

Graciela C. Riquelme  
Alexander I. Kodric

# DEUDA SOCIAL EDUCATIVA

Atención del Derecho a la Educación



## **Graciela Clotilde Riquelme**

Doctora de la Universidad de Buenos Aires (UBA) Investigadora del CONICET, Directora del Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE). Profesora Titular Ordinaria de Economía de la Educación y de Educación y Trabajo en la carrera de Ciencias de la Educación.

Ha sido investigadora visitante en la School of Education de Stanford University, en el Institute of Education de University of London y en el Center of Higher Education and Work de Kassel University y en el Ontario Institute for Studies of Education University of Toronto

Ha obtenido subsidios por concurso del CONICET, UBA, ANPCyT-FONCyT y de UNESCO/OREALC, CRESALC, OEA y OIT.

## **Alexander Kodric**

Licenciado en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA), actualmente doctorando de dicha facultad y escribiendo la tesis de maestría *“Vínculo entre el patrón de crecimiento, el gasto público social y el gasto público en educación en Argentina. Continuidades y rupturas entre la década del noventa y el periodo de post-convertibilidad”* (FLACSO).

Es becario del Programa de Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE-FFyL-UBA) y docente de las materias *Epistemología de la Economía (FCE-UBA)*, *Economía II (FCS-UBA)* y *Metodología de la Investigación en Economía (UNGS)*.

Desde 2008 ha participado en el proyecto de investigación: ***“La Deuda Social educativa: atención del derecho a la educación”*** (PEET-IICE.F.FyL-UBA).

Ha publicado trabajos en diversas jornadas y congresos nacionales e internacionales sobre problemáticas de Economía Política de la Educación y Economía Política del Sector Público.

# ÍNDICE

**Prólogo a cargo de Agustín Salvia** ..... 13

**Introducción y Nota Preliminar** ..... 19

## **Capítulo 1**

Gasto Social en Educación

Política Educativa y Tendencias del gasto en los últimos veinte años

*Graciela C. Riquelme y Alexander I. Kodric*..... 25

## **Capítulo 2**

La Deuda Social Educativa y el Derecho a la Educación: la importancia de los ejercicios de estimación de recursos para la planificación educativa

*Graciela C. Riquelme* ..... 69

## **Capítulo 3**

Deuda Social Educativa en el periodo de post-convertibilidad: una estimación de recursos necesarios a nivel provincial

*Graciela C. Riquelme y Alexander I. Kodric* ..... 99

## **Capítulo 4**

Una operacionalización presupuestaria del modelo de atención de la Deuda Social Educativa: Diagnóstico y construcción de indicadores de evaluación Argentina 2001-2009

*Graciela C. Riquelme y Alexander I. Kodric* ..... 125

## **Capítulo 5**

Programación Presupuestaria y Atención de la

Deuda Social Educativa: diseño, evaluación y coordinación de políticas públicas <i>Graciela C. Riquelme y Alexander I. Kodric</i> .....	157
<b>Bibliografía</b> .....	181

## Introducción

Este libro es el producto final de las actividades de investigación del Proyecto UBACyT F 151 y CONICET PIP 00410 “La Deuda Social en Educación y formación para el trabajo en Argentina: Diseño de modelos de atención del Derecho a la Educación”, que fue financiado por la UBA y el CONICET en el marco del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET) del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la Facultad de Filosofía y Letras. El proyecto avanzó en los últimos años en la evaluación de la programación presupuestaria del sector educación y de la aplicación de la función educación en otros sectores sociales durante la década del 2000, generando una matriz de análisis de efectos directos e indirectos del gasto social.

El profundo deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos y de una sociedad cada vez más fragmentada y excluyente después de décadas de política neoliberal de ajuste y control social ha sido comprobado en numerosas investigaciones y estudios de la sociología, de la economía política y de la distribución. Los análisis sobre la política social y de empleo implementada durante ese periodo marcan que los numerosos programas focalizados actuaron como instancias de contención de la emergencia social pero, sin alejarse de los objetivos de la reforma estructural ni afectar el funcionamiento del mercado de trabajo. De ahí que no tuvieron impactos sobre los índices de pobreza y desocupación que continuaron creciendo durante toda la década. Las políticas limitadas a los más pobres no sólo tienen un sesgo paternalista sino que conllevan el peligro de estigmatizar a los destinatarios.

Desde el campo de la economía política de la educación, diversos estudios han planteado tanto la existencia de efectos distributivos negativos en la implementación de los recursos, como la existencia de intervenciones institucionales que comprometen a diversos sectores, autoridades y actores; a nivel nacional, provincial y municipal.

Particularmente a lo largo de la década del noventa, y como producto de las reformas que sufrieron tanto el sistema educativo como el mercado de trabajo, se ha conformado un mosaico de situaciones y proyectos sociales, de empleo y capacitación que, al no poseer coordinación alguna entre sí, han redundando en un conjunto de acciones fragmentadas unas de las otras.

Actualmente, si bien se reconoce un mayor acceso a la educación a través de la expansión de la matrícula, puede observarse que continúan las desigualdades profundas en el funcionamiento mismo del sistema educativo. En particular, desde la igualdad de oportunidades supone la educación ser un proceso social en el que el "cuánto" no se puede separar del "qué". En otras palabras: existe un nexo ineludible entre distribución y contenido.

En este contexto, es que se ha reinstalado la problemática del derecho a la educación en diversos foros mundiales. Planteándose al mismo como derecho básico y que moviliza la presión pública sobre los gobiernos y la comunidad internacional para que se cumplan compromisos respecto al acceso a la educación básica libre, obligatoria y pública para toda la población (Foro Mundial de Educación, 2007; FLAPE; 2007). Específicamente en Argentina las transformaciones ocurridas en torno al derecho a la educación son estudiadas, tanto en su dimensión jurídico-formal de cumplimiento efectivo, como desde las barreras que cuestionan y desestabilizan las condiciones efectivas de realización de la promesa jurídica.

Desde distintos ámbitos de la política universitaria, en el periodo más agudo de la crisis económica, política y social, se comenzaron a construir propuestas para el desarrollo de un modelo económico-social que contemplará tanto la dimensión del crecimiento económico como la de la distribución de la riqueza generada (UBA-Plan Fénix; 2002). En este marco, la dimensión educativa resulta fundamental en la concreción de un proyecto estratégico de desarrollo económico-social fundado sobre la inclusión social y el bienestar del conjunto de la población (Plan Fénix, 2005 y 2006).

Los observatorios sobre las condiciones de vida de la población se desarrollaron también en el país luego de la crisis del 2001 con diversas temáticas, perspectivas y niveles de análisis. En algunos casos se plantea el monitoreo de los niveles de déficit social en materia de desarrollo humano, entendidos como deuda social, así como estudios de base para el diseño e implementación de políticas públicas (Observatorio de la Deuda Social); en otros se estudian las relaciones entre el estado, el poder y la educación en las provincias

argentinas conjuntamente con propuestas para la participación en los presupuestos educativos provinciales y el monitoreo del financiamiento educativo (CIPPEC); y finalmente existen instancias donde se realizan seguimientos de la conflictividad social y la evolución de la situación económica, social y política en diversos países de América Latina (OSAL CLACSO).

El presente libro intenta ser un aporte a la construcción del campo del Derecho de la Educación, entendiendo que la no atención del mismo representa un serio déficit o deuda del Estado para con sus ciudadanos. Con esta orientación, el diseño de las políticas públicas debería contemplar la heterogeneidad social, la heterogeneidad económica y las diferencias territoriales en que se instalan los procesos educativos e institucionales a través del tiempo.

En el primer capítulo se propone analizar la evolución del gasto público social (GPS) y gasto público en educación (GPE) en Argentina en el lapso de los últimos veinte años, interpretando las tendencias del mismo a partir de las medidas de Estado, de política educativa y las características de las reformas acontecidas durante el periodo. La idea ha sido revisar las orientaciones del gasto en términos de continuidades y rupturas de las políticas educativas y sociales. Nuestro principal hallazgo se orientó a mostrar retrospectivamente que no obstante el fuerte incremento de recursos destinados al sistema educativo en el periodo reciente, al no haber sido sometidos los mismos a un nivel de planificación en términos globales del sistema educativo, no refleja dicho incremento en mejoras sustanciales respecto a metas y resultados. En otras palabras, la carencia de mecanismos regulatorios que establezcan coordinadamente los objetivos y funciones de cada jurisdicción (sumados a la inercia con que se ejecuta el gasto), son los que en última instancia ponen un techo sobre el rendimiento educativo de la población.

El segundo capítulo se centra en la estimación de la Deuda Social Educativa a nivel nacional desde la perspectiva de la elaboración de ejercicios de estimación de recursos necesarios para el cumplimiento del derecho a la educación. Sin duda, la elaboración de los distintos escenarios alternativos representa un ejercicio que pretende poner de manifiesto la necesidad de enmarcar la problemática de la Deuda Social Educativa desde una perspectiva de la planificación ya no sólo del sistema educativo, sino del conjunto de las políticas públicas vinculadas directa o indirectamente con el mismo. Por su parte, el planteamiento de una proyección de la atención de dicha deuda más allá del periodo presente implica



conceptualmente la realización de un ensayo que, de un lado, trasciende el mero escenario de esfuerzo relativo como proporción de un determinado monto de recursos y, por otro, reconoce en sus intenciones poner de manifiesto la necesidad de coordinación y programación futura para generar nuevas fuentes de recursos dinámicamente –y no simplemente convalidar la estructura de costos y financiamiento vigentes.

El tercer capítulo, hace foco sobre la problemática territorial de la Deuda Social Educativa a través de la estimación de la misma desagregada para cada una de las jurisdicciones. Las fuertes disparidades regionales existentes en el país sugieren que el análisis agregado a nivel nacional no necesariamente es representativo o arroja conclusiones ajustadas a la realidad de cada provincia respecto a la problemática de la cantidad de recursos necesarios para la atención de la Deuda Social Educativa.

Como principal conclusión puede advertirse la importancia de la intervención del gobierno central para compensar o redistribuir a favor de las provincias. De este modo, pretendemos mostrar hasta qué punto la problemática particular de la Deuda Social Educativa de cada provincia es compatible (o no) con las distintas capacidades productivas de cada provincia, la desigual generación de recursos propios adicionales y la continuidad del actual régimen federal de coparticipación, pero también con las limitaciones institucionales propias de las carencias tanto de una planificación global del sistema educativo, como de gestión y administración de las distintas burocracias (tanto nacionales como provinciales).

El cuarto capítulo, representa una operacionalización matricial sobre la base del modelo de estimación de la Deuda Social Educativa formulado para el proyecto de investigación antes mencionado. En este sentido, considerando los ejes, dimensiones y variables de dicho modelo se procedió al análisis de los presupuestos educativos de la Administración Central desde el 2001 al 2009 y a la elaboración de indicadores que muestran la evolución de la Deuda Social Educativa desde las diversas dimensiones planteadas. En este sentido, el análisis de la prueba preliminar de estos indicadores concluye que la Ley de Financiamiento Educativo ha representado un paso importante en el marco histórico del sistema educativo argentino, pero quedan como materias aún pendientes no sólo el vuelco de mayores recursos para aquellos que aún se encuentran fuera del sistema educativo, sino también una planificación global

respecto a la utilización de los mismos que apunte a la confección de políticas específicas orientadas a este segmento de la población.

Por último, el quinto capítulo tiene por objeto presentar las problemáticas involucradas en los vínculos institucionales entre los niveles de gobierno respecto a la diagramación, implementación y coordinación de políticas públicas para la atención de la Deuda Social Educativa. Las indagaciones se han visto reflejadas en el diseño de un cuestionario dirigido a gestores de políticas públicas vinculadas con el sector educativo y la realización de entrevistas en profundidad a los distintos actores convocados. Las evidencias obtenidas muestran mejoras relativas respecto a la forma histórica de implementación de los programas durante de la década de los noventa (mayor predisposición al diálogo y adecuación de ciertas líneas programáticas a las necesidades específicas de cada territorio y mayores preocupaciones vinculadas a la problemática de la calidad educativa), aunque se advierten ciertas persistencias de corte estructural tanto en torno a la dispersión de fuentes de financiamiento, como respecto a las deficiencias de diagnóstico y evaluación de los resultados obtenidos y la planificación global del sistema educativo en el marco de la totalidad de la política social.

*Los autores*

*Graciela C. Riquelme y Alexander Kodric*

Hacer efectivo el derecho a una educación de calidad constituye una pieza clave en dirección a superar tanto la reproducción de la pobreza como las persistentes desigualdades que fragmentan a nuestra sociedad. El presente libro intenta ser un aporte a la construcción del campo del **Derecho de la Educación**, entendiendo que la no atención del mismo representa un serio déficit o deuda del Estado para con los ciudadanos.

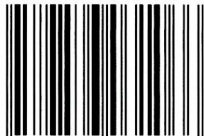
En el prólogo se señala que ante esta problemática el Programa de Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires (CONICET-PEET-ICE/UBA), bajo la dirección de la Dra. Graciela C. Riquelme, se ha centrado en el estudio sistemático de la "Deuda Social Educativa", ofreciendo a través de los capítulos de este libro tanto información de diagnóstico como modelos de planificación que resultan fundamentales para quienes reconocen la perentoria necesidad de una política y planificación de atención y distribución de la educación.

La noción de "Deuda Social Educativa", definida como la cantidad de recursos necesarios para el cumplimiento de la finalización del nivel secundario de los niños, adolescentes y jóvenes que se encuentran excluidos del sistema, "permite objetivar el problema en términos de aquello que el Estado debe poder proyectar en términos de inversión, planificación y gestión educativa en función de saldar dicha deuda, teniéndose como parámetro el derecho a una educación de calidad para todos y la necesidad de emprender acciones compensatorias sobre los sectores sociales históricamente relegados".

Este libro introduce en el debate público una serie de aspectos críticos poco abordados en materia de planificación y financiamiento socioeducativo, poniendo a disposición de los actores sociales un conjunto de herramientas analíticas que sin duda han de representar un aporte sustantivo al debate político e institucional que la sociedad argentina necesita darse para superar una deuda social por demás inaceptable. Se señala también en el prólogo que "este libro es un claro ejemplo de cómo los resultados de una investigación académica rigurosa pueden traducirse en recursos valiosos para la acción social transformadora".

[www.edicioneslumiere.com](http://www.edicioneslumiere.com)

ISBN 978-987-603-106-6



9 789876 1031066