III Congreso Internacional de Ciencias Humanas. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín, 2024.

El rol del Estado Nacional en el financiamiento de las políticas socioeducativas: Análisis del cambio de modelo con la actual gestión y perspectivas del futuro.

Unamuno, Sacha, Schiavinato, Germán y Gardyn, Natalia.

Cita:

Unamuno, Sacha, Schiavinato, Germán y Gardyn, Natalia (2024). *El rol del Estado Nacional en el financiamiento de las políticas socioeducativas: Análisis del cambio de modelo con la actual gestión y perspectivas del futuro. III Congreso Internacional de Ciencias Humanas. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/3.congreso.eh.unsam/449

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/esz9/fQW

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*.

El rol del Estado Nacional en el financiamiento de las políticas socioeducativas: análisis del cambio de modelo con la actual gestión y perspectivas del futuro

SCHIAVINATO, Germán / IICE FFyL UBA - gaschiavinato611@gmail.com

UNAMUNO, Sacha / IICE FFyL UBA - sachaunamuno@gmail.com

GARDYN, Natalia / IICE FFyL UBA – natalia.gardyn@gmail.com

Eje / Mesa: 10. Política, gestión y administración de la educación congresoeh@unsam.edu.ar

Palabras clave: financiamiento educativo - políticas socioeducativas - Estado Nacional - disparidades jurisdiccionales - federalismo

Resumen

Las políticas socioeducativas constituyen uno de los mecanismos del Estado Nacional para promover el desarrollo de acciones en las 24 jurisdicciones, en pos de generar acuerdos y coordinar objetivos nacionales que tiendan a consolidar mayores niveles de cumplimiento del derecho a la educación dentro de un sistema de base federal. En el presente trabajo se analizan los cambios en el modelo de gestión pública a partir del año 2024, identificando tendencias en el financiamiento de las políticas socioeducativas y nuevas acciones prioritarias para el Estado Nacional. Enmarcada en el proyecto de investigación FILOCYT-IICE-UBA "Tendencias actuales del financiamiento estatal y su impacto en el sistema educativo desde la perspectiva del derecho a la educación", los objetivos de la ponencia consisten en analizar la dimensión del financiamiento del Programa Presupuestario 29 "Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas". Para ello, se tomaron los presupuestos educativos a nivel nacional para el período 2015-2025 y la asignación de recursos a distintas líneas de acción. Entre las conclusiones del estudio se destacan las nuevas prioridades de las políticas socioeducativas en base a la asignación vía beneficiario directo, marcando una tendencia de financiamiento educativo con consecuencias como la profundización de las brechas interjurisdiccionales.

Introducción

Si bien el Estado Nacional desde la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006) implementa políticas públicas educativas vinculadas al fortalecimiento de las trayectorias escolares -en términos de políticas socioeducativas-, a partir de la pandemia COVID 19 esto cobró mayor relevancia. La desvinculación de los estudiantes debido a la segregación escolar provocada por las condiciones diferenciales para afrontar el contexto de aislamiento impulsó al Estado Nacional al desarrollo de políticas socioeducativas en el seno del Ministerio de Educación para garantizar la continuidad pedagógica, en particular, de los sectores más vulnerables.

Esta presentación[1] tiene como propósito analizar el rol del Estado Nacional a partir del gobierno asumido a fines del 2023 desde la perspectiva del financiamiento educativo y la redefinición de responsabilidades nación-jurisdicción en el desarrollo de las políticas socioeducativas a partir del cambio del modelo de gestión pública.

En este marco, el análisis de la toma de decisiones respecto a qué financiar en el área educativa y, en particular, en el desarrollo de las políticas socioeducativas, dadas las características del financiamiento educativo argentino, es fundamental para considerar su impacto en el cumplimiento del derecho a la educación.

Desarrollo

Se parte de la concepción de la educación como derecho social y humano fundamental y a la responsabilidad del Estado en llevar adelante las acciones y mecanismos necesarios para su cumplimiento efectivo (Álvarez, 2023). Para analizar la posibilidad de desarrollo de las políticas socioeducativas dentro del sistema, es importante considerar las características centrales de su modelo de financiamiento en el marco de la complejidad que implica la administración del sistema educativo en un gobierno federal (Álvarez, Gardyn, Iardelevsky, 2022). En ese sentido, se entiende al federalismo fiscal como una práctica cooperativa entre la nación y las jurisdicciones (Cao y Vaca, 2017).

Las políticas educativas, su financiamiento y carácter federal se relacionan con los modelos de gestión pública. Según Oszlak (2013), el carácter estadocéntrico de la gestión ha entrado en crisis dando paso a visiones que ponderan el lugar del mercado y la sociedad para el desarrollo de la gestión.

En este marco, el 75% del financiamiento educativo corresponde al aporte *provincial* y un 25% al Estado *nacional* (Morduchowicz, 2019). Sin embargo las provincias destinan en promedio un 88% de sus presupuestos educativos para salarios docentes (Álvarez, Gardyn y

[1] Enmarcada en la investigación “Tendencias actuales del financiamiento estatal y su impacto en el sistema educativo desde la perspectiva del derecho a la educación” (radicada en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires).

Iardelevsky, 2021), dejando un restringido margen para el financiamiento de políticas socioeducativas.

Metodología empleada

Se analizaron los presupuestos a nivel nacional en el período 2015-2025 para determinar la participación de cada programa presupuestario en el financiamiento educativo. Se focaliza el análisis en el Programa Presupuestario N° 29 “Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas” para dar cuenta de la asignación de recursos a las distintas líneas de acción.

La comparación de presupuestos se realiza en pesos constantes tomando como base el año 2010 del IPC del INDEC, y la proyección de 2024 y 2025 se hizo con las estimaciones del REM del Banco Central.

Principales resultados

Para comenzar el análisis del financiamiento de acciones a partir del cambio en el modelo de gestión pública, la tabla 1 presenta la comparación en la distribución según Programa Presupuestario de la Secretaría de Educación del Ministerio de Capital Humano de la Nación para los años 2023, 2024 y 2025.

Tabla 1: Participación de cada Programa Presupuestario de la Secretaría de Educación de la Nación. Años 2023, 2024 y 2025. *En porcentajes.*

Programa Presupuestario	2023	2024	2025
1 - Actividades centrales	0,32%	0,37%	0,52%
26 - Desarrollo de la Educación Superior	56,71%	55,47%	66,63%
29 - Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	3,56%	5,69%	10,48%
30 - Cooperación e Integración Educativa Internacional	0,04%	0,04%	0,03%
32 - Información y Evaluación de la Calidad Educativa	0,18%	0,21%	0,34%
37 - Infraestructura y equipamiento	2,53%	1,35%	1,15%
39 - Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	1,98%	1,07%	0,72%
40 - Plan Nacional de Alfabetización	0,00%	0,00%	11,62%
44 - Mejoramiento de la Calidad Educativa	2,54%	2,07%	0,00%
45 - Acciones de Formación Docente	0,67%	0,44%	0,18%
46 - Fortalecimiento Edilicio de Jardines Infantiles	2,76%	0,88%	0,64%
47 - Conectar Igualdad	8,91%	6,23%	0,00%
48 - Fortalecimiento Territorial y Acompañamiento de Organizaciones Educativas	0,20%	0,14%	0,00%
49 - Gestión y Asignación de Becas Estudiantiles	10,34%	11,80%	7,27%

Programa Presupuestario	2023	2024	2025
98 - Fondo de Compensación Salarial Docente / FONID	9,22%	14,19%	0,42%
99 - Transferencias varias	0,05%	0,04%	0,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía de la Nación.

En primer lugar, se destaca que la mayor participación en el presupuesto total de la Secretaría de Educación corresponde al financiamiento de la educación superior, con porcentajes superiores al 50%. En segundo lugar, se propone para el año 2025 crear una partida presupuestaria específica destinada al Plan Nacional de Alfabetización que representaría el 11% del presupuesto total y se eliminan los Programas 44, 47, 48 y 99, correspondientes a Mejoramiento de la Calidad Educativa, Acciones de Formación Docente, Conectar Igualdad, Fortalecimiento Territorial y Acompañamiento de Organizaciones Educativas y Transferencias varias, respectivamente.

Con relación a los programas con continuidad, se destaca la reducción considerable del aporte realizado por el Estado Nacional para la compensación de salarios docentes (FONID) pasando a representar menos del 1% cuando históricamente rondaba entre 10 y 15 puntos porcentuales. Lo mismo ocurre con la construcción de jardines, el apoyo a la educación técnica y el presupuesto destinado a infraestructura.

En relación con el Programa 29, se propone en 2025 un aumento en la participación sobre el presupuesto total de la Secretaría de Educación, alcanzando el 10%. Sin embargo, las actividades que formaban parte de otros programas presupuestarios son absorbidas por el programa en cuestión.

Al analizar la distribución del presupuesto ejecutado de la Secretaría de Educación de la Nación para el año 2024 (Tabla 2) es posible dar cuenta de las nuevas prioridades políticas y de acciones que han quedado relegadas en el proyecto de presupuesto 2025.

Tabla 2: Porcentaje de ejecución de cada Programa Presupuestario de la Secretaría de Educación. Período 1 de enero a 15 de septiembre de 2024.

Programa Presupuestarios	Porcentaje de ejecución
1 - Actividades centrales	55,38%
26 - Desarrollo de la Educación Superior	61,94%
29 - Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	59,96%
30 - Cooperación e Integración Educativa Internacional	45,03%
32 - Información y Evaluación de la Calidad Educativa	37,76%
37 - Infraestructura y equipamiento	10,13%

39 - Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	27,16%
44 - Mejoramiento de la Calidad Educativa	1,79%
45 - Acciones de Formación Docente	19,55%
46 - Fortalecimiento Edilicio de Jardines Infantiles	17,08%
47 - Conectar Igualdad	36,80%
48 - Fortalecimiento Territorial y Acompañamiento de Organizaciones Educativas	29,81%
49 - Gestión y Asignación de Becas Estudiantiles	46,12%
98 - Fondo de Compensación Salarial Docente / FONID	79,48%
99 - Transferencias varias	0,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Como se puede observar, los programas presupuestarios con menores niveles de ejecución refieren a infraestructura, construcción de jardines, conectividad, formación docente y educación técnica. Estos son los que han sido eliminados o relegados para el año 2025 (tabla 1). En el caso del FONID, si se toma su presupuesto inicial, que era de casi 350 mil millones, el porcentaje de ejecución es menor al 20%.

El nivel de ejecución del presupuesto universitario (casi 62%) se debe principalmente al pago de salarios que es un compromiso ineludible del Estado Nacional.

El resto de los programas con mayor porcentaje de ejecución son aquellos que tienen una asignación directa a los individuos, como becas estudiantiles. En el caso del Programa 29, su ejecución se vincula principalmente al financiamiento de la ampliación de la jornada de nivel primario, los vouchers para el sostén de la educación privada y el pago de prestaciones para comedores escolares.

Para profundizar el análisis en lo que respecta al financiamiento de las políticas socioeducativas y su vínculo con el presupuesto total se presenta la serie 2015-2025 en pesos constantes.

Tabla 3: Evolución del Presupuesto Ministerio/Secretaría de Educación de la Nación y del Programa Presupuestario 29. Período 2015 - 2025. *En millones de pesos constantes.*

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Presupuesto Ministerio/Secretaría de Educación de la Nación	21.239	20.572	25.716	22.036	17.421	13.535	17.396	11.116	9.794	7.990	13.843
Porcentaje de incremento		-3%	25%	-14%	-21%	-22%	29%	-36%	-12%	-18%	73%

Presupuesto Programa 29	1.535	1.549	1.036	637	298	123	434	288	348	387	1447
Porcentaje de incremento		1%	-33%	-39%	-53%	-59%	251%	-34%	21%	11%	274%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía de la Nación.

En primer lugar, el año 2017 presenta un incremento del 25% respecto al año 2016. Sin embargo, al analizar el detalle de la distribución de dicho año, el componente que concentra el aumento corresponde al pago del FONID, es decir, al pago de salarios. Además, al tomar la evolución del presupuesto del programa 29, la tendencia arroja una retracción del 33%. Es decir, el impacto del presupuesto no influyó sobre el financiamiento de políticas socioeducativas.

En segundo lugar, para el trienio 2018-2020 se consolida la baja del presupuesto educativo total, debido al contexto de crisis económica y retracción del Estado.

En tercer lugar, esta tendencia se revierte para el año 2021, dado los esfuerzos realizados por el Estado nacional frente a la pandemia de COVID 19. El 70% de este financiamiento se destina a transferencias a las jurisdicciones para el pago de gastos corrientes[2].

Finalmente, desde el año 2022 se consolida la tendencia a la baja del presupuesto total del entonces Ministerio de Educación con aumentos en lo que respecta al financiamiento de acciones para la gestión educativa y políticas socioeducativas. El proyecto de presupuesto para el año 2025, da cuenta de un aumento considerable de 73%, y de 274% para el programa 29 en relación al año anterior, pero esto se debe a que el porcentaje proyectado de inflación para el año 2025 es bajo (38%). sumado a que el Programa absorbe acciones que antes se enmarcaban en otros programas presupuestarios.

El análisis de la evolución de la política presupuestaria del Programa 29, da cuenta de la *continuidad / interrupción de líneas de acción política (tabla 4)*.

Tabla 4: Evolución de la política presupuestaria del Programa 29. Período 2015 - 2025. *En millones de pesos constantes*.

[2] Fuente:Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

Eje	Líneas de acción	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Actividades centrales	Dirección y coordinación	487.85	366.42	69.54	66.72	33.56	25.47	4.21	24.61	17.72	18.46	19.20
	Acciones especiales	59.56	33.25	220.87	371.45	43.29	44.29	12.63	10.53	3.06	2.81	1.51
	BNM				0.53			31.76	0.39	0.22	0.10	
	Conectividad e Infraestructura											588.33
Gestión de niveles y modalidades educativas	Gestión Educativa Básica											19.61
	Nivel inicial	68.58	19.63	0.10				131.10	4.05	108.12	13.32	0.35
	Nivel primario	609.83	135.35	218.38	6.97			13.24	1.18	531.83	629.91	
	Nivel Secundario	585.40	237.53	173.55				4.05	4.20	32.77	13.12	
	Modalidades educativas	35.97	87.46	6.24					0.52	1.98	0.89	6.99
	Educación de jóvenes y adultos	223.03	399.97	189.07				8.78	14.38	16.54	7.42	
	Educación Rural	10.36	11.83	37.62	13.23	0.09	0.04	35.59				
	Ampliación de la jornada escolar				30.58	0.56	0.03					
	Superior no universitario											1.73
Gestión de programas socioeducativos	Fortalecimiento de las trayectorias				20.33	13.93	77.94	180.21	381.74	148.42	432.67	306.42
	Actividades culturales	1.08	0.72				0.02	25.29	0.76			
	Educación Sexual Integral						4.80		2.52	2.16	0.97	
	Comedores escolares										250.97	503.50
	Voucher educativo											

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía de la Nación.

El eje vinculado a la *gestión de los niveles y modalidades educativa*s presenta una tendencia a la baja desde el año 2015 y su interrupción durante el trienio 2018 a 2020.

En cambio, la *gestión de programas socioeducativos* inicia un proceso de crecimiento desde el año 2018, con la consolidación de su presupuesto en el marco de la pandemia COVID 19. Previamente al año 2018, la política socioeducativa se encuentra integrada dentro de los niveles y modalidades de la educación obligatoria.

En relación con lo presupuestado para el 2025, se destaca la continuidad del financiamiento de comedores escolares y la absorción de los niveles educativos bajo el componente "Gestión Educativa Básica". A su vez, aparecen nuevas actividades: voucher educativo[3], conectividad (proveniente del eliminado PP47), participación y democratización educativa (proveniente del eliminado PP48), transferencias a institutos terciarios.

Conclusiones

Los hallazgos presentados permiten formular las siguientes conclusiones respecto al cambio del rol del Estado Nacional en la gestión actual y su impacto en el financiamiento de las políticas socioeducativas:

- *Desde 2024, el Estado Nacional prioriza el financiamiento de acciones destinadas a beneficiarios directos*, modificando el modelo de gestión pública organizado desde el

[3] No tiene montos presupuestados ya que es una acción creada por la actual gestión, no presente en el presupuesto 2024. Según la Oficina Nacional de Presupuesto se registra como una de las prioridades en la ejecución para lo que va del año 2024, con 35.720 millones de pesos.

año 2003 con base en la articulación nación-jurisdicción mediante transferencias a las jurisdicciones. El proyecto de Ley de Presupuesto 2025 enviado por el PEN consolida la tendencia expresada anteriormente. El apartado para educación lleva por título "Asistencia social sin intermediarios" y propone derogar la meta del 6% del PBI de inversión para educación.

- *Profundización de las brechas interprovinciales*. Las jurisdicciones que no cuenten con recursos propios para poder llevar a cabo políticas socioeducativas[4] que antes eran financiadas por el Estado Nacional tendrá como impacto la imposibilidad de dar continuidad a acciones destinadas a los y las estudiantes con trayectorias débiles y/o discontinuas. Esto ampliará las disparidades regionales.
- *Profundización de la fragmentación* del sistema educativo por la vía del desfinanciamiento de políticas nacionales, entre ellas, las socioeducativas, a partir de la retracción de las transferencias jurisdiccionales que permitían destinar fondos al diseño e implementación de las mismas, que se consideran fundamentales para garantizar el derecho a la educación.

Bibliografía*:*

- Álvarez, M.; Gardyn, N.; Iardelevsky, 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.; Iardelevsky, A. (2022) Financiamiento educativo y derecho a la educación. *I Jornadas de Investigación en Política Educativa* Buenos Aires: Sociedad Argentina de Investigación Educativa.

- Álvarez, M. (2023) "La educación obligatoria: inicial, primaria y secundaria". En Lamarra, N (dir.) *Cincuenta años de educación en Argentina.* Buenos Aires: UNTREF.

- Browne, M., Álvarez, M., Gardyn, N. (2024) *Informe de avance en el cumplimiento de las metas educativas Objetivo para el Desarrollo Sostenible*

[4]Las provincias con mayor disposición de recursos para educación debido a la recaudación fiscal logran sostener acciones que en un principio fueron implementadas desde el Estado Nacional: por ejemplo, la Red Provincial de Coros y Orquestas de Santa Fé, el Programa Provincial de Educación Sexual Integral en Neuquén, el Programa Provincial Aprender Más en Salta, entre otras acciones.

(ODS) 4 - Agenda 2030. Argentina 2024. Buenos Aires: Campaña Argentina por el Derecho a la Educación.

- Cao, H y Vaca, Á. (2017) “Gestión pública y modelos de federalismo”. En *Serie Federalismo y Administración Pública. Documentos de trabajo CIAP.* Buenos Aires: FCE - UBA.

- Morduchowicz, A. (2019) “El financiamiento educativo argentino”. Buenos Aires: Propuesta educativa, 11-23.

- Oszlak, O. (2013) “La gestión pública post-NGP en América Latina”. En *Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: "Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público*. Santiago de Chile.