

XI Jornadas de Jóvenes Investigadorxs
Instituto de Investigaciones Gino Germani
26, 27 y 28 de octubre de 2022

Nombre y apellido: Carolina Denes

Afiliación institucional: Departamento de Ciencias de la Educación – Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires

Correo electrónico: carolina.denes@uba.ar

Formación académica: Investigadora en formación y estudiante de la Licenciatura en Ciencias de la Educación (Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires)¹

Eje problemático propuesto: 11. Estado, instituciones y políticas públicas

Eje problemático alternativo: 10. Democracia y representación

Título de la ponencia:

Tendencias del financiamiento educativo estatal argentino: desafíos de la actualidad

Aproximaciones a una investigación

Introducción

En esta oportunidad abordaré algunos aspectos de la tarea como investigadores estudiantes a partir de la inclusión en un grupo de investigación, enmarcado en el proyecto “Tendencias actuales del financiamiento estatal y su impacto en el sistema educativo desde la perspectiva del derecho a la educación” (FILOCyT 19063 - 20192021).² En primer lugar, describiré brevemente el proyecto y recuperaré algunos conceptos clave para el desarrollo de la investigación, así como parte de sus avances. En segundo lugar, comentaré aspectos del proceso de aproximación y participación de los/as investigadores/as estudiantes en las actividades del equipo, en articulación con algunas

¹ Orientadoras de la investigadora en formación y autora de la ponencia: Marisa Alvarez y Natalia Gardyn.

² La investigación corresponde a un proyecto de la cátedra B de Administración de la Educación del Departamento de Ciencias de la Educación, dirigido por la Mg. Marisa Álvarez, radicado en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. <http://iice.institutos.filo.uba.ar/proyecto/tendencias-actuales-del-financiamiento-estatal-y-su-impacto-en-el-sistema-educativo-desde>

reflexiones. En tercer y último lugar, propondré breves y parciales conclusiones acompañadas de interrogantes sobre el trabajo futuro del proyecto y nuestra participación como investigadores estudiantes en formación.

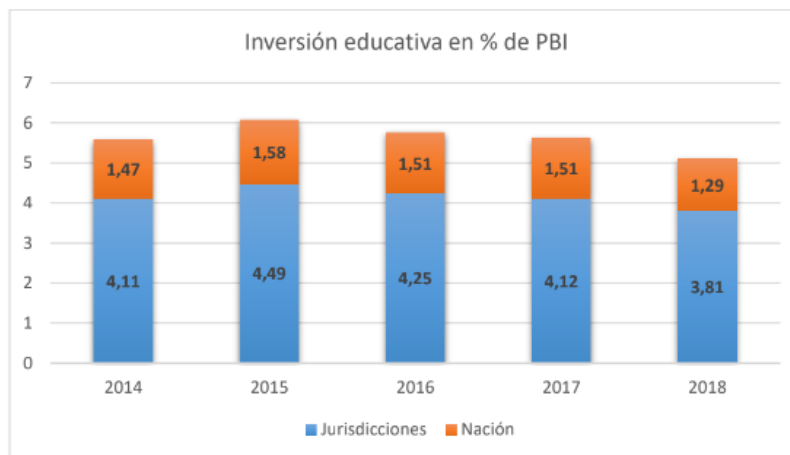
Desarrollo

I. Presentación del proyecto

El proyecto que enmarca esta ponencia se desarrolla desde el año 2019 y tiene por objetivo caracterizar y analizar el financiamiento educativo estatal argentino en la actualidad, desde la perspectiva del derecho a la educación. Para ello, observa y analiza las tendencias de financiamiento de los últimos años, la evolución de los programas presupuestarios y los mecanismos que regulan y estructuran las dinámicas de los diferentes actores involucrados. El propósito de identificar tendencias responde a que la educación es una responsabilidad concurrente y continua de los niveles de gobierno de la Nación y de las provincias, aspecto que provoca situaciones singulares y diferenciales de financiamiento y de uso de recursos para garantizar el derecho a la educación (Álvarez *et al.* 2022). Es por ello que en la investigación se considera fundamental analizar el fenómeno del financiamiento educativo a partir de la relación y articulación entre el gobierno nacional y las provincias.

Respecto a esto, es importante destacar que en Argentina en las últimas décadas sucedieron cambios normativos significativos en materia educativa y, especialmente, en lo relativo a su financiamiento. Con la Ley Federal de Educación N°24.195 (1993) y las leyes de transferencia, el sistema quedó integrado por los servicios educativos de las jurisdicciones Nacional, Provincial y Municipal, con aportes financieros diferenciados: el sistema universitario estatal como responsabilidad de Nación y los sistemas de educación inicial, básica, secundaria y terciaria, de las provincias. A su vez, con la Ley de Financiamiento Educativo N°26.075 (2005) y la Ley Nacional de Educación N°26.206 (2006), se introdujo un enfoque de incremento de recursos y de coordinación de aumento de la inversión educativa entre los niveles de gobierno. Entonces, se estableció cuánto aportarían y cómo se repartirían las responsabilidades entre Nación y las provincias, y cómo llevaría adelante el gobierno nacional la distribución de recursos hacia ellas (Morduchowicz, 2019; Álvarez *et al.* 2022). Mediante esta normativa nacional se definió como meta el incremento de la inversión en educación para llegar al 6% del PBI en el año 2010, que solo se alcanzó en el año 2015 (como se muestra en el cuadro 01).

Cuadro 01: Inversión educativa, gasto consolidado 2014-2018, en millones de pesos y en % del PBI.



Fuente: elaboración propia en base a la información publicada por la CGECSE

Fuente: Álvarez *et al.* 2020

Es decir que, no obstante los esfuerzos de cada nivel de gobierno, tanto respecto al financiamiento como a los criterios de distribución de los recursos, esto no ha sido suficiente para asegurar el incremento de la inversión en educación y para garantizar el derecho a la educación a toda la población (Álvarez *et al.* 2020). Estudiar la articulación Nación-Provincia de la mano de los procesos de programación, ejecución y rendición de cuentas de presupuestos tanto a nivel nacional como jurisdiccional tiene especial importancia para el proyecto (Álvarez *et al.* 2020a). Es por ello que en una primera etapa, este analizó la relación y articulación entre el gobierno nacional y las provincias respecto del financiamiento educativo. Entonces, se reconocieron los marcos regulatorios y criterios del financiamiento educativo, así como las dinámicas de distribución de los recursos tanto a nivel nacional como jurisdiccional. Esto permitió construir series históricas de financiamiento del sector e identificar mecanismos de priorización de políticas educativas evidenciadas a partir de las determinaciones presupuestarias (Álvarez *et al.* 2022).

Como es de público conocimiento, la pandemia por COVID-19 afectó en múltiples formas la cotidianeidad a nivel mundial y en Argentina, desde el año 2020, modificó el desarrollo habitual de las actividades académicas. Parte de este proyecto de investigación se llevó a cabo durante este período, experiencia que invitó a profundizar las reflexiones acerca del financiamiento educativo y sus efectos ante el abordaje de la crisis y la planificación del retorno a la presencialidad. A partir de estos eventos, la investigación también se dedica a analizar las decisiones prioritarias tomadas para el destino de

recursos, bajo la contemplación de las situaciones particulares de cada jurisdicción en torno a la pospandemia. El nuevo contexto hizo urgente la necesidad de incrementar los presupuestos previstos para atender a la adecuación del sistema educativo frente al retorno a clases. Al mismo tiempo que para llevar a cabo la planificación de acciones de política pública que permitiera la inclusión de estudiantes excluidos del sistema educativo durante el aislamiento, de manera tal que se garantice el derecho a la educación para todas y todos, a lo largo del país (Álvarez *et al.* 2020b). Actualmente, el equipo de investigación se encuentra analizando las tendencias del financiamiento del período 2018 - 2022, incluyendo las complejidades que trajo aparejadas la pandemia por COVID-19.

II. Aproximación a la investigación. El rol de investigador estudiante en formación

Como estudiantes de la Licenciatura en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, existen diferentes vías para insertarse en el camino de la investigación. Una de ellas es a partir de la adscripción en diferentes cátedras, experiencia que en algunos casos permite aproximarse a tareas de investigación. Otro camino se construye mediante la participación en proyectos de investigación con diferentes características, que habilitan a los estudiantes la oportunidad de integrar grupos de investigación y, de este modo, a realizar tareas de indagación. Vale agregar que este caso suele estar asociado a sistemas de becas por las que se debe concursar y, muchas veces, la participación implica grandes responsabilidades que no son del todo compatibles con el sostenimiento de las tareas del estudiante de grado.

A propósito de esto, en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, existe desde el año 2018, el Programa de Apoyo a la Investigación (FILOCyT) que tiene como principal objetivo fomentar, valorar y favorecer la participación tanto de graduados y graduadas, como de estudiantes en diferentes proyectos de investigación (en su reglamento define como composición mínima la presencia de al menos un estudiante de grado). Como es mi caso y el de mis compañeros de la licenciatura, la incorporación de estudiantes a este programa, es otra de las formas que permiten iniciarse en el proceso de formación en la investigación. Específicamente, esta propuesta implica el involucramiento activo en tareas de indagación y búsqueda, así como de análisis y reflexión sobre el material acopiado, de manera compatible con la formación de grado y en un formato grupal que favorece el acompañamiento más cercano de investigadores experimentados en la realización de las tareas. Consecuentemente, es

posible dar inicio al proceso de desarrollo como investigadores estudiantes, a la vez que se producen procesos de aprendizaje y construcción de conocimiento que ponen en juego los saberes adquiridos a lo largo de la formación de grado hasta entonces transitada.

Es así que nuestra participación en el proyecto FILOCyT que aquí presento, en primera instancia implicó colaborar con el objetivo de confeccionar las series de financiamiento educativo correspondiente al período 2018-2022. A razón de esto, actualmente nos encontramos realizando tareas de búsqueda de datos de los años 2021 y 2022³. A partir de un primer momento de abordaje del estado del arte sobre el financiamiento educativo argentino y la estructuración del marco teórico que atraviesa el proyecto de investigación, nos abocamos al proceso de relevamiento de información y de reuniones de consistencia y consolidación con el grupo de investigación, se releva, sistematiza y analiza la información presupuestaria de las 24 jurisdicciones [23 provincias y un distrito federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)]. A la vez, se trabaja en una profundización respecto al análisis del financiamiento de programas priorizados a nivel nacional durante la pandemia y en la pospandemia. Tomando en cuenta la historicidad del presupuesto en cada jurisdicción y su correlación entre casos, se intentará construir un panorama del financiamiento del sistema en los últimos tres años desde la perspectiva del derecho a la educación y la identificación de dificultades y desafíos para su aseguramiento.

Es posible decir que el proceso de incorporación al proyecto de investigación trajo consigo múltiples desafíos, muchos de ellos asociados a la inexperiencia del grupo de estudiantes en actividades de investigación, otros tantos a la complejidad propia del fenómeno a estudiar. Para dar cuenta de esto, vale recuperar los datos del financiamiento educativo de tres provincias indagadas que dejan en evidencia, a grandes rasgos, varios de los obstáculos presentes que conllevó la tarea. Sumado al hecho de que, una vez adquiridos los datos, es clara la disparidad presente en la inversión educativa a lo largo de las provincias de la Argentina, se pueden agregar algunas cuestiones asociadas al proceso de búsqueda de esta información. Tanto para La Rioja, San Juan y San Luis, lo correspondiente al presupuesto dedicado al sector *educación* depende del Ministerio de Hacienda, organismo que publica las ejecuciones anuales a partir de formatos diferentes, que corresponden a las particularidades del financiamiento de cada provincia. Asimismo,

³ Los datos correspondientes al 2020 fueron obtenidos gracias a la información ofrecida por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE). Los datos 2021 y 2022 son construidos a partir de la información pública disponible.

cada una de estas provincias cuenta con información más o menos actualizada sobre financiamiento: algunas recuperan presupuestos desde décadas anteriores e incluyen períodos recientes (La Rioja), otras publican documentos más actualizados (San Luis) e incluso hay provincias que no presentan datos del período en curso (San Juan). A pesar de estas diferencias, es factible rastrear las partidas presupuestarias de educación de algunos años, que a su vez es información que se presenta en formatos disímiles. En algunos casos, como La Rioja, se centraliza todo en un único documento, que especifica los montos de inversión detallada por función y programa. Otro caso, como el de San Juan, dispone diferentes documentos: uno que define el monto total asignado al rubro educación y otro que está dedicado a las asignaciones específicas que corresponden al Ministerio de Educación de la provincia por cada programa. Asimismo, sirve recuperar que no siempre es posible conseguir datos de todas las provincias para las mismas categorías o rubros, lo que muchas veces hace imposible realizar y agotar todas las comparaciones posibles de los presupuestos.

Esta breve ejemplificación da cuenta de algunos de los obstáculos experimentados como investigadores estudiantes en la vinculación con el fenómeno del financiamiento educativo, e. No obstante, es factible remarcar que la participación directa y activa en la producción de conocimiento resulta una oportunidad fundamental para la iniciación en el rol como investigadores estudiantes. En este sentido, formar parte del proyecto FILOCyT favorece un acercamiento al fenómeno del financiamiento educativo de modo tal que este se transforma en una fuente de interrogantes y que propicia un especial interés y preocupación por el fenómeno del financiamiento en el estudio de las Ciencias de la Educación.

Reflexiones

A partir de esta breve presentación sobre la incorporación como investigadores estudiantes a la indagación y la reconstrucción de datos presupuestarios, es posible plantear algunas reflexiones acompañadas de interrogantes, apoyadas en los avances hasta aquí alcanzados por el proyecto.

Dado que la inversión por parte de las jurisdicciones muestra realidades muy heterogéneas y variables en el período analizado hasta aquí (Álvarez *et al.* 2022), asociado a diferentes indicadores y mecanismos de financiamiento que dan cuenta de esto (Luna 2019), se podría pensar que existen aspectos coyunturales que exceden al funcionamiento y la estructura del sistema, pero que influyen el desarrollo de formas más equitativas del

financiamiento educativo. Al respecto, cabe preguntarse si es posible de algún modo superar la disparidad presente a nivel nacional, a partir y no a pesar de su característica estructura federal. En torno a esto, ¿Acaso el trabajo en la confección de series históricas del financiamiento puede abonar al diseño de política pública dedicada a garantizar el derecho a la educación?, ¿De qué modo y en qué medida es posible que el trabajo de este proyecto de investigación se pueda materializar en políticas con estos objetivos?

Respecto a lo vinculado con la sistematización de la información, podría decirse que la heterogeneidad con la que se publica la información de cada provincia se presenta como un desafío de este proyecto. Si bien se admite el valor que adquiere el carácter federal de la República Argentina a partir del cual cada provincia produce y circula la información pública del modo que le es funcional y posible, luego de nuestro trabajo como investigadores estudiantes en la conformación de series de financiamiento provinciales, este pareciera ser un elemento sobre el que valdría la pena plantear algunos interrogantes. ¿Se podría desarrollar un formato que homogenice y permita abordar la enorme heterogeneidad en los criterios, los indicadores utilizados, el acceso y la forma de publicación de la información pública? Esta posibilidad, ¿sería respetuosa de las particularidades específicas de cada realidad? ¿Cómo se aborda la tensión asociada a la estructura de un país federal a la hora de producir políticas públicas a favor del aseguramiento del derecho a la educación a nivel nacional?

En este sentido, la tarea de este proyecto de investigación avanza hacia la construcción de las tendencias del financiamiento educativo, entendiendo la problemática en su relación directa por el cumplimiento del derecho a la educación. Asimismo, hace foco en lo educativo antes que en lo financiero, pues lo considera un condicionante a la vez que una condición de concreción del derecho (Álvarez *et al.* 2021). A partir de ello es que cobra especial valor la inmersión de estudiantes de Ciencias de la Educación en los debates asociados a esta problemática, para el reconocimiento del valor y la importancia que implica el financiamiento a la hora de garantizar el derecho a la educación.

Bibliografía

- Álvarez, M. (2010). “Financiamiento de la educación, debates pendientes”. *Revista Voces en el Fénix*, N° 3. Buenos Aires: FCE-UBA.
- Álvarez, M., Gardyn, N., Iardelevsky, A., Ferreyra, M. y Suarez, M. J. (2019). “Tendencias actuales del financiamiento educativo para la renovación de la escuela secundaria”. Primer Congreso Internacional de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires.
- Álvarez, M., Gardyn, N., Iardelevsky, A., y Rebello, G. (2020a). “Segregación educativa en tiempos de pandemia: Balance de las acciones iniciales durante el aislamiento social por el Covid-19 en Argentina”. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, vol. 9 (3), pp. 25-43.
- Álvarez, M., Gardyn, N., Iardelevsky, A., Ferreyra, M., Suarez, M. J., Sukolowsky, L. y Leguizamón, J. (2020b). “Perspectiva comparada de las tendencias del financiamiento educativo en las provincias argentinas”. VII Congreso nacional e internacional de estudios comparados en educación. Buenos Aires.
- Álvarez, M., Gardyn, N. y Iardelevsky, A. (2021). “Desafíos del financiamiento educativo frente a la pospandemia”. Voces del IICE en la Pandemia [video: <https://www.youtube.com/watch?v=K4nr7pGngfA>].
- Álvarez, M., Gardyn, N. y Iardelevsky, A. (2022). “Financiamiento educativo y derecho a la educación”. I Jornadas de investigación en política educativa. Buenos Aires.
- Luna, M. F. (2019). *Disparidades educativas provinciales en la Argentina: financiamiento, salario docente y principales indicadores de estadística educativa*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Cambio Estructural.
- Morduchowicz, A. (2019). “El financiamiento educativo argentino”. *Propuesta Educativa*, vol. 2 (52), pp. 11-23.

Fuentes

Ley de Transferencia de Escuelas N° 24.049/91-92

Ley de Educación Federal N° 24.195/93

Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075/05

Ley de Educación Nacional N° 26.206/06