

1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas - Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín, 2019.

Tendencias actuales del financiamiento educativo para la renovación de la escuela secundaria.

Alvarez, Marisa, Gardyn, Natalia, Iardevsky, Alberto, Ferreyra, Mariana y Suarez, Marcos Javier.

Cita:

Alvarez, Marisa, Gardyn, Natalia, Iardevsky, Alberto, Ferreyra, Mariana y Suarez, Marcos Javier (2019). *Tendencias actuales del financiamiento educativo para la renovación de la escuela secundaria. 1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas - Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín.*

Dirección estable:

<https://www.aacademica.org/1.congreso.internacional.de.ciencias.humanas/1582>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eRUe/FxN>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite:
<https://www.aacademica.org>.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Tendencias actuales del financiamiento educativo para la renovación de la escuela secundaria

Marisa Alvarez, Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, marisaa304@gmail.com.
Natalia Gardyn, Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, nataliagardyn@gmail.com
Alberto Iardelevsky, Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, iardeal@hotmail.com
Mariana Ferreyra, FFyL UBA, marianavictoriaferreyra@gmail.com
Marcos Javier Suarez, FFyL UBA, suarezmarcosjavier@gmail.com

Resumen

La educación secundaria en Argentina fue declarada obligatoria a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional, sin embargo, la mitad de los jóvenes en edad escolar no terminan sus estudios en los plazos estipulados o abandonan su escolaridad como así también persiste población que no ha transitado el nivel.

Este trabajo se propone analizar los modelos de cambio propuestos para la escuela secundaria en tres provincias (Buenos Aires, Río Negro y La Rioja), y las condiciones para su implementación que den cuenta de las tendencias del financiamiento. La selección de casos se basó en las características diferenciales de las propuestas y su grado de implementación (avanzada, media y baja).

Las tensiones entre los requerimientos para la renovación de la escuela secundaria que permitirían revertir los preocupantes guarismos a partir de los cambios en los formatos escolares y las restricciones que impone el presupuesto dedicado a educación y los mecanismos particulares de ejecución presupuestaria dispuestos para sostener esta política, condicionan la viabilidad de la política y la concreción de los resultados previstos.

El contexto de restricción presupuestaria, exigió toma de decisiones concertadas y la priorización de la aplicación de los recursos.

Palabras clave: Financiamiento educativo; educación secundaria; reforma



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Tendencias actuales del financiamiento educativo para la renovación de la escuela secundaria

Introducción

La educación secundaria en Argentina fue declarada obligatoria por la Ley de Educación Nacional (LEN), no obstante, la mitad de los jóvenes en edad escolar no terminan sus estudios en los plazos estipulados o abandonan su escolaridad, como lo demuestra la tasa de egreso global de 47 puntos.

Desde el punto de vista del derecho a la educación, las investigaciones señalan que gran parte de la problemática vinculada con mantener trayectorias continuas y completas está relacionada con el formato escolar (Terigi, 2008; Terigi et al., 2013; Baquero et al. 2009; Ziegler, 2011).

Tanto la LEN, como Resoluciones del Consejo Federal de Educación (N° 79, 84 y 93/2009, 330/2017, entre otras), generaron tanto un marco regulatorio como recomendaciones para que las jurisdicciones avancen en cambios estructurales en el nivel secundario. Sin embargo, cualquier cambio estructural de la escuela requiere no sólo de disposiciones organizativas e institucionales sino también de disponibilidad financiera para su implementación.

Esta ponencia analiza las tensiones entre los requerimientos para la renovación de la escuela secundaria, a partir de los cambios en los formatos escolares y las condiciones que impone el presupuesto y los mecanismos de ejecución presupuestaria dispuestos para sostener esta política. Se analizan las tensiones entre la formulación de la política educativa, en términos de planificación financiera (qué recursos implica la renovación a partir de los cambios en los formatos escolares) y su implementación (la ejecución presupuestaria de los programas, proyectos y actividades) para evaluar su viabilidad y concreción en relación con las posibilidades y capacidades reales de cada jurisdicción desde el punto de vista del financiamiento educativo.

Este trabajo constituye un avance de una investigación en curso “Tendencias actuales del financiamiento estatal y su impacto en el sistema educativo desde la perspectiva del derecho a la educación” en el marco del Programa FILOCyT-UBA.



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Antecedentes

A partir de la Ley Federal de Educación y de transferencia, las provincias son responsables del financiamiento de la educación inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria. Luego, la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) implementa Convenios Bilaterales como instrumentos de planificación para la priorización de los recursos.

La LEN establece la obligatoriedad de la educación secundaria y comienza un período de generación de Planes Nacionales como mecanismo de priorización de acciones y recursos guardando relación con las metas establecidas en la LFE.

Así, en 2009 se aprueba el Plan Nacional de Educación Obligatoria (Res.CFE N°79/09), se elabora el Plan Federal para la Educación Secundaria Argentina y se aprueban los lineamientos políticos y estratégicos para la educación secundaria obligatoria (Res.CFE N°84/09).

Posteriormente, se establecieron mecanismos para el diseño e implementación de procesos de mejora institucional y fortalecimiento de la educación secundaria a través de Planes de Mejora Institucional. Por lo que las provincias definieron Planes Jurisdiccionales bianuales (2010-2011), considerando los Convenios Bilaterales y Actas Complementarias de la LFE.¹

El Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 (Res.CFE N°188/12) establece objetivos específicos para el nivel secundario.

Con el cambio de gobierno, la Nación presenta el Plan Estratégico Nacional 2016-2021, que estableció la elaboración de planes operativos anuales (POAI) provinciales en línea con los objetivos del plan nacional. Los POAI establecen líneas de acción y estrategias que cada provincia formula según sus decisiones técnico-políticas y los acuerdos federales existentes.

Estos antecedentes promovieron cambios progresivos y significativos en el formato de la escuela secundaria.

Modificar el formato escolar requiere incidir sobre otras variables tales como la organización del trabajo docente, nuevas metodologías de enseñanza y el régimen académico (evaluación, promoción y asistencia de los estudiantes).

¹ Resolución CFE N° 88/09



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Las jurisdicciones deben asignar recursos para fortalecer el modelo pedagógico, ya sea a través de priorizar el nivel sobre otros niveles o incrementar recursos disponibles, de fuentes propias o nacionales.

Metodología

Se analizaron las características del cambio en la educación secundaria en las provincias de Buenos Aires -PBA-, Río Negro -RN- y La Rioja -LR-, y las condiciones para su implementación, en términos del financiamiento requerido y las estrategias implementadas.

La selección de los casos se basó en las características diferenciales de cada propuesta y el nivel de avance en la implementación (avanzada, media y baja).

Se realizó un estudio exploratorio, análisis documentos oficiales y normativas sobre la propuesta de modelos de formatos escolares y uso de recursos, análisis del gasto educativo, ejecuciones presupuestarias jurisdiccionales y entrevistas a informantes clave.

Hallazgos

“Escuelas Promotoras” PBA (Res. DRCyE 5811/18), es una *experiencia pedagógica* que, propone actividades de articulación con el nivel primario, incorporación de un nuevo perfil docente -el Profesor Acompañante de Trayectoria (PAT)-, con asignación de módulos institucionales, desarrollo de proyectos integrados, planificación y evaluación colegiada (con asignación de horas institucionales para todos los docentes).

La implementación tiene impacto económico, en particular por los módulos institucionales asignados al PAT, las horas adicionales para el trabajo colaborativo, las actividades de capacitación y de seguimiento. Los cálculos remiten a una necesidad de asignación entre 38500 y 48000 módulos institucionales adicionales para la implementación.

Este modelo implicó un año de trabajo con el Consejo General de Cultura y Educación y apuesta al fortalecimiento del equipo directivo y docente.

“Nueva Escuela Secundaria” de RN promovió una transformación integral en base a un nuevo diseño curricular, a la reorganización de la semana escolar (turno de 27 horas), a la contratación de los profesores por cargo. Los docentes concentran sus tareas en una o dos escuelas como máximo. Aplica a los 93 bachilleratos comunes de gestión



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

pública. Para ello se incrementó la cantidad de horas de los docentes en planta (34.000 horas más) estimando, según informe UNICEF, un “30% más de presupuesto para respaldar la modificación”

El cambio se inició en 2015, con un proceso de consulta entre distintos actores, en particular, con los gremios -con quien se trabajó durante un año en la propuesta de la estructura de la escuela y la organización de los cargos docentes-.

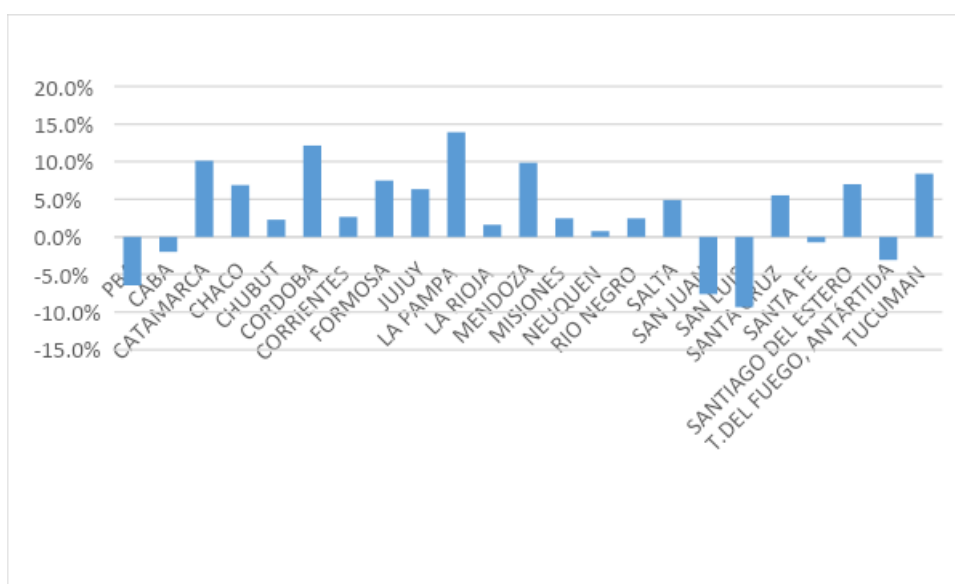
“*Proyecto InnovarTE*” de LR propone un nuevo modelo de organización pedagógica e institucional al interior de las escuelas, y nuevas prácticas de gestión y supervisión educativa, con importante apuesta tecnológica.

Se definen Centros de Aprendizaje, espacios para robótica y programación, concentración horaria y reasignación de horas institucionales, organización flexible del espacio y acompañamiento situado.

Propone concentración horaria de los profesores, que habilita a disponer de horas institucionales (20 o 25% de su carga horaria total) para tutorías, coordinación, etc.

Esta propuesta requiere de una estructura completa, incluyendo nuevos perfiles (como facilitador digital), y equipamiento y soluciones tecnológicas ampliadas para la implementación del modelo. El cambio no exigió una importante inversión porque se basó en una reestructuración académica y el uso de horas en disponibilidad.

Desde 2006 la mayoría de las provincias (menos 6 de 24) ampliaron el presupuesto del nivel.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CGECE



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

La capacidad financiera para afrontar dichos cambios se puede medir en el esfuerzo presupuestario. Los datos muestran una disminución del presupuesto educativo provincial entre 2015 y 2017, bajando su prioridad:

Gasto Educativo/Gasto Público	2013	2014	2015	2016	2017
Rio Negro	34.9%	33.0%	33,2%	31,6%	30,6%
Buenos Aires	38.4%	35.7%	36.1%	32.3%	31.8%
La Rioja	25,50%	23.2%	24.9%	25.1%	20.9%

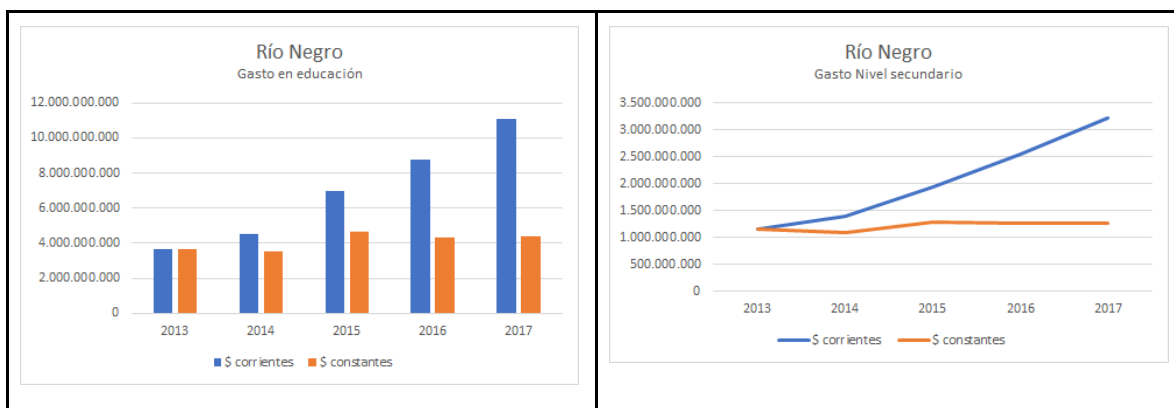
Fuente: elaboración propia a partir de datos del CGECE

A su vez, el gasto en educación a precios corrientes y constantes -base 2013-, evidencia un estancamiento de los valores, tanto para el sector como para el nivel.





PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CGECE

Discusiones

Los casos analizados dan cuenta de la participación necesaria de los distintos actores claves del sector para viabilizar los cambios propuestos y construir consensos en las definiciones presupuestarias; en particular, el gremio docente.

En los tres casos, los gremios han sido interlocutores que tuvieron incidencia en las definiciones respecto de la implementación y en la priorización de los recursos asignados.

No obstante, la información relevada sobre el gasto educativo muestra las dificultades de la disponibilidad de fondos para la implementación de las reformas. El federalismo fiscal deviene en condiciones desiguales para las jurisdicciones. Esta es una discusión histórica que excede el campo de la educación y se vincula con la Coparticipación Federal de Impuestos y las relaciones financieras entre Nación y jurisdicciones. Así, las provincias son proclives a situaciones de estrés financiero en forma inestable que atentan contra políticas de largo plazo.

La información analizada no revela un incremento significativo de inversión para el nivel, a pesar de los requerimientos jurisdiccionales, lo que podría implicar un financiamiento por refuncionalización o a través de fondos provenientes de Nación.

Por ello, es necesario una política que: promueva la sostenibilidad de los cambios -que implican la adopción de nuevos formatos escolares-, garantice el derecho a la educación y, genere un diálogo permanente entre los ministerios de educación y de hacienda - aspecto es fundamental tanto para la planificación de los cambios como para la construcción de su viabilidad-.



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Por otro lado, podemos inferir -con la escasa información disponible- que los costos para garantizar la obligatoriedad educativa superan los ahorros producidos con el cambio. La dificultad persistente del acceso a la información imposibilita la evaluación de las decisiones en la priorización de recursos. La información pública disponible no cuenta con la apertura necesaria por niveles, tipo de gastos, ni la rendición de cuentas de las decisiones tomadas en términos presupuestarios. La información constituye un recurso indispensable para la evaluación permanente de los resultados que se van obteniendo en los cambios realizados. También posibilita el análisis sobre la priorización de recursos y su vinculación con las mejoras necesarias y urgentes para el acceso, permanencia, egreso y calidad de la educación secundaria. La universidad puede colaborar en el análisis y conformación de políticas públicas y producir conocimiento en colaboración con el Estado.

Bibliografía

- Alvarez, M. (2010); "Financiamiento de la educación, debates pendientes". Revista Fénix N° 3. Buenos Aires: FCE-UBA.
- Alvarez, M. y Gardyn, N. (2013) Conceptos básicos sobre financiamiento educativo. Buenos Aires: Material de Cátedra de Administración de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- ALVAREZ, Marisa, BORRELLI, M.L. , Lopez, J. Planes de Mejora, entre la ilusión autónoma y la regulación del sistema en Política y administración educativa: nuevas y viejas tensiones, Buenos Aires: Entreideas, 2016
- Baquero, R., F. Terigi, A. Toscano, B. Briscioli y S. Sburlatti (2009), "Variaciones del régimen académico en escuelas medias con población vulnerable. Un estudio de casos en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol. 7, núm. 4, disponible en: <<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art15.pdf>>.
- Gardyn, N (2018); "Paritarias Docentes. Repercusiones y reflexiones a partir del "decretazo": En OPPPEd, Facultad de Filosofía y Letras. UBA
- Morduchowicz, A. (2002); El financiamiento educativo en Argentina: problemas estructurales, soluciones coyunturales IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires.



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Morduchowicz, A. (2008), Hitos y Hiatos del federalismo fiscal-educativo argentino. Buenos Aires: Seminario de Política Educativa y Territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno. IIPE-UNESCO

Rosario, Homo Sapiens.

Salse, G.; Ibarra, T. (2009): Implementación de la Ley de Financiamiento Educativo: un proceso de construcción conjunta de los Convenios Bilaterales Nación-Provincias, su monitoreo y seguimiento. Subsecretaría de Planeamiento Educativo. Ministerio de Educación de la Nación.

sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media,

Terigi, F. (2008), "Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles", en Propuesta Educativa, núm. 28, pp. 63-71.

Terigi, F., B. Briscioli, C. Scavino, A. Morrone y A. G. Toscano (2013), "La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala", en Revista del IICE, núm. 33, pp. 24-43.

UNICEF (2018) Políticas educativas para transformar la educación secundaria. Estudio de casos a nivel provincial. Primera Etapa, Flacso-UNICEF, Buenos Aires:FLACSO Argentina.

Ziegler, S. (2011), "Entre la desregulación y el tutelaje: ¿hacia dónde van los cambios en los formatos escolares?", en Tiramonti, G. (dir.), Variaciones

Documentos de referencia

- Leyes de Transferencia de los servicios educativos a las provincias (Ley N° 21.809/78; Ley N° 21.810/78; Ley N° 24.049/91)
- Ley N° 24.195/1993 Ley Federal de Educación
- Ley N° 26075/2005 Ley de Financiamiento Educativo
- Ley N° 26.206/2006 Ley de Educación Nacional
- Resolución CFE N°79/09, Plan Nacional de Educación Obligatoria
- Resolución CFE N°84/2009, Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria.
- Resolución CFE N°88/09, Planes de Mejora Institucional
- Resolución CFE N° 93/2009, Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria.



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

- Resolución CFE N° 330/2017, Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina; Criterios para la elaboración de los Planes Estratégicos Jurisdiccionales del Nivel Secundario 2018-2025.
- Resolución CFE N°188/12, Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016
- Resolución CFE N° 285/16. Plan Estratégico Nacional 2016 - 2021. Argentina Enseña y Aprende
- Resolución DRCyE 5811/18 de la Provincia de Buenos Aires. Nuevo formato para la escuela secundaria.
- Resolución GDEBA-DGCyE N° 5222/18 de la Provincia de Buenos Aires, Experiencia educativa: Escuelas Promotoras, para la escuela secundaria.
- Resolución CPE N° 4617/17 de la Provincia de Río Negro. Régimen Académico, Escuela Secundaria Río Negro.
- Resolución MECyT N° 1247/17 de la Provincia de La Rioja. Proyecto InnovarTE.
- Presupuestos Provincia de Buenos Aires. Disponible en: https://www.gba.gov.ar/economia/direccion_provincial_de_presupuesto_publico
- Presupuestos Provincia de La Rioja. Disponible en: <https://www.larioja.gov.ar/index.php/component/content/article/86-ministerios/102-ley-de-responsabilidad-fiscal>
- Presupuestos Provincia de Río Negro. Disponible en: <https://www.rionegro.gov.ar/?contID=8101>