

El financiamiento de las políticas educativas nacionales en Argentina entre 2003 y 2023.

Agustín Claus.

Cita:

Agustín Claus (2024). *El financiamiento de las políticas educativas nacionales en Argentina entre 2003 y 2023. Educação & Sociedade - Centro de Estudos Educação e Sociedade - Cedes*, 45, 1-23.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/agustin.claus/21>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/p9td/FXB>



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 FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS NACIONALES EN ARGENTINA ENTRE 2003 Y 2023

AGUSTIN CLAUS¹ 

RESUMEN: La acción estatal se materializa en las decisiones de política pública en la asignación de los recursos. El artículo analiza el vínculo entre las políticas educativas nacionales en Argentina y su financiamiento entre 2003 y 2023. La presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) se caracteriza por la reforma de la legislación y políticas distributivas regulatorias. Con Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015), se identifican políticas educativas redistributivas orientadas a la inclusión y equidad. Las políticas de Mauricio Macri (2016-2019) fueron de contracción nacional. Con Alberto Fernández (2020-2023) impactó la Pandemia #COVID19, aunque sus políticas se orientan a la recuperación del rol nacional. Concluye acerca del complejo vínculo entre las políticas educativas y su financiamiento.

Palabras clave: Política educativa. Financiamiento educativo. Acción Estatal. Derecho a la educación. Argentina.

FINANCING OF NATIONAL EDUCATIONAL POLICIES IN ARGENTINA BETWEEN 2003 AND 2023

ABSTRACT: The public policy decisions of governments are materialized by the allocation of resources and the financing of state actions. This article analyzes the link between educational policies and their financing during the years 2003 and 2023 in Argentina. Identify continuities and ruptures in relation to each government administration of the National State. The representation of the State occupation is the result of the dispute for power in the political arena. The analysis periods are linked to government administrations. First, focused on educational policies during the presidency of Néstor Kirchner (2003-2007), characterized by the transformation of educational legislation with a profile of regulatory distributive educational policies. Second, during the presidency of Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015), redistributive educational policies were identified aimed at expanding inclusion and educational equity. Third, the policies of the government of Mauricio Macri (2016-2019), oriented towards the decentralization and contraction of national state action. Fourth, the presidency of Alberto Fernández (2020-2023), the #COVID19 Pandemic affected its educational policies aimed at recovering the national role in the educational system. Finally, conclusions are presented in reflection mode about the complex state action in terms of educational policy and its financing by the National State in the Argentine Republic

Keywords: Educational policy. Educational financing. State Action. Right to education. Argentina.

¹ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  – Ayacucho, Argentina. E-mail: agustinclaus@gmail.com

Editor de sección: Nelson Cardoso do Amaral 

FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NACIONAIS NA ARGENTINA ENTRE 2003 E 2023

RESUMO: As decisões de políticas públicas dos governos são materializadas pela alocação de recursos e pelo financiamento das ações estatais. Este artigo analisa a ligação entre as políticas educacionais e seu financiamento durante os anos de 2003 e 2023 na Argentina. Identificar continuidades e rupturas em relação a cada administração governamental do Estado Nacional. A representação da ocupação estatal é resultado da disputa pelo poder na arena política. Os períodos de análise estão vinculados às administrações governamentais. Primeiro, centrado nas políticas educacionais durante a presidência de Néstor Kirchner (2003-2007), caracterizada pela transformação da legislação educacional com perfil de políticas educacionais distributivas regulatórias. Em segundo lugar, durante a presidência de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015), foram identificadas políticas educacionais redistributivas destinadas a expandir a inclusão e a equidade educacional. Terceiro, as políticas do governo de Mauricio Macri (2016-2019), orientadas para a descentralização e contração da ação estatal nacional. Em quarto lugar, durante a presidência de Alberto Fernández (2020-2023), a Pandemia #COVID19 afetou as suas políticas educativas destinadas a recuperar o papel nacional no sistema educativo. Por fim, são apresentadas conclusões em modo de reflexão sobre a complexa ação estatal em termos de política educacional e seu financiamento pelo Estado Nacional na República Argentina.

Palavras-chave: Política educacional. Financiamento educacional. Ação Estadual. Direito à educação. Argentina.

Introducción

Los países de América Latina enfrentan los mayores niveles de desigualdad en la distribución de la riqueza, la concentración del ingreso y la distribución de los bienes y servicios públicos que la sociedad accede en cada uno de ellos. El debate acerca del rol del Estado y las políticas públicas ocupa buena parte de la discusión sobre las posibilidades de la población para el ejercicio de los derechos sociales, económicos y políticos. El efectivo derecho a la educación requiere la articulación de políticas públicas educativas y esquemas de financiamiento que promuevan las disminuciones de las desigualdades estructurales persistentes en los países de la región.

El sistema educativo argentino se organiza sobre un esquema federal de administración descentralizada. El Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son responsables de garantizar el financiamiento del sistema educativo nacional para la educación básica, obligatoria y la formación docente. La estructura del financiamiento educativo se apoya sobre un conjunto de leyes vigentes que inciden en la asignación de recursos y niveles de financiamiento para ambos niveles de gobierno.

A lo largo de las últimas décadas, entre los años 2003 y 2023, el gobierno nacional diseña, formula e implementa un conjunto de políticas educativas que permiten ilustrar la ocupación del Estado por medio del análisis de la evolución del financiamiento educativo en cada administración de gobierno en un contexto recurrente de crisis macroeconómica que afecta la disponibilidad presupuestaria para financiar a la educación del país.

La prerrogativa del derecho a la educación se encuentra consagrada por el marco regulatorio vigente en la Argentina, aunque persisten brechas de inversión educativa por alumno de manera significativa entre las jurisdicciones provinciales. Para materializar el derecho efectivo a la educación se requiere disponer de recursos suficientes y planificados que permitan ampliar el derecho a una educación de calidad con justicia social.

El análisis de este artículo procura abordar y comprender la dinámica del financiamiento de las políticas educativas nacionales en la Argentina durante las últimas dos décadas. Para ello, se combina la mirada sobre una tipología de políticas educativas nacionales implementadas y su nivel de financiamiento respectivamente correspondientes a cada administración de gobierno del Estado Nacional identificando continuidades y rupturas que se expresan como reflejo de la prioridad educativa en cada gestión respectivamente.

Finalmente, se plantea una conclusión a modo de reflexión acerca de la compleja trama del vínculo entre las decisiones de política y los niveles del financiamiento educativo que permitan traducir la intención de los discursos en práctica de gestión mediante la expresión de los recursos orientados a la implementación efectiva de las políticas educativas que construyan posibilidad para el efectivo pleno derecho a la educación de la sociedad.

Acción Estatal y Política Educativa

En el clásico esquema para el análisis de las políticas públicas se ubican las etapas de diseño, formulación, implementación, monitoreo y evaluación que mediante su interrelación ponen de manifiesto la concepción política en cada una de las administraciones de gobierno. Por lo tanto, interpelar la orientación, alcance y concepción de las políticas públicas son un requisito para comprender la acción estatal de cada administración de gobierno.

Como plantean Abad y Cantarelli (2012), la interrelación de las políticas desde la perspectiva de la ocupación del Estado en los distintos períodos históricos implica problematizar la acción estatal como representación de los intereses que se ponen en juego y se desarrollan en la arena de habitar el Estado por los distintos actores institucionales.

Asimismo, en relación con las lógicas de poder de la ocupación del Estado, Lowi (1964), estableció que las políticas públicas son concebidas como factores que explican la estructuración de gestión de las distintas dinámicas de poder que se desarrollan en la arena de la política. Es decir, la acción estatal se explica por la representación del poder que ejerce su direccionalidad de las políticas pudiéndose establecer en políticas a) regulatorias, b) distributivas y/o c) redistributivas.

En este sentido, Aguilar Villanueva (2013a; b) pone de manifiesto que la política supone un proceso complejo que se inicia al identificar una cuestión social o políticamente relevante, que continúa con una toma de posición por parte del gobierno ante dicha cuestión, y que requiere un conjunto de acciones estatales. El reconocimiento de los problemas públicos en la agenda pública (y en particular de gobierno) lleva a que el reconocimiento por parte de acción estatal comience a dar forma de la definición de los problemas para su abordaje y resolución.

Para comprender la compleja trama entre la concepción teórica y la acción política (práctica), Matus (1987) aporta un marco de referencia para la acción política que emerge como consecuencia de la interacción de la política, la planificación y el gobierno. La síntesis dialéctica de estos ejes emerge como

consecuencia de las pujas y tensiones para la formulación e implementación de la política pública como instrumento de planificación para el gobierno. Gobernar es un arte y como tal la teoría resulta insuficiente para explicar la praxis de la política pública.

Las conceptualizaciones teóricas de la justicia social desarrollada por Dubet (2011) y las nociones de reconocimiento y redistribución de Fraser (2000) tendientes a la consecución y construcción de políticas de Estado que contribuyan a la justicia educativa nos aportan un punto de partida teórico para plantear la discusión política. Dubet (2011) esquematiza en dos grandes concepciones de justicia social como esquema de análisis de las políticas públicas, por un lado, la igualdad de posiciones y, por otro, la igualdad de oportunidades.

En este sentido, Dubet (2011) plantea que la igualdad de posiciones se centra en los lugares que organizan la estructura social, en el conjunto de las posiciones ocupadas por los individuos y sujetos sociales. Igualar las posiciones en la estructura social supone reducir las brechas existentes entre las distintas posiciones. En contraposición, la concepción de igualdad de oportunidades, con mayor circulación en los núcleos de política educativa, se centra en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar mejores posiciones, en función de principios meritocráticos donde el ascenso de posición resulta siempre posible. En efecto, se busca mejorar las posiciones relativas de los sujetos por esfuerzo individual, y se rescinde la necesidad de modificar las posiciones en la estructura social.

Desde la crítica política a la justicia social moderna, Fraser (2000) sostiene la necesidad de considerar dos dimensiones estructurales: el reconocimiento y la redistribución. Ambas tensionan el concepto de reconocimiento cultural y social que poseen los sujetos pedagógicos y cómo la política pública propone la redistribución de los bienes públicos (materiales y simbólicos) que se ponen en juego para la disminución de las desigualdades entre los sujetos educativos en función de su contexto socioeconómico, territorial y/o cultural para garantizarse su derecho efectivo a la educación.

En términos metodológicos, aquí se analizan las políticas educativas dentro del campo de las políticas públicas. Entendemos que toda política pública implica una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada (Feldfeber; Gluz, 2019). A esta complejidad instrumental se le añade la imposibilidad de hablar en relación con “la” política ya que el sistema educativo en argentina tiene distintos actores y niveles de responsabilidad que no siempre se encuentran claramente institucionalizados (Terigi, 2016).

Bajo un modelo de federalismo “en pausa” cómo se plantea en el devenir histórico de las relaciones intergubernamentales, en este artículo, se focaliza el accionar estatal de las políticas educativas del Estado Nacional entre las últimas dos décadas (Bernal; Verri; Belanti, 2020; Bernal; Rodríguez Alba, 2023)

El Financiamiento de las Políticas Educativas Nacionales

El financiamiento de la educación básica no universitaria argentina se configura sobre un esquema federal de administración descentralizada. El Estado Nacional junto con el conjunto de las jurisdicciones provinciales tienen la responsabilidad concurrente del financiamiento educativo establecido por la legislación vigente¹ (Argentina, 2005a; 2006)

En este sentido, se parte del posicionamiento de considerar al financiamiento de las políticas educativas nacionales como representación política de las prioridades de la política educativa en cada administración de gobierno. El análisis del financiamiento de las políticas educativas nacionales requiere considerarlas en un doble sentido, por un lado, porque el presupuesto educativo del gobierno nacional representa una porción minoritaria de la inversión consolidada total debido a que la porción más importante corresponde a la responsabilidad del nivel provincial, a cargo de la gestión directa de las instituciones

educativas del sistema educativo en sus niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario y formación docente (Claus, 2019; 2021).

Por otra parte, el financiamiento de los Programas Educativos Nacionales destinados a la educación básica (Niveles, Modalidades y Superior No Universitaria), se considera como la posibilidad estratégica de implementación de las políticas educativas que se destinan al sistema educativo nacional. Tal importancia surge como consecuencia que, durante los años 2003 y 2023, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinan más del 90% (en promedio) de sus presupuestos educativos al pago de salarios docentes, registrando un escaso margen de acción política para invertir por fuera de ello a nivel jurisdiccional. El financiamiento del Estado Nacional instrumentado por medio de Programas Educativos Nacionales contribuye en una proporción menor en la inversión total entre ambos niveles de gobierno, pero se destaca por su carácter discrecional de financiamiento para el diseño, formulación e implementación de políticas educativas a nivel nacional como estrategia de reconocimiento y redistribución de los bienes públicos educativos (Claus; Bucciarelli, 2020).

Asimismo, en el marco de un sistema educativo federal, es responsabilidad de la cartera educativa nacional la formulación de políticas que establezcan estándares mínimos en materia educativa y la implementación de programas orientados a la compensación de las desigualdades entre provincias y escuelas, persistentes y estructurales a lo largo de todo el territorio argentino (Claus, 2020).

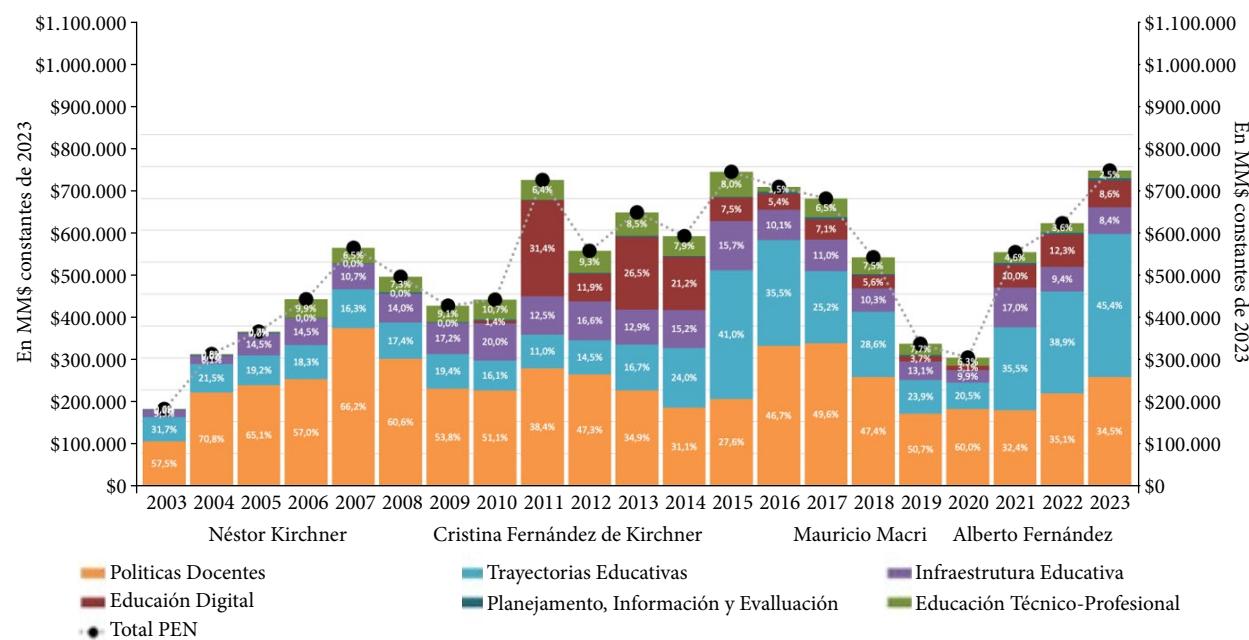
Esta sección se ocupa de analizar la composición y evolución del financiamiento nacional de los principales Programas Educativos Nacionales entre los años 2003 y 2023, diferenciando las continuidades y rupturas de las políticas educativas y su financiamiento en función de las políticas administrativas de gobierno del Estado Nacional cuya información se presenta en Claus (2024a; b)².

Las políticas educativas financiadas por el Estado Nacional se clasifican mediante programas presupuestarios del Presupuesto General, cuyo contenido y composición varió lo largo de los años y según las decisiones de cada gestión de gobierno del histórico Ministerio de Educación de la Nación³. Para clarificar la dispersión del financiamiento de las políticas educativas nacionales se establecieron seis ejes de análisis que agruparon diferentes programas educativos presupuestarios⁴ clasificados como políticas de: i) Salariales Docentes, ii) Trayectorias Educativas, iii) Infraestructura Educativa; iv) Educación Digital; v) Educación Técnico-Profesional y vi) Planeamiento, Información y Evaluación.

La mirada integral de la evolución y dinámica del financiamiento de las políticas educativas del Estado Nacional, tal como se presenta en la Fig. 1, permite ilustrar un comportamiento heterogéneo inherente a la flexibilidad de asignación de los recursos que cada administración de gobierno nacional dispuso como representación de sus decisiones del accionar estatal. En efecto, las prioridades de política educativa surgen como representación de la asignación de los recursos según los ejes de análisis que reflejan la toma de decisión de cada administración de gobierno del Estado Nacional. No sólo se requiere interpretar la evolución en la magnitud del financiamiento (expresado en moneda homogénea neta de la inflación⁵) sino contemplar el objeto de la política educativa establecida.

El análisis comienza bajo la presidencia de Néstor Kirchner, entre los años 2003 y 2007, el total del financiamiento de las políticas educativas se incrementó en un 211%, pasando de \$239.572 millones (2003) a \$745.145 millones (2007), destacándose la prioridad hacia las políticas salariales docentes ya que representaron el 66% del total de los programas, la expansión de la oferta por medio de la infraestructura educativa que se elevó en un 250%, pasando de \$20.869 millones (2003) a \$80.033 millones (2007), junto con la inédita expansión del financiamiento de la Educación Técnico-Profesional que se incrementó en un 3050%, pasando de \$1.531 millones (2003) a \$48.234 millones (2007). En este contexto la orientación de las políticas educativas se orientó a recuperar el rol del Estado Nacional posterior a la crisis del año 2001.

El segundo subperiodo, bajo la administración de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, entre los años 2008 y 2015, fue el periodo de gobierno más extenso de los últimos veinte años. Tal como se observa en la Fig. 1, la expansión del financiamiento se incrementó en un 50%, pasando de \$653.707 millones (2008) a \$983.264 millones (2015), con una expansión y reorientación de las políticas educativas redistributivas como expresión de la orientación política de la administración de gobierno. En efecto, las políticas tendientes a fortalecer las trayectorias educativas crecieron 255%, pasando de \$113.688 millones (2008) a \$403.504 millones (2015). Le siguieron la consolidación de la expansión de la política de infraestructura educativa con un 69%, pasando de \$91.324 millones (2008) a \$154.055 millones (2015) y la política de educación técnico-profesional creció un 66%, pasando de \$47.507 millones (2008) a \$78.729 millones (2015). En dicho periodo sobresale la implementación de las políticas de educación digital con un significativo financiamiento entre los años 2011 a 2014 junto con la merma y sostenimiento de la política salarial docente (en dicho periodo los fondos destinados a los salarios docentes redujeron su participación relativa hacia el mínimo del 31% del total para el año 2014).



Fuente: Elaboración propia en base a información publicada en Claus (2024a; b).

Figura 1. Financiamiento de las Políticas Educativas Nacionales. Años 2003-2023 (En MM \$ constantes 2023)

Como se desprende de la lectura de la Fig. 1, durante el periodo 2016 y 2019, bajo la administración de gobierno de Mauricio Macri, se registró un cambio en la orientación del financiamiento nacional en relación con su direccionalidad y nivel de inversión de los programas educativos nacionales. En efecto, durante los años 2016 y 2017, se registró una orientación hacia la política salarial docente elevándose el total de recursos de \$437.198 millones (2016) a \$446.096 millones (2017), con su incremento de su participación relativa en porcentaje del total (46% y 29% respectivamente) junto con la reducción del resto de los programas educativos nacionales. En dicho periodo, el total del financiamiento de las políticas educativas nacionales, entre los años 2016 y 2019, se redujeron en -53% pasando de \$935.410 millones (2016) a \$443.762 (2019) con una reducción concentrada entre los años 2018 y 2019 y con una gran dispersión en la desarticulación y desfinanciación de los programas presupuestarios del Estado Nacional.

El cuarto subperiodo, comprende la administración de gobierno de Alberto Fernández, durante los años 2020 y 2023. En este particular subperiodo se suscitó el contexto de la pandemia COVID-19 con fuerte impacto durante los años 2020 y 2021. En efecto, en el año 2020, el financiamiento de los programas educativos nacionales continuó la reducción en niveles similares a los de los años 2018 y 2019. No obstante, el año 2021

recobró la recuperación del financiamiento orientado en base a políticas distributivas de los programas educativos nacionales. En este sentido, la mayor expansión del financiamiento se registró en el año 2023 en el que se elevó un 147% pasando de \$400.388 millones (2020) a \$986.969 millones (2023) con disparidades de crecimiento entre los programas educativos nacionales. Por ejemplo, el financiamiento de las políticas de Trayectorias Educativas se elevó un 445%, entre los años de la administración, pasando de \$82.235 millones (2020) a \$448.502 millones (2023), expandiéndose junto con la política de Infraestructura Educativa a la vez que las políticas de Salarios Docentes y Educación Técnico-Profesional registraron incrementos levemente inferiores al total.

Desde una mirada de largo plazo del financiamiento de las políticas educativas nacionales, entre 2003 y 2023, se desprenden dos corolarios. El primero, sostiene que el Estado Nacional, dispone de capacidad para la reasignación de sus recursos que le permite implementar su concepción política en la determinación de las políticas educativas junto con la determinación de su financiamiento, independientemente del discurso político que esgriman en cada administración de gobierno.

El segundo corolario surge del análisis de la evolución y dinámica del financiamiento de las políticas educativas vislumbrándose cuatro estadios de concepción de políticas estatales. Comenzando con políticas regulatorias y distributivas entre los años 2003 y 2007 con la administración de Néstor Kirchner. Luego, durante los años 2008 y 2015, convivieron políticas educativas de corte redistributivo y distributivo con una fuerte expansión del nivel del financiamiento en la mayoría de los programas educativos impulsados durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. El cuarto estadio, con Mauricio Macri, entre 2016 y 2019, se contrajo la inversión y se profundizó la desarticulación y financiamiento de los programas educativos nacionales, con mayor impacto hacia los últimos dos años del mandato de la administración de gobierno (2018 y 2019) en el que se registra la consolidación del impulso inicial del periodo. Por último, durante la administración de Alberto Fernández, entre 2020 y 2023, se registró el impacto económico y presupuestario del contexto de la pandemia #COVID19 durante los dos primeros años de administración (2020 y 2021) y posteriormente un crecimiento distributivo del financiamiento de los programas educativos nacionales.

Buscando alcanzar un mayor nivel de profundidad en la caracterización de los cambios ocurridos en la inversión de las políticas educativas nacionales y su correlato en relación con la reconfiguración de la acción estatal, en las próximas secciones se profundiza la mirada sobre el financiamiento de las políticas educativas y los programas presupuestarios específicos.

Políticas Docentes

El análisis del financiamiento de las Políticas Docentes requiere descomponer la mirada en los programas educativos específicos correspondientes al Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)⁶ y al de Acciones de la Formación Docentes del Instituto de Formación Docente (INFOD)⁷ dependientes del Ministerio de Educación de la Nación.

El Fondo Nacional de Incentivo Docente surgió como consecuencia de la conflictividad salarial docente. Una de las mayores manifestaciones sociales fue conocida por la icónica “Carpa Blanca”, que generó la promulgación de la Ley N° 25.053 en diciembre de 1998. La constitución de este fondo presupuestario del Estado Nacional incorporó el objetivo de fortalecer el salario docente abonando un adicional para cada docente como una asignación específica para todos aquellos que se encuentren trabajando en establecimientos de gestión pública y/o privadas subvencionadas de los distintos niveles, modalidades y formación docente del sistema educativo argentino.

La evolución de los recursos presupuestarios de la política de cofinanciamiento salarial del Estado Nacional osciló en función de la determinación de la política de ingresos con fuerte impacto durante los años

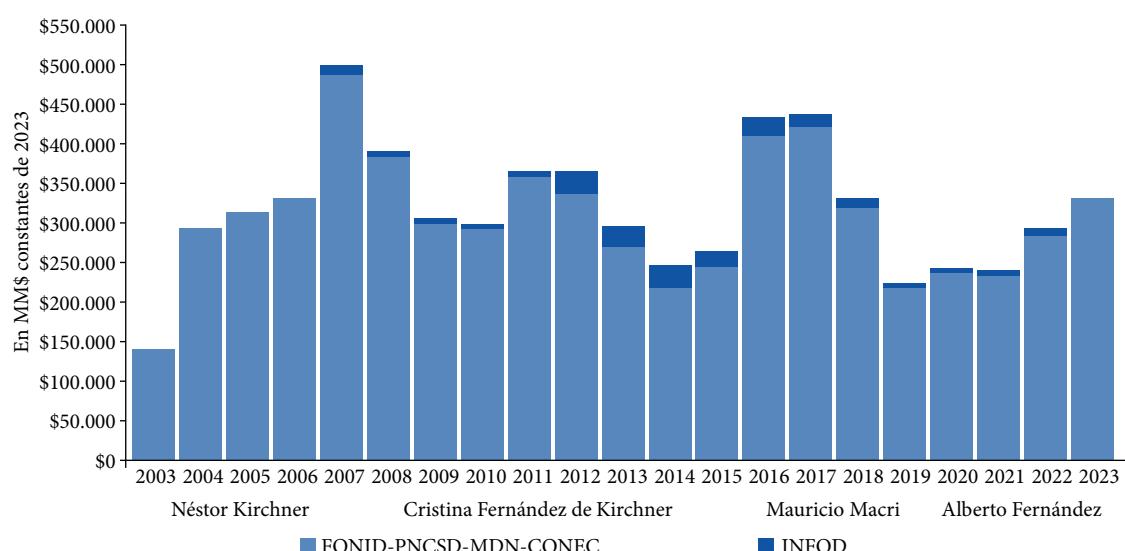
2003 y 2005, luego la determinación del Salario Docente Mínimo Nacional Garantizado instaurado en 2008 por la implementación de la Paritaria Nacional Docente que generó un espacio institucional para la determinación del salario docente mínimo nacional y la determinación del tipo y monto de la contribución del aporte salarial nacional (FONID, Material Didáctico, Conectividad, entre los principales (Alvarez, 2010; Claus, 2017; Claus; Sánchez, 2019).

El Programa Nacional de Compensación Salarial Docente fue creado en la Ley de Financiamiento Educativo del año 2005, contemplando la disponibilidad de recursos para compensar las desigualdades salariales entre las jurisdicciones provinciales, que, a pesar del esfuerzo presupuestario y la optimización en la distribución de recursos, no lleguen a financiar el salario docente mínimo nacional establecido por la Paritaria Nacional Docente. La determinación de los criterios y pautas para el ingreso de las jurisdicciones provinciales al programa no estuvo exenta de las administraciones de gobierno que le incorporaron diferentes parámetros y condicionalidades que afectaban la contribución específica, el alcance y el impacto presupuestario fiscal del Estado Nacional (Rivas; Dborkin, 2018; Claus; Sánchez, 2019).

En relación con la formación docente, en el año 2005, a partir de las recomendaciones de la Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua del entonces Consejo Federal de Cultura y Educación (CFE) encomendó mediante la resolución N° 251/05/CFE al Ministerio de Educación de la Nación la creación de un organismo nacional con la función primaria de planificar, desarrollar e impulsar las políticas para el Sistema de Educación Superior de Formación Docente Inicial y Continua. En este sentido, bajo la órbita del Ministerio de Educación de la Nación se da origen al organismo rector de la formación docente inicial y continua como política de alcance nacional.

Como se presenta en la Fig. 2, el financiamiento de las Políticas Docentes durante los años 2003 a 2023 registró una dinámica heterogénea respecto al nivel de inversión en cada administración de gobierno. El comportamiento de los recursos destinados al cofinanciamiento de los salarios docentes se encuentra vinculado a la recuperación de los salarios docentes con su máxima expresión durante el año 2007, el establecimiento de la Paritaria Nacional Docente y la determinación del salario docente inicial desde el año 2008 que bajo cada administración de gobierno institucionalizó los recursos destinados a la política de salarios docentes.

La mayor expansión del financiamiento de las Políticas Docentes se registró durante los años 2003 y 2007, en el que los recursos salariales del Estado Nacional del programa FONID se incrementó en un 258%, pasando de \$137.842 millones (2003) a \$493.626 millones (2007) e incrementando su participación en el total del financiamiento de las políticas educativas del 57,5% (2003) al 66,2% (2007).



Fuente: Elaboración propia en base a información publicada en Claus (2024a; b).

Figura 2. Financiamiento de las Políticas Docentes. Años 2003-2023 (En MM \$ constantes 2023).

Posteriormente, entre 2008 y 2015, el nivel de financiamiento del programa de apoyo salarial registró una merma en distintos años como 2009, 2010, 2014 y 2015 que generó que parte de los recursos del Estado Nacional se puedan redireccionar al financiamiento de otras políticas educativas como evidenciamos previamente en la Fig. 1. Esta dinámica tiene su correlato como resultado del establecimiento del salario docente mínimo que impulse a las jurisdicciones provinciales a recuperar el poder adquisitivo salarial en un marco de plena vigencia de la ley de financiamiento educativo que condicionaba hacia el alza la inversión por parte de las provincias (Claus; Sánchez, 2019).

Con el cambio de administración de gobierno, durante los años 2016 y 2019, se registraron cambios importantes en la determinación del monto específico del FONID y del Programa de Compensación Salarial Docente que junto con la implementación de una cláusula gatillo⁸ desde el año 2016 impactaron en el crecimiento del financiamiento nacional de los salarios docentes. En efecto, entre los años 2016 y 2017 se incrementaron en un 75% los recursos del programa pasando de \$240.574 millones (2015) a \$422.017 millones (2017) incrementándose la participación a cerca del 50% del total del financiamiento de las políticas educativas nacionales. Durante estos años se recuperó centralidad en el cofinanciamiento de los salarios docentes a la vez que se desfinanciaban el resto de las políticas educativas nacionales. Finalmente, bajo la misma administración, para el año 2019 se recortó el presupuesto en un 48% pasando de \$414.011 millones (2016) a \$214.964 millones (2019).

El periodo de los años 2020 y 2023 registró una leve recuperación de los recortes presupuestarios del programa, que permitieron comenzar a recuperar niveles de inversión histórica mediante un incremento acumulado del 42%, pasando de \$235.369 millones (2020) a \$333.172 millones (2023). Este incremento generó un proceso de recuperación salarial de los docentes junto con el incremento del financiamiento de las políticas educativas nacionales que crecieron más que proporcionalmente al aumento del programa FONID.

Por otra parte, el financiamiento de las políticas de Formación y Capacitación Docente Inicial y Continua a cargo del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) registró un comportamiento heterogéneo bajo las distintas administraciones de gobierno. En efecto, el primer reflejo presupuestario como programa específico comenzó en el año 2008 que se incrementó en un 224% para el año 2015, pasando de \$9.471 millones (2008) a \$30.717 millones (2015) en los cuales se implementaron estrategias específicas mediante la implementación del Programa Nacional de Formación Permanente aprobado por resolución N° 201/13/CFE que estableció los lineamientos generales del sector de formación docente.

Durante los años 2016 y 2019, con la intención de enfrentar los desafíos pendientes, el INFOD, sostuvo cuatro principios para orientar las políticas nacionales de formación docente dirigidas al conjunto del sistema formador en base a i) Justicia Educativa, ii) Valorar al Docente, iii) Centralidad en la práctica y iv) Renovar la Enseñanza. No obstante, el financiamiento del INFOD registró una notoria reducción del 57% acumulada de manera continua entre los cuatro años de la nueva administración, pasando de \$23.187 millones (2016) a \$9.991 millones (2019).

Finalmente, entre los años 2020 y 2023, se registró la recuperación del financiamiento del INFOD, con un incremento del 48%, pasando de \$4.849 millones (2020) a \$7.193 millones (2023), aunque se reconoce que en el año 2020 (\$4.849 millones) la inversión fue inferior en un 51% a la del año 2019 (\$9.991 millones).

Políticas de Trayectorias Educativas

Para el análisis del financiamiento de las políticas de Trayectorias Educativas se requiere descomponer la mirada en los programas educativos específicos correspondientes a Gestión Educativa y Política Socioeducativa⁹, Mejoramiento de la Calidad Educativa¹⁰ y el de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)¹¹.

Los programas de Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas y Mejoramiento de la Calidad Educativa son programas de financiamiento que registran presencia a lo largo de todo el periodo analizado generándose iniciativas de política diferenciadas en cada administración de gobierno, pero entre las que se destacan Centros

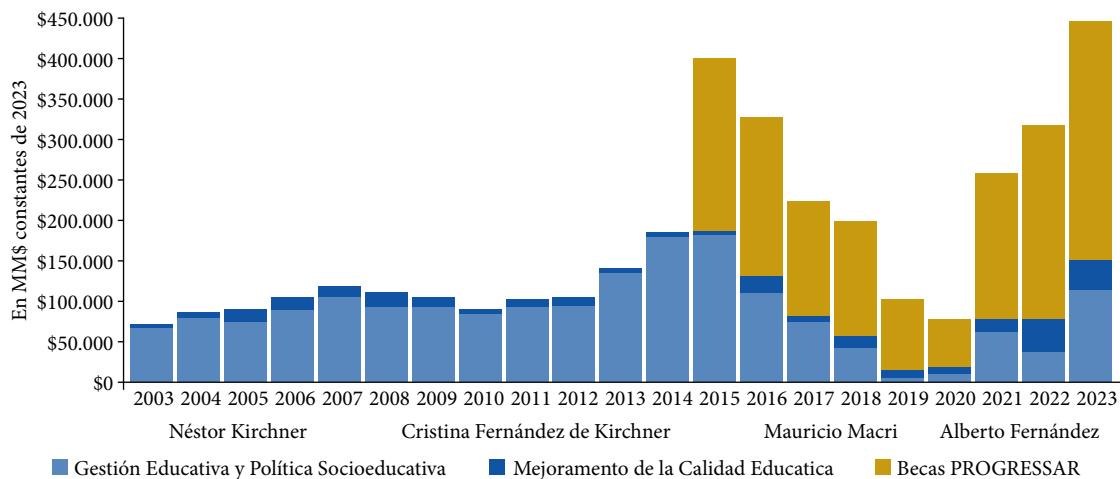
de Actividades Infantiles y/o Juveniles, Extensión de la Jornada Escolar, Prevención del Abandono Escolar y Revinculación Escolar, Proyectos Socioeducativos y/o Sociocomunitarios, Educación Solidaria, Parlamento Juvenil, Educación Sexual Integral, Actividades Científicas, Académicas, Olimpíadas, Ferias de Ciencia, Plan de Lecturas y Provisión de Textos Escolares, entre las principales líneas de políticas educativas¹².

El financiamiento de ambos programas presupuestarios registró un crecimiento sostenido a lo largo de los años 2003 a 2015 aunque registró variaciones heterogéneas. En efecto, entre los años 2003 y 2007, se incrementó en un 60%, pasando de \$76.014 millones (2003) a \$121.158 millones (2007) y un incremento del 66% entre los años 2008 y 2015, pasando de \$113.688 millones (2008) a \$189.268 millones (2015). Ambos programas representaron en buena parte la política de financiamiento educativo nacional destinado a un complejo dispositivo de líneas de intervención política que permitieron acercar a las escuelas y a los gobiernos provinciales iniciativas por fuera de la cuestión salarial, radicando ahí su principal importancia para la política educativa. En relación con la provisión de Textos Escolares entre los años 2003 a 2007 se entregaron un total de 8.897.301 de ejemplares destinados a estudiantes de los niveles de educación básica y para los años 2008 y 2015 el total se elevó a más de 45,7 millones de Textos Escolares (incorporados en Claus (2024a; b).

Durante la administración de gobierno de Mauricio Macri, entre los años 2016 y 2019, ambas líneas de financiamiento se vieron fuertemente reducidas, tanto en su inversión como en su continuidad de política educativa nacional. En efecto, la inversión se redujo un 87%, pasando de \$132.821 millones (2016) a \$17.843 millones (2019), incluso si se considera el año 2015 (\$189.268 millones), el recorte se incrementó al 91%. En relación con la provisión de Textos Escolares durante ese periodo se entregaron 8.103.004 ejemplares. Posteriormente, durante los años 2020 y 2023, con la presidencia de Alberto Fernández, las líneas de financiamiento de ambos programas presupuestarios recuperaron los niveles de inversión con un incremento del 630%, pasando de \$21.087 millones (2020) a \$153.920 millones (2023), priorizándose aquellas acciones de revinculación educativa e intensificación de la enseñanza que impactó el COVID-19, la provisión de Textos Escolares del Plan de Lectura¹³ y Educación Sexual Integral entre los principales proyectos implementados.

Como se desprende de la Fig. 3, la línea de financiamiento del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) fue lanzado en el año 2014 por la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner con la firma del Decreto N° 84/14, orientado a institucionalizar y ampliar las oportunidades para que jóvenes estudiantes de entre 18 y 24 años puedan superar las barreras de vulnerabilidad económica y social. Para ello se promovió el financiamiento de becas estudiantiles como principal línea de acción en distintos niveles de escolarización y sujetos (estudiantes y/o docentes¹⁴). El financiamiento del programa PROGRESAR comenzó en el año 2015, con un nivel de inversión inicial que superó los \$214.000 millones de pesos financiado e implementado desde la Administración Nacional de Seguridad Social del Estado Nacional que implicó que se duplicará la cantidad de estudiantes que accedían a las becas, pasando de 343.000 en 2014 a más de 690.000 de becarios en el año 2015, detallado en Claus (2024a; b).

Durante los años 2016 y 2019, con la presidencia de Mauricio Macri, el programa registró, por un lado, modificaciones en los criterios de acceso y regularidad de la beca y, por otra parte, la reducción del presupuesto específico de los montos y del total del financiamiento. En efecto, la reducción del financiamiento del programa fue del 56%, pasando de \$198.825 millones (2016) a \$88.214 millones (2019) registrando una reducción de 125.000 becarios pasando de 809.752 en 2016 a 571.445 becarios en el año 2019 (Claus, 2024a; b). Durante el año 2018, la administración y ejecución del programa se transfirió desde la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) que tuvo la potestad inicial del programa, hacia el Ministerio de Educación de la Nación a cargo de la Secretaría de Políticas Universitarias. En dicho año, se instrumentaron modificaciones en los criterios de acceso haciéndolos más restrictivos y meritocráticos junto con el incremento de los montos nominales de las distintas líneas de becas del programa. La principal reforma reorientó la lógica de un esquema universal, que financiaba para todo un estipendio mensual con una retención del 20%, reintegrado luego de



Fuente: Elaboración propia en base a información publicada en Claus (2024a; b).

Figura 3. Financiamiento de las Políticas de Trayectorias Educativas. Años 2003-2023 (En MM \$ constantes 2023).

cursar todo el ciclo lectivo, hacia un esquema más exigente en asistencia y aprobación de materias elevando los valores monetarios de las becas. Esto restringió la cobertura de beneficiarios a partir de controles mensuales de asistencia y regularidad estudiantil, que antes solo se verificaban al finalizar el año lectivo. Los montos unificados de la beca pasaron de ser fijos a variar según el nivel educativo, la carrera escogida (se paga más a estudiantes de carreras estratégicas) y el mérito (estudiantes que obtuvieran un promedio mayor a una nota de igual o mayor a 8, reciben una cuota extra). Esta reforma del programa incidió en la cantidad de titulares, que implicó una caída en la cantidad de los becarios del 30% pasando de los 809.752 (2016) a los 571.445 becarios (2019) según información oficial publicada en los informes del jefe de Gabinete al Congreso Nacional.

Durante la administración de Alberto Fernández, entre los años 2020 y 2023, se sostuvieron los criterios y parámetros de las líneas del programa expandiendo la cobertura, las líneas y el nivel del financiamiento. En efecto, a fines del año 2020, se sancionó por Ley N° 27605/20 del Congreso Nacional un “Aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia” denominado y publicado como “Aporte de las Grandes Fortunas” producto de la excepcional situación económica que generó la pandemia COVID-19. En dicha ley se estableció que el 20% de lo recaudado se destinara a financiar al programa PROGRESAR.

Este impacto generó un fuerte incremento del financiamiento del programa que permitió para el año 2021 incrementar el presupuesto inicial de \$28.000 millones en más de \$46.000 millones para generar un presupuesto del año 2021 de cerca de 75.000 millones de pesos corrientes de dicho año junto con un incremento de la cantidad de titulares en más del 60% pasando de 535.927 (2020) a 857.797 (2021). En efecto, tal como se muestra en la Fig. 3, entre los años 2020 y 2023, el financiamiento del programa registró una fuerte recuperación alcanzando el pico máximo de inversión desde su creación en el año 2014, pasando de \$61.148 millones en 2020 a más de \$294.000 millones en 2023, equivalente a un incremento acumulado del 382% a lo largo del periodo. En efecto, este incremento permitió alcanzar el pico máximo de becarios titulares establecido en 1.510.369 para el año 2023 generando un incremento en la cobertura e inclusión de becarios de más del 190% entre ambos años.

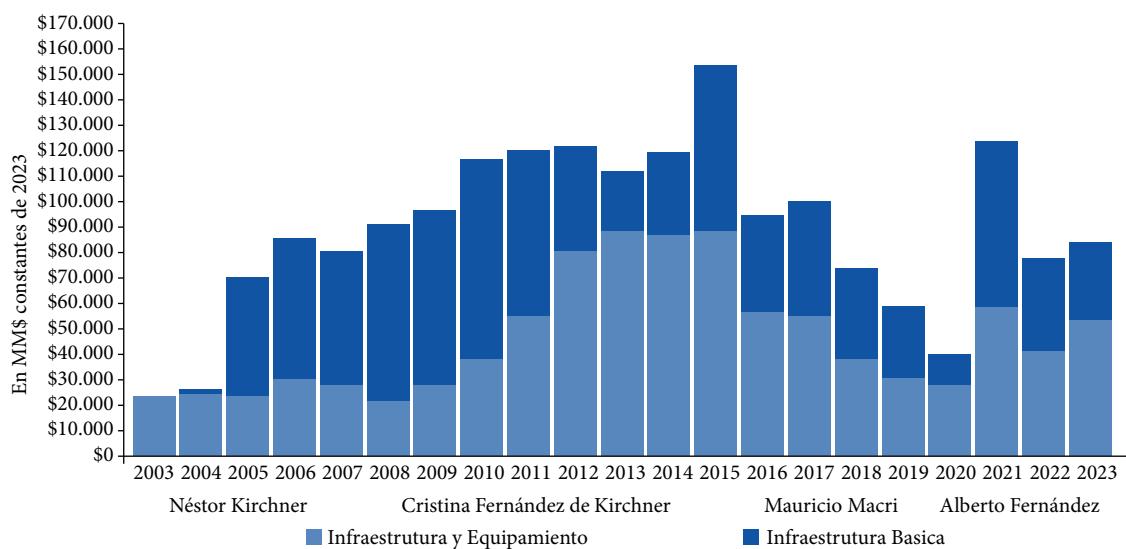
Políticas de Infraestructura Educativa

Las condiciones materiales edilicias de las instituciones educativas se encuentran claramente vinculadas a la expansión de la inclusión y a la calidad educativa. Existe numerosa evidencia empírica que demuestra la incidencia de las condiciones de materiales edilicias, servicios públicos y equipamiento y

conectividad sobre los resultados de aprendizajes de los estudiantes. Para abordar el análisis del financiamiento de las políticas de Infraestructura Educativa se requiere descomponer la mirada en los programas educativos específicos correspondientes Infraestructura y Equipamiento¹⁵ y Fortalecimiento de Jardines de Infantes¹⁶.

Durante el periodo en análisis se pueden reconocer diversas iniciativas de financiamiento a cargo de distintas reparticiones ministeriales del Estado Nacional. Concretamente, el programa de Infraestructura y Equipamiento se sostuvo en la órbita del Ministerio de Educación (y sus denominaciones en el periodo), mientras que el Programa de Infraestructura Básica se concentró en acciones de expansión de la oferta de infraestructura educativa con los programas de 700, 1.000 y Más Escuelas del ex ministerio de Planificación Federal, Inversión y Servicios Públicos (existente durante los años 2003 a 2015) junto al programa de Fortalecimiento de Jardines de Infantes del entonces Ministerio del Interior y Obras (vigente entre los años 2016 a 2023)

En la Fig. 4, expone la evolución del financiamiento de las políticas de infraestructura educativa en el cual se destacan dos grandes tendencias en el comportamiento de la inversión. En efecto, entre los años 2005 y 2015, la mayor expansión de inversión histórica, orientada hacia la ampliación de la oferta educativa mediante la construcción de más de 1.000 nuevos edificios escolares. En este periodo de gobierno que combinó a la administración de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, se invirtieron de manera acumulada más de \$1.164 billones de pesos en moneda constante para la década que va entre 2005 y 2015 desagregándose en \$564.161 millones en Infraestructura y Equipamiento y \$600.632 millones en Infraestructura Básica (construcción de Edificios Escolares). En términos de ampliación de la oferta educativa esto implicó incrementar los Edificios Escolares en más de 19.000 nuevos establecimientos (Claus 2024a; b).



Fuente: Elaboración propia en base a información publicada en Claus (2024a; b).

Figura 4. Financiamiento de las Políticas de Infraestructura Educativa. Años 2003-2023 (En MM \$ constantes 2023).

Entre 2016 y 2019, con la presidencia de Mauricio Macri, la prioridad cambió hacia la expansión focalizada en el nivel inicial mediante la implementación del programa de Fortalecimiento edilicio de Jardines de Infantes (dentro de Infraestructura Básica), aunque con un significativo nivel de recorte del financiamiento nacional en ambas líneas de financiamiento. En efecto, la inversión total acumulada alcanzó a \$325.142 millones, \$179.014 millones en Infraestructura y Equipamiento y \$146.129 millones en Infraestructura Básica, cifra levemente similar a la inversión realizada durante los años 2014 y 2015. Como se observa en la Fig. 4, para el año 2019 el ajuste presupuestario fue del 39% respecto al año 2016 de \$57.963 millones (que a la vez fue un 38% inferior al del año 2015) (\$154.055 millones). Esta inversión representó la ampliación de la oferta en más de 2.000 edificios escolares.

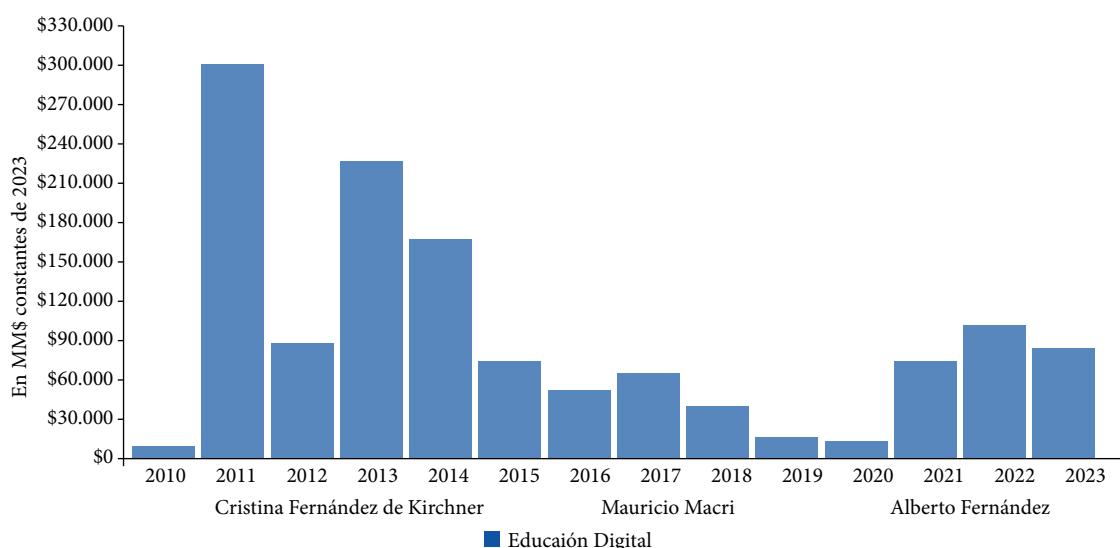
Finalmente, para el periodo de 2020 a 2023, bajo la administración de Alberto Fernández, en el año 2020 se registró un nivel mínimo de inversión (similar al de los años 2003 y 2004) que por razones del Aislamiento Social y Preventivo Obligatorio (ASPO) no se logró ejecutar un mayor nivel de inversión en la política de infraestructura educativa. No obstante, para los años 2021 a 2023 se recuperó la subejecución del año 2020 y se comenzó un proceso de crecimiento del financiamiento que pasó de \$39.833 millones en 2020 a \$82.783 millones en 2023, equivalente a un incremento del 108% en términos de la inversión real en ambos programas de infraestructura educativa. En este último periodo, la expansión de la oferta de edificios escolares se elevó en más de 1.362 acumulando un total de 64.047 establecimientos de gestión estatal y privada, información contenida en Claus (2024a; b).

Políticas de Educación Digital

Entre las políticas educativas de mayor nivel presupuestario en el ámbito de la cartera educativa nacional se ubica la política de educación digital orientada a la incorporación de Tecnologías de la Información y Comunicación en el sistema educativo y en particular orientado a la reducción de la brecha digital educativa. En el derrotero de la dinámica de la implementación de esta política y su financiamiento se pueden observar los vaivenes y tensiones en torno a transformar una iniciativa de política educativa en una política de Estado.

Como objetivo principal del Programa Conectar Igualdad (creado en 2010 mediante el Decreto N° 459/10) se estableció dotar de netbooks a todos los y las estudiantes del nivel secundario de gestión estatal en la República Argentina inspirado en el proyecto filantrópico internacional One Laptop Per Child (OLPC) bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner¹⁷.

La Fig. 5 presenta la evolución de la inversión educativa en las políticas de educación digital a lo largo de las distintas administraciones de gobierno. Desde la mirada integral del periodo, los niveles de financiamiento más significativos se registraron en los años 2011, 2013 y 2014, etapa en que se impulsó su implementación mediante la adquisición y distribución masiva de computadoras destinadas de manera personal a estudiantes y docentes de educación secundaria y formación docente¹⁸. A lo largo de los años 2010 y 2015, se entregaron más de 5.500.000 millones de netbooks [detallado en Claus (2024a; b)] con una inversión \$860.000 millones de pesos acumulada entre los años 2010 y 2015.



Fuente: Elaboración propia en base a información publicada en Claus (2024a; b).

Figura 5. Financiamiento de las Políticas de Educación Digital. Años 2010-2023 (En MM \$ constantes 2023).

Entre los años 2016 y 2019, cambió la administración del gobierno nacional implementando modificaciones en el diseño del programa que generaron impactos en su presupuesto y nivel de financiamiento. La administración de Conectar Igualdad se transfirió a la empresa pública Educ.ar SE, dependiente del Ministerio de Educación. En el año 2016, se relanzó el programa renombrándolo como Plan de Inclusión Digital Educativa y el Plan Nacional Integral de Educación Digital (PLANIED) mediante la resolución ministerial N° 1.536/2017. Durante el año 2018, se integraron ambas políticas mediante el Decreto N° 386 del poder ejecutivo nacional.

Entre 2016 y 2019 se reconfiguró el diseño del programa bajo la administración de gobierno, incorporando los niveles de educación inicial y primaria y proponiendo un rediseño del programa integral. Se dis continuó el modelo de provisión de Laptops 1 a 1 para orientar la provisión de dispositivos tecnológicos a los establecimientos educativos mediante un Aula Digital Móvil que incluían laboratorios de programación y robótica. En estos años, el financiamiento del programa registró una fuerte reducción, con una inversión de \$171.174 millones acumulada alcanzando su mínimo histórico de \$ 16.559 millones en el año 2019. Este rediseño de la política implicó que la provisión de netbooks para los cuatro años de gestión fueran de 822.758 dispositivos para los estudiantes de los distintos niveles educativos.

La política de Educación Digital durante los años 2020 y 2021, principal impacto de la pandemia COVID-19, la administración de Alberto Fernández, mediante resolución ministerial 106/20, creó el Programa “Seguimos Educando” que, en vista del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio afectó la distribución de netbooks y tablets del programa. Luego, mediante la Resolución 2437/21 se implementó la línea de acción “Equipamiento Juana Manso” en el marco del Plan Federal “Juana Manso”, para la distribución de netbooks a alumnos del nivel secundario de escuelas de gestión estatal bajo la modalidad 1 a 1 (una netbook para cada alumno restableciendo la política de Conectar Igualdad hasta el año 2015), a lo que se incorporó una netbook para uso docente por sección o curso. Asimismo, en el año 2022, mediante Decreto Nacional 11/22 “se creó” el Programa “Conectar Igualdad” con diversas líneas de acción y operativas. Para escuelas secundarias, estableciendo la entrega de netbooks bajo la modalidad 1 a 1 (una computadora para cada estudiante) y una netbook para uso docente por sección o curso, en escuelas de educación común y de educación especial de gestión estatal.

El financiamiento del programa para dicho periodo comenzó un proceso de recuperación del nivel de inversión y de la provisión y distribución de equipamiento. En efecto, la inversión acumulada alcanzó los \$270.760 millones equivalente a una variación del 58% respecto de la inversión previa entre los años 2016 y 2019. Respecto a la provisión de netbooks en los cuatro años de gestión fue de 2.396.135 dispositivos para los estudiantes y docentes de los distintos niveles educativos.

Políticas de Educación Técnico-Profesional

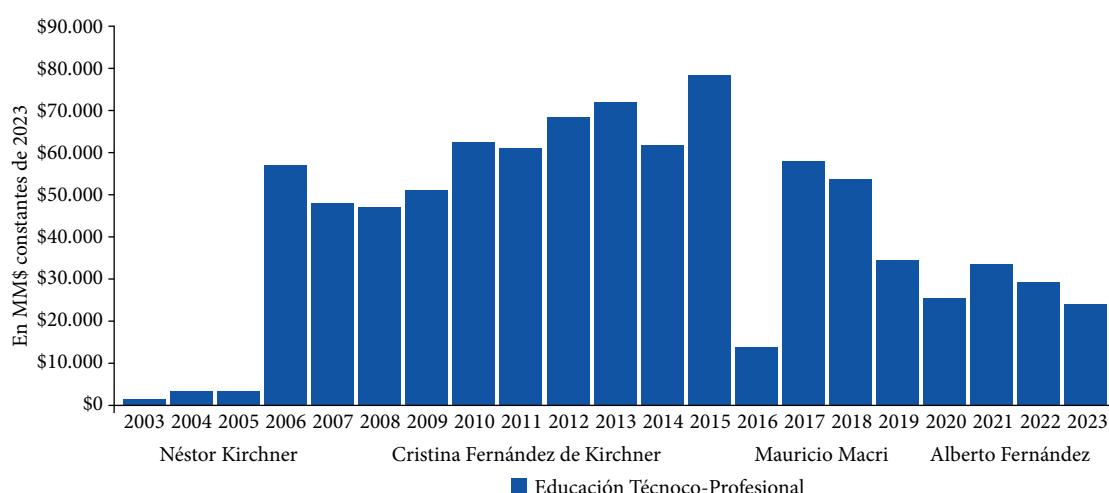
Las políticas educativas correspondiente a la modalidad de Educación Técnico-Profesional en la Argentina cobraron un inédito proceso de recuperación desde comienzos de los años 2000 como proceso de revitalización de una modalidad y subsector educativo deteriorado durante toda la década de los años noventa. En este sentido, el principal catalizador que dio origen a dicho proceso de reinstitucionalización de la ETP se ubica la sanción de la Ley de Educación Técnico-Profesional (Ley N° 26.058 - Argentina, 2005b) en el año 2005 (Almundoz, 2010).

Mediante esta Ley, se estableció un mecanismo para incrementar la inversión educativa nacional creando el Fondo Nacional para ETP con la finalidad de asegurar, en forma gradual y sostenida, la inversión

necesaria para el mejoramiento integral de la ETP en el sistema educativo federal. El Estado Nacional estableció una fuente de financiamiento que promovió la constitución de un fondo nacional con al menos el 0,2% del total de los ingresos corrientes consolidados previstos en el Presupuesto Anual del Sector Público Nacional¹⁹ estableciendo una polinómica elaborada por el INET y refrendada por resolución del Consejo Federal de Educación²⁰.

Los procedimientos de gestión del fondo se acuerdan en el Consejo Federal de Cultura y Educación como ejes estratégicos y líneas de intervención de política educativa. Los recursos se aplicarán a equipamiento, mantenimiento de equipos, insumos de operación, desarrollo de proyectos institucionales y condiciones edilicias para el aprovechamiento integral de los recursos recibidos acordes a los acuerdos alcanzados en el CFE y mediante dos tipos de instrumentos de implementación para la mejora: planes jurisdiccionales y planes institucionales²¹.

Como se presenta en la Fig. 6, en el periodo de gobierno que combinó a la administración de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, se invirtieron de manera acumulada más de \$543.692 millones de pesos en moneda constante durante los doce años que van desde 2003 a 2015. Registrando un incremento sistemático durante los años 2003 y 2013 representando el 89% del total de la inédita²² inversión en la Educación Técnico-Profesional. El proceso de implementación tuvo su correlato en que durante este periodo se financiaron un total de 21.256 planes de mejora (19.191 institucionales y 2.065 jurisdiccionales).



Fuente: Elaboración propia en base a información publicada en Claus (2024a; b).

Figura 6. Financiamiento de las Políticas de Educación Técnico-Profesional. Años 2003-2023 (En MM \$ constantes 2023).

Con el cambio de gobierno, entre 2016 y 2019, la administración de Mauricio Macri, reconfiguró la orientación del financiamiento sectorial. En particular, cobra particular contracción el financiamiento del año 2016, registrándose un recorte de la ejecución de los recursos del FONETP del 82% respecto del año 2015. Para los años subsiguientes, 2017 y 2018, el financiamiento resultó superior al de 2016 pero significativamente inferior a los años previos de la entonces administración. Finalmente, en el año 2019 se recortó el financiamiento en un 37% respecto del año 2018 producto de la profunda caída de los recursos fiscales del Estado Nacional. Como contrapartida del desfinanciamiento de la ETP, la contracción en el proceso de implementación de los planes de mejora resultaron significativos, durante este periodo se financiaron un total de 6.701 planes de mejora (4.295 institucionales y 2.406 jurisdiccionales).

Finalmente, la última administración de gobierno a cargo de Alberto Fernández, entre los años 2020 y 2023, osciló en un promedio de financiamiento anual de \$27.000 millones acumulando una

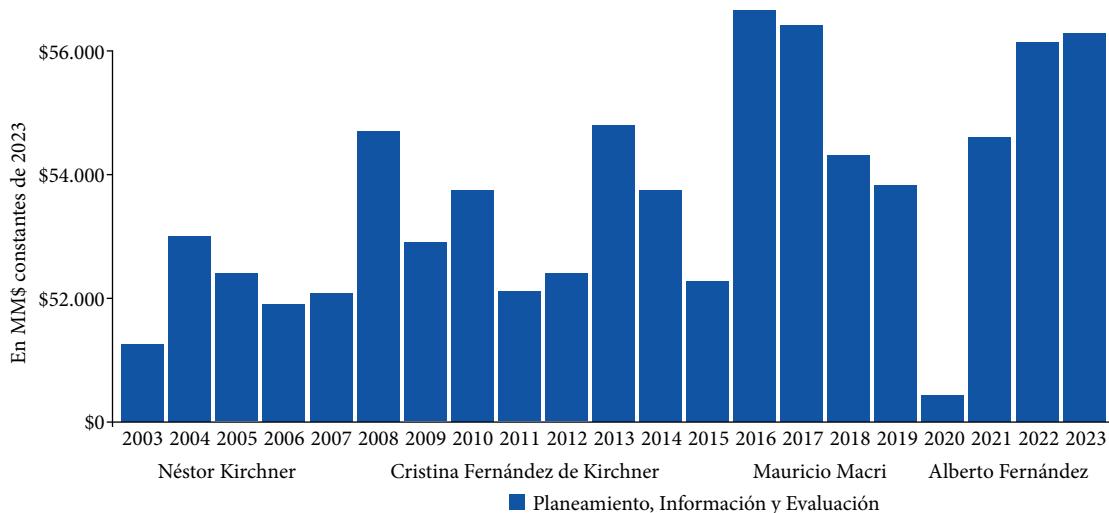
inversión total de \$110.464 millones para todo el periodo registrando una caída del 27% respecto del mismo promedio de la administración antecesora (\$151.332 millones entre 2016 y 2019). Asimismo, la dinámica de implementación de los recursos se implementó en un total de 5.990 planes de mejora (3.696 institucionales y 2.294 jurisdiccionales).

Políticas de Planeamiento, Información y Evaluación Educativa

La generación de los instrumentos de planeamiento educativo y los sistemas de relevamiento de información a nivel nacional fueron modificándose a lo largo del periodo que excede el alcance planteado para abordar la política de financiamiento de las acciones de planeamiento, información y evaluación del sistema educativo nacional. Por lo tanto, en esta sección se aborda en líneas generales el financiamiento destinado mediante el programa presupuestario de Planeamiento, Información y Evaluación persistente a lo largo de los años 2003 a 2023 que se destinó en grandes líneas a financiar acciones de fortalecimiento de las capacidades estatales de planificación y producción de los sistemas de información y evaluación educativa a nivel nacional.

El periodo de la administración de Néstor Kirchner, entre los años 2003 y 2007, se caracterizó por la renovación de la legislación educativa nacional estableciendo los lineamientos generales y programáticos en cada una de las leyes sancionadas. Entre dicho periodo, se implementaron los relevamientos anuales de información que contribuyen al sistema de información nacional y también dos operativos de evaluación de los aprendizajes denominados Operativos Nacionales de Evaluación 2003, 2005 y 2007. En este periodo, la política de financiamiento registró un incremento significativo en el año 2004 de \$3.000 millones, con una inversión promedio del periodo que osciló en promedio los \$2.170 millones. Durante este periodo se implementó un esquema de monitoreo del avance y cumplimiento de las metas educativas establecidas para la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo. El instrumento consistió en la firma concurrente entre ambos niveles de gobierno de Convenios Bilaterales donde se establecían metas de un conjunto de indicadores generales y la asignación de recursos. La pretensión de incorporar herramientas de planificación educativa registró sus limitaciones debido a que en la mayoría de las jurisdicciones provinciales se concretaron de manera ex post como mecanismo de rendición de cuentas de lo realizado.

Con la administración de Cristina Fernández de Kirchner, se fortalecieron los tres ejes de manera integral. En el año 2009, por Resolución del Consejo Federal de Educación 79 se creó el “Plan Nacional de Educación Obligatoria 2009-2012” estableciendo objetivos de política educativa según los niveles y modalidades establecidos por la Ley de Educación Nacional junto con la generación de Convenios Bilaterales firmados por ambos niveles de gobierno que permitieron monitorear el alcance de concreción de los objetivos planteados por la Ley de Financiamiento Educativo, entre los años 2006 y 2010, que establecían compromisos de acciones y recursos asignados de manera prioritaria. Asimismo, en el año 2012, mediante la resolución N° 188 del CFE se aprobó el “Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016” brindando continuidad a los instrumentos previos e incorporando la cuestión de la formación docente. Respecto a la producción de los relevamientos de información se sostuvo el Relevamiento Anual de Estadística, se comenzó a implementar el Sistema Nacional Integral Digital Educativo y se implementaron los Operativos Nacionales de Evaluación en los años 2010 y 2013, extendiendo su periodicidad a cada tres años y de manera muestral con escasos márgenes de difusión y desagregados públicos de los resultados obtenidos. Tal como se observa en la Fig. 7, el financiamiento se eleva durante los años de implementación de los operativos de evaluación junto con la realización de algunos censos de información específica (tales como el de Escuelas Rurales, Infraestructura Escolar y Docentes durante los años 2008 y 2009).



Fuente: Elaboración propia en base a información publicada en Claus (2024a; b).

Figura 7. Financiamiento de las Políticas de Planeamiento, Información y Evaluación Educativa. Años 2003-2023 (En MM \$ constantes 2023).

Bajo la administración de Mauricio Macri, se buscó la diferenciación sobre la calidad de la información y evaluación del sistema educativo nacional y entre los años 2016 y 2019, se buscó fortalecer la capacidad del planeamiento nacional y jurisdiccional junto con el fortalecimiento institucional de las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes. Dos aspectos destacables respecto al Planeamiento Educativo, es que el año 2016 se aprobó por unanimidad el último plan federal educativo “Argentina Enseña y Aprende 2016 y 2019” rubricando con las 24 jurisdicciones provinciales Convenios Bilaterales que incorporaron (a diferencia de su antecedente) métricas de Objetivos y Metas específicas a mediano y largo plazo para asignar el financiamiento por nivel de gobierno respectivamente rubricado en la resolución N° 285/16 del Consejo Federal de Educación. Asimismo, para fortalecer las capacidades estatales de los equipos técnicos en ambos niveles de gobierno, se impulsó en el mismo año 2016, la Escuela de Gobierno de Política Educativa que promovió formación inicial y continua situacional de alcance nacional y para todas las jurisdicciones provinciales. No obstante, las expectativas iniciales del instrumento de planeamiento educativo fueran desestimadas por la escala de implementación registrando escaso impacto en la política educativa en el esquema federal.

Respecto a la producción de información, tanto del relevamiento anual como de los aprendizajes, se definió realizar de manera censal y anual el operativo de Evaluación Aprender (que reemplaza al antiguo ONE) permitiendo su armonización a partir del año 2013 en adelante. Considerando la política de financiamiento de los ejes temáticos, tal como se presenta en la Fig. 7, sin dudas los años 2016 y 2017 fueron los picos máximos de inversión del Estado Nacional alcanzando un total de \$6.746 y 6.483 millones respectivamente.

Finalmente, en la última administración de gobierno a cargo de Alberto Fernández, entre los años 2020 y 2023, la política de financiamiento anual para los años 2022 y 2023 fue de \$6.216 y \$6.338 millones respectivamente, sosteniendo y continuando el operativo de evaluación Aprender, el relevamiento anual de información estadística y promoviendo la finalización del histórico sistema de información nominal SINIDE junto con mayores niveles de apertura de los recursos de información disponible en el portal oficial del Estado Nacional. En relación con el planeamiento educativo, en el año 2022, por Resolución N° 423 se publicaron los “Lineamientos Estratégicos para la República Argentina 2022-2027 por una Educación Justa, Democrática y de Calidad” con el horizonte de alcanzarse en el año 2027. No obstante, no se identificaron herramientas o instrumentos de planificación para la orientación de la implementación de la política educativa entre ambos niveles de gobierno.

A Modo de Conclusión

El análisis de las políticas educativas nacionales y su financiamiento durante los años 2003 y 2023 el sistema educativo de Argentina ilumina las tendencias diferenciadas en cada una de las administraciones de gobierno. La evidencia de la información del presupuesto nacional ejecutado permitió trazar la cronología anual para los principales programas presupuestarios a lo largo del periodo.

La mirada de largo plazo permite identificar las continuidades y rupturas en la implementación de las políticas educativas y su financiamiento en cada una de las administraciones de gobierno como representación de la ocupación del poder de la política en el Estado Nacional. Esta representación se analiza a la luz de la acción estatal de las políticas educativas y el nivel de financiamiento respectivamente.

En la interpelación analítica del juego de la política y la asignación de los recursos queda ilustrado el carácter discrecional de la acción estatal a nivel nacional dando cuenta de la posibilidad y potencialidad que cuenta el Estado Nacional para impulsar políticas que promuevan la disminución de las brechas estructurales de la inversión educativa en el Sistema Educativo Nacional.

Como se demuestra que la representación de la ocupación del Estado es resultado de la disputa del poder en la arena política en cada administración de gobierno, surge que durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) las políticas se caracterizaron por la transformación de la legislación educativa con un perfil de políticas educativas distributivas regulatorias en un proceso de transición. Posteriormente, bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015), se transitó hacia la notoria orientación de las políticas educativas redistributivas orientadas a la expansión de la inclusión y equidad educativa plasmadas en el cambio regulatorio previamente sancionado.

La principal ruptura en la trayectoria de las políticas educativas del Estado Nacional irrumpió bajo las políticas del gobierno de Mauricio Macri (2016-2019), orientadas hacia la descentralización y contracción de la acción estatal nacional principalmente durante los dos últimos años en el cual se fortaleció la desarticulación de las políticas educativas y el desfinanciamiento institucional de las principales políticas educativas analizadas.

Durante la administración del gobierno de Alberto Fernández (2020-2023), se registró un hecho inédito como fue la Pandemia #COVID19 que incidió en sus políticas educativas orientadas hacia la recuperación del rol nacional en el sistema educativo, pero sin eludir las propias tensiones en el impulso a las políticas educativas y su financiamiento.

Finalmente, la compleja trama del vínculo entre la decisión de política educativa y el financiamiento educativo permiten traducir la concepción teórica de los discursos políticos en relación con la praxis de la implementación práctica de la gestión de gobierno y su relación con los niveles de inversión en las políticas educativas nacionales. Como mencionamos, la compleja relación entre política, planificación y gobierno plantean los márgenes de posibilidad de la acción de política educativa para el efectivo pleno derecho a la educación que cada administración de gobierno desarrolló durante los últimos veinte años en la educación de Argentina.

Notas

1. Las Leyes de Educación Nacional N° 26.206 (Argentina, 2006) y Financiamiento Educativo N° 26.075 (Argentina, 2005a) establecen que es el Estado, en los distintos niveles de gobierno, el principal responsable por la administración, organización y financiamiento independientemente de la administración de las instituciones educativas de los distintos niveles y modalidades de la Argentina.

2. La selección de los diez (10) Programas Educativos Nacionales representa en conjunto a las principales políticas educativas y su financiamiento a lo largo de los veinte años representando más del 97% en promedio del total de los recursos destinados por el Estado Nacional a la educación básica no universitaria del sistema educativo nacional. El restante 3% se distribuye en programas correspondientes a Acciones Centrales, Cooperación e Integración Educativa Internacional, Fortalecimiento Territorial y Acompañamiento de Organizaciones Educativas y Transferencias y Erogaciones Varias.
3. El organismo principal de la administración pública del Estado Nacional a cargo de las políticas educativas nacionales corresponde al ex el Ministerio de Educación vigente hasta el año 2023. Históricamente, el Estado Nacional impulsó diversas reparticiones ministeriales políticas educativas que junto con las competencias del Ministerio fueron diferenciadas respecto a la finalidad y función, pudiendo incorporar en determinados años Ciencia y Tecnología y Deportes y Cultura. Actualmente, desde el año 2024, es una Secretaría de Educación dependiente del Ministerio de Capital Humano. No obstante, se optó por unificar la denominación de organismo ministerial para facilitar la interpretación del objeto de estudio del artículo y se respetaron las imputaciones de los programas presupuestarios a lo largo del periodo entre los años 2003 y 2023.
4. Para la construcción de los ejes de análisis se reconstruyó la serie del presupuesto devengado (ejecutado) de los programas presupuestarios del presupuesto nacional independientemente de la denominación de la autoridad ministerial o responsabilidad organizacional de los programas presupuestarios correspondiente a cada uno de los años comprendidos en el periodo entre 2003 y 2023
5. Para expresar en moneda homogénea el análisis del financiamiento de los programas educativos nacionales se utilizó un empalme del promedio anual del índice de precios al consumidor (IPC) nacional contemplado para los años 2003-2007 y 2016-2023 publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de la República Argentina y para el periodo 2008-2015 se utilizó el IPC-9 Provincias y de Consultoras Privadas. La serie de IPC promedio anual para el periodo 2003-2023 resulta congruente con las cifras de inflación registradas en diversos estudios de análisis publicados por la autoría. Asimismo, se deja de manera expresa la constancia de que todos los valores económicos se expresan en millones de pesos constantes del año 2023. Para evitar reiterarlo a lo largo del artículo siempre se alude a millones de pesos de moneda homogénea del año 2023, descontando la inflación promedio anual de cada año respectivamente entre los años 2003 y 2023, presentada en Claus (2024a; b).
6. Corresponde al financiamiento de un programa que contiene dos actividades presupuestarias, la del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y la de Compensación Salarial Docente (PNCSD), ambas proveen recursos para el pago de salarios docentes dependientes de las jurisdicciones provinciales y de las fuerzas de seguridad y defensa dependientes del Estado Nacional.
7. Corresponde al programa de Acciones de Formación Docente a cargo del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD), cuya responsabilidad consiste en desarrollar acciones de coordinación, planificación y fortalecimiento de formación docente brindada en los institutos de nivel superior no universitario dependientes de las jurisdicciones provinciales (subnacionales).
8. Para profundizar ver en Claus (2017) y Claus y Sánchez (2019).
9. Corresponde al programa que organiza y/o complementa las acciones pedagógico-curriculares llevadas adelante en las provincias. Las políticas socioeducativas, orientadas a la compensación de las desigualdades entre alumnos e instituciones educativas en el territorio nacional y al fortalecimiento de trayectorias estudiantiles de inclusión educativa.

10. Corresponde al programa que se prevé un conjunto de acciones de fortalecimiento y mejoras de la enseñanza y los aprendizajes, a partir del desarrollo de las siguientes líneas de despliegue federal tales como a) Promoción de la Lectura con el Plan de Lecturas; b) Provisión de Textos Escolares; c) Acciones de Difusión Pedagógica, entre otras.
11. Corresponde al programa de financiamiento de las Becas a Estudiantes de distintos niveles de formación, mediante la asignación, gestión y acompañamiento de estipendios económicos diseñados para fortalecer el acceso, la permanencia y la finalización de la escolaridad obligatoria y la educación superior, tanto no universitaria como universitaria. Además, contempla líneas de Educación y Trabajo, correspondientes a la Formación Profesional en general y en particular, la formación de Enfermería, junto con los estudios de posgrado e idiomas a nivel nacional y en el extranjero.
12. Para profundizar las líneas de intervención de políticas educativas ver en Ministerio de Educación (2015).
13. El Plan de Lectura y Provisión de Textos Escolares se comenzó a implementar desde el año 2003 y registró un acumulado de entrega de textos para los niveles de educación inicial, primaria y secundaria que alcanzaron los 8 millones entre 2003 y 2007, 46 millones de textos entre 2008 y 2015, 8 millones entre 2016 y 2019 y los 45 millones durante 2020 y 2023 según información publicada por la Contaduría General de Nación, Informes al Congreso Nacional y Publicaciones Oficial del Ministerio de Educación de la Nación (Información detallada en Claus (2024a; b)).
14. Desde el lanzamiento del programa, las líneas de becas se priorizaron hacia la finalización de los estudios de educación Primaria y Secundaria y apoyo a estudios superiores universitarios en Universidades Nacionales. Durante los años 2016 y 2019, se expandió las líneas del programa incorporando incentivos a carreras estratégicas establecidas junto con la carrera de enfermería. Durante los años 2020 y 2023, se sostuvieron estas líneas de becas y se incorporó la línea de Progresar Trabajo destinada cursos y ofertas de formación profesional.
15. Corresponde al programa que financia intervenciones edilicias para el mejoramiento de la infraestructura escolar mediante la construcción de nuevos edificios u obras de ampliación y refacción de edificios; la compra de equipamiento y la provisión de servicios básicos.
16. Corresponde al programa cuyas acciones se centran en la ampliación de la cobertura de Escuelas de Nivel Inicial (de 3 a 5 años) cuya demanda, particularmente por el incremento de la matrícula en las salas de 3 y 4 años que se vienen expandiendo.
17. La implementación del Programa Conectar Igualdad se implementó desde sus comienzos en la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). El programa comenzó con la compra y distribución de una laptop con materiales pedagógicos y bibliotecas digitales para cada estudiante y docente de educación secundaria y formación docente, extendiéndose hasta el año 2015.
18. Un hecho importante de la implementación del programa se registró mediante el Decreto N° 76 del año 2011, estableciéndose la cesión definitiva de las computadoras a aquellos estudiantes que culminaran la educación secundaria (Claus, 2024a; b).
19. Los recursos de este fondo son adicionales a los recursos del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) como área responsable de la ETP en el Ministerio de Educación de la Nación. La Ley establece que se podrán incorporar aportes de personas físicas y jurídicas, así como de otras fuentes de financiamiento de origen nacional o internacional.
20. Los criterios objetivos para la distribución entre las jurisdicciones provinciales se establecieron en función de un coeficiente de distribución del fondo que consta de dos componentes que dan cuenta tanto del tamaño del sector educativo de referencia como de la situación educativa (70%) y socioeconómica (30%) (Argentina, 2005b).

21. La diferenciación de los instrumentos de planeamientos consisten en que, los planes jurisdiccionales, son las autoridades de las jurisdicciones provinciales las encargadas de solicitar financiamiento para diversos ejes programáticos que se aprueban por resolución del Consejo Federal de Educación y, los planes institucionales, son responsables las instituciones educativas del universo de la Educación Técnico-Profesional que solicitan recursos y financiamiento como estrategia de actualización de los planes curriculares, fortalecimiento de proyectos escolares específicos para mejora de las condiciones escolares y de calidad educativa. En este marco se implementó un Registro Federal de Institucionales junto con un Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones junto con Marcos de Referencia Sectoriales que orientan la mejora institucional de las instituciones educativas y las jurisdicciones provinciales.
22. Un dato de referencia para sostener que durante el año 2006 se invirtieron \$57.507 millones de pesos constantes, cifra que superó a la inversión acumulada durante los años de toda la década previa entre los años 1995-2005 (\$39.712 millones).

Disponibilidad de Datos de Investigación

Los datos están disponibles en el Zenodo: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13308358>

La fuente de información de los datos de origen se encuentra disponibles en: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos>

El IPC utilizado corresponde a: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13328121>

Referencias

- ABAD, S.; CANTARELLI, M. **Habitar el Estado Pensamiento estatal en tiempos a-estatales**. Buenos Aires: HYDRA, 2012.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **Problemas Públicos y la Agenda de Gobierno**. Cidade del Mexico: MAPorrúa, 2013a
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **El estudio de las Políticas Públicas**. Cidade del Mexico: MAPorrúa, 2013b.
- ALMANDOZ, M. R. Políticas para la educación técnico profesional en la Argentina. **Educación y trabajo: articulaciones y políticas**, p. 233-274, 2010.
- ALVAREZ, F. Evolución de los salarios docentes en las dos últimas décadas. **Entrelíneas de la Política Económica**, a. 4, n. 25, 2010.
- ARGENTINA. **Ley de Educación Nacional N° 26.206**. 2006.
- ARGENTINA. **Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075**. 2005a.
- ARGENTINA. **Ley de Educación Técnico-Profesional N° 26.058**. 2005b.
- BERNAL, M. RODRÍGUEZ ALBA, J. **Políticas públicas en Argentina: Debates pendientes y nuevas agendas**. Córdoba: Editorial de la UNC, 2023.

BERNAL, R. M.; VERRI, R.; BELANTI, M. F. Federalismo educativo y relaciones intergubernamentales. In: BIZARRO V.; BERNAL, R.M. (org). **Un federalismo en pausa:** normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina. Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, 2020. p. 121-164.

CLAUS, A. La Paritaria Nacional Docente y la política de Salarios Mínimos Docentes en la Argentina entre 2005 y 2016: Impacto, limitaciones y desafíos. **Revista Estado y Políticas Públicas**, v. 5 n. 9, p. 193-219, 2017.

CLAUS, A. La relación fiscal-educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos. **Fineduca - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 9, n. 16, p. 1-16, 2019. <https://doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v9-90913>

CLAUS, A.; SÁNCHEZ, B. **El financiamiento educativo en la Argentina:** balance y desafíos de cara al cambio de década. Documento de Trabajo N° 178-DT-EDU. Buenos Aires: CIPPEC, 2019.

CLAUS, A. La desigualdad estructural de la inversión educativa por alumno en Argentina entre 1991-2019. **Fineduca - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 10, n. 36, p. 1-23, 2020. <https://doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-107666>

CLAUS, A.; BUCCIARELLI, M. E. **El financiamiento educativo en la Argentina:** El desafío de la equidad bajo un esquema federal. Documento de Trabajo N° 194. Buenos Aires: CIPPEC, 2020.

CLAUS, A. **El presupuesto educativo abierto en Argentina:** ¿Cómo financiar el ODS4 de la Agenda 2030? En Gobierno abierto y Ciudadanía en el centro de la gestión pública. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/114). Santiago: CEPAL, 2021.

CLAUS, A. **Anexo I y II - El financiamiento de las Políticas Educativas Nacionales en Argentina entre 2003 y 2023** Claus, Agustín. Zenodo, 2024a. <https://doi.org/10.5281/zenodo.13308358>

CLAUS, A. **IPC Claus.** Zenodo, 2024b. <https://doi.org/10.5281/zenodo.13328121>

DUBET, F. **Repensar la justicia social:** contra el mito de la igualdad de las oportunidades. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.

FELDFEBER, M. GLUZ, N. Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina. **Revista Estado y Políticas Públicas**, n. 13, p. 19-38, 2019.

FRASER, N. ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era “postsocialista”. **New Left Review**, n. 1, p. 126-155, 2000.

LOWI, T. American Business and Public Policy Case Studies and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964. <https://doi.org/10.2307/2009452>

MATUS, C. Planificación y gobierno. **Revista de la CEPAL**, v. 1987, n. 31, p. 161-177, 1987. <https://doi.org/10.18356/e00423c2-es>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. **Apoyo y acompañamiento socioeducativo para la infancia, la adolescencia y la juventud.** Buenos Aires: Ministerio de Educación, 2015.

RIVAS, A.; DBORKIN, D. **¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina?** Documento de

Trabajo N° 162. Buenos Aires: CIPPEC, 2018.

TERIGI, F. Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Documento de Análisis N° 16. Argentina: Fundación Friedrich Ebert, 2016.

Sobre el Autor

MAGISTER en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental y Licenciado en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de posgrado en Economía y Administración de la Educación de la maestría de Ciencias Sociales con orientación en Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Docente universitario en Gobierno, Administración y Planeamiento de la Facultad de Pedagogía y Educación de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Fue director nacional de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación Nacional. Investigador independiente y autor de varios capítulos de libros y múltiples artículos de divulgación científica. Posee una trayectoria laboral especializada en planeamiento, administración y economía de la educación.

Recibido: 15 mayo 2024

Aceptado: 27 jul. 2024