. y Cetrángolo, O. (2007) Políticas sociales en Argentina. Viejos problemas, nuevos desafíos. CEPAL, 2007.

Cetrángolo, O y Gatto, F (2002). Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado. Documento presentado en el seminario “Desarrollo regional y local: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores”. Organizado por ILPES y Gobierno de la provincia de Pichincha, Quito, Ecuador. Julio

Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2004) Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. Serie Gestión Pública 47, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

Riquelme, Graciela C. (2004) La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público. Colección Ideas en debate. Consejo Editor de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Miño y Dávila Editores. Argentina.

