

**I ENCUENTRO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN**

**Espacios de investigación y divulgación.**

**29, 30 y 31 de octubre de 2014**

**NEES - Facultad de Ciencias Humanas – UNCPBA**

**Tandil – Argentina**

*IV.III. Gobierno, políticas y prácticas de inclusión social y educativa*

**Ley de Financiamiento Educativo: ¿punto de partida para la inclusión social y educativa?**

Correa, Natalia (Núcleo de Estudios Educativos y Sociales-  
Facultad de Ciencias Humanas – UNICEN)

[natalia\\_correa25@yahoo.com](mailto:natalia_correa25@yahoo.com)

## **Introducción**

En los primeros años del siglo XXI, ante en un contexto de falta de legitimidad social del proceso de reforma de los '90 y una crisis económica y política que atravesaba al país, se sancionaron la Ley de Educación Técnica Profesional n° 26058/05, la Ley de Financiamiento n° 26.075/05 y luego la nueva Ley de Educación Nacional n° 26.206/06 derogando la Ley Federal de Educación n° 24.195/93.

El financiamiento de la educación ha sido históricamente un espacio de pujas a partir del cual se han definido diferentes tensiones que enmarcaron el desarrollo de nuestro sistema educativo.<sup>1</sup>

En la década de los '90, la cuestión del financiamiento se reflejó en todo el proceso de reforma del estado donde el desarrollo de estrategias de corte neoliberal, desde la década de los '70, pugnaron por el corrimiento del estado impulsando la no intervención estatal en la economía, la reducción del gasto público, el ajuste fiscal y el aplacamiento de procesos inflacionarios. Al estado le cabía una función supletoria, compensatoria de la acción de los particulares que implicó el avance de las privatizaciones. Específicamente, en lo educativo con la sanción de la Ley de Transferencia n° 24049/92, que culminó un proceso iniciado en la década de los '50, se finalizó con el proceso de provincialización de las obligaciones educativas el cual respondió a urgencias fiscales de la Nación generando la dispersión de tantos sistemas educativos provinciales como jurisdicciones existentes y su desarrollo dispar en relación a la dificultad de que las provincias menos desarrolladas pudieran asegurar, con recursos propios, una provisión similar a las de aquellas de mayor desarrollo sin contar con la asistencia de la Nación. Con la Ley Federal de Educación se explicita el corrimiento del estado nacional en su responsabilidad educativa dado que no se lo define como garante de impartir y asegurar las condiciones materiales para el cumplimiento del derecho ciudadano a la educación, se fomenta el avance de otros agentes educativos dando lugar a la privatización de la educación y se le asigna una acción complementaria en aquellas escuelas que demuestren o visibilicen una necesidad o carencia, compensando ante la emergencia educativa a través del desarrollo de políticas focalizadas. (Correa, N. y Giovine, R.; 2010)

Este contexto de crisis incluía una doble complejidad entrelazada que vincula lo social y lo educativo como un emergente a enfrentar de manera conjunta. La fuerte crisis

social, producto de las desavenencias políticas, económicas y también educativas tras la reforma producida en los años '90, y al mismo tiempo la crisis educativa consecuente de las características propias del sistema vigente y de un escenario social altamente fragmentado. De esta manera, se encuentra lo social y educativo como las 2 caras de una crisis que sucumbe a nuestro país.

La articulación de ambos planos de crisis nos lleva a analizar el rol del estado en tanto actor clave que posee capacidad de construir y demostrar poder hacia adentro y hacia fuera, institucionalizar y mantener el monopolio de la fuerza, así como crear una identidad colectiva a través de una serie de instituciones organizadas a través de un orden jurídico, con estructuras y niveles de gobierno que se constituyen del propio proceso de construcción social en procura del bien común. (Ozslak, 1997)

En trabajos anteriores<sup>ii</sup> se ha señalado que en el nuevo marco legal, se destaca un reposicionamiento del estado, un mayor nivel de intervención al mismo tiempo de recuperar la política el espacio perdido. Es así que se percibe este nuevo rol del estado como actor clave en la articulación de las políticas educativas, sociales y económicas, que sea el garante del derecho de enseñar y aprender, asumiendo un papel más activo ante la fragmentación social (Giovine, R; Martignoni, L y otros; 2008).

Desde este lugar, la sanción de una Ley de Financiamiento Educativo nos lleva a considerar que, en primer lugar, se establece una definición en las responsabilidades de cada nivel del estado, pero al mismo tiempo, en la emergencia de un nuevo contexto que intenta “refundar el sistema educativo”, se presume que el estado nacional propone un reposicionamiento de su rol, asumiendo obligaciones diferentes a las que mantenía formalmente. De esta manera, se plantea como hipótesis que la ley al mismo tiempo que buscó establecer el marco financiero de la educación argentina, introdujo la premisa de la inclusión social y educativa oponiéndose categóricamente a un período de insatisfacción social, política y educativa. Enfrentar, como dice Senén González (2008), “...la complejidad del contexto sociopolítico, en términos de necesidades postergadas y de satisfacción de demandas de actores sociales” (p. 85).

En este sentido, el trabajo se propone analizar el rol asignado al estado nacional en la Ley de Financiamiento Educativo en tanto marco de posibilidades para el desarrollo de

políticas y prácticas sociales y educativas. Se busca establecer la vinculación entre lo social y educativo y en ello el rol del estado en la ley.

### **La Ley de Financiamiento Educativo**

La Ley de Financiamiento Educativo n° 26.075 del año 2005 constituyó en nuestro país un novedoso marco normativo en la historia del sistema educativo nacional.

En sus 19 artículos definió un nuevo sistema de organización del financiamiento educativo con participación del nivel nacional y provincial del estado. La cuestión central referida al financiamiento fue la definición de la meta de aumento gradual de la inversión educativa entre 2006 y 2010, hasta alcanzar el 6% del Producto Bruto Interno (PBI).

Para ello, en el artículo 5° se establecieron las responsabilidades financieras tanto del estado nacional como las provincias a través de una fórmula con la que se calculan los montos a aportar por cada nivel. Así, el aumento presupuestario para educación es aportado un 60 % por las provincias y un 40 % por la Nación y los fondos derivan del Presupuesto Nacional, en el caso del Estado Nacional, y en el caso del 60 % correspondiente a las provincias se obtienen del aumento en la disponibilidad de recursos fiscales. Es decir, que se le da asignación específica<sup>iii</sup> a educación a una parte del incremento de recursos que percibirán las provincias en virtud del crecimiento de la economía y, por lo tanto, de su masa coparticipable. Define que ese incremento de los recursos, en el caso de las provincias, "se destinará prioritariamente a mejorar las remuneraciones docentes".

El debate sobre este punto acarreó diferentes posiciones en torno a la legalidad o no de asignar destino a los recursos de las provincias sobre la base de una particular concepción de federalismo que subyace. Sin embargo, este no es el punto que analizaremos en este trabajo dado que nuestro propósito se centra en recuperar el rol que asume el estado nacional en tanto esa necesidad de articular lo social y educativo producto de la crisis vigente.

La búsqueda de analizar este reposicionamiento del rol del estado nacional a través de las características y responsabilidades que lo definen en tanto marco de posibilidades para el desarrollo de políticas y prácticas sociales y educativas exige observar no sólo las metas financieras sino, particularmente, las metas educativas que explicita el texto legal.

En el artículo 2° establece como objetivos generales a todos los niveles:

- Garantizar un mínimo de 10 años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes. (inc. b)
- Asegurar la inclusión de niños y jóvenes con necesidades educativas especiales. (inc. b)
- Erradicar el analfabetismo. (inc. d)
- Mejorar la calidad y equidad en todos los niveles y modalidades, garantizando la apropiación de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios. (inc. e)
- Expandir la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación. (inc. f)
- Extender la enseñanza de una segunda lengua. (inc. f)
- Incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento. (inc. g)
- Priorizar los sectores más desfavorecidos. (inc. a, b y c)
- Fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema. (inc. d)

En el mismo artículo se explicitan objetivos en los diferentes niveles educativos así como para la carrera docente, el sistema universitario y el sistema científico tecnológico.

Para el nivel inicial:

- Incluir al 100% de los niños de 5 años de edad. (inc. a)
- Asegurar la incorporación de los niños y niñas de TRES y CUATRO años priorizando los sectores más desfavorecidos. (inc. a)

Para la educación básica, nivel primario:

- Lograr que, como mínimo, el 30% de los alumnos tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores más desfavorecidos. (inc. b)

Para el nivel medio y terciario:

- Avanzar en la universalización del nivel medio, incorporando a quienes no se encuentran escolarizados. (inc. c)
- Fortalecer la educación de jóvenes y adultos. (inc. d)
- Fortalecer la educación técnica y la formación profesional a través de la modernización y vinculación con la producción y el trabajo. (inc. g)

En relación a la carrera docente:

- Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo. (inc. h)

- Jerarquizar la carrera docente. (inc. h)

- Fortalecer y mejorar la calidad de la formación docente inicial y continua. (inc. h)

Para el sistema universitario:

- Fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación en el sistema universitario nacional. (inc. i)

Para el sistema científico tecnológico:

- Jerarquizar la investigación científico tecnológica. (inc. j)

- Garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos. (inc. j)

Se puede afirmar que las metas educativas tienden a garantizar la inclusión y permanencia escolar en niños, niñas y jóvenes que viven por debajo de la línea de la pobreza, erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema, constituyendo un conjunto amplio de objetivos que expresan la orientación de la política educativa nacional.

Para ello, el estado nacional asume nuevas obligaciones, financieras respecto a la inversión presupuestaria, y educativas respecto de su lugar como articulador y coordinador en la definición de metas para cada jurisdicción y supervisor en el cumplimiento de las mismas. La apelación a este nuevo rol del estado nacional en educación se destaca en el tratamiento parlamentario en la Honorable Cámara de Senadores de la Nación. Entre algunas intervenciones se extrae la siguiente:

“...quiero destacar una cuestión que me parece central: el papel activo del estado en el desarrollo de las políticas públicas de la educación en todo el territorio nacional. Estamos en un escenario que demanda, mucho más que en el pasado, una acción pública destinada a promover mayor participación, pero también mayor homogeneidad en los resultados y mayor cohesión nacional en el sistema educativo. Este rol activo del Estado en la educación que sostenga la expansión de la cobertura educativa, el mejoramiento de los resultados de aprendizaje y las políticas de renovación curricular que permitan conocimientos relevantes para el desempeño ciudadano, sólo será sustentable si va

acompañado por estrategias de crecimiento coherentes con estas políticas educativas.” (Gallego, 2005)

Aquí se observa la definición de un papel activo del estado nacional que en articulación con políticas de crecimiento<sup>iv</sup> promueva la inclusión educativa a través de mayor participación y homogeneidad en los resultados, la extensión de la cobertura educativa y de promover mayor cohesión nacional frente a ese escenario de fragmentación, de crisis educativa y social heredada de la década anterior.

Ahora bien, la ley propone un cambio en el rol del estado nacional y metas a cumplir pero ¿qué elementos arroja para lograr los objetivos tanto financieros como educativos propuestos?

Respecto de las financieras se explicitan claramente en el texto legal junto a los mecanismos y herramientas para su alcance. El mecanismo clave para el logro de los objetivos sitúa al estado en un rol de proveedor y sostenedor de la educación a través de las provisiones presupuestarias de cada uno de los niveles del estado. Como herramientas se establece la asignación específica sobre las transferencias de recursos que reciben las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través del sistema de Coparticipación Federal de Impuestos y la política salarial del estado nacional para el sector docente que incluye la colaboración a través del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente (art. 9º, 10º y 19º)

Como se mencionó, el sistema de organización de recursos al cual estarán sujetas las provincias, distribuye la responsabilidad en educación con la obligación de la Nación de aportar un 40% y las jurisdicciones un 60% (art. 5º y 6º), tendiendo a alcanzar el 6% del PBI para el año 2010.

Las metas educativas, en cambio carecen de esas especificaciones en el texto de la ley por lo cual se proponen otros instrumentos que permitan su implementación y alcance. Estos instrumentos parten de la formalización de los *convenios bilaterales* a rubricar entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los que se explicitarán las metas anuales a alcanzar en cada jurisdicción en función de los objetivos educativos considerados en la ley. (art. 12º)

Los convenios bilaterales se transforman en compromisos asumidos por las jurisdicciones a cuyo cumplimiento se encuentra condicionado el acceso a los recursos previstos en los presupuestos de la Administración Pública Nacional. (art. 15°)

Asimismo, otro instrumento en el que se anclaron los objetivos educativos presentes en la ley fueron los diversos programas nacionales que se impulsaron.

Luego de la provincialización de los servicios educativos, donde las jurisdicciones destinan la mayor parte de sus recursos a financiar la estructura del sistema, los programas educativos<sup>v</sup> se constituyeron en una herramienta clave del estado nacional para llevar adelante políticas educativas nacionales y, en algunos casos, incidir en las políticas provinciales, a la vez que fortalecer el cumplimiento de los objetivos incluidos en la ley. (Vera y Bilbao, 2010)

A partir del artículo 10° se comienza a ver cómo se va ubicando el estado nacional, en tanto autoridad de aplicación de la ley a través del Ministerio de Educación, en un actor protagónico en el diseño, la planificación y evaluación de las políticas educativas a implementarse en las diferentes jurisdicciones. De esta manera se establece la necesidad de definir conjuntamente los objetivos y metas a cumplir por las provincias y las condiciones para obtener los aportes del Presupuesto Nacional. Asimismo, el estado nacional se reserva el derecho de llevar adelante mecanismos de control de la distribución de los fondos condicionando la transferencia al cumplimiento de las metas pautadas en los convenios bilaterales entre el Ministerio y las provincias (artículos 14°, 15°, 16°, 17° y 18°). Es sabido que aun realizando los esfuerzos presupuestarios que la ley establece, las jurisdicciones más débiles o las que cuentan con ingresos fiscales más escasos, no podrían alcanzar por sí mismas los pisos de igualdad salarial y educativa que se fijaron a nivel nacional, recayendo en un incumplimiento de la ley.

Suasnábar (2010), sostiene que en el discurso educativo oficial aparece la idea de estado garante que cambia su sentido original<sup>vi</sup>, que se erige en la ruptura de un pasado –los ‘90- y la proyección de un futuro –el reforzamiento de su carácter centralizador en la definición política educativa:

“es un Estado **nuevo, distinto**, que produce una cesura con el pasado reciente e inaugura una nueva etapa cuyo punto cúlmine se encuentra tanto adelante, en el futuro de ‘una educación de calidad para todos’, como en el

pasado más lejano, el de un proyecto fuerte de nación (desde Sarmiento al bicentenario)... necesita ser **fuerte** en cuanto a su capacidad de toma de decisiones y en cuanto a los recursos que controla para la efectivización de sus decisiones. **Fuerte** también en términos relativos: si se comparan las atribuciones que tiene el nivel nacional con las que se le reservan a los niveles provinciales... el Estado nacional es un estado que dirige desde arriba, controla, indica, determina” (p.58).

De esta manera, el estado nacional se ubica como actor clave para el cumplimiento de las metas financieras y educativas formuladas en la Ley de Financiamiento Educativo, por un lado provee parte de los recursos financieros y por otro coordina y supervisa la ejecución de las acciones tendientes al cumplimiento de las metas educativas a través de los convenios bilaterales y desarrolla acciones propias y directas a través de los programas educativos nacionales.

### **A modo de cierre**

Tal como dice Giovine (2007), la Ley de Educación Técnica como así también la Ley de Financiamiento Educativo, intentan llenar *“espacios vacíos”*, y dar fácilmente respuesta a demandas de sectores que quedaron relegados en el “pacto educativo de los noventa”, el momento de discusión de las normas estaba signado por una estrategia macropolítica de *“refundar el sistema”*, con lo cual más allá de la pretensión de “transformación” se intentó legitimar una “nueva discursividad y nuevas formas de pensar y materializar la relación estado, sociedad, individuo y educación”.

Asignar mayores recursos a educación es una condición necesaria pero no suficiente para el logro de la inclusión educativa.

En este sentido, la ley define una mayor asignación presupuestaria por parte del estado nacional otorgándole un rol de proveedor y sostenedor del sistema educativo, y al mismo tiempo, establece los objetivos educativos a alcanzar.

A través de los convenios bilaterales y los programas educativos mencionados en el apartado anterior, se visualiza ese lugar estratégico que ocupa el estado nacional en la búsqueda de articular lo educativo y lo social, al mismo tiempo que éstos se convierten en

los dos instrumentos primordiales diseñados para favorecer la implementación de la ley en sus metas educativas.

En este sentido, la ley de Financiamiento Educativo arroja un marco propositivo para la inclusión social y educativa a través de definir al estado nacional en un lugar protagónico en el diseño, la planificación y evaluación de las políticas educativas a implementarse en las diferentes jurisdicciones. Se presenta ese estado “nuevo, distinto” que analiza Suasnabar (2010) que ocupa el lugar de prestador, garante, proveedor y sostenedor de la educación.

La Ley Nacional de Educación, sancionada un año más tarde, refuerza el rol del estado nacional y profundiza y amplía las metas educativas proponiendo claramente la inclusión educativa a través de políticas universales (art. 11º), el acceso a todos los ciudadanos a la información y al conocimiento (art.7º), la igualdad de oportunidades y resultados educativos asegurando la provisión de textos escolares y otros recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos (art. 80º).

## **Bibliografía**

- CORREA, N. y GIOVINE, R. (2010) ¿De la subsidiariedad a la principalidad del estado en la reforma educativa de este nuevo siglo? Ponencia presentada en *VI Jornadas de Sociología: “Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario. Reflexiones desde las Ciencias Sociales”*, Universidad Nacional de La Plata.
- CORREA, N. y SUASNABAR, J. (2007) “Nueva Ley de Educación Nacional: ¿Inicio o fin de un nuevo proceso de reforma educativa?” Presentado en el *4º Congreso Nacional y 2º Internacional de Investigación Educativa “Sociedad, Cultura y Educación. Una mirada desde la desigualdad educativa”*. 18 al 20 de Abril de 2007, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue, Cipolletti, Río Negro, Argentina.
- GIOVINE, R. y MARTIGNONI, L. y equipo (2008) *Políticas educativas e instituciones escolares en Argentina*. Editorial UNCPBA (en prensa). Tandil, Buenos Aires
- KISILEVSKY, M., (2000) *Génesis y contexto de la descentralización educativa en la Argentina*. Ministerio de Educación Argentina, Buenos Aires, Argentina.
- MORDUCHOWICZ, A. (2001) “(Des) regulación y financiamiento de la educación privada en Argentina” en: *Educación privada y política pública en América Latina*, PREAL-BID-CEPAL, Buenos Aires.
- (2002) *El financiamiento educativo en Argentina. Problemas estructurales, solución coyunturales*. UNESCO/IIPE. Sede Regional Buenos Aires.
- OSZLAK, O. (1997) *La Formación del Estado Argentino: Orden, Progreso y Organización Nacional*. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- SALSE, G. e IBARRA, T. (2009) “Implementación de la Ley de Financiamiento Educativo: un proceso de construcción conjunta de los Convenios Bilaterales Nación-Provincias, su monitoreo y seguimiento.” 5º Congreso de Administración Pública-Sociedad, Gobierno y Administración. San Juan
- SENEN GONZALEZ, S. (2008) Política, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y micropolítica en PERAZZA, R. (comp.) *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Aique, Ciudad de Buenos Aires.

- SUASNABAR, J. (2010) *¿Dónde está el Estado? Un estudio sobre federalismo, legislación y discursos en las reformas educativas argentinas del siglo XXI*. Tesina presentada en la licenciatura en Ciencias de la Educación. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil, Buenos Aires. (Suasnábar, 2010:58)
- VERA, A. y BILBAO, R. (2010) *“La apuesta de invertir para una mejor educación. Evaluando la Ley de Financiamiento Educativo en Argentina 2006-2010.”*. Serie auditorías de política educativa. PREAL – CIPPEC. Santiago de Chile, Chile.

---

<sup>i</sup> Tensiones vinculadas a las definiciones en torno a la principalidad y subsidiariedad, y los sentidos de lo público y lo privado encuentran fundamentos en las características y formas que adoptó el financiamiento educativo en nuestro país.

<sup>ii</sup> Véase, Correa y Suasnabar (2007) y Correa y Giovine (2010).

<sup>iii</sup> Al hablar de la asignación específica a educación de una parte de los recursos de la coparticipación, en el artículo 8º establece que ésta será definida conforme a un índice que se construirá en función a 3 criterios: la participación de la matrícula en el total de los niveles tendrá una incidencia del 80%, la ruralidad en el total de la matrícula una incidencia del 10% y la población no escolarizada de 3 a 17 años una incidencia del 10%.

<sup>iv</sup> La expresión “estrategias de crecimiento” puede vincularse a la acción del estado a través de la formulación de políticas públicas en los diferentes órdenes del desarrollo: políticas económicas, sociales, de salud, etc.

<sup>v</sup> Entre ellos se mencionan: el Programa Nacional de Inclusión Educativa, orientado a incorporar a niños, niñas y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo; el Programa Integral para la Igualdad Educativa, que busca fortalecer las escuelas primarias que atienden a la población de mayor vulnerabilidad; el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FiNes); el programa Más Escuelas, Mejor Educación, dedicado a la construcción de edificios escolares; el programa Conectar Igualdad dirigido a distribuir equipamiento a los alumnos y docentes de las instituciones educativas. Consultar: [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar)

<sup>vi</sup> La idea de ‘Estado-garante’, para la politología, se vincula con el pensamiento liberal, cuyo sentido remite a la función del Estado de velar por la garantía de un conjunto de derechos concebidos como naturales – iusnaturalismo- y anteriores a la propia existencia de Estado (Suasnabar, 2010: 45).