

Segundo Congreso Internacional de Ciencias Humanas "Actualidad de lo clásico y saberes en disputa de cara a la sociedad digital". Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 2022.

El impacto de la pandemia en la inversión pública educativa desde la perspectiva del derecho a la educación.

Alvarez, Marisa, Gardyn, Natalia, Iardelevsky, Alberto, Unamuno, Sacha, Guerra, María, Schiavinato, Germán, Denes, Carolina, Weinert, Florencia y Britos, Ignacio.

Cita:

Alvarez, Marisa, Gardyn, Natalia, Iardelevsky, Alberto, Unamuno, Sacha, Guerra, María, Schiavinato, Germán, Denes, Carolina, Weinert, Florencia y Britos, Ignacio (2022). *El impacto de la pandemia en la inversión pública educativa desde la perspectiva del derecho a la educación. Segundo Congreso Internacional de Ciencias Humanas "Actualidad de lo clásico y saberes en disputa de cara a la sociedad digital". Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, San Martín.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/2.congreso.internacional.de.ciencias.humanas/400>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eoQd/nSX>



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>.

Segundo Congreso Internacional de Ciencias Humanas
“Actualidad de lo clásico y saberes en disputa de cara a la sociedad digital”
EH-UNSAM, 9, 10 y 11 de noviembre de 2022

El impacto de la pandemia en la inversión pública educativa desde la perspectiva del derecho a la educación

Marisa Álvarez
marisa.alvarez.uba@gmail.com
Facultad de Filosofía y Letras - UBA

Natalia Gardyn
natalia.gardyn@gmail.com
Facultad de Filosofía y Letras - UBA

Alberto Iardelevsky
iardea@hotmail.com
Facultad de Filosofía y Letras - UBA

María Guerra
mariaguerraherb@gmail.com
Facultad de Filosofía y Letras - UBA

Germán Schiavinato
gaschiavinato611@gmail.com
Facultad de Filosofía y Letras - UBA

Sacha Unamuno
sachaunamuno@gmail.com
Facultad de Filosofía y Letras - UBA

Ignacio Britos
ignacio.britos@uba.ar
Facultad de Filosofía y Letras – UBA

Carolina Denes
carolina.denes@uba.ar
Facultad de Filosofía y Letras - UBA

Florencia Weinert
weinertflor@gmail.com
Facultad de Filosofía y Letras - UBA

Resumen

La pandemia por COVID-19 incidió en las políticas públicas del sector educativo, presentando desafíos específicos. Entre ellos se destaca el sostenimiento de la continuidad pedagógica en el contexto de aislamiento, como así también la inversión en recursos tecnológicos. Estas acciones dan cuenta de la relevancia del diseño y puesta en marcha de intervenciones de política educativa orientadas a la revinculación de los estudiantes.

La investigación *“Tendencias actuales del financiamiento estatal y su impacto en el sistema educativo desde la perspectiva del derecho a la educación”* hace foco en la dimensión financiera del sector para llevar adelante políticas públicas educativas. En esta presentación se analiza la priorización de recursos financieros durante el contexto de pandemia, considerando la situación de partida de las jurisdicciones y de la administración pública nacional y la necesidad de ampliación de la inversión educativa para hacer frente a los nuevos desafíos.

La tendencia a la desinversión educativa desde el 2016 sumado a las disparidades regionales persistentes y los desafíos que impuso la pandemia dan cuenta de los esfuerzos financieros pendientes para garantizar el derecho a la educación.

Palabras clave: pandemia, financiamiento educativo, administración de la educación, derecho a la educación.

Ponencia

Esta presentación da cuenta de una investigación en curso denominada “*Tendencias actuales del financiamiento estatal y su impacto en el sistema educativo desde la perspectiva del derecho a la educación*” radicada en el IICE (FFyL-UBA). Su objetivo es analizar las tendencias en los últimos diez años del financiamiento educativo estatal y su estructura a partir de la evolución de los programas presupuestarios, en relación con las prioridades de política educativa desde la perspectiva del derecho a la educación.

Con la irrupción de la pandemia, esta cuestión cobra mayor relevancia:

- *Previo a la pandemia*, la preexistencia de brechas en las condiciones de la escolaridad y continuidad de trayectorias educativas y la tendencia a la desinversión educativa desde el 2016 (Álvarez et al, 2020, 2021 y 2022) produjo un descalce entre las necesidades del sistema y las posibilidades de abordarlas con suficiencia.
- *Durante la pandemia*, que irrumpe con un presupuesto ya aprobado para un contexto de “normalidad” y decisiones de los distintos niveles de gobierno combinadas con la heterogeneidad de resoluciones institucionales para dar respuesta a la emergencia sanitaria, profundizaron la segmentación educativa (Álvarez et al, 2020).
- *En la pospandemia*, frente a un contexto de necesidad de recuperación económica y de revinculación de los estudiantes, tanto a nivel regional como mundial, en Argentina no contando con un presupuesto aprobado se puso en riesgo la implementación de políticas educativas que garanticen el derecho a la educación.

Antecedentes

La tendencia del financiamiento de la educación en América Latina muestra estancamiento y desinversión, por debajo de los acuerdos para alcanzar una educación de calidad en el marco del ODS 4, entre 15% y 20% de inversión educativa en el presupuesto público total (UNESCO, 2021).

En Argentina, la complejidad del financiamiento educativo en un sistema federal da cuenta de los conflictos recurrentes debido a las raíces históricas de las relaciones entre los niveles de gobierno (Cetrángolo y Jiménez, 2004), provocando situaciones singulares y diferenciales en las jurisdicciones respecto de las fuentes de financiamiento y el uso de los recursos.

Teniendo en cuenta que aproximadamente el 25% de la inversión educativa es responsabilidad de la Nación y el 75% de las provincias, cobra particular importancia el mecanismo redistributivo establecido a partir de la Coparticipación Federal de Impuestos, dada la responsabilidad financiera de las provincias para garantizar el derecho a la educación de todos los servicios educativos no universitarios (Morduchowicz, 2019; Álvarez et al., 2022).

De acuerdo con una reciente publicación de la CEPAL (Huepe et al, 2022), el impacto silencioso y devastador que tuvo la pandemia sobre la educación, requiere de los gobiernos el financiamiento educativo necesario para recuperar y transformar la educación.

Metodología empleada

A nivel nacional, se analizaron las normativas del Consejo Federal de Educación y del Ministerio de Educación de la Nación. A nivel provincial, las leyes provinciales de educación, sus presupuestos y constituciones. También, los informes elaborados por la CGECSE y la base de datos del Ministerio de Economía Nacional.

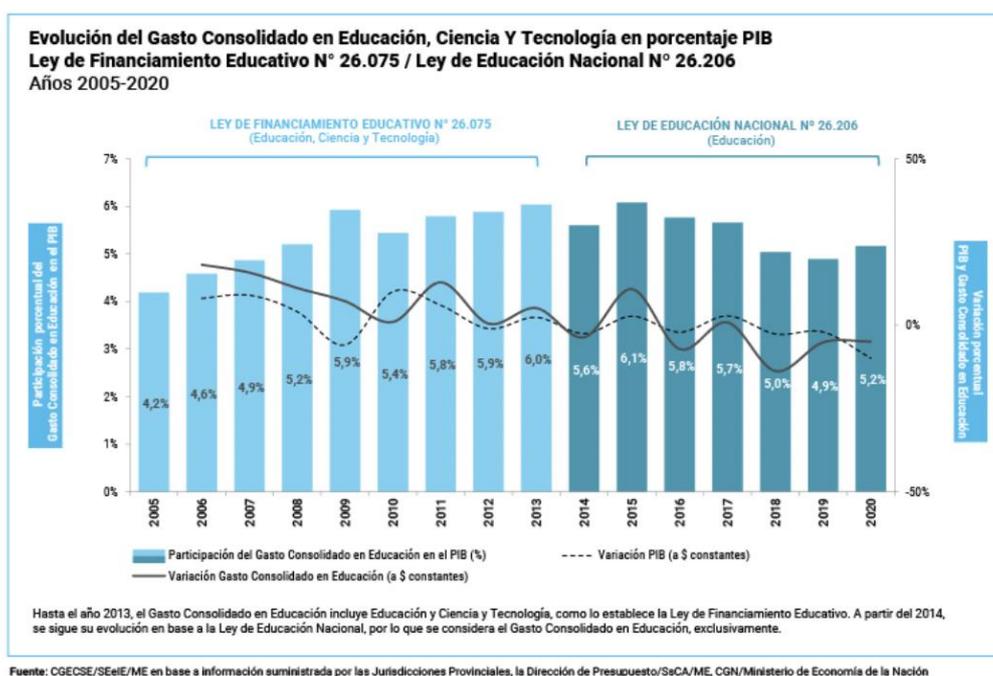
Para el análisis de la inversión se presentan las asignaciones presupuestarias en valores constantes (a pesos del 2021) aplicando el Índice de Precios al Consumidor de INDEC.

Resultados

El PBI como meta de inversión educativa

A partir de la Ley de Financiamiento Educativo, la inversión educativa incluía Ciencia y Tecnología en el porcentaje del PBI. Según datos de la CGECSE (Gráfico 1), durante el período 2005-2010, se observó un aumento progresivo de 1,8 puntos del PBI, que no logró superar la meta prevista. Incluso, al finalizar su vigencia, la inversión específicamente para el sector Educación, sólo superó el 6% del PBI en el año 2015. Los siguientes años presentan una disminución, que para el año 2019 alcanzó el 4,9% del PBI, valores equiparables a los del 2007. Finalmente, se observó en el 2020 un aumento de apenas 0,3% puntos del PBI. Esto demuestra que, a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno nacional y las metas establecidas por la normativa, no se logra aumentar significativamente la inversión en educación.

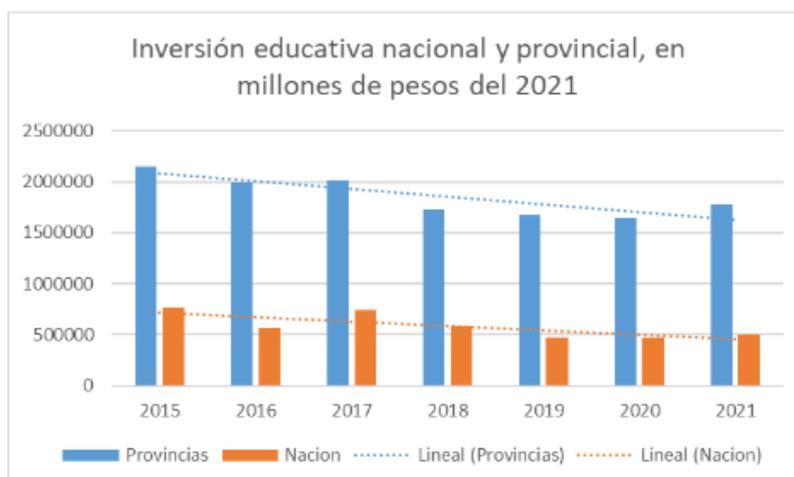
Gráfico 1: Evolución de la inversión educativa en porcentaje del PBI, 2005-2020



Cabe señalar que el financiamiento educativo se ve afectado, principalmente, por la inestabilidad macroeconómica. Por ello, atarlo a una meta de inversión relacionada con el PBI, aunque beneficioso en períodos de crecimiento, es insuficiente en recesión económica, como sucedió en el 2020. Es decir, es posible alcanzar la meta de inversión establecida por la LEN, en simultáneo a una disminución de la magnitud presupuestaria asignada.

Por ello, es necesario analizar la inversión educativa no solo como porcentaje del PBI sino también en términos reales. El Gráfico 2 da cuenta del presupuesto a valores constantes, evidenciando una tendencia a la baja a partir del 2015. Desde el 2020 se observa un leve incremento en la inversión educativa, notablemente mayor en el 2021, considerando el contexto de pandemia.

Gráfico 2. Inversión educativa nacional y provincial a valores constantes, en millones de pesos del 2021.



Fuente: elaboración propia a partir de información de la CGECSE y ejecución provincial estimada para el año 2021 publicada por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación.

La función Educación descendió en el período de referencia al 11% del presupuesto público total. Los compromisos vinculados con la política de inclusión establecida en la LEN, implican la necesidad de mayor inversión en el sector educación, cada vez más difícil de alcanzar dada la puja distributiva de los distintos sectores.

Inversión educativa del gobierno nacional

En el caso de la administración pública nacional, el presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación se destina principalmente a salarios (personal de universidades de gestión estatal y las transferencias a las jurisdicciones para compensaciones salariales -FONID-), a becas estudiantiles y acciones transversales como infraestructura y equipamiento.

A partir de los lineamientos estratégicos 2022-2027 (CFE N° 423/22), el Ministerio de Educación de la Nación apoya a las jurisdicciones con recursos financieros para implementar los Planes Educativos Anuales, acordados en forma conjunta.

Si bien la asignación presupuestaria al sector se fue incrementando a valores corrientes, el análisis en valores constantes evidencia una caída de la inversión, en particular en el período 2015-2019 y a partir del 2020 se advierte un recupero en la inversión en línea con esta planificación.

Gráficos 3

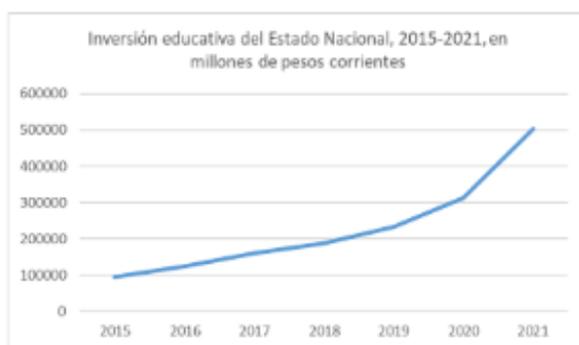


Gráfico 4



Fuente: elaboración propia en base a datos del CGECSE y Ministerio de Economía de la Nación

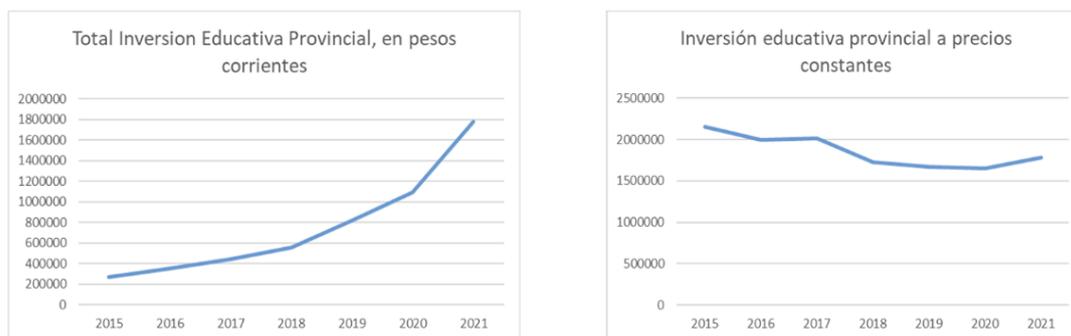
Este incremento respondió principalmente a las acciones vinculadas con los efectos de la pandemia, destinados a la revinculación, acompañamiento a las trayectorias educativas y acceso a tecnologías. Los programas con mayor incremento en el período fueron los de fortalecimiento institucional de Universidades en el marco del Plan de Virtualización de la Educación Superior, el Plan Federal Juana Manso (Conectar Igualdad), el área socioeducativa (Acompañar, Volvé a la Escuela, entre otros) y Becas estudiantiles.

Inversión educativa de los gobiernos provinciales

Las provincias destinan, en promedio, un 20% de su presupuesto total a la inversión educativa. Contemplando la capacidad financiera dispar y que la responsabilidad provincial en el sostén de los servicios educativos se compone mayoritariamente del pago de salarios (alrededor del 90%), el margen de acción para las políticas del sector es muy limitado.

Si bien se registra un aumento en la magnitud en pesos corrientes (Gráfico 5) en el período analizado, al observar los presupuestos asignados en valores constantes, se registra una disminución real hasta el año 2021 (Gráfico 6).

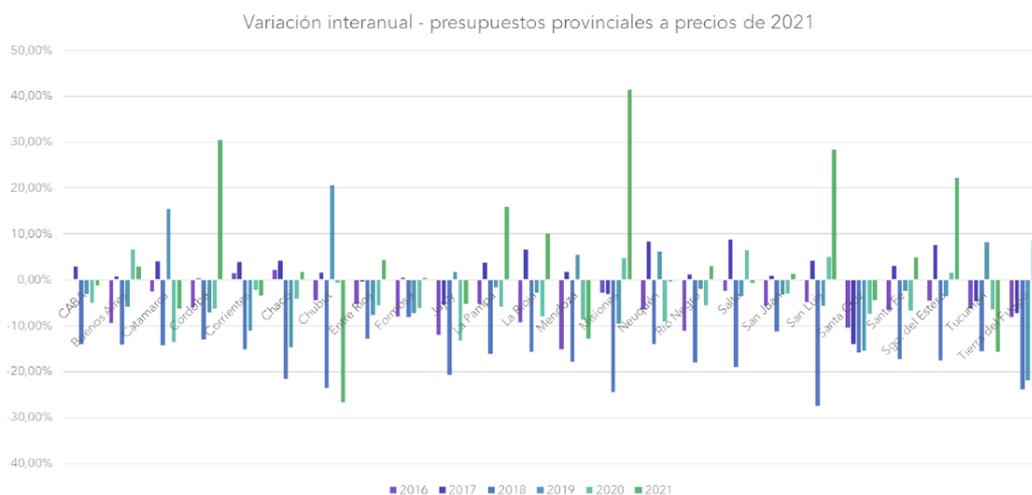
Gráficos 5 y 6 Inversión educativa provincial



Fuente: elaboración propia en base a datos del CGECSE y Ministerio de Economía de la Nación

La posibilidad de cada provincia de establecer sus propios criterios respecto de la distribución de los recursos da cuenta de diferencias sustanciales en el esfuerzo educativo. El gráfico 7, refleja descensos constantes y algunos incrementos. Si se analiza la tendencia 2015-2020, el acumulado del esfuerzo de inversión presenta una retracción en todas las provincias, entre el -49% y el -11%.

Gráfico 7



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CGECSE (serie 2015-2020) y presupuesto ejecutado estimado provincial del 2021)

Para el año 2021 no se cuenta con información proveniente del Ministerio de Educación. Aunque se toma el presupuesto ejecutado estimado publicado por el Ministerio de Economía de la Nación para la función Cultura y Educación, no es posible la comparación con el resto de la serie. Las provincias tampoco publican información desagregada que permita analizar este problema.

La variación interanual en la serie 2016 - 2021 en cada provincia no permite discriminar la inversión educativa vinculada con las acciones destinadas a contrarrestar los efectos

de la pandemia de otros factores, tales como la recuperación salarial. Esto será materia de análisis para profundizar en la investigación en curso.

Conclusiones

Para finalizar la ponencia resulta relevante destacar algunos de los elementos que se mencionan a lo largo del trabajo.

Tomar el PBI como parámetro para fijar la inversión educativa cuando este disminuye resulta problemático, así como también lo es la disparidad en el esfuerzo realizado por las jurisdicciones en relación con la pandemia.

En este último año, se vislumbra un cambio en la tendencia en la inversión educativa a nivel nacional, con una perspectiva de recuperación respecto a la baja observada en la serie 2016-2020.

La pandemia impuso la necesidad de redefinir la distribución de los recursos. Desde la administración nacional se desplegaron acciones para mitigar los efectos producidos por este fenómeno. Aun así, tanto la inversión educativa nacional como el consolidado de las jurisdicciones, muestra una retracción en el periodo analizado.

En este contexto, la inversión pública educativa fue insuficiente desde la perspectiva del derecho a la educación ya que se debe atender tanto a los problemas previos a la pandemia, a los emergentes surgidos y como a los agudizados a partir de ella.

Bibliografía y referencia bibliográficas

- Álvarez, M. Gardyn, N. Iardevlevsky, A. Rebello, G. (2020). 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*, 25-43
- Álvarez, M.; Gardyn, N.; Iardevlevsky, A. (2021). Perspectiva comparada de las tendencias del financiamiento educativo en las provincias argentinas. *VII Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación: docencia, formación e innovación: experiencias, estudios y debates en perspectiva comparada* (págs. 136-158). Buenos Aires: Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación -SAECE-.
- Álvarez, M; Gardyn, N.; Iardevlevsky, A. (2022) Financiamiento educativo y derecho a la educación. *I Jornadas de Investigación en Política Educativa* Buenos Aires:

Sociedad Argentina de Investigación Educativa.

- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos persistentes*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Huepe M., Palma A. y Trucco D. (2022) “Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe”, serie Políticas Sociales, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Morduchowicz, A. (2019). El financiamiento educativo argentino. *Propuesta educativa*, 11-23.
- UNESCO. (2021). El Financiamiento de la educación en América Latina: investigaciones y estudios 2013-2019. Buenos Aires: Oficina para América Latina - IPE- UNESCO.