RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Perczyk, Jaime

La política educativa durante el kirchnerismo. Argentina 2003-2015

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Perczyk, J. (2021). La política educativa durante el kirchnerismo. Argentina 2003-2015. (Tesis de posgrado). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3025

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Jaime Perczyk, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto,
Mayo de 2020, pp. 112,
http://ridaa.unq.edu.ar,
Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado,
Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades

La política educativa durante el kirchnerismo. Argentina 2003-2015

TESIS DE MAESTRÌA

Jaime Perczyk

jaime.perczyk@unahur.edu.ar

Resumen

Utilizando un enfoque teórico centrado en las instituciones, las ideas y los intereses de los actores del sector, esta tesis describe las iniciativas de política educativa implementadas entre 2003 y 2015 por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en un contexto regional de "giro a la izquierda". El foco analítico se concentra en las políticas de financiamiento educativo implementadas por el Ministerio de Educación y su efecto sobre el desempeño escolar, la articulación del Estado nacional con las provincias a través del Consejo Federal de Educación, y la institucionalización de la negociación colectiva y la formación profesional con el sindicalismo docente. El argumento central de esta investigación es que, en el contexto de un sistema educativo descentralizado y una organización federal robusta, donde el locus de la política tiene lugar en las provincias, el Estado nacional recuperó un enorme protagonismo y capacidad de intervención en el área. En particular, el Estado proveyó de financiamiento económico y recursos materiales a las jurisdicciones provinciales para que pudieran gestionar efectivamente la educación pública en todos sus niveles, al tiempo que apeló a la construcción de un arsenal de herramientas y mecanismos institucionales de coordinación que generaron rutinas estables de negociación y acuerdo con los gobiernos provinciales y los sindicatos del sector.

Palabras clave: política educativa, kirchnerismo, financiamiento educativo, sindicalismo docente, federalismo educativo, Argentina.

Universidad Nacional de Quilmes

Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades

Tesis por el título de Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades

La política educativa durante el kirchnerismo. Argentina 2003-2015.

Autor: Jaime Perczyk

Director: Germán Lodola

Fecha: 21/01/2015

Índice

1. INTRODUCCIÓN 4

2. EL NUEVO MODELO FEDERAL DE GOBERNANZA EDUCATIVA 8
2.1. Antecedentes del sistema educativo argentino 8
2.2. Las reformas educativas de los años '90 12
2.3. El estado de la educación argentina al inicio de los gobiernos kirchneristas 15
2.4. Las políticas educativas durante el período kirchnerista 17
2.4.1. El rol prioritario del financiamiento educativo 17
2.4.2. La construcción de capacidades estatales: la recuperación del planeamiento educativo 22
2.5. Hacia una gobernanza federal del sistema educativo: la revitalización del Consejo Federal de Educación 28
2.5.1. El CFE como protagonista de las principales políticas del ciclo kirchnerista 32

3. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS LEYES DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO: LA EVOLUCIÓN DEL GASTO EDUCATIVO NACIONAL Y POR JURISDICCIONES EN EL PERÍODO 2003-2015 35
3.1. Gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología en el período 2003-2015 35
3.2. El financiamiento educativo nacional..... 42
3.3. El financiamiento educativo provincial: evolución e inequidades 47

4. LA INVERSIÓN EDUCATIVA NACIONAL Y SUS IMPACTOS EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS PROVINCIALES 59
4.1. La inversión educativa nacional por provincia y su incidencia en el gasto de los sistemas educativos provinciales..... 59
4.2. Indicadores de eficiencia educativa en los sistemas educativos provinciales..... 65
4.2.1. Tasa de repitencia 66
4.2.2. Tasa de Abandono 70
4.2.3. Tasa de Sobreedad 73
4.2.4. Tasa de Promoción Efectiva 76
4.3. Incidencia del financiamiento educativo Nacional en los indicadores de eficiencia educativa 79

5. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES CON EL SINDICALISMO DOCENTE 88
5.1. La Paritaria Nacional Docente y la conflictividad laboral 89
5.2. La Formación Docente..... 95

6. CONCLUSIÓN 101

7. BIBLIOGRAFÍA 106

1. Introducción

Desde la consolidación del Estado nacional, la gestión y administración de la educación pública en Argentina siempre estuvo en el centro del debate político y académico. El gran ciclo centralizador de la educación, donde el poder central adquirió un fuerte protagonismo en la gestión directa de la mayor parte del sistema de enseñanza, fue detenido entre los años 1970 y 1990. Bajo el influjo de las ideas neoliberales, los servicios de enseñanza primarios, secundarios y de adultos fueron transferidos a las provincias, quienes a partir de entonces debieron cubrir el pago de los salarios docentes y pasaron a controlar la formulación de los programas de estudio y la formación de los trabajadores del sector. La política de descentralización tuvo como resultado el colapso del sistema educativo nacional, ya que los gobiernos provinciales carecían de los recursos financieros para afrontar sus nuevas responsabilidades de gasto y el Estado nacional no disponía de herramientas ni mecanismos institucionales para intervenir en la política educativa.

A partir del año 2003, con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, se produjo un cambio copernicano en la gestión de la educación pública en Argentina. El nuevo modelo de gobernanza educativa devolvió la centralidad perdida al Estado nacional, sin por ello retornar al nivel de centralización previo a la transferencia de servicios. La administración kirchnerista retomó el control de la política educativa para afrontar los principales problemas que amenazaban al funcionamiento del sistema: provincias sin capacidad financiera, conflictos con el sindicalismo docente por la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, y fuertes asimetrías interprovinciales en la calidad y la cobertura de la enseñanza pública. El "retorno" del Estado nacional a la política educativa tuvo como ejes medulares palear con fondos nacionales la escasez financiera de las provincias, institucionalizar espacios de planeamiento conjunto entre el gobierno nacional y las diferentes administraciones provinciales, y generar un nuevo vínculo con los trabajadores docentes. El cambio de concepción de la política educativa no quitó relevancia a las provincias pues la re-centralización no fue acompañada de un avasallamiento de las autonomías provinciales. La estrategia de los sucesivos gobiernos kirchneristas supuso la redefinición del rol de Estado nacional a través del Ministerio de Educación y la construcción de acuerdos políticos y técnicos con los gobiernos provinciales para transformar el fragmentado sistema educativo argentino.

Utilizando un enfoque teórico centrado en las instituciones, las ideas y los intereses de los actores del sector, el objetivo principal de esta tesis es describir las iniciativas de política educativa implementadas entre 2003 y 2015 por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en un contexto regional de "giro a la izquierda" que reconfiguró los Estados de Bienestar en la región (Levitzky y Roberts 2011; Carneiro et. al 2014). El foco analítico de esta investigación se

concentra en las políticas de financiamiento educativo implementadas por el Ministerio de Educación y su efecto sobre el desempeño escolar, la articulación del Estado nacional con las provincias a través del Consejo Federal de Educación, y la institucionalización de la negociación colectiva docente. El argumento central de la tesis es que en el contexto de un sistema educativo descentralizado y una organización federal robusta, donde el locus de la política tiene lugar en las provincias, el Estado nacional proveyó de financiamiento económico y recursos materiales a las jurisdicciones provinciales para que éstas pudieran gestionar efectivamente la educación en todos sus niveles y modalidades, al tiempo que apeló a la construcción de un arsenal de mecanismos institucionales de coordinación que permitieron generar rutinas estables de negociación y concertación con las provincias y el sindicalismo docente.

Al estudiar analíticamente estas cuestiones, la tesis también pretende brindar respuesta a una serie de interrogantes vinculados: qué desafíos enfrentó el diseño y lanzamiento del amplio paquete de políticas educativas durante el kirchnerismo, cómo fueron resueltas las limitaciones estructurales y coyunturales que enfrentaron estas iniciativas novedosas de política, cuáles son los obstáculos aún presentes y, finalmente, cuáles son los temas pendientes en materia de políticas educativas orientadas a cumplir los principios de equidad e inclusión del sistema educativo argentino.

El análisis exhaustivo de los avances, obstáculos y asuntos pendientes en materia de política educativa durante el kirchnerismo exige utilizar un enfoque teórico centrado en los tres principales factores que estructuran la dinámica de las políticas públicas: (a) el diseño institucional o marco normativo que regula la actuación de los actores y define el escenario donde las políticas públicas pueden desarrollarse; (b) las ideas o las propuestas de transformación disponibles, y (c) el accionar de los actores relevantes del sector (Betancur, 2015; Aguilar Villanueva 1992). El campo de la política educativa es entonces una esfera determinada por los diagnósticos especializados y las propuestas disponibles, así como por las visiones y concepciones de los protagonistas dentro de un marco institucional determinado.

En términos metodológicos, la tesis utiliza y combina diferentes técnicas cualitativas y cuantitativas de análisis. Por un lado, se realiza una "reconstrucción densa de procesos" (o *process tracing*) de las reformas educativas principales adoptadas en el periodo kirchnerista. Para ello, se relevaron fuentes documentales oficiales e informes de gestión y se administraron entrevistas semi-estructuradas a distintos actores del sistema educativo. Mi propio desempeño en la gestión del Ministerio de Educación a lo largo de esos años facilitó la identificación y el acceso a tales fuentes. Por otro lado, la tesis utiliza técnicas de estadística descriptiva y correlaciones bivariadas a partir de la construcción de una base sistemática (e inédita) de datos anualizados sobre financiamiento educativo del Estado nacional a las 24 provincias argentinas, y desempeño escolar en cada una de las jurisdicciones.

La tesis está organizada en cuatro capítulos, además de esta introducción y una conclusión que resume los principales hallazgos. El Capítulo 2 presenta un breve repaso histórico que desemboca en el proceso de descentralización de la enseñanza en Argentina. El propósito de esta reseña es caracterizar el estado del sistema educativo -administrativamente desarticulado, económicamente desfinanciado y con fuertes disparidades regionales- cuando el kirchnerismo llegó al poder. Luego, se describe el proceso de adopción del paquete normativo conformado principalmente por la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley Nacional de Educación. Seguidamente, se detalla el nuevo rol que en este contexto institucional asumieron la Secretaria de Planeamiento Educativo y particularmente el Consejo Federal de Educación como instrumentos de concertación de la política educativa entre los niveles nacional y provincial de gobierno. En este sentido, se sistematiza información oficial inédita sobre las resoluciones aprobadas por el consejo que ilustran su protagonismo en la negociación y concurrencia de decisiones en materia educativa.

El Capítulo 3 examina información sobre el gasto público destinado a educación durante el período 2003-2015 en base a tres ejes principales. Primero, se presenta la evolución del gasto consolidado en educación para los niveles nacional y provincial de gobierno. Los datos presentados dan cuenta de un aumento significativo de los recursos económicos que el Estado nacional y los estados provinciales, en cumplimiento de los acuerdos políticos plasmados en las leyes analizadas en el capítulo anterior, destinaron al gasto público en educación. Segundo, se muestran cifras sobre la evolución del financiamiento educativo aportado exclusivamente por el Estado nacional. Por último, se describen patrones de asignación del financiamiento educativo a las provincias y se muestra la amplia variación subnacional existente.

Los resultados indican que hubo un aumento significativo de los recursos que el Estado nacional y las provincias destinaron al gasto en Educación, Ciencia y Tecnológica. Luego de cuatro años de sancionada la LFE, el gasto en Educación aumentó 64% y en Ciencia y Técnica creció 55% en términos reales. Respecto al cumplimento de las metas fijadas en la LFE y LEN, los datos indican que se cumplieron esas metas cada año a lo largo del periodo. A través de un análisis estadístico bivariado de dos indicadores utilizados por la literatura para medir y comparar el gasto educativo (la inversión en educación por alumno y el esfuerzo educativo) el capítulo muestra que no existe una relación clara entre ambas variables. Esto significa que provincias con mayor esfuerzo educativo no alcanzan niveles similares de inversión por alumno y, también que jurisdicciones con igual inversión educativa por alumno realizan diferentes esfuerzos educativos. Estos resultados son ilustrativos de las injusticias intrínsecas de la estructura del financiamiento educativo, dado que la mayor proporción del financiamiento surge de los recursos de las provincias. Esto implica que las desigualdades en capacidades administrativas y fiscales de cada una de las jurisdicciones se traduzcan en desigualdades en la provisión de los servicios educativos y, al mismo tiempo, en desigualdades en el derecho de acceso a la educación. Las conclusiones son contundentes cuando se muestra la correlación entre

recursos tributarios provinciales per cápita y el gasto educativo provincial por alumno del sector estatal. El hallazgo indica que las provincias con mayor recaudación tributaria son también las que alcanzan mayores niveles de inversión. El análisis de la evolución del gasto educativo provincial deja entrever que si bien las reformas del marco normativo educativo alentaron a los estados provinciales a destinar mayores recursos aún no se lograron superar las desigualdades subnacionales. No obstante, en el período 2003-2015 la inversión educativa nacional aumentó 191% en términos constantes. El cambio de rol del Estado nacional y el aumento del presupuesto de la cartera de educación fue la principal herramienta para incidir en el gasto educativo provincial y, así, paliar las desigualdades de financiamiento. Uno de los hallazgos de este estudio es la confirmación de que el aumento de transferencias no automáticas del Estado nacional a las provincias incide positivamente sobre el nivel de gasto educativo por alumno de las jurisdicciones provinciales. Si bien estos recursos no son suficientes para explicar la variación en el gasto educativo por alumno dado que varias jurisdicciones gastan por encima de las transferencias nacionales que reciben, son complementarios ya que aumentan la capacidad de las provincias de gestionar sus sistemas.

El Capítulo 4 examina empíricamente la relación entre financiamiento educativo y desempeño escolar. Los indicadores utilizados como estimativos de la situación de los sistemas educativos (la ratio de alumnos por docente en el sector estatal y la ratio entre alumnos y establecimientos educativos) reportaron mejoras. La variación positiva en los dos indicadores se explica por el aumento de cantidad de docentes y el aumento en cantidad de establecimientos educativos respecto al total de alumnos. Esto se traduce en mejoras de las condiciones en las que los alumnos transitan sus ciclos de aprendizaje y, además, coincide con la mejora de los indicadores de eficiencia del sistema educativo expresados en las tasas de repitencia, abandono, sobreedad y promoción efectiva. Los resultados indican que en casi la totalidad de las jurisdicciones se registraron mejoras en las cuatro tasas para el nivel EGB1 y EGB2 (primario). Si bien el desempeño educativo se vuelve más dispar entre jurisdicciones en el EGB3 y Polimodal (secundario), no deja de ser significativa la evolución positiva en los indicadores de desempeño en la mayoría de las provincias. Las mejoras en las tasas de eficiencia coinciden con un rol más protagónico del Ministerio de Educación en la distribución de recursos. Los resultados muestran que efectivamente existe una correlación positiva entre la variabilidad de las tasas de eficiencia del sistema educativo y las transferencias no automáticas del Ministerio de Educación. Para cada una de las tasas de eficiencia se cumple el sentido de correlación esperado entre las variables. En el nivel primario la correlación entre las transferencias del Ministerio de Educación de la Nación per cápita y la evolución positiva de las cuatro tasas analizadas es estadísticamente significativa y cumple con el signo esperado. Esto significa que a mayores transferencias per cápita del Ministerio de Educación a las provincias los tres años previos, las tasas de sobreedad, repitencia y abandono descendieron, mientras que la promoción efectiva aumentó en el año analizado para el nivel primario. Asimismo, la correlación es estadísticamente significativa y

adopta el signo esperado entre los recursos nacionales transferidos a las provincias y la mejora de las tasas de abandono y promoción efectiva en el nivel secundario.

Por último, el Capítulo 5 aborda la cuestión de las innovaciones normativas implementadas por el kirchnerismo respecto a al sindicalismo docente que se reconfiguraron a través de la institucionalización de las negociaciones colectivas con la Paritaria Nacional Docente y la revalorización de la formación profesional mediante la creación del Instituto Nacional de Formación Docente. Los hallazgos muestran que los salarios reales docentes aumentaron constantemente, en especial en las provincias pobres y financiadas por los mecanismos que ponen en práctica la Ley de Financiamiento Educativo y la paritaria nacional. La conflictividad laboral bajó a nivel nacional, pero persistió a nivel provincial. Esto no significa que los sindicatos docentes provinciales se movilizaran en contra de la política educativa del gobierno nacional, sino más bien fueron en reclamo de la recomposición salarial. Esto se puede explicar por el carácter confederado de CTERA y los escasos recursos que posee para alinear las acciones de sus bases. Asimismo, se avanzó en la reorganización del sistema formador, mediante la elaboración de nuevas políticas curriculares para la formación docente inicial y continua, como también impulsar la investigación en los institutos formadores. La oferta de carrera docente aumentó el 17,6% y la cantidad de alumnos en la formación docente a nivel superior no universitario se incrementó 53,8%.

2. El nuevo modelo federal de gobernanza educativa

2.1. Antecedentes del sistema educativo argentino

En la segunda mitad del siglo XIX, junto con el proceso de formación del Estado nacional, surgió el sistema educativo argentino. Su consolidación estuvo estrechamente asociada a la adopción de un modelo de organización societario “moderno”, que se proponía la regulación de la sociedad mediante la masiva incorporación de su población a una red institucional que los culturizara y proporcionara una guía ética de comportamientos individuales y disciplinamiento para el orden social (Tiramonti 2005, 55).

A pesar del espíritu federalista de la Constitución de 1853 que establecía la educación primaria como responsabilidad de las provincias, el proceso de construcción del Estado-nación en nuestro país impulsó un cambio a favor de un mayor protagonismo del poder central en la provisión de la educación elemental (Rodrigo 2006). Desde 1850 el Estado nacional, mediante un conjunto importante de leyes de subvención, transfirió cuantiosos recursos económicos a las provincias para financiar edificios escolares, muebles y libros, y para costear los salarios de los maestros. De este modo, la Nación amplió su presencia en el diverso territorio argentino: el número de escuelas nacionales aumentó entonces de 317 en 1860 a 1.134 en 1880, mientras que las escuelas provinciales

crecieron a un ritmo considerablemente más lento, pasando de 276 a 421 establecimientos durante el mismo período (Falleti 2010, 109). En la lucha por la consolidación de lo nacional por sobre las lealtades locales, el Estado central avanzó sobre la conformación federal del orden político y del sistema educativo. Así, tras intensos debates en el Congreso, en julio de 1884 bajo la presidencia de Julio A. Roca se sancionó la Ley 1.420 que instituyó la educación universal, gratuita y obligatoria, y reglamentó las atribuciones del Consejo Nacional de Educación que había sido creado por decreto presidencial tres años antes al cual se le encomendó la dirección y administración de las escuelas públicas, pero manteniendo la autonomía provincial respecto a la organización de la educación en sus territorios. Esta legislación no sólo condujo a una mayor participación de la administración central en el sistema educativo, sino que también estableció una serie de valores y creencias comunes para cimentar el lazo de la nacionalidad en una población caracterizada por una procedencia heterogénea en términos de nacionalidades (Tiramonti 2005; Falleti 2006). Posteriormente, en 1905 con la promulgación de la Ley 4.874 (conocida también como Ley Láinez, por su autor, el senador liberal Manuel Láinez), se crearon escuelas elementales, infantiles y rurales gestionadas directamente por el Estado nacional en varias provincias, particularmente en aquellas de incipiente organización institucional (Cattaneo 2010). A partir de la aplicación de esta ley, las escuelas nacionales incrementaron su número y la influencia del poder central en los sistemas educativos provinciales creció enormemente.

El modelo societario que tuvo al Estado nacional como eje articulador marcó el proceso de formación y expansión del sistema educativo argentino. En un contexto regional que alentaba la apertura al capital internacional y el protagonismo del Estado en la planificación para el desarrollo económico, la educación se tornó un eje central de inversión. El Estado se volvió una figura clave tanto en la construcción simbólica de un espacio de sentido y pertenencia compartido por el conjunto de la sociedad, como en la introducción de criterios políticos en la asignación de bienes y servicios públicos a los ciudadanos. La educación de gestión pública se transformó en un vehículo igualador, en un mecanismo de ascenso social de los sectores medios. Siguiendo a Tiramonti (2005, 56, subrayado muestro): “la proyección de la acción educativa del Estado en un mercado en expansión que generaba oportunidades laborales diferenciales para los egresados de los distintos niveles del sistema, generó una dinámica de ascenso social que caracterizó a la sociedad argentina durante buena parte del siglo XX. La posibilidad del ascenso se construyó en la confluencia de la disponibilidad de credenciales educativas, la expansión del mercado capitalista y la acción infraestructural del Estado. Esta triple confluencia afianzó el valor de la educación como recurso “legítimo” para sostener la estrategia de ascenso de los sectores sociales que conforman la amplia clase media nacional y posicionó al Estado nacional como el garante de las oportunidades de ascenso social a través de la prestación pública de educación. En esos años se produce una serie de grandes cambios que a lo largo del tiempo *revertirán* las tendencias de la primera mitad del siglo XX”.

Sin embargo, el impulso nacionalizador comenzó a revertirse en la segunda mitad del siglo XX mediante un paquete de medidas que, en pos de mejorar el funcionamiento del Estado nacional en general y del sistema educativo en particular, tendió a descentralizar las competencias y funciones educativas a los estados provinciales. Fue así que durante la administración desarrollista de Arturo Frondizi (1958-1962) se intentó transferir en forma masiva las instituciones de enseñanza nacionales de nivel primario a las jurisdicciones provinciales. En el último año de su gobierno, Frondizi transfirió la totalidad de las escuelas primarias a las provincias de Santa Cruz y La Rioja, y parcialmente a Buenos Aires y Río Negro (Faletti 2010).

Con el golpe de estado cívico-militar de 1962 se obstaculizó parcialmente la implementación de estas reformas. Pero en 1970, bajo el gobierno de Carlos Onganía, se derogó la Ley Láinez a través del Decreto Ley 18.586 eliminándose, con ello, la facultad del Estado nacional de crear escuelas en territorios de las provincias. Esto naturalmente significó el debilitamiento del poder central en el sistema educativo y el incremento del papel de las provincias. Al mismo tiempo, estos cambios produjeron reacomodamientos en la participación de los sectores medios en el sistema de enseñanza de gestión pública en Argentina. Para decirlo en términos de Tiramonti (2005, 57): "esta tendencia resulta del paulatino abandono del Estado nacional de su papel de agente central de la prestación del servicio educativo, en un marco de clara expansión de la demanda social por el acceso a la educación. (…) De este modo, fueron los estados provinciales los que comenzaron a atender las demandas de los sectores emergentes, mientras que los sectores medios altos abandonaron el circuito público en busca de un plus de competitividad en las instituciones privadas".

La última dictadura cívico-militar (1976–1983) planeó e impuso un nuevo y profundo plan de descentralización educativa. Esta reforma, rechazada por los actores provinciales, fue parte de un proyecto político más amplio de "reorganización nacional" y se guió por la noción de que "reducir el Estado es engrandecer a la Nación" (Falleti 2010, 76). En palabras de Puiggrós (1996, 127): "el autoritarismo de Estado y el conservadurismo antiestatista oligárquico se confunden en este periodo con el amanecer del neoliberalismo; comenzó el estrechamiento del Estado y la privatización de la función pública, el deterioro del empleo público, el desmantelamiento de la industria nacional y la destrucción de la producción cultural propia". Ahora, los argumentos esgrimidos para justificar la reforma de la educación pública fueron la búsqueda de eficiencia y calidad apelando al espíritu de un programa político neoliberal impuesto autoritariamente. Siguiendo esta línea de razonamiento, en junio de 1978 la Junta Militar aprobó dos Decretos Ley (21.809 y 21.810) a través de los cuales se transfirieron los centros pre-escolares y las escuelas primarias que pertenecían al Consejo Nacional de Educación a las provincias, pero sin los recursos necesarios para sustentar su funcionamiento. En este marco fueron transferidas 6.500 escuelas primarias, alrededor de 64.00 docentes y trabajadores administrativos, y unos 900.000 estudiantes (Falleti 2010, 91). Los empleados y técnicos del sistema educativo nacional de ambos niveles (incluyendo maestros, administradores y personal de

mantenimiento y supervisión) pasaron a depender directamente de las administraciones provinciales, y éstas se convirtieron en los únicos agentes estatales responsables de gestionar el gasto involucrado en la provisión de poco más de la mitad de la educación pública preescolar y primaria del país. El Estado nacional creó un fondo especial de ayuda a las provincias, pero en ningún caso se trató de un programa para financiar la transferencia de escuelas y docentes, sino que fue un sistema de anticipos temporales que luego se descontaron de los propios presupuestos provinciales. Al no contar con recursos genuinos, varias provincias se vieron obligadas a cerrar establecimientos educacionales (Rodrigo 2006, 92). Para decirlo crudamente, el intervencionismo del estado dictatorial argentino en el sistema educativo buscaba disminuir su peso en el presupuesto nacional y "romper el eje del sistema de educación pública para acelerar la privatización" (Puiggrós 1996, 129). La descentralización tuvo consecuencias fiscales desastrosas para las provincias que, en promedio, aumentaron el gasto educativo del 14% de sus presupuestos en 1977 a casi el 20% en 1982. Por su parte, las transferencias federales automáticas a las provincias disminuyeron drásticamente del 48,5% de los ingresos coparticipables al 29% en el mismo periodo (Falleti 2010, 101).

Durante los años '80, en el marco de los procesos modernizadores que acompañaron la recuperación de la democracia en los países de la región, la descentralización educativa se presentó como una iniciativa democratizadora, orientada a fortalecer a los gobiernos subnacionales (y en ocasiones a los locales) y acercar los ciudadanos a los centros de toma de decisión de las políticas públicas (Viola 2012). En Argentina, la administración inaugural de Raúl Alfonsín (1983-1989) puso de manifiesto la situación crítica en la que se encontraban los servicios públicos descentralizados por los militares, y la necesidad urgente de destinar inversión estatal para innovaciones pedagógicas y organizativas en la educación. Por su parte, los gobernadores presionaron a la administración radical para que transfiera los recursos fiscales que no habían sido girados por la dictadura militar.

La respuesta del gobierno alfonsinista consistió en dos líneas principales de acción. Por un lado, duplicó el volumen de transferencias discrecionales giradas a las provincias (Bonvecchi y Lodola 2012). Por el otro, organizó el Congreso Pedagógico Nacional, una instancia deliberativa en el que una pluralidad de actores gubernamentales, del sistema educativo y de la sociedad civil analizaron el estado de la educación y esbozaron propuestas de política pública. Un resultado de estas deliberaciones fue la construcción de un consenso social y político a favor de la descentralización de la educación. Sin embargo, este consenso no se plasmó una reforma educativa profunda, aun cuando el Ministerio de Educación envió varias propuestas al Congreso nacional. Al menos tres factores explican la dificultad de insertar la temática educativa en la agenda política durante el gobierno de Alfonsín (Betancur 2008; Puiggrós 1996): la presencia de grupos conservadores en la administración nacional que bloquearon a los sectores más modernos del radicalismo, la agudización de la crisis económica y la creciente conflictividad sindical docente, y el enfrentamiento con los gobernadores peronistas por la retención de los fondos coparticipables.

2.2. Las reformas educativas de los años ‘90

La década de 1990 fue testigo de un proceso de reestructuración draconiano de la economía argentina siguiendo los lineamientos establecidos por un programa político neoliberal que contó con un fuerte apoyo internacional y de los organismos multilaterales de crédito. Este cuerpo de ideas, consagrado en el llamado Consenso de Washington, proponía el retiro del Estado de la provisión de servicios y la producción de bienes públicos, y su reemplazo por los mecanismos de mercado. Signado además por el objetivo de reducir el desequilibrio fiscal para garantizar la estabilidad macroeconómica, el proyecto neoliberal tenía en la reforma del Estado uno de los pilares principales para alcanzar ese propósito.

El gobierno peronista de Carlos Menem (1989-1999) paradójicamente adoptó políticas ortodoxas de estabilización y liberalización económica que iban a contramano de sus credenciales populares, e inició un proceso de restructuración del aparato estatal que impuso cambios medulares en el área de las políticas de bienestar construidas con la llegada al peronismo al poder a mitad de los años ‘40. Por su parte, el sistema educativo fue rediseñado en su conjunto mediante la adopción de tres grandes leyes de reforma que introdujeron importantes modificaciones en la estructura y gestión de la enseñanza pública: en 1991, la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos 24.049; en 1993, la Ley Federal de Educación 24.195; y en 1995, la Ley de Educación Superior 24.551, que asignó a las provincias la responsabilidad de la educación superior no universitaria y dispuso que el Estado nacional debía asegurar la calidad de la enseñanza universitaria a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

La discusión sobre la descentralización del sistema educativo en la era menemista fue iniciada por el Ministerio de Economía, conducido entonces por Domingo Cavallo, a fines de 1991. En un marco de una reciente estabilidad económica y aumento de la recaudación impositiva -y, con ella, de los recursos coparticipables que reciben las provincias- producto de la convertibilidad del peso al dólar, Cavallo buscó transferir responsabilidades de gasto a los gobiernos provinciales sin acompañar esas nuevas funciones con recursos federales adicionales. En cambio, el Ministerio de Educación dirigido por Antonio Salonia proponía una transferencia de la educación más gradual y financiada (Falleti 2010). En la práctica prevaleció el criterio fiscalista de Cavallo, y así fue incorporada en el presupuesto nacional de 1992 la transferencia de la educación secundaria y terciaria dependiente del Ministerio de Educación y del Consejo Nacional de Educación Técnica a las provincias sin financiamiento adecuado (Viola 2012). Alrededor de 2.000 escuelas, 72.000 maestros y 700.000 estudiantes fueron incorporados a los sistemas provinciales de educación a un costo financiero estimado del 10% del gasto público provincial (Falleti 2010, 123). Esta decisión provocó graves desequilibrios en las cuentas públicas provinciales junto a un deterioro de la inversión en infraestructura y equipamiento escolar, asistencia técnica y salarios del personal docente y no docente.

Luego, para otorgarle un marco más general a la descentralización de la educación pública, el menemismo promulgó la Ley 24.049 de Transferencia de los Servicios en cuyo capítulo 4 establece un esquema de financiamiento hasta tanto se modifique la Coparticipación Federal de Impuestos. A diferencia de la descentralización implementada por los generales argentinos, en esta ocasión los gobernadores obtuvieron la garantía de que, si la recaudación de ingresos fuera extraordinariamente baja, el gobierno federal contribuiría a pagar los costos de los servicios educativos transferidos. De hecho, el artículo 5 de la mencionada ley establece que cada mes en que la recaudación de ingresos no alcance a cubrir el promedio mensual del periodo abril-diciembre de 1991, el gobierno nacional debe cubrir totalmente y en forma automática el costo mensual del servicio educativo. No obstante, fuentes gubernamentales indican que la cláusula financiera nunca se utilizó. Se realizaron, en cambio, convenios bilaterales entre las provincias y el gobierno de Menem que definían la fecha exacta en que la administración provincial se haría cargo de las escuelas nacionales e incluían temas tales como el seguro de salud de los docentes, las pensiones y los salarios, la restauración y mantenimiento de edificios escolares, la financiación de las escuelas privadas, y la autoridad para otorgar títulos y certificados (Faletti 2010, 95).

La sanción de la Ley Federal de Educación, por su parte, redefinió los principios de gobierno, gestión y estructura del sistema educativo. La normativa estableció que el Estado nacional tenía responsabilidad sobre el diseño y control de la política educativa y la definición de los contenidos básicos comunes de la nueva currícula, mientras que la gestión del sistema era responsabilidad directa de las provincias.[1] La normativa se construyó sobre tres ejes de reforma fundamentales. En primer lugar, se modificó la estructura del sistema educativo y se extendió la obligatoriedad de la educación a diez años (de los 5 a los 14 años). El sistema quedó así conformado por cinco niveles: inicial, educación general básica, polimodal, superior (no universitario) y educación cuaternaria. En segundo lugar, se apuntó a jerarquizar la formación docente a través de la constitución de la Red Federal de Formación Docente Continua, cuya función era coordinar la formación, capacitación institucional e investigación educativa. En tercer lugar, se institucionalizó el sistema nacional de evaluación de calidad y rendimiento en manos del Ministerio de Educación. Por último, se le confirió cierta relevancia al Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE). Por un lado, se asignó a dicho consejo la facultad de monitorear la delegación de los fondos federales fijados en la Ley de Transferencia de los Servicios. Por otro lado, el CFCyE se constituyó en un espacio de negociación y toma de decisiones sobre aspectos específicos de la transformación educativa encarada por la Ley Federal de Educación. El proceso de concertación para la aplicación de esta ley incluyó cuatro

[1] El Ministerio de Educación y las provincias se comprometieron a destinar 3.000 millones de pesos adicionales en el quinquenio 1994-1999 para gastos de infraestructura, equipamiento y capacitación docente. El 80% de esos fondos tendría origen nacional, en tanto las jurisdicciones provinciales aportarían el 20% restante. Posteriormente, se suscribieron actas complementarias donde las partes explicitaban los compromisos asumidos por cada una de ellas (Betancur 2008, 144).

instancias: el trabajo técnico, las consultas federales, las consultas nacionales y finalmente el acuerdo federal. El funcionamiento del CFCyE puede resumirse de la siguiente manera. Una vez elaborada una propuesta por parte del Ministerio de Educación y revisada por una comisión asesora de composición heterogénea, la propuesta era presentada a las provincias en las reuniones del consejo. Los representantes provinciales discutían la propuesta con sus equipos técnicos y directores de escuelas. Una nueva versión era finalmente presentada ante el CFCyE donde era aprobada y enviada a universidades, sindicatos docentes y no docentes, iglesias y demás actores de la sociedad civil interesados en la problemática educativa. De este modo, las administraciones políticas y burocráticas de las provincias fueron adquiriendo mayor influencia en el diseño de las políticas de reforma (Falleti 2010, 252).

Asimismo, se implementaron algunas políticas compensatorias para atender la heterogeneidad que se registraba entre las distintas regiones del país y al interior de cada una de ellas mediante intervenciones administrativas y pedagógicas en las instituciones escolares y ministeriales de las provincias (Tedesco y Tenti 2004). En esta dirección, se creó el Plan Social Educativo cuyo propósito era beneficiar a los alumnos de las zonas más desfavorecidas de Argentina a través de la mejora pedagógica y de infraestructura escolar. La acción de mayor envergadura dentro de este plan fue el programa "Mejor educación para todos" que comprendió la provisión de libros, diccionarios y útiles escolares, además de proporcionar recursos para la formación docente, la inclusión de adultos que no habían terminado la educación básica, y la asistencia técnica a escuelas rurales con el objetivo de aumentar su matrícula mediante un sistema de alternancia y grados agrupados (García 2015). El programa se focalizó en las poblaciones más vulnerables de las provincias, lo que alcanzó diferentes niveles de cobertura. Por ejemplo, en las provincias del noreste la cobertura llegó a más del 80% de las instituciones educativas (García 2015, 4). En conjunto, el Plan Social Educativo atendió a unas 16.000 escuelas (sobre un total de 42.000 establecimientos), distribuyó 12 millones de libros de textos, permitió erradicar 1.961 escuelas ranchos y la construcción de 2.847 salas de nivel inicial y 2.139 aulas (García 2015, 5).

Los sindicatos docentes, como se verá con más detalle en el Capítulo 6 de esta tesis, denunciaron fuertemente las reformas implementadas por el gobierno de Menem e intensificaron su descontento y movilización. La redefinición de las funciones del Estado nacional en línea con un "Ministerio de Educación sin escuelas", la política de descentralización sin los recursos financieros necesarios y la reforma integral de la estructura y contenidos de los sistemas escolares eran entendidos por los gremios docentes como un avance contra la equidad y calidad del sistema educativo (CEA 2010). Además, los gobiernos provinciales dejaron de convocar negociaciones paritarias y convenciones colectivas de trabajo docente, y decidieron en forma arbitraria la cuestión salarial incluyendo tanto el monto de los haberes como el tiempo y la modalidad de pago, que en algunos distritos incluyó bonos alimentarios y tickets de compras. A lo largo de la década, los salarios

docentes perdieron alrededor del 80% de su valor adquisitivo (CTERA 2005). Para hacer frente a esta situación y recuperar parte del salario, a comienzos de 1999 el gobierno promulgó la Ley 25.053 de Incentivo Docente por medio de la cual se creó el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), esto es un complemento salarial para cada cargo docente (hasta un máximo de dos) del sector público y del sector privado con subvención estatal, con una vigencia de cinco años. Para financiarlo, el Congreso sancionó un impuesto que gravaba con el 1% anual a los automotores, aviones y embarcaciones.[2] Sin embargo, el gobierno nacional no logró recaudar los 660 millones necesarios para cubrir el aumento salarial de los maestros previstos para ese año. Las provincias con mejores salarios cedieron entonces el 7% para compensar a ocho jurisdicciones (Misiones, Corrientes, Chaco, Jujuy, Salta, Formosa, Entre Ríos y Chubut) que tenían los sueldos más atrasados y así equiparar el piso salarial con el de CABA. No obstante, el conflicto docente escaló lo cual produjo la renuncia de la entonces Ministra de Educación, Susana Decibe (Suteba 2005).

2.3. El estado de la educación argentina al inicio de los gobiernos kirchneristas

Cuando asumió Néstor Kirchner la presidencia en mayo de 2003, el sistema educativo se encontraba administrativamente desarticulado, existían fuertes disparidades regionales en términos de escolarización y desempeño escolar, y los trabajadores de la enseñanza estaban movilizados por los bajos salarios que percibían, incluso en algunas provincias lideraban huelgas desde hacía meses que ponían en riesgo el comienzo del ciclo lectivo. La variedad que mostraban los sistemas educativos provinciales, lejos de expresar opciones estratégicas por formas de organización diversas de la educación que eventualmente pueden promover resultados comunes, era el producto de un proceso de transformación institucional desacoplado e inconcluso que fracasó en establecer bases homogéneas para el cumplimiento de los derechos educativos de la población (Terigi 2016, 9).

Esquemáticamente, las principales consecuencias de las reformas educativas implementadas en la etapa menemista fueron las siguientes. Primero, se verificaban déficits notables en el nivel secundario. Si bien la Ley Federal de Educación prolongó la obligatoriedad de la enseñanza general básica y aun cuando se lograron ciertas mejoras en el cumplimiento de esa obligatoriedad, no se observaron progresos en las tasas de egreso dificultando la inserción de los jóvenes estudiantes de nivel secundario en el mercado formal de empleo (Terigi 2016). Segundo, se reforzaron las desigualdades de acceso e inclusión educativa al tercer ciclo de la educación básica y al polimodal debido, en gran medida, a la falta de inversión en infraestructura, equipamiento y preparación de los docentes, quienes no estaban en condiciones de enfrentar una matrícula en expansión. Tercero, las reformas generaron una primarización de los años iniciales del secundario y, de esta manera, se forzó la convivencia de adolescentes con niños/as menores (Puiggrós 1996, 191). Cuarto, la crisis del

[2] Al asumir la presidencia el candidato de la Alianza, Fernando de la Rúa (2001-2003), el FONID pasó a ser sostenido con recursos del Tesoro Nacional.

sistema educativo también tuvo un efecto de desaliento para los jóvenes y adolescentes de los sectores menos favorecidos, quienes dejaron de visualizar a la educación como un instrumento para la movilidad social y económica. Quinto, la Ley Federal de Educación redujo la oferta de nivel medio ya que varias provincias se vieron obligadas a cerrar establecimientos, reducir o eliminar modalidades de enseñanza técnica y abrir menor cantidad de escuelas del polimodal (Vior 2008). En palabras de Puiggrós (1996, 192): "el sistema nacional de educación, público y privado, se había deteriorado fuertemente y no alcanzaba a cubrir a la población que tenía derechos constitucionales que la habilitaban para recibirla".

En el plano del componente federal del sistema educativo, un legado importante de las políticas descentralizadoras fue la intensificación de las desigualdades interprovinciales. El principal dispositivo de distribución intergubernamental de recursos federales, la Coparticipación Federal de Impuestos, es un primer factor determinante de esa disparidad debido a que establece una fórmula fija de financiamiento educativo por alumno (Mezzadra y Rivas 2005). Las provincias más perjudicadas por esta asignación debieron realizar un mayor esfuerzo fiscal para financiar la educación. Aun así, en promedio tuvieron una inversión menor por alumno e inferiores salarios docentes. Como sostiene Rivas (2010, 36), "esto implicó que las provincias más pobladas (Buenos Aires) fueran perjudicadas, en comparación con aquellas que contaban con recursos fiscales propios (CABA). Más aún, las provincias más pobres recibieron menos recursos del Estado para invertir en educación, reproduciendo y ampliando las desigualdades de origen". Junto con los problemas de orden fiscal, la implementación de la Ley Federal de Educación promovió la fragmentación del sistema y alentó las disparidades pedagógicas. Las provincias definieron diferentes plazos y estrategias para aplicar la normativa. Incluso algunas jurisdicciones, como CABA y Neuquén, nunca lo hicieron.

En materia salarial, el modo de construcción de la política educativa y la reforma en particular, produjeron el deterioro de los haberes docentes, que se transformaron en la variable de ajuste para lograr la ampliación del sistema, y aumentaron la desconfianza hacia los sindicatos del sector (Vior 2008). El incremento del financiamiento educativo no se destinó a la mejora de salarios sino a la implementación de la Ley Federal de Educación. Así, hacia fines del gobierno menemista, el gasto en educación creció cerca de un 14% pero el salario docente se mantuvo inmóvil (Rivas 2010). En 1981, el salario real de los docentes era de 645 pesos, valor similar al PBI per cápita mensual, que llegaba a 636 pesos. Esto se traduce en una relación entre salario real docente y PBI per cápita mensual de 1,01%. En 1999, la brecha entre el salario real docente y el PBI per cápita mensual se amplió: el primero descendió a 371 pesos, mientras que el PBI alcanzó 665 pesos por habitante (Rivas 2010, 41). Esto se traduce a una relación salario real docente y PBI per cápita de apenas 0,55%, esto es, la mitad de lo que era al inicio de la democracia.

El deterioro económico y la profunda transformación de la estructura social y laboral fruto del fracaso de las políticas neoliberales orientadas al mercado, tuvieron consecuencias desastrosas sobre

varios aspectos del proceso educativo. Las escuelas vieron como su rol pedagógico perdía centralidad en favor de brindar atención a las problemáticas sociales de los alumnos. La escuela se fue convirtiendo en comedor, centro asistencial e institución contenedora de niños/as y jóvenes. Los docentes comenzaron a atender problemas de alimentación, acceso a la salud, y falta de documentación, entre otros. Aunque las estadísticas oficiales mostraban altas tasas de escolarización, el sistema estaba estallando por dentro: miles de niños/as se matriculaban pero tenían un mal aprendizaje y bajo desempeño escolar. Muchos de ellos concurrían a la escuela porque era el único espacio social donde podían permanecer y recibir una mínima atención para cubrir parte de sus necesidades básicas (Puiggrós 1996, 194). Para decirlo en palabras de Tiramonti (2005, 61): "la acción educativa del Estado fue subsumida a la tarea asistencial de los sectores más desfavorecidos, lo que terminó por desplazar del circuito público a los sectores medios que tenían capacidad adquisitiva para pagar la educación privada".

2.4. Las políticas educativas durante el período kirchnerista

2.4.1. El rol prioritario del financiamiento educativo

A partir del triunfo de Néstor Kirchner y su herramienta electoral, el Frente para la Victoria (FPV), en las elecciones presidenciales de 2003, se inició un largo y radical proceso de reformas educativas que se extendió durante todo su mandato (2003-2007) y continuó a lo largo de las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). La estrategia principal de la primera administración kirchnerista consistió en identificar los nudos críticos que presentaba el sistema educativo y propiciar la aprobación de un paquete específico de leyes en el Congreso orientadas a atender estas deficiencias. El nuevo modelo educativo federal se enfrentó a los desafíos de garantizar el acceso y la permanencia de los niños/as y jóvenes -especialmente los provenientes de sectores vulnerables- en el sistema educativo, formular políticas inclusivas, diseñar modalidades y currículos, incrementar y reasignar recursos con criterios de equidad y eficiencia, y asegurar una educación de calidad. Como veremos a continuación, a lo largo de más de una década el Ministerio de Educación bajo los liderazgos de los sucesivos ministros del área, Daniel Filmus (2003-2007), Juan Carlos Tedesco (2007-2009) y Alberto Sileoni (2009-2015), desarrolló un conjunto de políticas de infraestructura escolar, salarios docentes, distribución de material didáctico y equipamiento tecnológico, formación docente, y financiamiento de la educación técnica (Gallo 2014). De este modo, el período kirchnerista cristalizó el pasaje de un Estado nacional ausente en materia educativa, en el que las políticas públicas medulares del sector eran delegadas a las provincias sin promover condiciones para su ejecución y cumplimiento, a un modelo de gestión donde el Estado actuó como garante de las demandas de los actores involucrados: docentes, alumnos y gobiernos provinciales.

Las primeras decisiones de la administración de Néstor Kirchner en materia educativa estuvieron orientadas a resolver la problemática generada por los atrasos crónicos en el pago de

salarios a los docentes y las sumas adeudadas por las jurisdicciones provinciales. El incumplimiento de las obligaciones salariales con los trabajadores del sector era una consecuencia de la política de descentralización y transferencia de los servicios educativos a las provincias sin la asignación de recursos fiscales con los cuales hacer frente a las nuevas responsabilidades de gasto, tal como se describió detalladamente en el apartado anterior. Esa política descentralizadora no sólo había empobrecido el bienestar de una masa significativa de docentes argentinos, sino que generó una duración diferencial de los ciclos lectivos a lo largo del país y, por lo tanto, una situación de fuerte desigualdad educativa.

Así, a fines del mismo 2003 el gobierno logró aprobar en el Congreso la Ley 25.864 de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase que, en su artículo 1 fijó "un ciclo lectivo anual de 180 días efectivos de clase para los establecimientos educativos de todo el país en los que se imparta educación inicial, educación general básica y educación polimodal, o sus respectivos equivalentes". De igual modo, en su artículo 4 la normativa sentó las condiciones para que este cometido se hiciera efectivo, estableciendo que "las jurisdicciones provinciales que, una vez vencidos los plazos legales y reglamentarios pertinentes, no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, podrán solicitar, y obtener asistencia al poder ejecutivo nacional". Un año después, con la sanción de la Ley 25.919 se prorrogó el FONID.

Estas medidas iniciales se complementaron en los años siguientes con un paquete normativo compuesto por tres leyes esenciales que, en un período de fuerte expansión económica y crecimiento de los recursos fiscales, el Poder Ejecutivo impulsó y logró sancionar en el Congreso: la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, la Ley 26.206 de Educación Nacional, y la Ley 26.058 de Educación Técnica y Profesional.

La Ley de Financiamiento Educativo (en adelante, LFE), sancionada en 2005 por unanimidad en el Senado y por amplia mayoría en la Cámara de Diputados, surgió en el marco de un complejo debate del que participaron el gobierno nacional, los veinticuatro gobiernos provinciales, los partidos políticos de la oposición, los diferentes sindicatos docentes, especialistas en educación y organizaciones de la sociedad civil (Bezem, Mezzadra y Rivas 2012). Esta norma marcó un punto de inflexión en materia de inversión pública del Estado nacional en la educación e incorporó un conjunto significativo de cambios en la estructura del financiamiento educativo. Primero, se estableció que el aumento del financiamiento en Educación, Ciencia y Tecnología debía llegar al 6% del PBI en 2013. A fin de lograr el cumplimiento de esa meta, la ley establecía que el gasto en el área debía crecer anualmente, a partir de 2005, según la siguiente trayectoria: 4,7% del PIB en 2006; 5% en 2007; 5,3% en 2008; 5,6% en 2009; y 6% del PIB en 2010 (Infoleg 2005). Segundo, se definió cuál era la participación de la Nación y las provincias en este aumento del gasto. El Estado nacional debía aportar el 40% del incremento, mientras que las jurisdicciones provinciales se comprometían a financiar el 60% restante. Para ello, se estableció una asignación específica de los fondos

coparticipable (Claus y Sánchez 2019). Además, la normativa dispuso en su artículo 7 que un porcentaje de los recursos coparticipados que anualmente reciben las provincias debía estar afectado al financiamiento educativo en el presupuesto provincial y no podía destinarse a ningún otro fin. Esa porción se determinaba según criterios basados en el tamaño de la matrícula, la incidencia de la ruralidad y el porcentaje de la población no escolarizada (Claus y Sánchez 2019).

También se estableció que el aumento de la inversión debía estar orientado a lograr el cumplimiento de once metas educativas: 1) incluir en el nivel inicial al 100% de la población de cinco años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños/as de tres y cuatro años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos; 2) garantizar un mínimo de diez años de escolaridad obligatoria para todos los niños/as y jóvenes, asegurando la inclusión de aquellos con necesidades educativas especiales, y logrando que, como mínimo, el 30% de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, en especial de sectores sociales vulnerables y zonas geográficas desfavorecidas; 3) promover estrategias y mecanismos de asignación de recursos destinados a garantizar la inclusión y permanencia escolar de niños/as y jóvenes que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza mediante sistemas de compensación que permitan favorecer la igualdad de oportunidades en el sistema educativo; 4) avanzar en la universalización del nivel medio/polimodal procurando que los jóvenes no escolarizados, y que por su edad debían estar incorporados a ese nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios; 5) erradicar el analfabetismo y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema; 6) producir las transformaciones pedagógicas y organizacionales que posibiliten mejorar la calidad y equidad del sistema educativo en todos los niveles y modalidades, garantizando la apropiación de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios por la totalidad de los alumnos de los niveles de educación inicial, básica/primaria y media/polimodal; 7) expandir la incorporación de tecnologías informáticas y de comunicación en establecimientos educativos y extender la enseñanza de una segunda lengua; 8) fortalecer la educación técnica y la formación profesional impulsando su vinculación con la producción y el trabajo, e incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional; 9) mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles, jerarquizar la carrera docente y mejorar la calidad en la formación docente inicial y continua; 10) fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional; y 11) jerarquizar la investigación científica y tecnológica nacional (Infoleg 2005). Es decir, la LEF no sólo establecía un sendero para el aumento del gasto y la inversión en educación, sino que, al identificar las metas en función de las cuales dicho gasto debía estar orientado, fijaba también las líneas maestras de la política educativa para los años venideros.

Por último, la LFE en su artículo 9 creó el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente con el propósito de compensar las desigualdades existentes en el salario inicial en aquellas

provincias que enfrentaban dificultades para solventarlo y, en consecuencia, buscaba disminuir las diferencias salariales entre las jurisdicciones, aunque no así las disparidades al interior de cada provincia ya que todos los docentes beneficiados cobraban el mismo monto proveniente del fondo con independencia del salario puntual que recibía cada uno de ellos. La normativa también reforzó el compromiso nacional en el pago de los salarios docentes mediante la renovación de la vigencia del FONID (Claus y Sánchez 2019). Como se mostrará más detalladamente en el Capítulo 6, este fondo compensatorio brindó cobertura a cerca de la mitad de las provincias. En el año de su creación, el FONID aportó entre el 8% y 11% de los salarios de Catamarca, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán. Entre 2007 y 2012 se mantuvo el universo de las provincias afectadas por el FONID, pero se incrementó la incidencia redistributiva del fondo, ya que representó entre el 10% y 13% de los salarios docentes en las jurisdicciones cubiertas. A partir del año 2013, solamente siete provincias continuaban percibiendo el fondo compensador: Corrientes, Formosa, La Rioja, Misiones, Salta y San Juan (Claus y Sánchez 2019).

Luego de transcurrido poco más de un año desde la sanción de la LFE, el gobierno nacional comenzó a debatir la nueva Ley de Educación Nacional (en adelante, LEN). Sancionada y promulgada en diciembre de 2006, la LEN reemplazó a la Ley Federal de Educación dictada en 1992 y estableció un nuevo marco regulatorio para el funcionamiento del sistema educativo. En primer lugar, determinó que el Estado nacional y los estados provinciales, de manera *concertada* y *concurrente*, eran responsables de planificar, organizar, supervisar y financiar el sistema educativo nacional en sus cuatro niveles (inicial, primario, secundario y superior) y sus distintas modalidades educativas (común, técnico-profesional, artística, especial, permanente de jóvenes y adultos, rural, intercultural bilingüe, contexto de privación de la libertad, domiciliaria, y hospitalaria). En segundo término, encomendó al Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, la responsabilidad de fijar e implementar las políticas de promoción de la igualdad educativa destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación. Adicionalmente, instó con carácter obligatorio a la Nación y las provincias a generar las condiciones materiales y culturales que permitan la enseñanza y el aprendizaje de calidad.

De manera decisiva, la LEN promovió un cambio en las relaciones de poder entre los actores que forman parte del sistema educativo argentino, jerarquizando a nivel nacional un Estado coordinador y regulador. En el marco de las distintas restricciones existentes a nivel provincial para financiar la educación, el gobierno nacional impulsó un modelo de Estado que regulaba y definía metas comunes para todas las jurisdicciones en todo el territorio. La premisa fue “Recrear una Nación Educativa”. Esta estrategia significó un punto de quiebre en la trayectoria previa de la política educativa en nuestro país ya que reconfiguró el rol y el accionar del Estado nacional, revirtiendo la

tendencia dominante en décadas anteriores orientada a desresponsabilizar a la Nación de proveer educación a sus ciudadanos en base a un criterio exclusivamente fiscalista. En claro contraste, la política adoptada por el proyecto kirchnerista implicó una revalorización de lo estatal, de sus capacidades y sus instituciones. La recuperación de la política educativa implicó, además, reconocer la configuración del sistema federal o las particularidades y diferencias existentes entre las jurisdicciones. En lugar de partir de un "estilo unitario" en el que el poder central impone líneas de políticas, el nuevo modelo reconocía a las provincias como partes iguales que discutían y negociaban con el poder central. Así, la estrategia de recuperación de la educación se fundaba en el establecimiento de un vínculo constructivo entre la Nación y las unidades territoriales provinciales en función del objetivo de generar una política educativa inclusiva y de calidad a través de acuerdos políticos que comprometían a las partes por igual. De esta manera, los problemas de las provincias pasaron a ser también los problemas de la Nación.

En la misma trayectoria de recuperación de una política educativa nacional, en septiembre de 2005 se sancionó la Ley de Educación Técnico Profesional (en adelante, ETP), luego de un laborioso proceso de construcción de acuerdos que duró varios años entre un complejo entramado de sectores sociales, políticos, sindicales y productivos involucrados en la materia, el cual fue coordinado por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) dependiente del Ministerio de Educación (Pagano, Sverdlick y Costas 2007). Esta legislación creó tres instrumentos de política educativa: el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional, el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones (asociado al establecimiento del proceso de Homologación de Títulos y Certificaciones) y el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional, financiado con un monto anual igual o superior al 0,2% del total de los ingresos corrientes previstos en el presupuesto nacional (Claus y Sánchez 2019). Aun cuando la matriz de actores afectados a la elaboración del anteproyecto de ley acordaron la necesidad de atender la problemática de la educación técnico profesional, sus posiciones durante el proceso de elaboración y sanción de la ETP fueron diversas. Por un lado, los gremios de alcance nacional como la CTERA y la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET), entre otros, sostuvieron que se había tratado de un proceso positivo y consideraron a la ley "como un primer paso en el avance hacia una nueva ley de educación, que permita superar la fragmentación que significó la implementación de la Ley Federal y la transferencia de escuelas" (SUTEBA 2005). Por otro lado, sectores de la sociedad civil, mayormente ligados a centros de estudiantes secundarios, se opusieron a la ETP. Las críticas se centraban fundamentalmente en la ambigüedad de la ley respecto a la duración de la educación técnica media. La nueva legislación establecía que el plan de estudio del nivel medio debía tener una duración de seis años. La ambigüedad se refería a la falta de precisión respecto al punto de partida de esos seis años. La heterogeneidad territorial del sistema educativo en Argentina hizo que cada jurisdicción provincial terminara ajustando la norma a sus propias necesidades y conveniencia, pudiendo optar por

contemplar desde el octavo año de la EGB3 y un ciclo polimodal de cuatro años, o, desde el séptimo de la EGB3 con tres años de polimodal (Pagano, Sverdlick y Costas 2007).

En resumen, los años del gobierno de Néstor Kirchner estuvieron caracterizados por la sanción de un paquete normativo que se propuso atacar de manera integral los problemas del retraso salarial docente, la fragmentación educativa y el déficit de inversión en el área. El aumento del financiamiento devenido de ese conjunto de leyes requirió, a su turno, un proceso de reconstrucción de las capacidades del Ministerio de Educación para recuperar un rol activo en la definición de la política educativa. En particular, un desafío que se planteó inmediatamente fue el de monitorear el cumplimiento por parte de las provincias de las metas establecidas en la LFE así como las responsabilidades asignadas por la LEN. Dado que la voluntad del gobierno nacional era recuperar el papel activo del Estado en la definición de las políticas educativas pero sin vulnerar el federalismo y las autonomías provinciales, fue necesario generar o revitalizar ámbitos institucionales para la concertación de políticas entre autoridades del sector que representaban diferentes niveles de gobierno y, por lo tanto, intereses diversos y en varias ocasiones contrapuestos. La sanción del paquete normativo destinado al financiamiento educativo dio así lugar a un proceso de construcción institucional y de capacidades estatales orientado a garantizar el cumplimiento de las metas establecidas por estas leyes en el marco del funcionamiento de un sistema federal de gobierno y respetando las competencias provinciales. Algunos hitos claves en ese proceso fueron la creación de la Subsecretaría de Planificación Educativa, inspirada en una concepción estratégica del planeamiento educativo, y la revitalización del Consejo Federal de Educación que, a partir del año 2003 y más decididamente desde 2007, se convirtió en un ámbito privilegiado para la generación de acuerdos entre la Nación y las provincias respecto a las líneas centrales de la política educativa así como sobre la asignación de recursos del gobierno central a las unidades provinciales. En los dos apartados siguientes se describen en más detalle ambos procesos.

2.4.2. La construcción de capacidades estatales: la recuperación del planeamiento educativo

Desde diferentes perspectivas teóricas, el planeamiento educativo es entendido como el rol que asume el Estado en el diseño y la implementación de las prioridades en materia de política educativa (Terigi 2007; Matus 1987; Andretich 2008; Lira 2006). El planeamiento educativo no es un concepto unívoco, neutral o histórico, sino que se modifica dependiendo del marco conceptual y metodológico que asume el Estado en el diseño e implementación de políticas educativas. Siguiendo a Terigi (2007), en nuestro país se pueden identificar dos maneras de comprender el planeamiento en el área de la educación que, a su vez, se inscriben en las dos reformas orgánicas más importantes en la historia del sistema educativo argentino. La primera es la perspectiva denominada aplicacionista/tecnicista, que dominó el debate en nuestro país durante los años ‘90. Esta

interpretación, vinculada a un proceso de desfinanciamiento y fragmentación del sistema educativo, plantea una visión economicista de la educación que privilegia lo técnico por sobre lo político. La segunda perspectiva, llamada estratégica/ situacional, recupera la dimensión política del planeamiento estratégico como un instrumento para potenciar la transformación del sistema educativo de modo que acompañe el desarrollo del conjunto de la sociedad. Esta segunda perspectiva fue aplicada por el kirchnerismo.

Como ya se sostuvo en este trabajo, la década de 1990 planteó una reforma integral del sistema educativo argentino que modificó la relación Nación-provincias en el manejo y gestión de la educación: el Estado nacional se desprendió de las funciones ejecutivas de las escuelas, sin realizar una delegación de la función financiera y de planificación de los servicios educativos. El efecto más importante que tuvo la reforma descentralizadora fue el incremento de la carga fiscal y de gestión en las administraciones provinciales, lo que a su vez tendió a reforzar las desigualdades existentes entre las jurisdicciones. De modo que "las provincias con menor organización de sus aparatos administrativos, con menores recursos y experiencias en proyecto de cambio, tuvieron dificultades para usar los mayores márgenes de maniobra" (Terigi 2007, 9). La transferencia a nivel subnacional de un sistema que debía comenzar a transformarse estructuralmente hizo inevitable la expansión del planeamiento. En este proceso, las provincias tuvieron que desarrollar nuevas capacidades estatales: crear equipos técnicos con funciones de diseño, desarrollo y evaluación de las políticas educativas. Como consecuencia de ello, las nuevas normativas condujeron a cambios en los planteles de administración pública en la mayoría de las burocracias provinciales, en especial para funciones de planeamiento.

En el periodo menemista, el planeamiento educativo estuvo asociado a la idea de cambio y diseño general del sistema. El planeamiento se ocupaba entonces de llevar adelante las reformas educativas relegando la consolidación y el mantenimiento de los sistemas escolares a las áreas de gobierno ocupadas en la gestión. En el marco de la extensión de la obligatoriedad que estableció la Ley Federal de Educación, esta visión del planeamiento produjo graves problemas: "por un lado se produjo la incorporación de una gran cantidad de adolescentes al sistema educativo en el conjunto del país. Entre 1991 y 2001, el crecimiento de la tasa de escolarización de la población de 6 a 12 años, a nivel nacional, fue de 1 punto porcentual, mientras que para la población de 13 y 14 años el incremento fue de 7 y 12 puntos porcentuales, respectivamente. Esto expresa una mejora en la incorporación al sistema educativo en edades que coinciden con la extensión de la obligatoriedad escolar que marcaba la Ley Federal de Educación. Sin embargo, estos logros iniciales se vieron rápidamente amenazados: en una muestra de seguimiento, se encontró que más del 20% de los alumnos que habían ingreso a octavo año del EGB en 1997 en la provincia de Buenos Aires, había abandonado o no promovió el noveno año en 1998" (Terigi 2007, 5). De esta forma, las mejoras que parecieron producirse en las primeras fases de la reforma descentralizadora encarada por el gobierno

de Menem fueron puesta en riesgo por la ausencia de planificación política. Dos problemas centrales desde el punto de vista del planeamiento integral de la política educativa fueron, de un lado, la carencia de iniciativas que previeran la asignación de recursos necesarios para enfrentar los nuevos desafíos, y, del otro, la falta de adecuación de las prácticas y los reglamentos para enfrentar estos cambios.

La visión aplicacionista del planeamiento que prevaleció durante este período suponía que el diseño de los cambios planificados a nivel central tendría un impacto previsible en el sistema educativo y en la práctica cotidiana de las escuelas a nivel provincial. Esta perspectiva sobre la planificación educativa partía de la creencia de que la aprobación de la Ley Federal de Educación, acordada en un plano político, suponía que las reformas sancionadas se concretarían institucionalmente. Es así que previo a la sanción de esta ley no se hizo público ningún trabajo de planeamiento que analizara los requerimientos de inversión que suponía la implementación de la descentralización educativa. Estos déficits ponían en evidencia las limitaciones de una perspectiva sobre el planeamiento que separaba las instancias de planificación y ejecución. Asimismo, revelaba un Estado nacional aislado de las jurisdicciones provinciales, que no establecía los ordenamientos comunes necesarios en un sistema con regulaciones subnacionales diferentes. La Nación simplemente definía el contenido de ciertas políticas del parea con intención de homogeneizar y ordenar el sistema, eludiendo planificar la diversidad para la equidad. El planeamiento estaba. de este modo, asociado al nivel central y era pensado para políticas de escala global que tenían como propósito una función ordenadora y homogeneizadora (Ministerio de Educación 2013).

Contra el trasfondo de los legados de estas reformas, el diagnóstico formulado desde el Ministerio de Educación apenas asumió Néstor Kirchner la presidencia identificó que uno de los principales problemas a enfrentar era la fragmentación del sistema educativo. Las iniciativas adoptadas desde el gobierno nacional y el propio Ministerio no se limitaron entonces a producir el paquete normativo que sería enviado al Congreso. De particular importancia desde el punto de vista de la planificación educativa y la implementación de esta legislación fueron los dispositivos, contemplados en el propio cuerpo de las nuevas leyes, tendiente a traducir las metas en acciones de gobierno efectivas. La LFE y la LEN constituyeron hitos fundamentales en este sentido puesto que establecieron las pautas para un aumento progresivo de la inversión nacional y subnacional en el área a partir de objetivos educativos evaluables que especificaban las prioridades de asignación de esos recursos para resolver la fragmentación y desigualdad del sistema. Con el fin de articular las acciones implementadas por la Nación y las provincias, así como monitorear y evaluar el cumplimiento efectivo de las metas financieras y educativas, la LEF establecía que los compromisos de inversión educativa se implementarían mediante la suscripción de Convenios Bilaterales y Actas de Monitoreo entre ambos niveles de gobierno. Estos instrumentos se convertirían en piezas clave para alcanzar los objetivos de mejora planteados por el cuerpo de las leyes (Ministerio de Educación 2013). De esta

manera, el Estado nacional recuperó un rol central en el planeamiento educativo a través de la construcción de acuerdos políticos y técnicos con los gobiernos provinciales. Para ello, fue necesario generar capacidades estatales para la planificación educativa y revitalizar los espacios institucionales para la articulación con las provincias.

Durante el período kirchnerista, se redefinió la idea del planeamiento educativo "como acción estratégica del Estado nacional para orientar, monitorear y potenciar las políticas educativas implementadas en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, como así también para mejorar su articulación con el conjunto de actores que integran el campo educativo y con otras actores de la sociedad, vinculados a la economía, al empleo, a la innovación tecnológica, a la investigación y a la producción científica o a la recuperación del valor de la cultura en sus distintas manifestaciones" (Ministerio de Educación 2013, 18). El proceso de elaboración de los Convenios Bilaterales y Actas de Monitoreo en el marco de la implementación de la LFE constituyó una instancia de construcción de acuerdos políticos y técnicos, así como de elaboración conjunta de instrumentos de política, mediante la continua articulación entre cuadros técnicos y políticos del ámbito nacional y provincial.

Con el propósito de garantizar el cumplimiento efectivo de los objetivos de la LFE, en 2006 el gobierno nacional creó mediante el decreto 677/06 la Subsecretaría de Planeamiento Educativo (SSPE) en el ámbito del Ministerio de Educación. La creación de esta nueva área de políticas es un indicador más de la prioridad que tenía para la gestión kirchnerista la implementación de mecanismos que garanticen el cumplimiento de la LFE. La creación de la SSPE estuvo acompañada por la definición de doce objetivos de acción, cinco de los cuales estaban referidos específicamente a la implementación de la LFE mientras que los siete restantes remitían a un conjunto de acciones inherentes al planeamiento educativo. Entre las responsabilidades principales de la subsecretaría se encontraban: iniciar el proceso de articulación con las provincias para desarrollar acuerdos en el marco del cumplimento de la LFE; organizar el trabajo en un nivel técnico-operativo; desarrollar una metodología para elaborar instrumentos que permitieran acuerdos entre niveles de gobierno; y medir los avances en el cumplimiento de los objetivos de la LFE (Ibarra y Salse 2015, 4). En este sentido, los principales desafíos estuvieron asociados a la construcción de un trabajo colaborativo entre los equipos técnico-políticos nacionales y subnacionales para construir relaciones de confianza mutua que permitiesen salvar diferencias de criterio en la implementación de los objetivos de la ley. De igual manera, se requirió una importante tarea de articulación entre las áreas del nivel nacional y de cada una de las provincias con el objetivo de producir, organizar y sistematizar la información requerida para la elaboración de los Convenios Bilaterales.

A fin de dar cumplimiento a los objetivos previstos en el artículo 2 de la LFE y los mecanismos de evaluación y monitoreo destinados a verificar la correcta asignación de los recursos dispuestos en el artículo 12 de la misma ley, la SSPE coordinó un proceso concertado de elaboración de Convenios Bilaterales entre el Ministerio de Educación y los respectivos ministerios de cada una

de las provincias. Las estrategias debatidas por el equipo nacional contemplaban, por un lado, el firme respeto de las particularidades provinciales y sus políticas educativas. Por otro lado, remarcaban la necesidad de agilizar los tiempos de manera de cumplir con los objetivos planteados en el primer año de implementación de la ley (Ibarra y Salse 2015). Durante el primer semestre de 2006, se solicitó a las autoridades provinciales la elaboración de un documento inicial con las propuestas para el acuerdo. Pero solo algunos de los equipos provinciales cumplieron con los tiempos establecidos para la entrega de borradores, lo que imposibilitaba la construcción de un documento final consensuado por todas las partes involucradas. No obstante, la SSPE y las provincias que habían cumplido con la elaboración de los borradores comenzaron a consolidar los criterios metodológicos que serían incluidos en los convenios. Como resultado de este largo proceso, el 28 de junio de 2006 se firmó el primer Convenio Bilateral entre el Ministerio de Educación y la provincia de Mendoza en el que se establecían los indicadores para el monitoreo y evaluación de los resultados de la implementación de la LFE.

Para dar continuidad a la firma de Convenios Bilaterales, fue necesario acordar un procedimiento que permitiera dar cuenta del grado de avance de las metas oportunamente establecidas en ellos, así como de las dificultades identificadas durante su implementación. Este procedimiento debía servir como base para la definición de las Actas Complementarias 2007 a los Convenios Bilaterales firmados en 2006 y, además, debía ser de utilidad para el fortalecimiento de las capacidades con que contaban las unidades de planeamiento o similares en las provincias y así ser capaces de producir insumos relacionados con las líneas prioritarias de la política educativa establecidas por el paquete normativo creado por el gobierno nacional. Para ello, el equipo de la SSPE diseñó un nuevo instrumento de planeamiento que fue denominado Acta de Monitoreo de los Convenios Bilaterales 2006. Este instrumento fue testeado inicialmente en algunas jurisdicciones provinciales (Catamarca y Entre Ríos) que habían contribuido a su elaboración.

A partir de la experiencia desarrollada con los Convenios Bilaterales, se decidió utilizar la misma modalidad de intercambio con las autoridades provinciales para definir la estrategia de monitoreo de las acciones comprometidas en el marco de la LEF. Esta estrategia fue definida en la denominada *Guía para la elaboración del Acta de Monitoreo del Convenio Bilateral Nación-Provincia 2006.* En febrero de 2007 se realizó en la sede del Ministerio de Educación el Seminario-Taller “Construcción, Formulación y Monitoreo de los Convenios Bilaterales” del que participaron 53 representantes con perfiles técnico-políticos de veintitrés jurisdicciones provinciales y doce representantes del Ministerio de Educación correspondientes a la SSPE, la Subsecretaría de Equidad y Calidad, la Dirección de Gestión Curricular y Formación Docente, la Coordinación General de Costos del Sistema Educativo y la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (Ibarra y Salse 20015, 7).

Los Convenios Bilaterales y las Actas de Monitoreo fueron acuerdos de gran relevancia metodológica y técnico-política que contribuyeron al desarrollo de una cultura de la evaluación y el seguimiento de políticas públicas educativas de carácter consensual. En los acuerdos entre la Nación y las provincias no había hasta ese momento antecedentes de diseño conjunto de un instrumento que diera cuenta de los resultados y desvíos de las acciones planificadas en común, y en el cual se indicara, además, el grado de cumplimiento de la inversión comprometida por ambas partes. Los Convenios y Actas no fueron sólo acuerdos respecto a los instrumentos, sino que incluían definiciones del tipo de acciones a priorizar para el cumplimiento de los objetivos de la política educativa. Por tanto, el monitoreo en este marco significó el monitoreo de los acuerdos políticos en base a los cuales se definieron no sólo los instrumentos sino también las metas de la política educativa (Ibarra y Salse 2015, 8).

El proceso de implementación de la LFE sirvió de este modo para potenciar una mirada integral del sistema de enseñanza argentino, que comprende tanto metas y acciones como montos de inversión. La metodología de trabajo implementada para la elaboración de los Convenios Bilaterales y las Actas de Monitoreo produjo mejoras en la planificación de las políticas educativas, tanto a nivel nacional como provincial. Este resultado estuvo asociado al trabajo con metas transversales a los distintos niveles educativos, que requerían combinar la información y el conocimiento experto de distintas áreas ministeriales como unidades estadísticas, áreas de costos, infraestructura, direcciones de niveles educativos, entre otras. La misma metodología de trabajo fortaleció también la articulación entre las políticas nacionales y provinciales, al tratarse de un instrumento elaborado de forma conjunta entre ambas partes.

Por otra parte, el proceso de armado de los Convenios Bilaterales fue el catalizador de un proceso de planificación estratégica en el marco de una orientación común marcada por los objetivos explicitados LEF, no sólo en relación a las acciones sino también a sus costos y tiempos. Esto obligó a realizar el ejercicio periódico de tomar medidas anticipatorias para asegurar su implementación en los próximos años. Los Convenios Bilaterales y las Actas de Monitoreo se constituyeron, así, en herramientas que favorecían la planificación y el seguimiento de las políticas educativas a corto y mediano plazo. Este mecanismo contribuyó a que las jurisdicciones provinciales reconocieran la relevancia de la existencia de un área de Planeamiento Educativo en el Ministerio de Educación, en tanto actor que puede contribuir a articular acciones e impulsar la mejora de los procesos de implementación de las políticas educativas (Ibarra y Salse 2015, 11).

En suma, durante el gobierno de Néstor Kirchner y las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner el planeamiento educativo fue considerado una herramienta central de construcción conjunta entre la Nación y las provincias. Partiendo de apuestas políticas concretas y objetivos técnicos específicos, la planificación estratégica permitió identificar resultados, necesidades, objetivos pendientes y posibilidades reales de avanzar en esos objetivos en cada uno de los sistemas

educativos provinciales. El planeamiento educativo se plasmó así en una "concurrencia solidaria" entre el gobierno nacional y las administraciones provinciales para diseñar aspectos de la política educativa y avanzar eficientemente en el financiamiento público del sistema (Ministerio de Educación 2013).

2.5. Hacia una gobernanza federal del sistema educativo: la revitalización del Consejo Federal de Educación

La gobernanza del sistema educativo en el período 2003-2015 constituyó una novedad en la historia de la educación nacional. Tras un ciclo descentralizador de más de dos décadas, el gobierno kirchnerista tomó la decisión de desarrollar una política educativa que re-centralizara un número significativo de cuestiones sin avasallar las autonomías provinciales. Un ámbito relevante donde se verificó un importante proceso de construcción institucional fue el del Consejo Federal de Educación (en adelante, CFE).[3] Para entender la novedad institucional que implicó el consejo, a continuación se presenta una breve reseña de su rol en el contexto histórico de las transformaciones de la política educativa argentina reciente. Luego, se analizan los cambios institucionales recientes que le permitieron al CFE oficiar como un verdadero ámbito de coordinación interjurisdiccional de políticas educativas. Por último, se presentará evidencia del lugar central que tuvo el CFE en la hechura de las principales políticas educativas de los gobiernos kirchneristas.

Además, se presenta evidencia empírica descriptiva inédita sobre la "productividad" del CFE desde la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 hasta 2015.

Como se señaló en este trabajo, durante el último cuarto del siglo XX el Estado nacional fue perdiendo centralidad en la política educativa. La transferencia de la gestión directa de las escuelas a las provincias tuvo, además de un impacto devastador en las arcas provinciales, un efecto negativo sobre la gobernanza del sistema educativo ya que diferentes niveles de gobierno pasaron a tener distintos roles sobre una misma área. Reconstruyendo la división de tareas esquematizada por Cao, Rey y Serafinoff (2016), las funciones del Estado nacional quedaron circunscritas a establecer políticas y objetivos, asistir al sector educativo y transferir recursos para reducir las profundas asimetrías interjurisdiccionales. Por su parte, los estados provinciales quedaron a cargo de la gestión de los recursos humanos y materiales, la planificación de corto plazo y las tareas de mantenimiento del sistema. Esta co-responsabilidad en materia educativa entre la Nación y las provincias dio mayor relevancia y protagonismo a los que la literatura sobre federalismo denomina relaciones intergubernamentales (en adelante, RIGs). Institucionalmente, en la órbita educativa las RIGs se rigieron dentro del CFE.

El fuerte proceso de descentralización educativa y la consiguiente relevancia de la coordinación intergubernamental se vio reflejada en las distintas atribuciones que fue adquiriendo el

[3] El CFE fue rebautizado Consejo Federal de Cultura y Educación en 2007.

actual CFE a lo largo del tiempo. Creado en setiembre de 1971 por recomendación de la Reunión Nacional de Ministros de Educación y ratificado luego por el Decreto 4521 del mismo año y la Ley 19.682 de 1972, el CFE careció inicialmente de relevancia fáctica ya que sus atribuciones eran limitadas. En términos de elaboración de políticas educativas y definición del presupuesto del sector, las funciones asignadas al consejo se limitaban estrictamente a "proponer". Es decir, las resoluciones del CFE eran meras indicaciones orientativas, sin peso ejecutivo. Por ejemplo, en los años '70 el consejo propuso una descentralización paulatina de las escuelas primarias a las provincias. Sin embargo, los sucesivos gobiernos desoyeron esta recomendación y se decidió transferirlas de una vez y en simultáneo (Falletti 2010, 83).

En verdad, el CFE no fue un área de relevancia en la gestión educativa nacional sino hasta la vuelta de la democracia cuando adquirió mayor protagonismo, aunque sin llegar a ser un ámbito que dotara de unicidad al sistema (Cao, Rey y Serafinoff 2016). Su estructura organizacional continuaba siendo endeble y sus atribuciones, establecidas por ley, limitadas. Distintos estudios coinciden en señalar que, en términos reales, el funcionamiento del CFE en el período 1993-2003 fue secundario y sus resoluciones, que no tenían carácter vinculante, estuvieron relegadas a cuestiones puntuales y sectoriales antes que sustantivas vinculadas al diseño de políticas y la distribución de recursos (Rey 2007; Potenza 2005). En gran medida, la desinstitucionalización del consejo era el resultado de la falta de un proyecto educativo de carácter y criterio nacional que dotara al organismo de herramientas y mecanismos institucionales para interceder en la planificación, elaboración e implementación de las políticas del sector.

Con la sanción de la LEN, el CFE tuvo su propio capítulo en el marco normativo que rigió la educación argentina. Si bien el consejo prácticamente mantuvo su misma arquitectura organizacional, la ley lo dotó de nuevas herramientas institucionales que le dieron mayor relevancia y capacidad de acción. El texto de la LEN aclara explícitamente en su artículo 113 que la gestión del sistema educativo nacional es una responsabilidad "concurrente y concertada" de las provincias y el Poder Ejecutivo nacional a través del Ministerio de Educación. Así, si bien la ley mantiene el carácter eminentemente descentralizado del sistema al mismo tiempo subraya la intención de centralizar la política educativa con participación de las provincias. En este mismo artículo queda establecido que "el organismo de concertación de la política educativa nacional es el CFE".

Los principales cambios institucionales se orientaron a transformar el CFE en un órgano más participativo y ejecutivo, con capacidad real de ejercer las responsabilidades legalmente establecidas. En primer lugar, las resoluciones del consejo pasaron a ser de carácter obligatorio (artículo 118), cuestión que no estaba aclarada en la ley marco predecesora. En segundo lugar, el órgano superior del CFE continuó siendo la Asamblea Federal donde se aprueban las resoluciones y recomendaciones. También se mantuvo en su composición la presencia del ministro nacional de educación, los ministros provinciales del área y los representantes del Consejo Universitario. Pero además se incluyó a

legisladores nacionales representantes de las comisiones de Educación de la Cámara de Diputados y Senadores, dos por cada cámara, con voz pero sin voto. El objetivo de esta modificación era paliar el déficit de coordinación que había tenido el CFE con el Congreso en el período anterior. Así, el consejo pasó a funcionar en la práctica como una antesala de discusión de las principales producciones legislativas del período 2003-2015. En tercer lugar, se atribuyeron nuevas funciones ejecutivas a la Secretaría General del CFE que, de acuerdo con la ley, era el organismo encargado de conducir y coordinar el funcionamiento del consejo a través de la Comisión Federal de Registro y Evaluación permanente de Oferta de Educación a Distancia y la implementación del FONID y del Programa de Compensación Salarial Docente. En el organismo restante, el Comité Ejecutivo, no hubo mayores cambios

Al mismo tiempo, el CFE adquirió un carácter más participativo. En la resolución 01/07 se creó el Consejo de Políticas Educativas, sumándose a los otros dos consejos consultivos existentes, el Económico y Social y el de Actualización Curricular. Este nuevo consejo tuvo como particularidad una dinámica participativa y una composición heterogénea. El artículo 119 de la LEN establece que este consejo debe estar compuesto "por representantes de la Academia Nacional de Educación, de las organizaciones gremiales docentes con personería nacional, de las entidades representativas de la Educación de Gestión Privada, del Consejo de Universidades, de las organizaciones sociales vinculadas con la educación, y de las autoridades educativas del Comité Ejecutivo del CFE". La institucionalización de la mayor participación de los gremios docentes cobraba relevancia por la centralidad que había adquirido en el período previo a la sanción de la LEN la conflictividad con los trabajadores del sector. En respuesta a esto el misma LEN establece en su artículo 120 que las entidades gremiales deberán ser convocadas al menos dos veces al año a la Asamblea General del CFE, haciéndolas partícipes de la elaboración de las políticas públicas. En el texto de la Ley Federal de Educación de 1992 la participación gremial quedaba relegada a su representación en los consejos consultivos. Así, al ampliar la participación de actores, el gobierno buscaba transformar al CFE en un órgano de consenso. Es por eso que las resoluciones pasaron de ser aprobadas por mayoría simple a necesitar del aval de al menos dos tercios del total de participantes de la Asamblea Federal (Resolución 01/07, Art. 12).

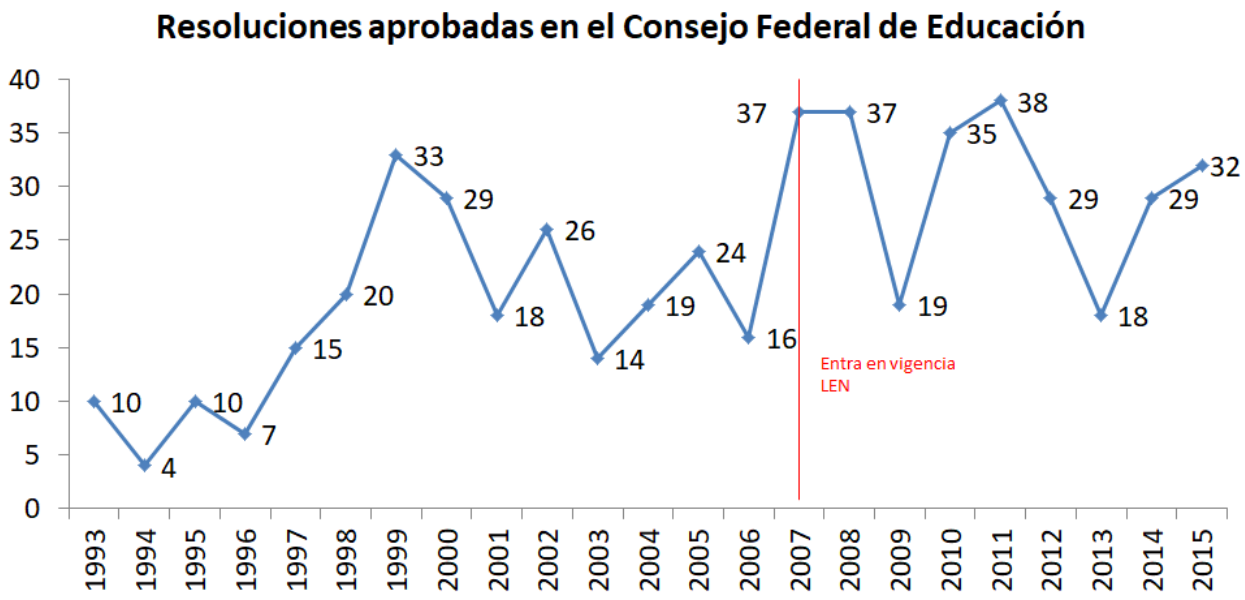
Por último, el CFE comenzó a tener mayor injerencia en la distribución de recursos. Por un lado, se mantuvo su participación en los criterios de distribución, establecidos en la resolución 100 del año 1999, pero aumentó la cantidad de resoluciones que establecen criterios de asignación de fondos nacionales o que directamente orientan recursos específicos para determinadas acciones. Mientras que entre 1993 y 2003 el CFE aprobó solo 6 resoluciones que asignaban recursos monetarios o sumas específicas de manera directa, en el periodo kirchnerista aprobó 26. A su vez, la ley de ETP establece en su artículo 43 un apartado dedicado exclusivamente al CFE estableciendo que el consejo acordará los parámetros y procedimientos de distribución del Fondo Nacional para la ETP. Los coeficientes de

distribución fueron luego acordados en la Asamblea General mediante distintas resoluciones, como la 269/06 y la 62/08.

En un trabajo reciente, Goyburu (2015) propone un índice para evaluar el grado de institucionalidad de los Consejos Federales en Argentina en base a una serie de criterios: la regularidad de las reuniones; si es o no una institución autónoma; si posee una secretaría propia; si tiene funciones claramente definidas por la norma que los crea; si posee estatutos internos de funcionamiento; si posee o no una regla para la toma de decisiones; si existe una diferenciación entre órganos internos; y si los acuerdos son vinculantes entre las partes. Tomando en cuenta estos criterios, se observa que el CFE tiene un considerablemente alto grado de institucionalización ya que cumple con todos los requisitos establecidos en el índice, salvo el hecho de no depender de la presidencia sino del Ministerio de Educación.

La mayor relevancia institucional del CFE se tradujo principalmente en un aumento de la cantidad de resoluciones aprobadas. Como se observa en el Grafico 1, si bien existió cierto "dinamismo" desde la entrada en vigencia de Ley Federal de Educación en 1993 hasta el comienzo del periodo kirchnerista con 186 resoluciones o un promedio anual de 17, desde 2003 en adelante hay un fuerte incremento en el volumen de resoluciones aprobadas que pasaron a 333 o 27,7 anuales. Esto significa un aumento del 64% en la tasa de productividad del CFE. Si se considera el periodo desde la aplicación de la LEN en 2007, que concuerda exactamente con los sucesivos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, se aprobaron 274 resoluciones o 30,4 por año, lo que equivale a un aumento del 84% con respecto al promedio del período 1993-2003.

- Gráfico 1 -



Fuente: Elaboración propia en base a las Resoluciones aprobadas por el CFCE/CFE.

2.5.1. El CFE como protagonista de las principales políticas del ciclo kirchnerista

A continuación, se mostrará la relevancia que adquirió el CFE en el periodo kirchnerista mediante el examen de algunos debates sustantivos relacionados con las principales políticas educativas que tuvieron lugar en este ámbito institucional. En particular, el CFE tuvo un rol central en la re-centralización de la gobernanza educativa, la gestión del financiamiento educativo y el vínculo con los sindicatos, que, como se señaló, fueron todos temas centrales de la política educativa durante las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

El punto central aquí no es que la política educativa nacional fue el producto de un consenso horizontal entre el gobierno central y los gobiernos provinciales. El argumento es que el CFE funcionó como un ámbito de articulación y producción de consensos con las provincias, lo que le permitió al Estado nacional impulsar con éxito su agenda re-centralizadora de política educativa. Como señala Rey (2013), el gobierno kirchnerista fue el gran impulsor de que esta agenda sea discutida en el CFE. Por el hecho de que las resoluciones del consejo necesitan de una mayoría especial para ser aprobadas, existió un "relativo debate genuino" donde las posturas de las provincias eran contenidas por las iniciativas nacionales. El accionar del CFE durante los gobiernos kirchneristas puede ser catalogada, siguiendo la terminología de Rey, como una "articulación orientada", donde la fuerte proactividad del poder ejecutivo contenía los intereses diversos de las provincias dentro de lineamientos de política educativa definidos por el propio gobierno nacional.

Como se ha venido sosteniendo en esta tesis, una de las principales transformaciones del período kirchnerista fue la rejerarquización del Estado nacional en la política educativa. Este cambio institucional se vio plasmado en la sanción de la LEN que reemplazó a la Ley Federal de Educación como marco general de la enseñanza en Argentina. En abril de 2004 el CFE aprobó la resolución 214 donde dejó establecido que el Ministerio Nacional volvería a ser un actor central de la política educativa sin que ello implicara el retorno a una estructura centralizada como la que rigió la educación en nuestro país hasta los años '70. La resolución establece el compromiso de "dar unidad al sistema educativo a través de la identificación de un núcleo de aprendizajes prioritarios desde el nivel Inicial hasta la educación Polimodal/Media, y su necesaria incidencia en la formación docente". De igual modo, deja asentado de manera explícita el rol del Ministerio de Educación nacional, cuya función es "desarrollar acciones a fin de promover la calidad educativa y alcanzar logros equivalentes a partir de las heterogeneidades locales, provinciales y regionales" fruto de la fragmentación del sistema educativo y la pauperización social.

El interés de esta resolución radica en dos cuestiones. En primer lugar, se señala que los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAPs) serán establecidos por acuerdo en el CFE con el fin de dotar de mayor unidad al sistema educativo. Por otro lado, retomando el documento "Educación y Democracia" aprobado por todos los ministros de educación provinciales en 2003, se ubica a la

práctica pedagógica en un contexto social. Es decir, se parte de un escenario de "desigualdad e inequidad" y se establece que es potestad del Ministerio de Educación y del CFE auditar las políticas para atender esta problemática. A partir de entonces, el CFCE aprobó los NAP para el nivel inicial, primario y secundario a través de distintas resoluciones.

En lo que respecta a tres de las normas más relevantes del período, la LFE, la LEN y el INFOD, es importante notar que todas fueron aprobadas en el CFE y que el organismo participó de su elaboración y ejecución. La primera de estas leyes fue aprobada por la resolución 220/04 y el CFE tuvo participación en la regulación de las relaciones con el sindicalismo docente. Este hecho toma especial relevancia ya que desde el retorno a la democracia la conflictividad con el sector ha sido uno de los principales tópicos de debate. En su artículo 10, la LFE establece la necesidad de generar un "convenio macro" para acordar con los trabajadores del sector cuestiones ligadas al calendario educativo, la carrera docente y el salario mínimo. Este convenio, que fue la antesala de la paritaria nacional docente finalmente creada en 2007, fue acordado en la comisión del CFE creada por la resolución 255/06. La LEN, por su parte, también tuvo su ámbito de discusión en el CFE. Las resoluciones 256/07 y 258/06 crearon una comisión cuya misión fue discutir una nueva normativa educativa que sería luego la propia ley. Este tratamiento se contrapone con lo que fue la discusión de la Ley Federal de Educación en 1992. Entonces. el CFE se limitó a declarar su apoyo a la medida y estableció algunos criterios para la transferencia de la gestión de las escuelas a las provincias que no fueron tomados en cuenta. Por último, la fundación y el funcionamiento del INFOD, donde se institucionalizó el proceso de equiparación y centralización de la formación docente, tuvo un fuerte vínculo con el CFE. Su creación fue encomendada por el consejo en 2005 mediante la resolución 251, y el CFE estableció los principales lineamientos de la formación docente cuyos planes para el período 2007-2015 fueron discutidos y aprobados mediante las resoluciones 23/07, 30/07 y 167/12.

Además de una participación activa en los principales cambios en materia educativa de la época, el CFE también participó en la elaboración de cambios curriculares, el diseño de programas socioeducativos y la incorporación elementos de tecnología e información (TIC) en las aulas. Un ejemplo del primer caso es la modificación de los lineamientos curriculares de la Educación Sexual Integral (ESI) que fueron discutidos y aprobados en el CFE mediante las resoluciones 43 y 45 de 2008. Asimismo, el CFE participó de la implementación del plan socioeducativo Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES).[4] Este programa fue realizado y ejecutado en el marco de lo establecido por el artículo 138 de la LEN, el cual establecía que el Ministerio de Educación junto al CFE debían realizar políticas para asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad educativa de todas las personas mayores de 18 años. En el ámbito del consejo se establecieron los criterios

[4] Este programa estuvo enmarcado en una política integral que buscó la inclusión al sistema educativo de sectores socioeconómicos excluidos de la educación formal. La coordinación intergubernamental, apoyada con fondos del Estado nacional y una red densa de políticas sociales que articuladamente buscaron masificar la educación permitió que entre 2008 y 2015 el FINES tuviera un total de 615.729 alumnos egresados.

procedimentales para la implementación del FINES en coordinación con organismos estatales provinciales (Resolución 22/07). Las etapas de implementación y los fondos nacionales destinados al programa también fueron decididos en el CFE mediante la resolución 66/07. Por último, en el consejo se discutieron y aprobaron las distintas etapas que llevaron a la determinación de los criterios de distribución y la gestión institucional del programa Conectar Igualdad. Creado en el año 2010 mediante el decreto presidencial 459, este programa contemplaba la distribución de Netbooks a todos los alumnos y docentes de la educación secundaria, la educación especial y el Instituto de Formación Docente. Su antecedente fue el plan "Una Computadora para Cada Alumno", aprobado por el CFE a través de la resolución 82 un año antes, que distribuía Netbooks a los estudiantes de las escuelas secundarias técnicas. Este plan fue subsumido al Conectar Igualdad mediante la resolución 114/10. El CFE continuó teniendo injerencia en este programa.[5]

En suma, el CFE fue el ente institucional donde se plasmó la intención de articular una política educativa nacional con participación de las provincias. Para que el consejo cumpla ese rol fue necesario fortalecerlo institucionalmente y darle mayor relevancia política. El fortalecimiento institucional se observa en el capítulo propio que le dedica la LEN, en la obligatoriedad y el volumen de aprobación de sus resoluciones, en una mayor injerencia en la distribución de fondos federales a las provincias, y en una activa participación en el diseño de las principales políticas educativas del período que vinieron a remediar y revertir la trayectoria de descentralización fiscalista, la creciente fragmentación del sistema, la caída del salario docente y el déficit de inversión en el sector. La implementación de los acuerdos políticos plasmados en el nuevo paquete normativo que impulsó con éxito el kirchnerismo requirió la construcción de nuevas capacidades estatales para efectivizar y monitorear los compromisos de gastos asumidos por la Nación y las provincias. La creación de la Subsecretaría de Planeamiento en el ámbito del Ministerio de Educación y la firma de Convenios Bilaterales con las diferentes jurisdicciones provinciales fueron los instrumentos administrativos diseñados para llevar a la práctica las metas establecidas en las leyes. Esto implicó recuperar la capacidad del Estado nacional, en articulación con los gobiernos provinciales, para planificar la política educativa desde una perspectiva estratégica y situacional, esto es, orientada a gestionar el logro de metas a partir de la identificación de problemas y la asignación de recursos con un horizonte de mediano y largo plazo.

El proceso de recuperación del rol del Estado nacional y la recentralización de la política educativa, por otra parte, se hizo en el marco de un sistema federal que adjudica a las provincias la responsabilidad primaria por la gestión de sus sistemas de enseñanza. Este proceso se llevó adelante sin avasallar a los gobiernos provinciales. Es cierto que un gobierno nacional con objetivos políticos claros, comprometido con la mejora de la educación y con recursos fiscales para perseguir esos objetivos asumió un rol proactivo y rector en la orientación de la política educativa. Pero esto ocurrió

[5] Resoluciones CFE 123/10, 139/11 y 227/14

en el marco de una negociación continua con las provincias, en el cual sus perspectivas y prioridades fueron atendidas e incorporadas en el proceso de producción de políticas públicas. Un ámbito institucional privilegiado donde tuvo lugar este proceso fue el CFE que adquirió un nuevo dinamismo, nuevas competencias y un rol sustantivo central. El corolario de los acuerdos políticos plasmados en la legislación y la nueva institucionalidad creada en torno a la gestión de los recursos asignados a la política educativa fue un significativo aumento de la inversión en educación según las metas planteadas en el paquete normativo sancionado a comienzos del período. En el siguiente capítulo, se describe ese aumento de la inversión en educación y la distribución de recursos entre las provincias según los objetivos de la política educativa propuestos por las administraciones kirchneristas.

3. La implementación de las leyes de financiamiento educativo: la evolución del gasto educativo nacional y por jurisdicciones en el período 2003-2015

En este capítulo se examina información sobre el gasto público destinada a educación durante el período 2003-2015 en base a datos oficiales. El análisis se organiza en tres ejes principales. Primero, se presenta la evolución del gasto consolidado en educación para los niveles nacional y provincial de gobierno. Los datos presentados a continuación dan cuenta de un aumento significativo de los recursos económicos que el Estado nacional y los estados provinciales, en cumplimiento de los acuerdos políticos plasmados en estas leyes, destinaron al gasto público en educación. Estos patrones de gasto ocurrieron en un contexto de crecimiento económico y consolidación de las cuentas fiscales, lo que favoreció, primero, el aumento consistente de la masa de recursos destinados al sector educativo, y luego la consolidación del gasto en el tiempo. Segundo, se muestran cifras sobre la evolución del financiamiento educativo aportado exclusivamente por el Estado nacional. Por último, se describen patrones de asignación del financiamiento educativo a las provincias y se muestra la amplia variación subnacional existente. El objetivo central de este capítulo es explorar en qué medida la implementación de la LEN y la LFE sancionadas en 2005 y 2006 respectivamente cumplieron los objetivos allí planteados.

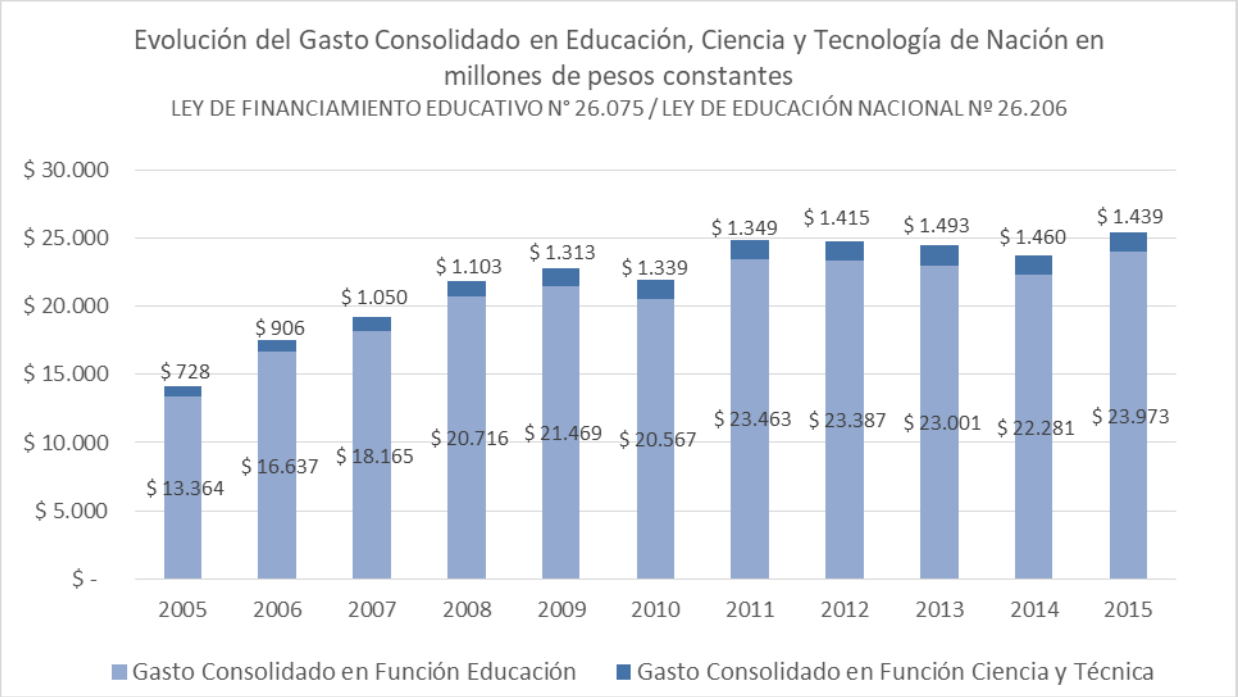
3.1. Gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología en el período 2003-2015

Como se describió en el capítulo 2, durante el gobierno de Néstor Kirchner se sancionó un nuevo marco normativo para la educación argentina con la aprobación de la LFE y la LEN, entre cuyos objetivos centrales se encontraba elevar y fortalecer el financiamiento educativo. El gasto público consolidado en Educación, Ciencia y Técnica que se analiza en esta sección corresponde a las erogaciones de los distintos organismos de la administración pública nacional, los ministerios, los Consejos Generales de Educación jurisdiccionales, las Direcciones Generales de Escuelas, y organismos equivalentes imputadas a las funciones de Educación (básica, superior y universitaria) y Ciencia y Técnica, quedando excluida la función Cultura. El gasto consolidado en Educación

comprende las acciones de conducción, administración y apoyo de las actividades educativas, el gasto en personal, las transferencias a la educación privada y las erogaciones de capital del Ministerio de Educación nacional y de los respectivos ministerios provinciales (CGECSE 2019). Por su parte, el gasto en Ciencia y Técnica refiere a las acciones del Ministerio de Educación nacional, y los ministerios provinciales, destinadas a fomentar el desarrollo científico y tecnológico (Ministerio de Educación 2007).

El Gráfico 2 muestra la evolución anual del gasto público consolidado en ambas funciones, en millones de pesos constantes durante las sucesivas administraciones kirchneristas. Los datos revelan el impacto del paquete legislativo sancionado en los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner. Primero, siguiendo los lineamientos previstos por la LFE, se aprecia un aumento del 64% en términos reales del gasto en Educación en los cuatro años posteriores a la sanción de esta ley. Segundo, se observa un aumento del 55% en el gasto destinado a Ciencia y Técnica. Luego de ese período inicial de sostenido crecimiento, el gasto tendió a estabilizarse, y lo hizo, como se verá inmediatamente, en niveles consistentes con las metas establecidas en la legislación. Es importante notar que, en un contexto de retracción de la actividad económica, las leves caídas del gasto en 2010 y 2014 no comprometieron el cumplimiento de las metas. Esta dinámica se observa en general en todas las series de gasto reportadas en este apartado.

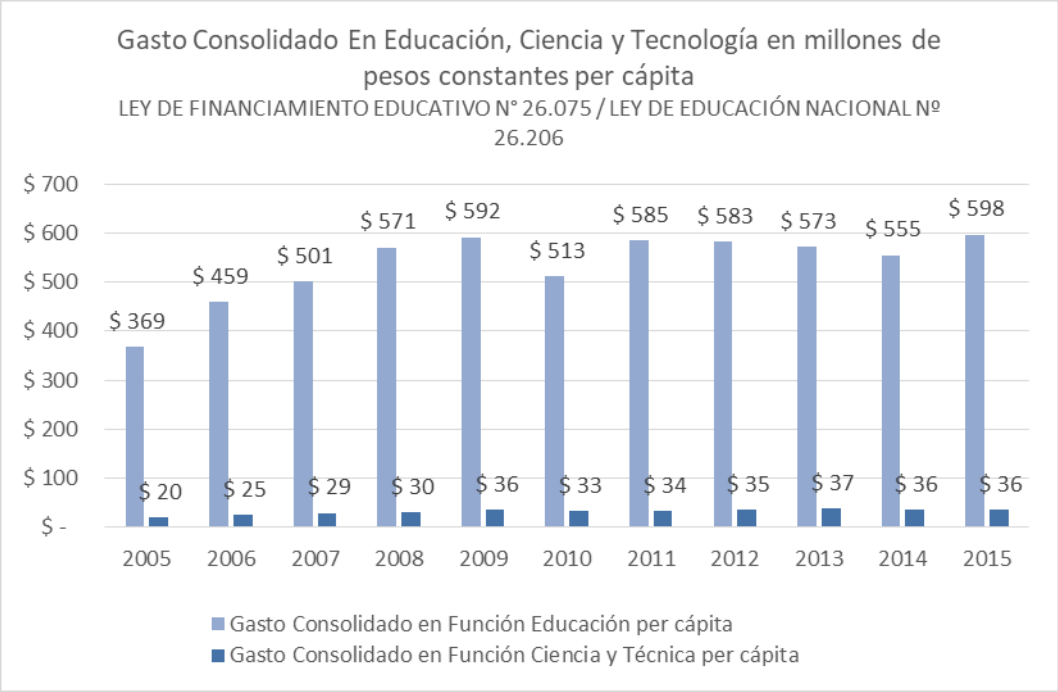
- Gráfico 2 –



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas, Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, Ministerio de Educación de la Nación en base a datos de las provincias, la Dirección Nacional de Presupuesto, la Contaduría General de la Nación y el INDEC.

El aumento del gasto consolidado en Educación, y en Ciencia y Técnica también fue significativo en términos per cápita, tal como se observa en el Gráfico 3. Punta a punta de la serie, el incremento del gasto en ambas áreas fue de 62% 44,4%, respectivamente.

- Gráfico 3 –



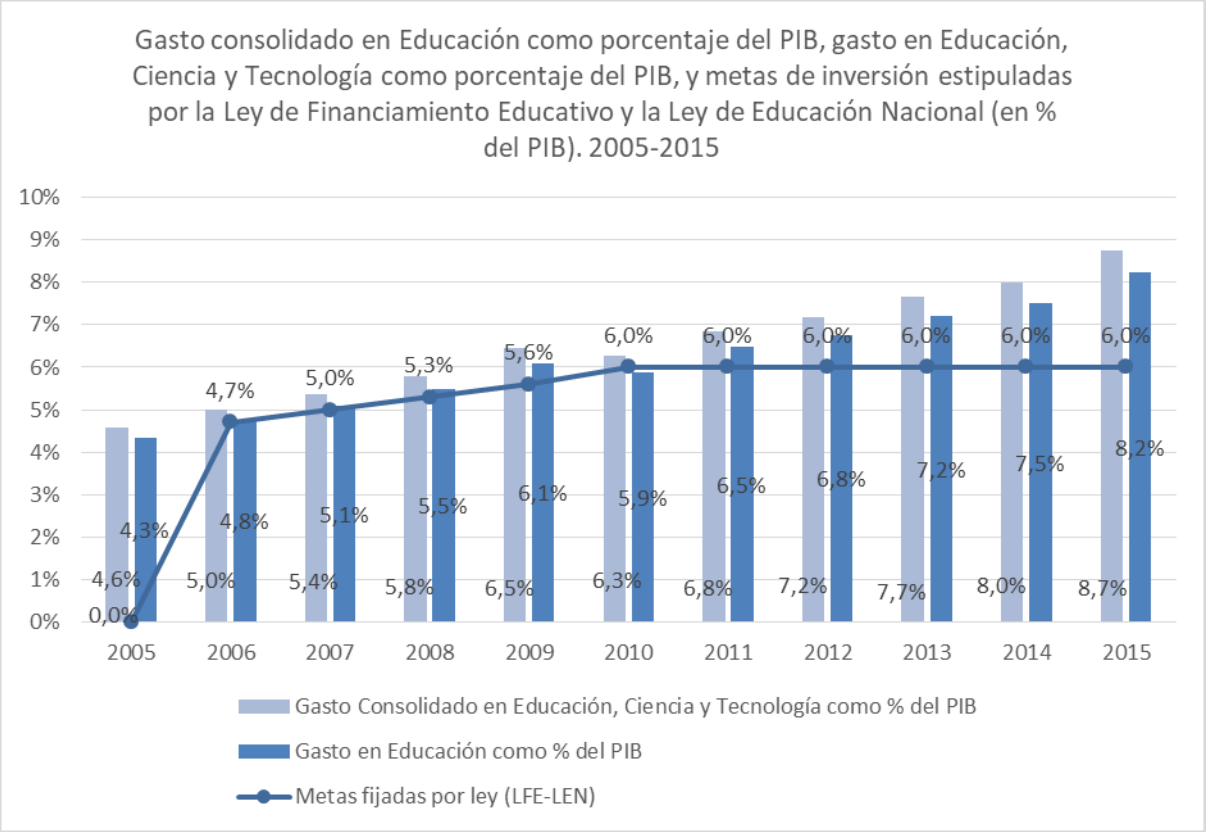
Fuente: Elaboración propia en base a las fuentes citadas en el Gráfico 2.

Como ya se sostuvo en esta tesis, la LEF estableció que el gasto en Educación, Ciencia y Tecnología debía llegar al 6% del PIB en 2010. La LNE, además, dictaminó que una vez alcanzadas las metas de inversión fijadas por la LEF, la Nación y las provincias debían garantizar de forma concurrente el financiamiento del sistema educativo destinando, al menos, 6% del PIB *exclusivamente* a la función Educación.[6] El Gráfico 4 muestra, por un lado, la evolución del gasto público consolidado en Educación, Ciencia y Técnica, y en Educación separadamente como porcentaje del PIB, y por el otro, las metas fijadas por la legislación (LFE y LEN). Se utiliza para el cálculo la estimación del producto con base 1993. Esta era la base utilizada cuando entró en vigencia la LFE y fue el parámetro de referencia para el cálculo de las metas de financiamiento en el periodo 2005-2010. Como se puede

[6] Recuérdese que a fin de lograr el cumplimiento financiamiento, la normativa establecía que el gasto en Educación, Ciencia y Tecnología debía crecer anualmente, respecto del año 2005, en el siguiente orden: 4,7% del PIB en 2006; 5% en 2007; 5,3% en 2008; 5,6% en 2009; y 6% del PIB en 2010.

apreciar, el gobierno nacional y las administraciones provinciales cumplieron con las metas de financiamiento educativo.[7]

- Gráfico 4 -



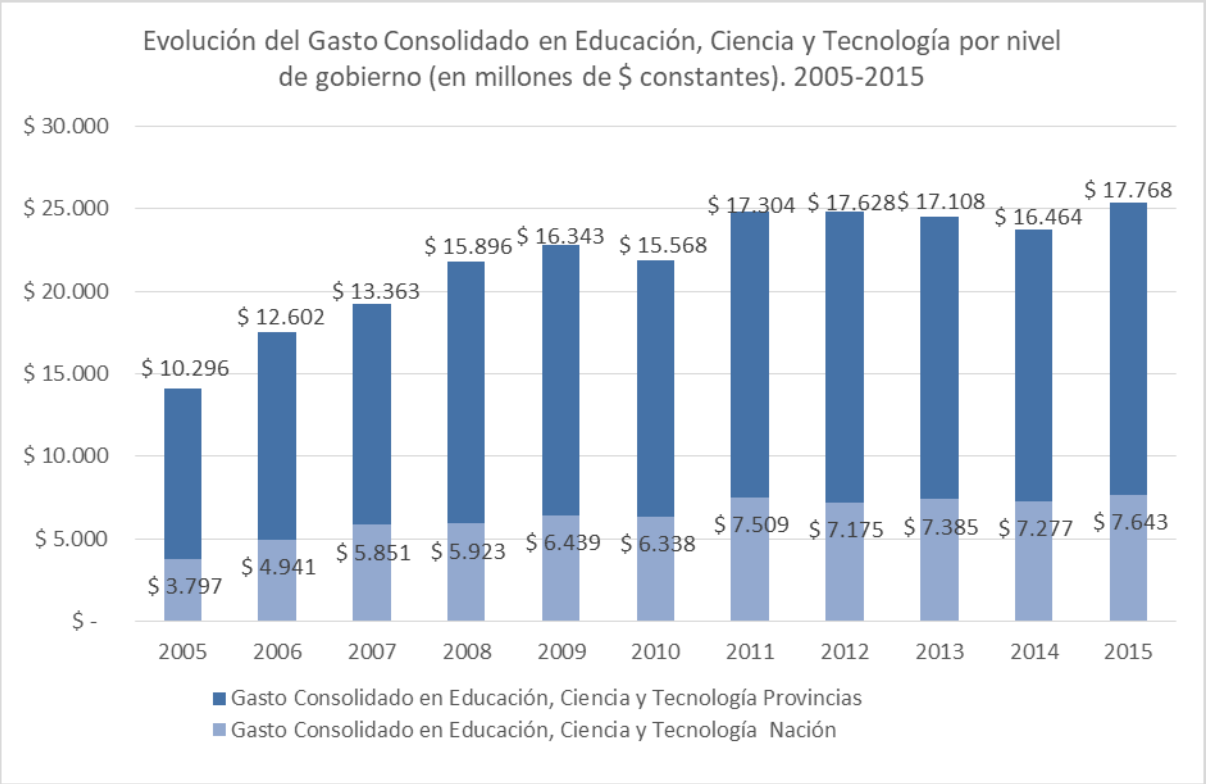
Fuente: Elaboración propia en base a las fuentes citadas en el Gráfico 2 y CIPPEC (2014).

Además de establecer un objetivo general de gasto, la LEF determinó cuál debía ser la contribución de la Nación y las provincias. Se determinó que la administración central debía aportar el 40% del aumento del gasto y las jurisdicciones provinciales el 60% restante. El Gráfico 5 muestra la evolución del gasto consolidado en la función Educación, Ciencia y Técnica por nivel de gobierno. Como puede apreciarse, hubo un aumento considerable de la inversión en el área por parte de la Nación y las provincias, en particular durante los años inmediatamente posteriores a la sanción de las leyes. No obstante, la participación de cada uno de los niveles de gobierno en el aumento del gasto no fue estrictamente el previsto por la normativa. El Gráfico 6 muestra que las provincias aportaron una parte considerablemente mayor del gasto del que indicaban la LFE y la LEN. Esta desviación, que se

[7] No obstante, el cumplimiento de las metas son objeto de debate en la literatura. Con la publicación del PIB base 2004 en el año 2014, el gasto en Educación solo parece cumplirse en 2013 y 2015 (Bezzan, Mezzadra y Rivas, 2014; Claus y Sánchez 2019). En relación a esta objeción, puede señalarse que los datos del PIB base 2004 sólo estuvieron disponibles para los funcionarios del área al final del período y, por lo tanto, resulta imposible que el gobierno haya orientado la gestión y el cumplimiento de metas sobre datos que no estaban elaborados.

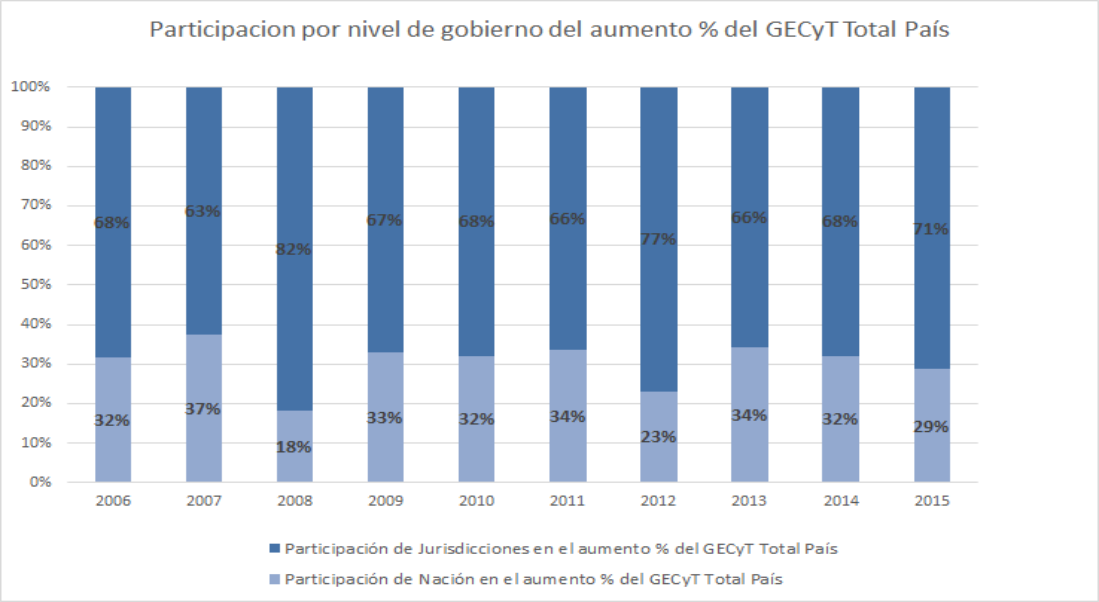
observa todos los años con picos en el 2008 y 2012 de 82% y 77% respectivamente, está asociada al sobrecumplimiento de las metas, esto es, a un aumento del gasto sobre producto mayor al previsto por la legislación, tal como se indicó en el Gráfico 4.

- Gráfico 5-



Fuente: Elaboración propia en base a las fuentes citadas en el Gráfico 2.

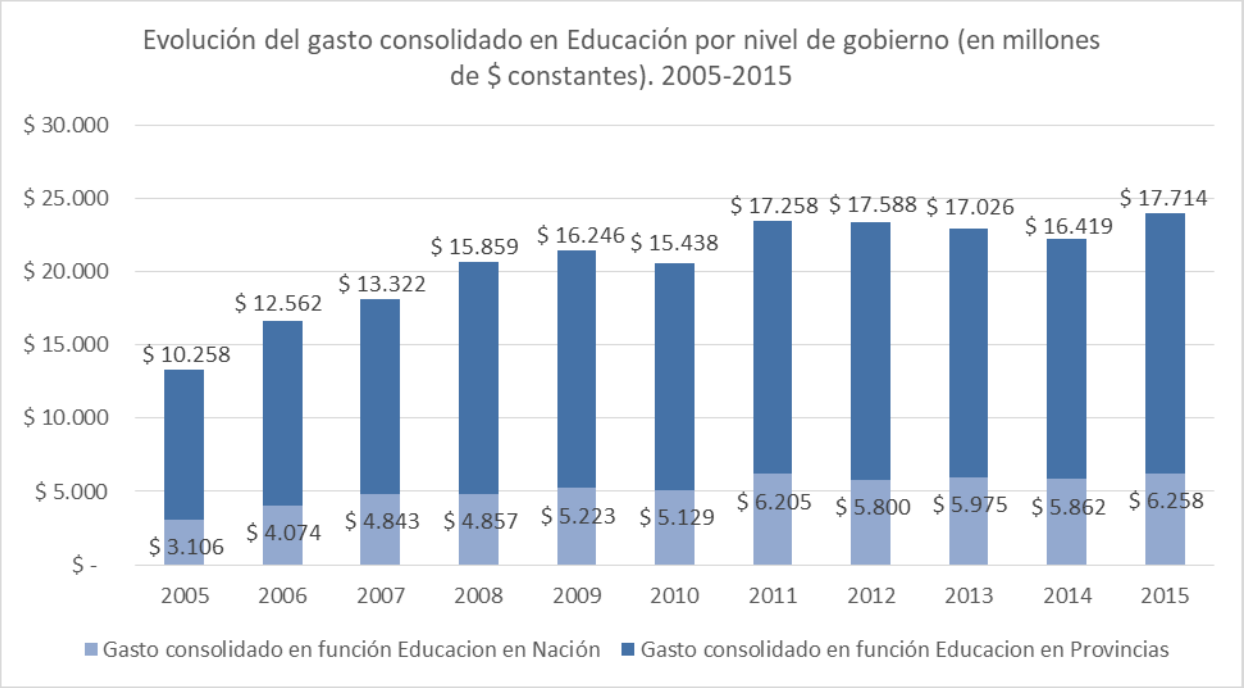
- Gráfico 6 –



Fuente: Elaboración propia en base a las fuentes citadas en el Gráfico 2.

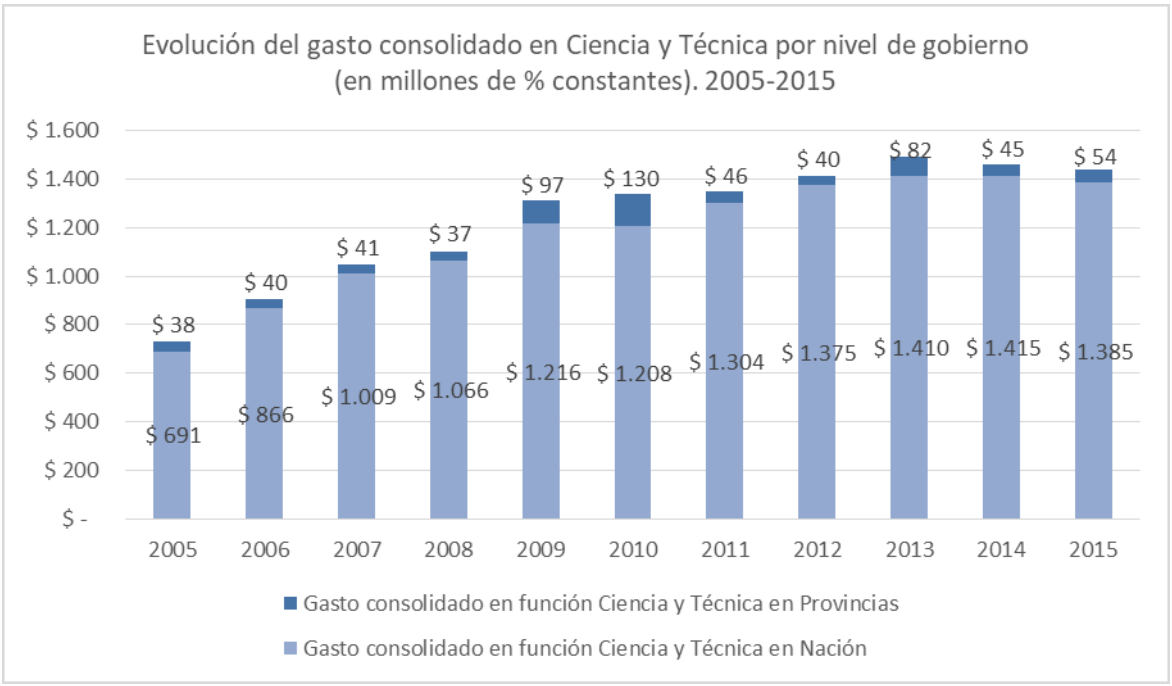
Por otro lado, como refleja el Gráfico 7, entre las dos puntas del período 2005-2015 el gobierno nacional incrementó el gasto de la administración central destinado a la función Educación en un porcentaje comparativamente mayor al que destinaron las provincias: 101% versus 73%. En el caso de la inversión en Ciencia y Tecnología, donde la Nación cubre una porción muy mayoritaria del gasto, el Gráfico 8 indica que los porcentajes de aumento punta a punta son de 100,4% y 42,1%, respectivamente.

- Gráfico 7 –



Fuente: Elaboración propia en base a las fuentes citadas en el Gráfico 2.

- Gráfico 8 –



Fuente: Elaboración propia en base a las fuentes citadas en el Gráfico 2.

A modo de conclusión preliminar y de acuerdo a los datos expuestos en esta sección, es posible sostener que el paquete normativo tuvo un impacto positivo sobre el aumento del gasto público destinado a Educación y Ciencia y Técnica. Este crecimiento de la inversión se observó tanto a nivel nacional como provincial, siendo proporcionalmente mayor el gasto ejecutado por el Estado nacional. En los siguientes dos apartados se examinan separadamente la inversión educativa desarrollada por la Nación y por las provincias.

3.2. El financiamiento educativo nacional

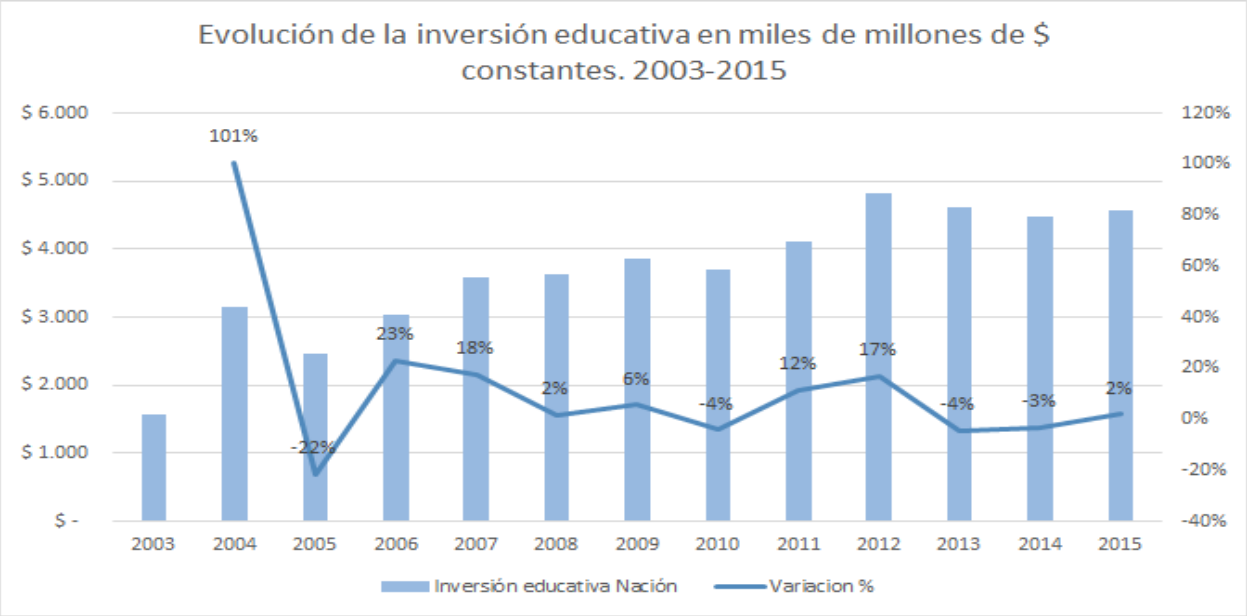
El financiamiento educativo nacional es una porción minoritaria del gasto en Educación, Ciencia y Tecnología dado que la estructura federal del sistema educativo argentino hace que las provincias financien en mayor medida que la Nación los niveles de enseñanza inicial, primario, secundario y superior no universitario. Por lo tanto, el financiamiento educativo solo refleja una parte de las prioridades de la política educativa del gobierno nacional (Claus y Sánchez 2019). No obstante, la inversión de la administración central en el sistema educativo a través del Ministerio de Educación, pieza clave en el nuevo esquema educativo federal diseñado e implementado por el kirchnerismo, resulta ser un componente estratégico de la política en el sector. En este apartado se analiza la composición del financiamiento educativo nacional en el período 2003-2015. Los datos que se reportan muestran que las transferencias no automáticas de la Nación a las provincias se convirtieron en recursos extras que los gobiernos provinciales pudieron utilizar para elaborar políticas orientadas a resolver problemas sociales, estructurales o de déficit en materiales pedagógicos.

Las políticas formuladas desde la cartera educativa nacional se orientan a paliar desigualdades intrínsecas del sistema educativo nacional al compensar los déficits y desigualdades en las capacidades de financiamiento de los estados provinciales. Como se discutió en el apartado anterior, el Estado Nacional asumió un rol central en el gasto educativo, no solo en su compromiso en alcanzar el 40% del gasto anual, sino también en la utilización de una serie de instrumentos adicionales de financiamiento. En este sentido, los recursos no automáticos enviados a las provincias por el Ministerio de Educación se convirtieron en una porción creciente del gasto educativo provincial (Claus y Sánchez 2019).

El Gráfico 9 muestra la evolución de la inversión educativa del Estado nacional entre 2003 y 2015 en valores constantes y la variación anual en porcentaje. En el marco de una política educativa que fortaleció al Ministerio de Educación, se observa un crecimiento sustantivo de la inversión pública en el sector. Analizando punta a punta la serie, la inversión aumentó 191%. El primer salto cuantitativo de más de 100% se aprecia en 2004 con la puesta en marcha del FONID para cubrir el pago de los salarios docentes en las provincias. A partir de entonces, la tendencia alcista se mantiene de manera bastante contante hasta el año 2012 con un promedio anual de crecimiento cercano al 10%.

En los últimos tres años de gobierno, la trayectoria de la inversión pública en educación se ameseta y estabiliza.

-Gráfico 9-



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Ministerio de Educación de la Nación.

La Tabla 1 detalla la inversión educativa anual del Ministerio de Educación por área de gestión en millones de pesos constantes base 2003. El presupuesto asignado a la cartera está organizado en líneas de acción que coinciden con nueve áreas específicas de la política educativa financiadas por el gobierno nacional (Claus y Sánchez 2019, 22, nuestra enumeración): 1) mantenimiento y fortalecimiento de las universidades nacionales, lo que en buena medida se traduce en el pago de salarios de los docentes pertenecientes a este nivel educativo; 2) fondos salariales nacionales (FONID y programa de compensación salarial docente); 3) inversión en infraestructura (construcción de nuevos edificios, obras de ampliación y refacción), compra de equipamiento y provisión de servicios básicos; 4) políticas de educación tecnológica a cargo del INET, incluyendo las acciones tendientes al mejoramiento y el desarrollo de la educación secundaria y superior no universitaria de modalidad técnica, así como la oferta de formación profesional; 5) acciones de formación docente, a cargo del INFOD incluyendo las acciones de coordinación y desarrollo de la formación docente brindada en institutos de nivel superior no universitario; 6) políticas de generación de información estadística y evaluación del sistema educativo nacional para desarrollar acciones de planeamiento educativo; 7) políticas de gestión educativa y curricular que organizan o complementan las acciones pedagógico-curriculares llevadas adelante por las provincias; 8) políticas socioeducativas

orientadas a la compensación de las desigualdades entre alumnos y escuelas, y al fortalecimiento de las trayectorias estudiantiles de inclusión educativa destacándose el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) y la distribución de otras becas estudiantiles; 9) políticas de educación digital o incorporación de TIC en el sistema educativo, incluyendo los programas Conectar Igualdad, PLANIED y Aprender Conectados.[8] En términos porcentuales promedio del gasto del ministerio, la distribución de las nueve áreas es la siguiente: FONID 19%, INFOD 1%, INET 2%, infraestructura 2%, política socioeducativa 3%, evaluación educativa 0,2%, gestión educativa 2% y política universitaria 67%.

-Tabla 1-

Año	FONID	INFOD	INET	Infraes-tructura	Política socio-educativa	Evaluación educativa	Gestión educativa	Política Universitaria	Inversión educativa Nación 2003-2015
2003	-	-	3	23	9	4	27	1504	1570
2004	1043	-	11	63	152	6	41	1833	3151
2005	768	-	7	39	125	6	37	1490	2472
2006	838	-	99	34	120	4	42	1910	3046
2007	1195	-	92	30	78	5	53	2128	3581
2008	900	15	75	38	110	6	45	2451	3640
2009	725	12	114	64	122	5	45	2764	3851
2010	684	13	104	39	60	8	68	2719	3694
2011	843	14	92	84	59	5	107	2920	4124
2012	795	21	161	183	99	6	133	3423	4821
2013	592	64	158	192	112	11	187	3297	4613
2014	470	60	135	184	174	8	228	3212	4471
2015	511	65	163	183	199	5	197	3247	4569
Total programa 2003-2015	9365	263	1213	1156	1419	79	1210	32898	47603

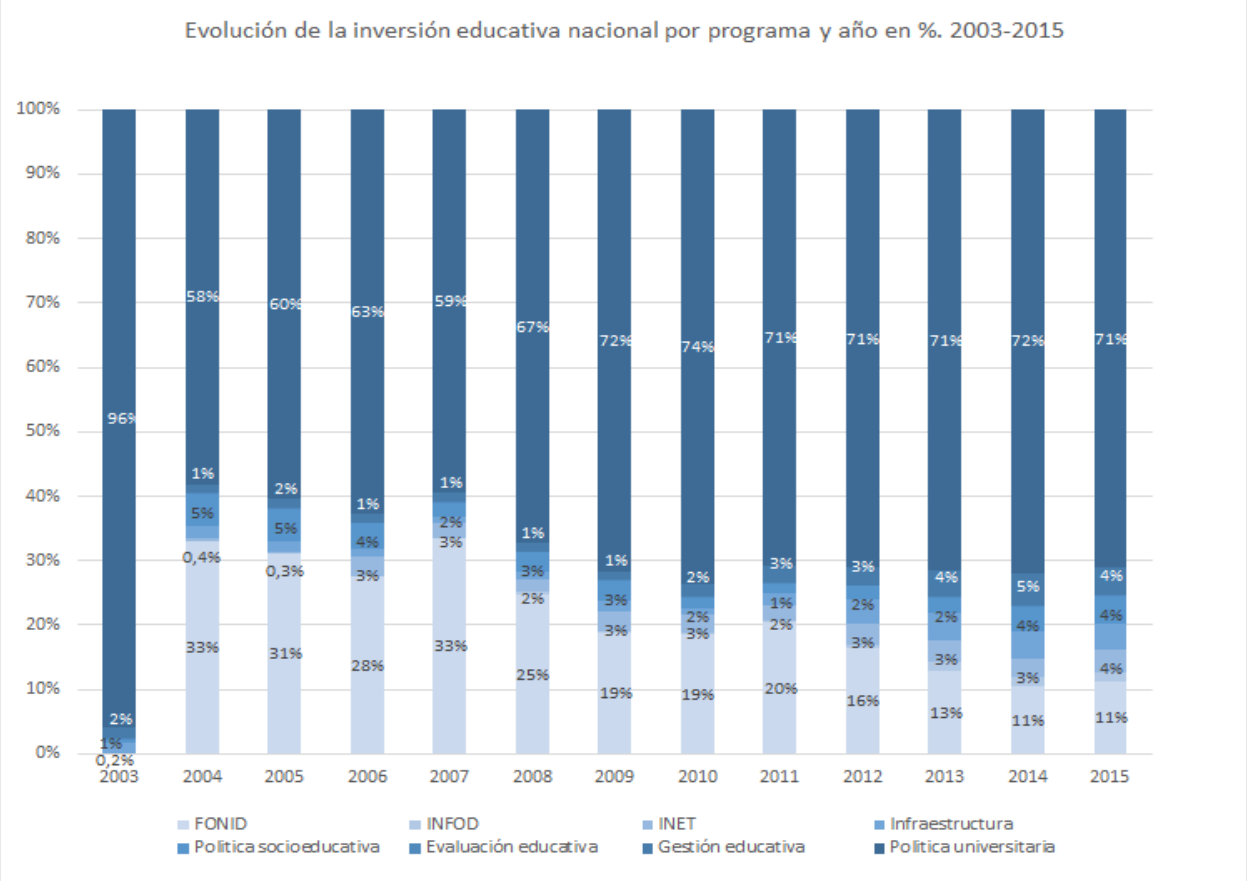
Nota: FONID e INFOD desde su implementación en 2004 y 2008, respectivamente. Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

En el Gráfico 10 se muestran estas inversiones como porcentaje del total invertido por el ministerio. El aumento presupuestario en términos reales se aprecia en todas las transferencias analizadas. Únicamente se observa una merma del 51% en los recursos asignados al FONID. Esta disminución, sin embargo, no se debe a una desatención de la problemática del salario docente. Como

[8] De acuerdo a la nomenclatura del Ministerio de Educación: i) Actividades centrales, ii) Actividades comunes a los p 29, 32, 33, 35, 45, iii) Políticas universitarias, iv) Gestión educativa, v) Cooperación internacional, vi) Evaluación educativa, vii) Políticas socioeducativas, viii) Biblioteca del maestro, ix) Infraestructura educativa, x) INET, xi) Planeamiento educativo, xii) Calidad educativa, xiii) INFOD, xiv) Aplicaciones financieras, xv) FONID, y xvi) Transferencias varias y gastos figurativos.

se verá en el Capítulo 6, durante el período los maestros percibieron un aumento generalizado del poder adquisitivo de sus salarios. Al comienzo, el FONID era el único mecanismo de compensación salarial a nivel nacional. Pero, a partir de 2008 entraron en vigencia la Paritaria Nacional Docente y el Fondo de Compensación Salarial Docente, lo que restó importancia relativa al FONID. En lo que respecta al resto de las transferencias, los mayores aumentos se dieron en el INET (4.854%) lo cual se condice con el fortalecimiento de la educación técnica a través de la Ley de ETP del 2005, política universitaria (94%), INFOD (327%), infraestructura escolar (515%), y políticas socioeducativas (526%). Este último caso es muy relevante ya que la crítica coyuntura económica y social del país cuando comenzó el gobierno reorientó el fortalecimiento de las políticas socioeducativas. Así, los programas definidos en términos universales como "educativos" se los denominó "socioeducativos". El principal sujeto de estas políticas eran las escuelas y comunidades que estaban en condición de vulnerabilidad. Los programas que se incluyeron en esta línea presupuestaria del Ministerio de Educación buscaban, retomando a Terigi (2016, 24), "presentar propuestas educativas que amplíen el espacio y tiempo escolar, que fortalezcan los vínculos de la escuela, la comunidad y familias (...) expandir la experiencia educativa y mejorar las condiciones de escolarización". El gobierno centró entonces sus acciones en mejorar las trayectorias educativas y escolares de los niños/as y jóvenes para lo cual renovó líneas de acción que ya se ejecutaban en la distribución de libros y útiles escolares, y creó nuevos programas y proyectos para fortalecer la oferta pedagógica de las escuelas (Ministerio de Educación la Nación 2015, 127). Los programas más destacados del paquete de políticas socioeducativas de la etapa kirchnerista son el Programa Nacional de Desarrollo Infantil, la distribución de libros (textos escolares, obras literarias y colecciones de aula), el programa de extensión educativa "Abrir la escuela", los Centros de Actividades Infantiles (CAI) y Centros de Actividades Juveniles (CAJ), las orquestas y coros infantiles y juveniles, las Ludotecas, el apoyo a escuelas de educación especial y el apoyo socioeducativo a escuelas con albergue (Ministerio de Educación 2015).

-Gráfico 10-



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

A través del Programa Nacional de Desarrollo Infantil se crearon 205 mesas locales para actividades, distribuyeron 160 bibliotecas y capacitaron 203 profesionales organizados en equipos interdisciplinarios. Asimismo, se entregaron 92 millones de libros en más de 51.000 establecimientos educativos de niveles inicial, primario y secundario e institutos de formación docente. También se crearon 137 orquestas y 159 coros, se pusieron en marcha 1.161 CAI y 2.752 CAJ, se distribuyeron 12.850 ludotecas en jardines maternales y de infantes, se entregaron fondos para equipamiento deportivo de los alumnos de 12.300 jardines de infantes, 13.700 escuelas primarias y 8.228 secundarias. El Ministerio de Educación apoyó a 8.000 escuelas con dificultades de acceso a través de la asignación de fondos para la movilidad, otorgó un aporte financiero a las 1.273 escuelas de educación especial de gestión estatal para equipamiento y material didáctico específico de la modalidad, y proveyó fondos para mejorar las condiciones de habilidades de 1.021 escuelas albergue,

y equipamiento para 7.600 escuelas de personal único y grados agrupados (Ministerio de Educación 2015, 143).

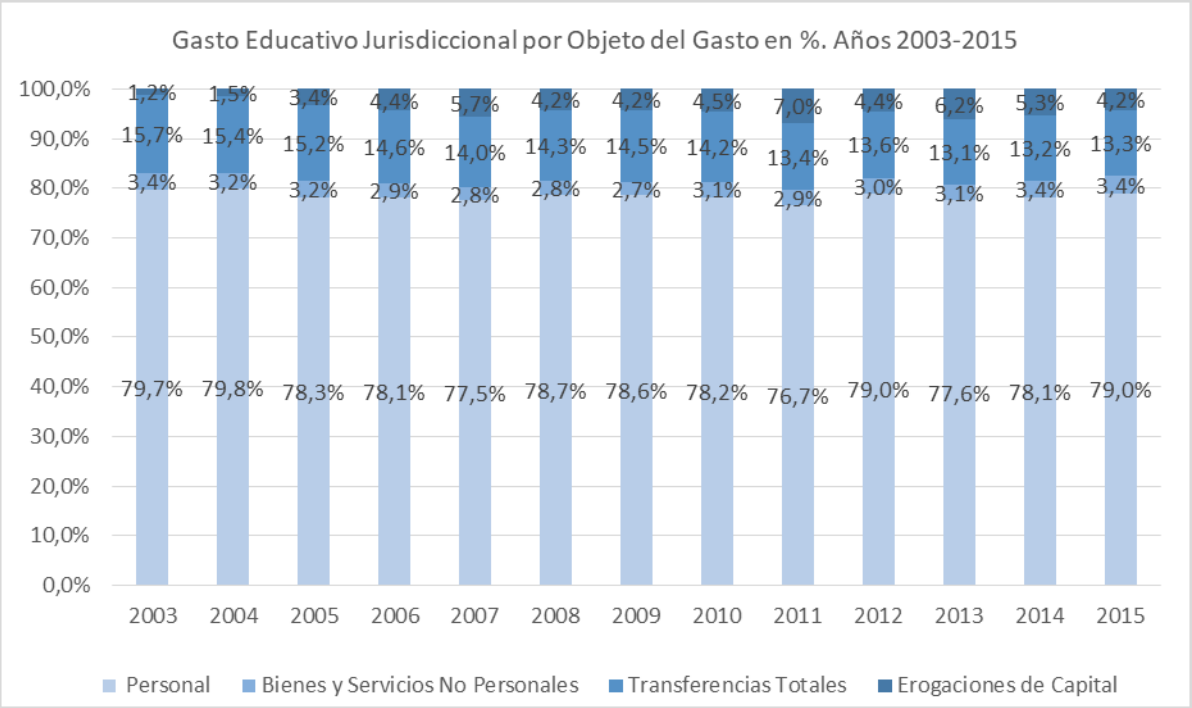
3.3. El financiamiento educativo provincial: evolución e inequidades

Este apartado explora la inversión educativa realizada desde el nivel provincial de gobierno. El Gráfico 11 presenta la evolución del gasto en educación a cargo de las jurisdicciones provinciales a valores constantes para el período 2003-2015. Como se observa, el gasto realizado por las provincias aumentó 68% coincidiendo con la implementación de la LEF y la LEN. El Gráfico 12 muestra que alrededor del 80% del gasto educativo ejecutado por las provincias se destina al pago del personal docente, cerca del 3% a bienes y servicios, 14% a transferencias y 4% a erogaciones de capital.

- Gráfico 11-

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por CGECSE en base a ejecuciones presupuestarias provinciales, Dirección de Contabilidad y Finanzas, Dirección de Presupuesto, Dirección General de la Unidad de Financiamiento Internacional y Dirección de Información y Estadística de la Calidad Educativa.

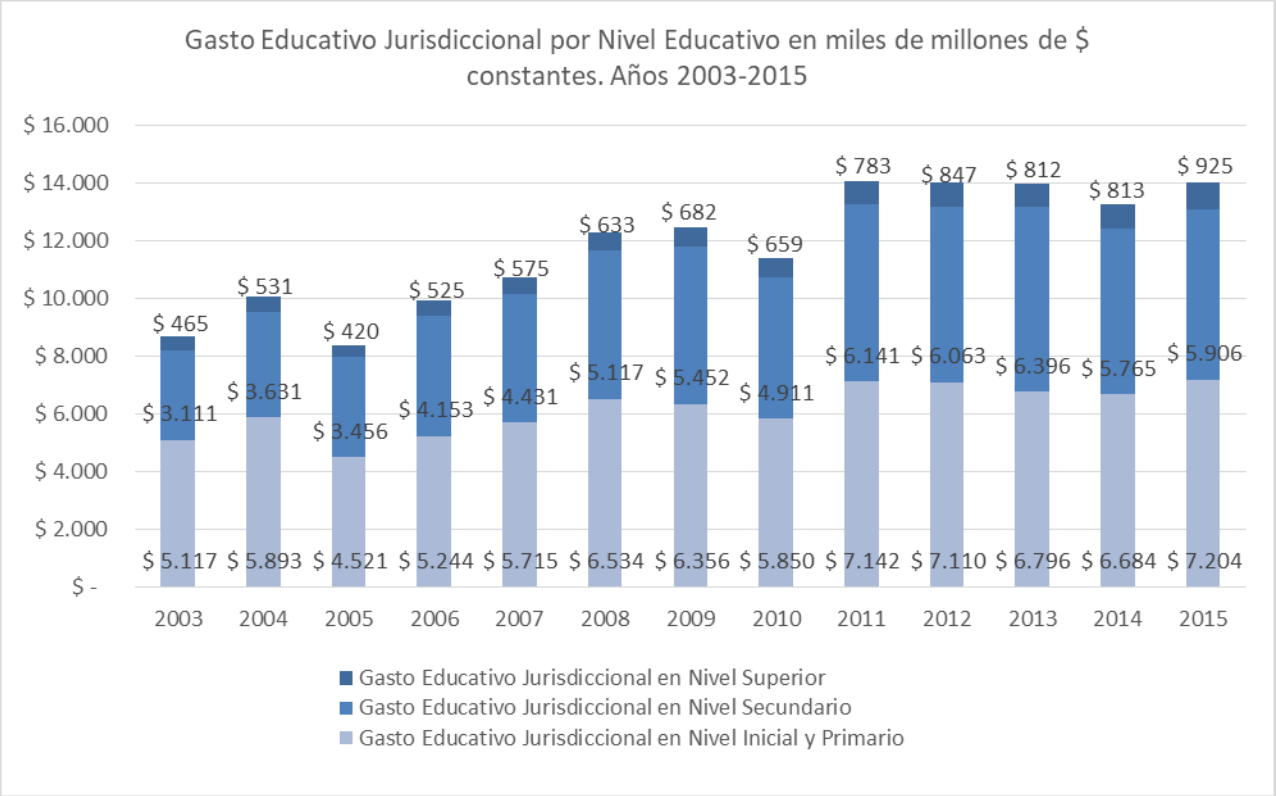
-Gráfico 12 –



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por las fuentes citadas en el Gráfico 11.

Por otro lado, el Gráfico 13 muestra el total de gasto educativo provincial desagregado por nivel educativo. Casi el 50% del gasto de las provincias durante el periodo analizado se destinó al nivel inicial y primario, alrededor del 45% al nivel secundario, y apenas el 5% al superior.

-Gráfico 13 -



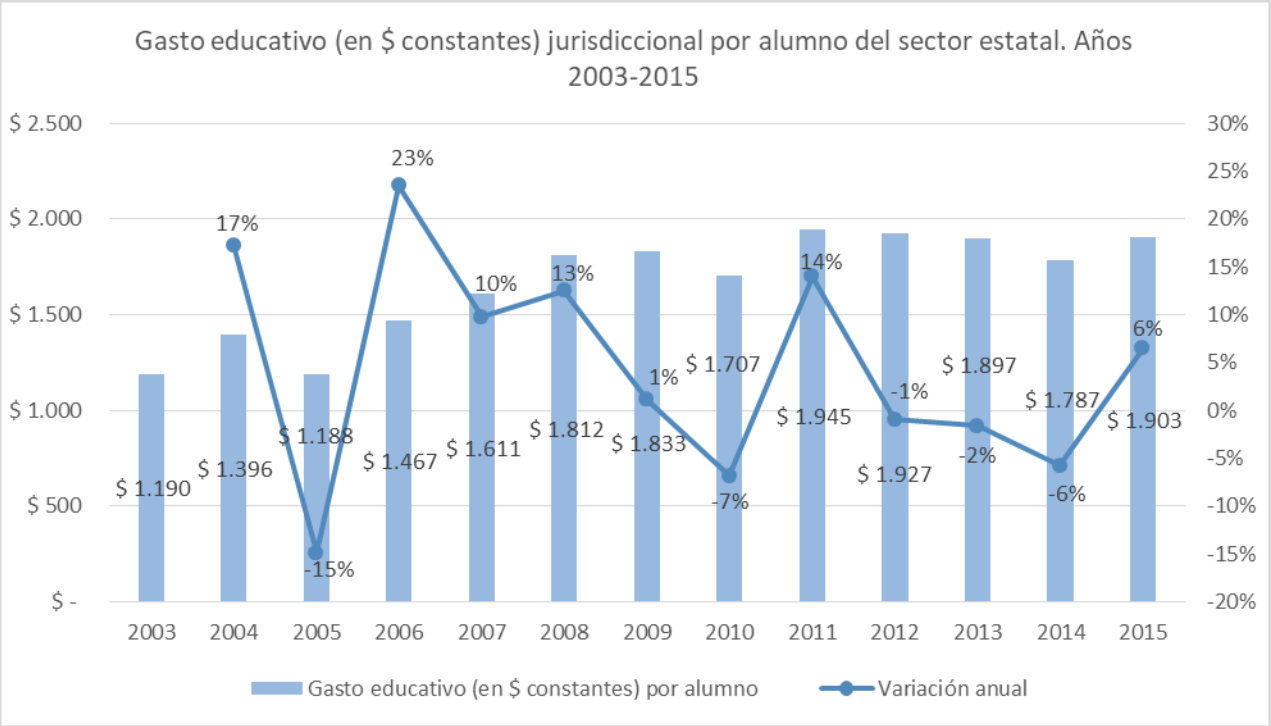
Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por las fuentes citadas en el Gráfico 11.

Para analizar el gasto educativo por provincia es necesario tener en cuenta la alta heterogeneidad territorial que caracteriza a los sistemas públicos provinciales. Los indicadores utilizados habitualmente por la literatura para medir y comparar el gasto educativo a nivel subnacional son la inversión por alumno y el esfuerzo educativo, esto es, el porcentaje del gasto público destinado al área de educación (Mezzadra y Rivas 2005; Rivas 2010; Bezem, Mezzadra y Rivas 2012; Claus y Sánchez 2019). El primer indicador remite a cuánto invierte cada jurisdicción por alumno, mientras que el segundo dimensiona el esfuerzo que cada jurisdicción realiza para financiar los servicios educativos según sus recursos presupuestarios.

El Gráfico 14 muestra la evolución ascendente del gasto provincial promedio por alumno que concurre a un establecimiento de enseñanza de gestión pública en las 24 jurisdicciones provinciales a lo largo del período analizado en esta tesis. Si bien se registran caídas abruptas en 2005 y 2010, y a pesar de la tendencia decreciente en los años 2012 a 2014, la evidencia empírica indica que la

inversión neta por alumno realizada por las provincias argentinas aumentó en poco más del 60% en los años del kirchnerismo en la presidencia.

-Gráfico 14-



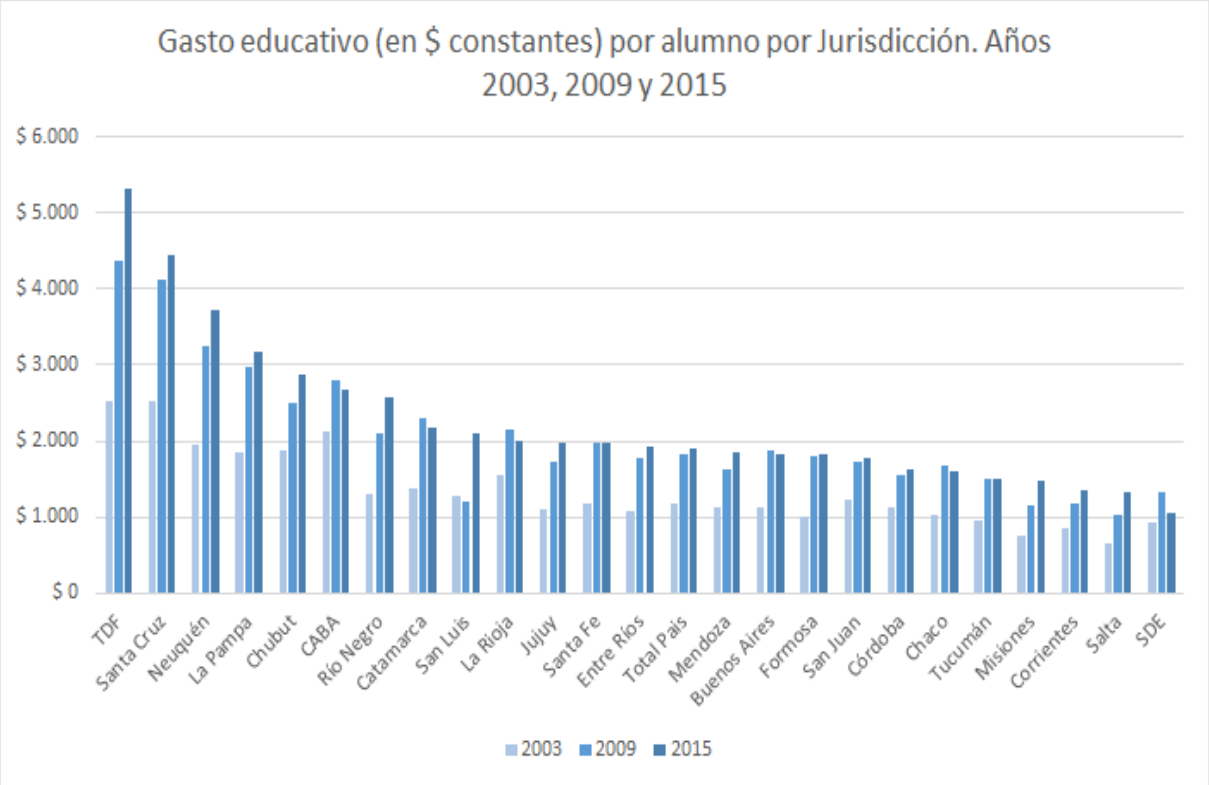
Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por las fuentes citadas en el Gráfico 11.

El Gráfico 15 y la Tabla 2 muestran el gasto educativo real por alumno desagregado para cada una de las provincias en tres años momentos -al inicio (2003), luego de la implementación de la LFE y la LEN (2009) y al final (2015)- del periodo. Los datos indican claramente un incremento significativo de la inversión real por alumno en todas las provincias. En efecto, la variación porcentual del gasto educativo por alumno entre 2003 y 2015 superó el 50% en 20 de las 24. Los aumentos son proporcionalmente más importantes en 2009, siguiendo las metas de la legislación sancionada por el Congreso, y tienden a suavizarse luego. Aun así, 18 provincias incrementaron sus gastos educativos por alumno en 2015 comparado con 2009. Se destacan las provincias Patagónicas con los promedios de inversión más altos, y las del NOA junto a Salta con los más bajos.

No obstante, el aumento sostenido en el gasto educativo provincial por alumno no se tradujo en una armonización de las desigualdades interprovincial. Esto significa que aun cuando todas las

provincias han aumentado la inversión educativa por alumno, el total en pesos destinado por alumno es significativamente diferente entre las jurisdicciones. Por ejemplo, las provincias de TDF, Salta, Río Negro y Misiones pertenecen al grupo de provincias con mayor variación porcentual en el gasto por alumno (alrededor del 95%-100%). No obstante, TDF invierte $ 5.308 y Misiones $ 1.479 por alumno en 2015. Asimismo, provincias que han registrado baja variación porcentual en el gasto educativo por alumno en el período 2003-2015 superan la inversión educativa por alumno del grupo de aquellas provincias con una mayor variación. Por ejemplo, CABA es la jurisdicción con la más baja variación porcentual en el gasto educativo por alumno (26%), pero destina $2.664 por alumno en 2015. Una cifra notablemente superior a Salta con una variación porcentual del 107% en el gasto educativo, pero con una inversión educativa de $ 1.334 por alumno en 2015.

-Gráfico 15-



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por las fuentes citadas en el Gráfico 11.

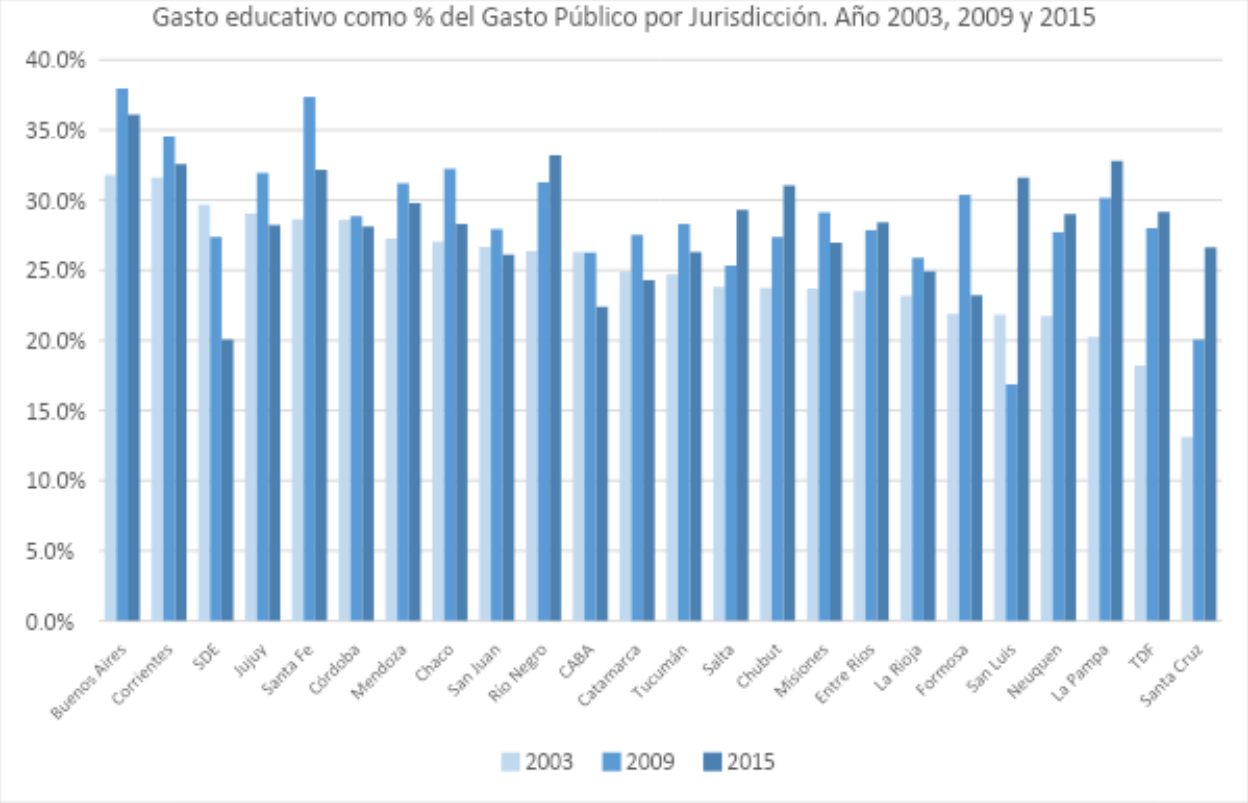
-Tabla 2-

Jurisdicción	Gasto educativo (en $ constantes) por alumno en 2003	Gasto educativo (en $ constantes) por alumno en 2009	Gasto educativo (en $ constantes) por alumno en 2015	Variación en $ 2003 y 2015	Variación en % 2003 y 2015
TDF	$ 2.526	$ 4.381	$ 5.308	$ 2.782	110%
Salta	$ 645	$ 1.027	$ 1.334	$ 689	107%
Río Negro	$ 1.300	$ 2.105	$ 2.586	$ 1.286	99%
Misiones	$ 753	$ 1.144	$ 1.479	$ 725	96%
Neuquén	$ 1.953	$ 3.249	$ 3.724	$ 1.771	91%
Formosa	$ 1.000	$ 1.799	$ 1.827	$ 827	83%
Jujuy	$ 1.109	$ 1.724	$ 1.987	$ 878	79%
Entre Ríos	$ 1.088	$ 1.766	$ 1.937	$ 850	78%
Santa Cruz	$ 2.528	$ 4.127	$ 4.449	$ 1.921	76%
La Pampa	$ 1.845	$ 2.965	$ 3.183	$ 1.338	72%
Santa Fe	$ 1.173	$ 1.978	$ 1.979	$ 806	69%
San Luis	$ 1.278	$ 1.194	$ 2.112	$ 834	65%
Mendoza	$ 1.135	$ 1.629	$ 1.854	$ 719	63%
Buenos Aires	$ 1.134	$ 1.880	$ 1.829	$ 695	61%
Total País	**$ 1.190**	**$ 1.833**	**$ 1.903**	**$ 712**	**60%**
Catamarca	$ 1.385	$ 2.289	$ 2.185	$ 801	58%
Corrientes	$ 855	$ 1.175	$ 1.347	$ 492	57%
Chaco	$ 1.023	$ 1.675	$ 1.603	$ 580	57%
Tucumán	$ 961	$ 1.493	$ 1.499	$ 537	56%
Chubut	$ 1.885	$ 2.509	$ 2.875	$ 991	53%
Córdoba	$ 1.120	$ 1.551	$ 1.633	$ 513	46%
San Juan	$ 1.223	$ 1.731	$ 1.770	$ 547	45%
La Rioja	$ 1.557	$ 2.159	$ 1.990	$ 433	28%
CABA	$ 2.115	$ 2.811	$ 2.664	$ 549	26%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por las fuentes citadas en el Gráfico 11.

Cuando se observa el esfuerzo educativo por provincia se registran nuevamente las amplias brechas interjurisdicciones. Estas desigualdades se explican en gran parte por las fuertes disparidades en la recaudación fiscal provincial, y por la escala del sistema educativo provincial. El Gráfico 16 muestra el esfuerzo educativo provincial. Las provincias de Buenos Aires y Corrientes son las que mayor esfuerzo han destinado al largo del periodo. Si se observa la variación porcentual en porcentaje del gasto público, las provincias con mayor esfuerzo fueron La Pampa (12,5%), TDF (10,9%) y Santa Cruz (13,5%). Por otro lado, las jurisdicciones SDE, Jujuy, Córdoba, San Juan, CABA y Catamarca son las que registraron mayor pérdida en su esfuerzo educativo en 2015 comparado con 2003.

-Gráfico 16-



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por las fuentes citadas en el Gráfico 11.

-Tabla 3-

Jurisdicciones	Gasto educativo % de Gasto Público 2003	Gasto educativo % de Gasto Público 2009	Gasto educativo % de Gasto Público 2015	Variación en % 2003 y 2015
Buenos Aires	31,8%	37,9%	36,1%	4,3%
Corrientes	31,6%	34,5%	32,6%	0,9%
SDE	29,7%	27,4%	20,1%	-9,6%
Jujuy	29,0%	31,9%	28,2%	-0,8%
Santa Fe	28,6%	37,3%	32,1%	3,5%
Córdoba	28,6%	28,9%	28,1%	-0,5%
Mendoza	27,3%	31,2%	29,8%	2,5%
Chaco	27,0%	32,2%	28,3%	1,3%
San Juan	26,7%	27,9%	26,1%	-0,6%
Río Negro	26,4%	31,3%	33,2%	6,8%
CABA	26,3%	26,2%	22,4%	-3,9%
Catamarca	24,9%	27,5%	24,3%	-0,6%
Tucumán	24,7%	28,3%	26,3%	1,6%
Salta	23,8%	25,3%	29,3%	5,5%
Chubut	23,7%	27,4%	31,1%	7,3%
Misiones	23,7%	29,1%	27,0%	3,3%
Entre Ríos	23,5%	27,9%	28,4%	4,9%
La Rioja	23,2%	25,9%	24,9%	1,7%
Formosa	21,9%	30,4%	23,2%	1,4%
San Luis	21,8%	16,9%	31,6%	9,8%
Neuquén	21,7%	27,7%	29,0%	7,3%
La Pampa	20,3%	30,1%	32,8%	12,5%
TDF	18,2%	28,0%	29,2%	10,9%
Santa Cruz	13,1%	20,1%	26,6%	13,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por las fuentes citadas en el Gráfico 11.

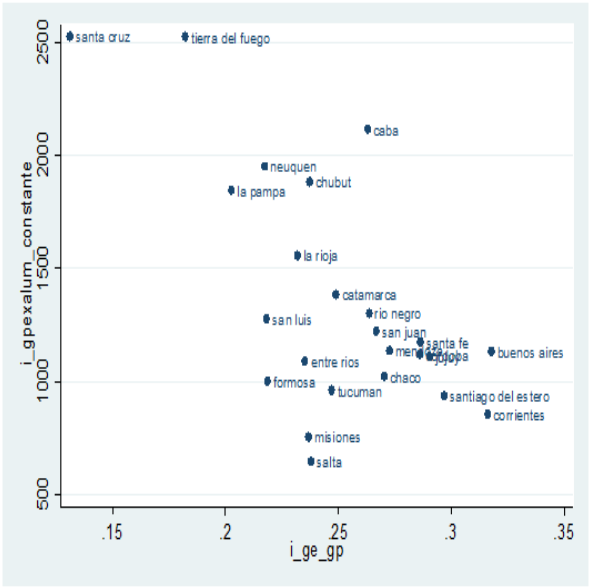
El Gráfico 17 muestra la dispersión entre las variables *Gasto educativo real por alumno (Eje y)* y *Esfuerzo educativo provincial (Eje x)* para los años 2003, 2009 y 2015. En este gráfico resulta evidente que no existe una relación entre gasto por alumno y esfuerzo educativo. En el grupo de provincias con mayor esfuerzo, las que destinan alrededor del 30%-35% de sus presupuestos a educación, la inversión educativa por alumno es dispar. Por ejemplo, Buenos Aires, Corrientes y Santa Fe destinaron cerca del 35% de su presupuesto público a educación en el período 2003-2015. No obstante, la inversión educativa por alumno de estas provincias fue diferente en 2015: Buenos Aires ($ 1.829), Corrientes ($ 1.347) y Santa Fe ($ 1.979). Asimismo, jurisdicciones provinciales con igual nivel de inversión educativa por alumno realizan diferentes esfuerzos educativos. Por ejemplo,

CABA y Río Negro invierten valores similares por alumno (en 20015 CABA destinó $ 2.664 y Río Negro $ 2.586. No obstante, CABA destinó el 22,4% de su presupuesto a educación en 2015, mientras que Río Negro asignó el 33,2%. Esto es ilustrativo de las distintas restricciones presupuestarias que enfrentan las provincias y de las asimetrías que existen a nivel subnacional. De este modo, un importante esfuerzo educativo por parte de las provincias no alcanzaría para lograr una alta inversión por alumno. Asimismo, una alta inversión por alumno no supone un sustancial esfuerzo educativo de las jurisdicciones.

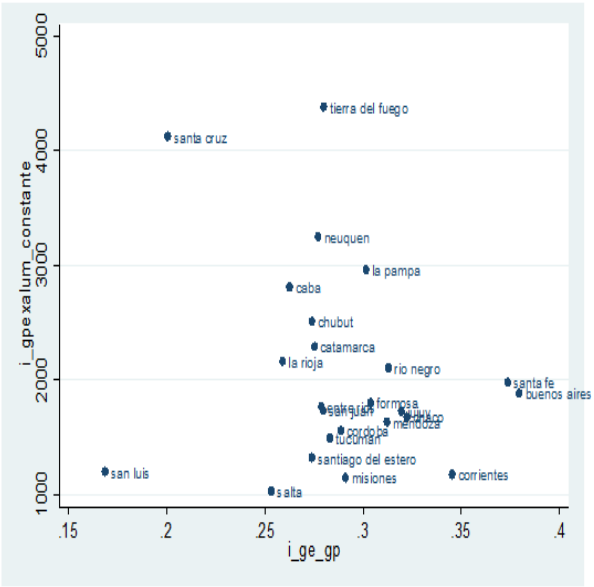
-Gráfico 17-

Correlación entre inversión educativa por alumno (en $ constantes) y el esfuerzo educativo provincial. Años 2003, 2009 y 2015.

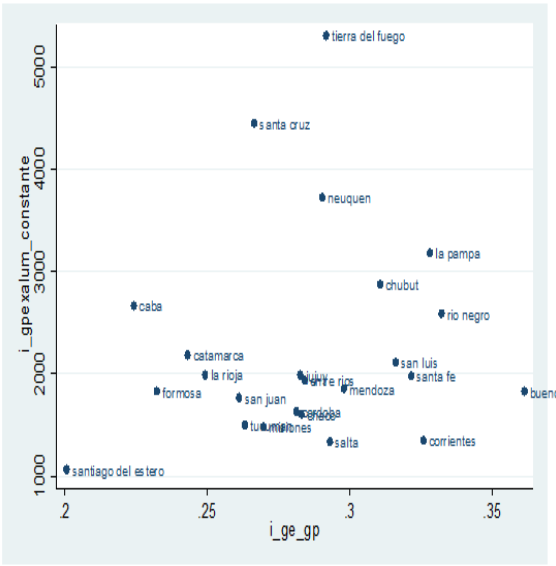
2003



2009



2015

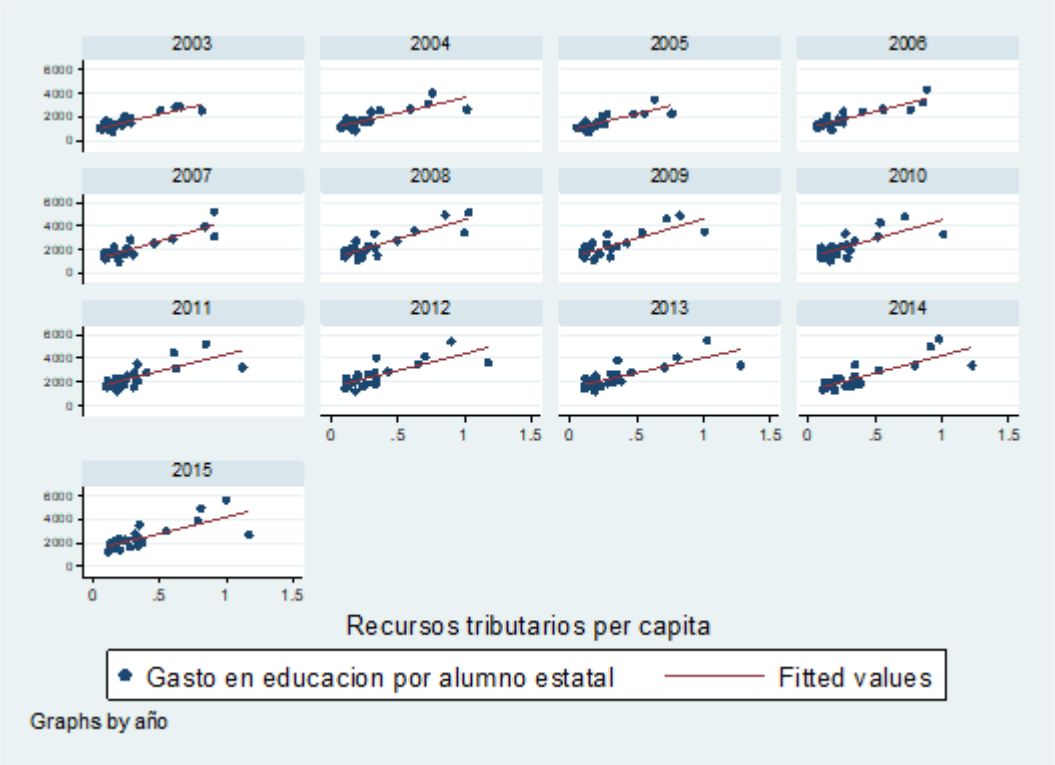


Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por las fuentes citadas en el Gráfico 11.

De acuerdo con la literatura, se espera que los Estados que invierten más en la provisión de la educación son los que cuentan con mayor cantidad de recursos propios. En este sentido, aplicando el supuesto teórico para las 24 jurisdicciones argentinas, el Gráfico 18 muestra la pendiente entre las variables *Gasto educativo provincial por alumno del sector estatal (Eje Y) y Total de recursos tributarios provinciales per cápita (Eje X)* en pesos constantes para cada año del período 2003-2015. La variable independiente *Total de recursos tributarios provinciales per cápita* fue obtenida de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Hacienda de la Nación, mientras que la variable dependiente *Gasto educativo provincial por alumno del sector estatal* fue proporcionada por la CGECSE. El gráfico indica que en el período 2003-2015 las provincias con mayor cantidad de recursos tributarios propios por habitante son las que tuvieron el mayor gasto educativo por alumno del sector estatal. En cada año la pendiente de la correlación entre recursos tributarios provinciales y gasto educativo provincial es positiva.

-Gráfico 18-

Correlación entre Total de recursos tributarios provinciales per cápita ($ constantes) y gasto educativo provincial por alumno del sector estatal (en $ constantes). Años 2003-2015.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por las fuentes citadas en el Gráfico 11.

Así, la inversión provincial en educación no pareciera ser principalmente una cuestión de voluntad política ni de la prioridad que cada gobierno provincial le otorgue en sus presupuestos. Las asimetrías en términos de financiamiento a nivel subnacional responden a las capacidades administrativas y fiscales de cada una de las jurisdicciones. Es en respuesta a esto que el Estado nacional tomó a partir de 2003 un rol activo en el financiamiento educativo. Como vimos, hubo un fuerte crecimiento de la inversión educativa impulsado y regido por la LFE. Este aumento de la inversión fue realizado tanto por las provincias, que tienen a su cargo la gestión directa, pero fueron las inversiones nacionales las que más crecieron en términos proporcionales. Las asimetrías fiscales existentes entre las provincias se tradujeron, en suma, en asimetrías educativas con la descentralización de la educación. Ante este escenario se tomó la decisión de reducir desigualdades con una mayor intervención e inversión del Estado central.

4. La inversión educativa nacional y sus impactos en los sistemas educativos provinciales

La organización federal del país y la estructura descentralizada del sistema educativo argentino determina que dos niveles de gobierno, el nacional y el provincial, participen del financiamiento de la educación. Si bien las provincias son las encargadas de la mayor parte del gasto educativo, el gobierno nacional transfiere a las administraciones provinciales recursos federales no automáticos para la inversión en el sector. De este modo, la inversión del Estado nacional es relevante al momento de atender y reducir las profundas heterogeneidades territoriales.

En este apartado se describe el nuevo rol que adquirió el Estado nacional en la política de financiamiento educativo bajo el kirchnerismo, y se someten a testeo empírico una serie de supuestos teóricos en relación a los beneficios asociados a la asignación de mayores recursos económicos para provisión de servicios educativos (Garrido, Puig y Salinardi 2015). El análisis explora dos cuestiones: la incidencia de la inversión del Ministerio de Educación en el gasto educativo provincial, y la eficiencia de la distribución de esos recursos sobre las tasas de desempeño educativo (abandono, repitencia, sobreedad y promoción efectiva) para los niveles EGB1 y EGB2, EGB3 y Polimodal. Con este propósito, y en base a información oficial no utilizada anteriormente por la literatura, se construyó un panel de datos balanceado para las 24 provincias argentinas durante el período 2000-2015 que incluye los indicadores de desempeño escolar mencionados junto con las transferencias automáticas y no automáticas asignadas por el Ministerio de Educación a las provincias.

Como se muestra en las siguientes páginas, la participación del Estado nacional en el esquema de financiamiento del sistema educativo argentino ha ido en aumento. Las provincias contaron con recursos claves transferidos desde el poder central que fueron utilizados para pagar salarios del personal docente, iniciar políticas de infraestructura y equipamiento, y desarrollar políticas orientadas a grupos vulnerables con dificultades especiales para continuar en la escuela y finalizar sus estudios. En resumen, los resultados del análisis empírico muestran que la decisión del Estado nacional de ser parte y colaborador directo en la provisión de los servicios educativos coincidió con el aumento del gasto educativo provincial y la mejora en los indicadores utilizados por la literatura para cuantificar criterios de eficiencia y tasas de desempeño escolar de los alumnos.

4.1. La inversión educativa nacional por provincia y su incidencia en el gasto de los sistemas educativos provinciales

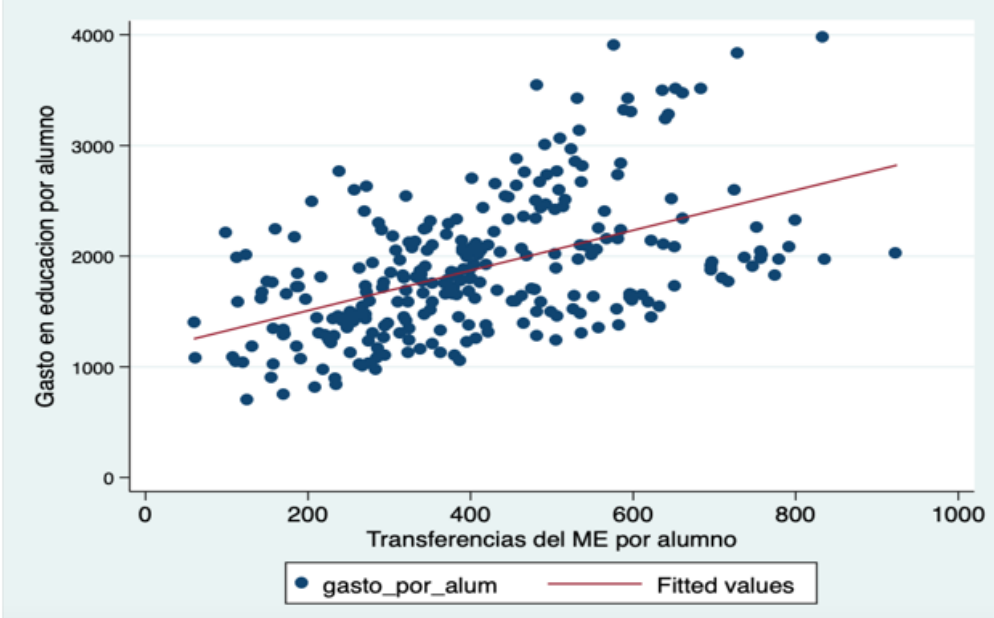
Las provincias argentinas cuentan con recursos específicos para sostener sus sistemas educativos. No obstante, como ya fue indicado en esta tesis, la capacidad financiera de cada provincia y el tamaño del sistema en sus territorios varían enormemente, lo cual refuerza las disparidades interjurisdiccionales. En este contexto, las transferencias del Ministerio de Educación a las provincias

son determinantes para paliar asimetrías en el volumen de recursos propios disponibles y el consecuente margen de maniobra para pagar salarios y desarrollar políticas de infraestructura escolar, planes socioeducativos orientados a atender problemáticas puntuales, e instancias de formación y evaluación profesional de los trabajadores del sector.

En este sentido, se esperaría que, a mayor cantidad de transferencias federales a las provincias, aumente el gasto educativo por alumno. El Gráfico 19 muestra la pendiente de la correlación entre las variables de gasto educativo provincial por alumno (Eje Y) y transferencias del Ministerio de Educación a las provincias por alumno (Eje X) en pesos constantes para el período 2003-2015.[9] El gráfico excluye a tres jurisdicciones (CABA, Tierra del Fuego y Santa Cruz) por tratarse de casos con valores extremos. Como puede observarse, la pendiente entre ambas variables es positiva. Esto significa que, sin controlar por otras variables que podrían estar incidiendo en esta relación, a medida que aumentan las transferencias del Ministerio de Educación, el gasto educativo de las jurisdicciones también aumenta.

-Gráfico 19-

Correlación gasto en educación por alumno y transferencias del Ministerio de Educación por alumno (sin CABA, Tierra del Fuego y Santa Cruz). Período 2003-2015.

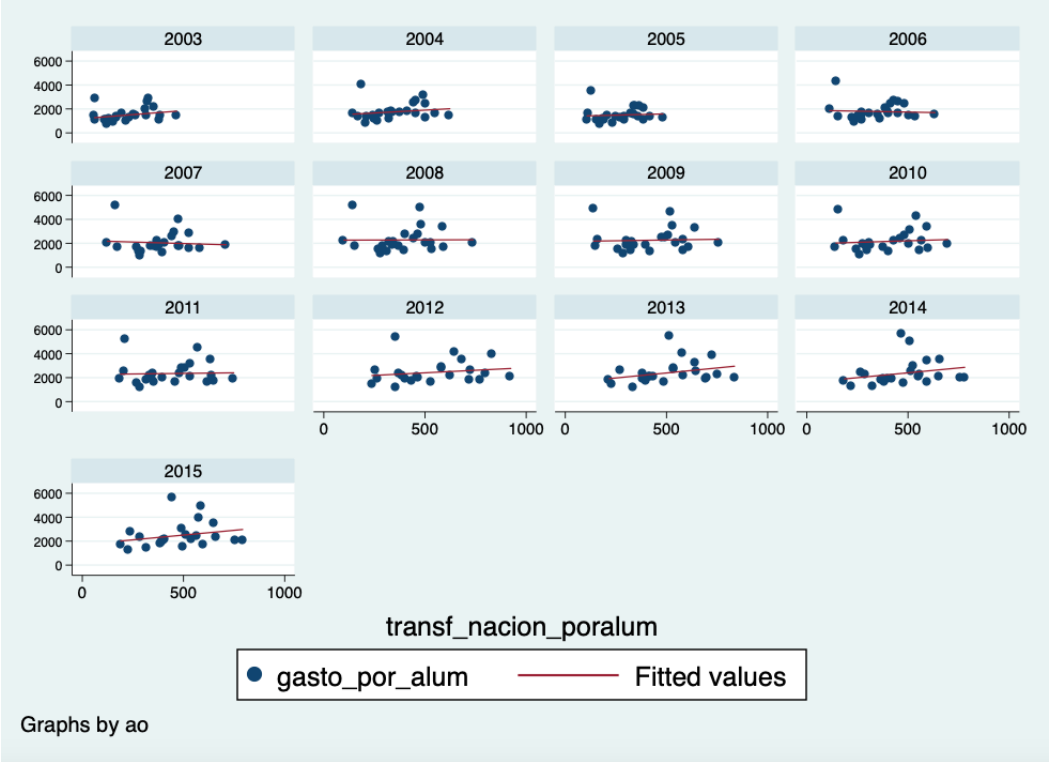


Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Educación de la Nación.

El Gráfico 20 muestra esta misma correlación discriminado por año (y excluyendo a CABA por tener valores para ambas variables que superan al promedio del resto de las provincias.

[9] Incluye los siguientes programas presupuestarios: actividades comunes, política universitaria, gestión educativa, cooperación internacional, evaluación educativa, política socioeducativa, biblioteca del maestro, infraestructura educativa, planeamiento educativo, calidad educativa, INFOD, aplicación financiera y FONID.

-Gráfico 20-
Correlación gasto en educación por alumno y transferencias del Ministerio de Educación por alumno (sin CABA). Período 2003-2015.



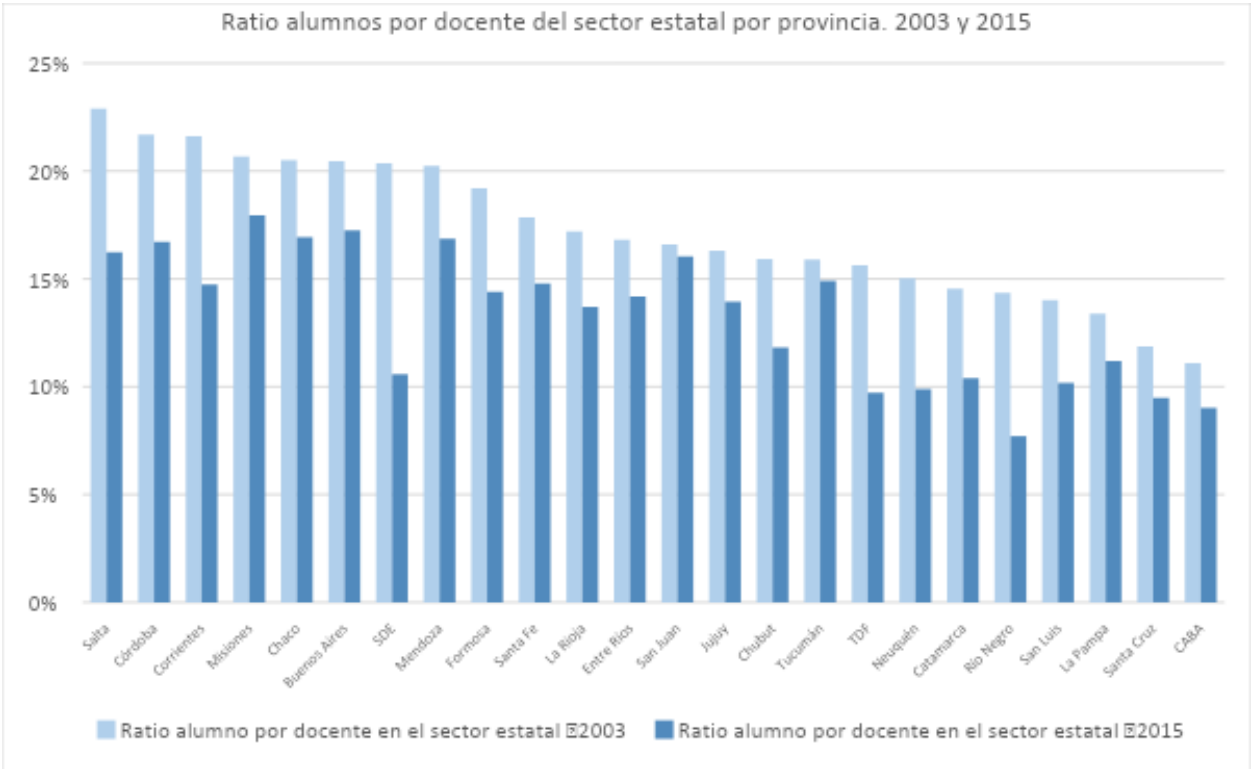
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Educación de la Nación.

Ambos gráficos muestran el rol fundamental del Ministerio de Educación en el financiamiento del sistema educativo y su incidencia sobre el gasto educativo provincial. Pero también resulta claro que las transferencias del Estado nacional no son suficientes para explicar la variación en el gasto educativo por alumno a nivel provincial. En efecto, varias jurisdicciones gastan más de lo que deberían por la cantidad de transferencias que reciben (todos los puntos por encima de la línea en el Gráfico 20). Esto sugiere, en cambio, una complementariedad entre el nivel de las transferencias no automáticas del Estado Nacional que reciben las jurisdicciones y el gasto educativo provincial financiado con recursos propios de las provincias y transferencias automáticas (fundamentalmente la Coparticipación Federal de Impuestos) del gobierno central. Asimismo, el Estado Nacional contribuye a aliviar la asfixia financiera que transitan gran parte de las provincias por destinar una gran porción de sus recursos a sostener el funcionamiento de los tres niveles de enseñanza.

En la literatura se utilizan dos indicadores principales para caracterizar la situación de los sistemas educativos (Luna 2019): la cantidad de alumnos por docentes en el sector estatal y la

cantidad de alumnos por establecimientos educativos de gestión pública. Ambos indicadores reflejan si los sistemas educativos garantizan las condiciones óptimas para que los alumnos transiten el proceso de aprendizaje. En este sentido, debería observarse también una correlación positiva entre, por un lado, las transferencias no automáticas del Ministerio de Educación y el gasto educativo provincial y, por el otro, mejoras en estos dos indicadores. El Gráfico 21 muestra la ratio de alumnos por docente en el sector estatal para cada una de las provincias al inicio y al final del periodo bajo estudio. En términos generales, el gráfico indica que la cantidad de alumnos por docentes descendió significativamente entre 2003 y 2015 en todas las jurisdicciones mejorándose, por lo tanto, la distribución docente por alumnos para dictar clases. Entre las provincias con una variación pronunciada de destacan Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Río Negro, Salta y Corrientes, y entre las que muestran poca variación sobresalen San Juan, Tucumán, y Jujuy.

-Gráfico 21-

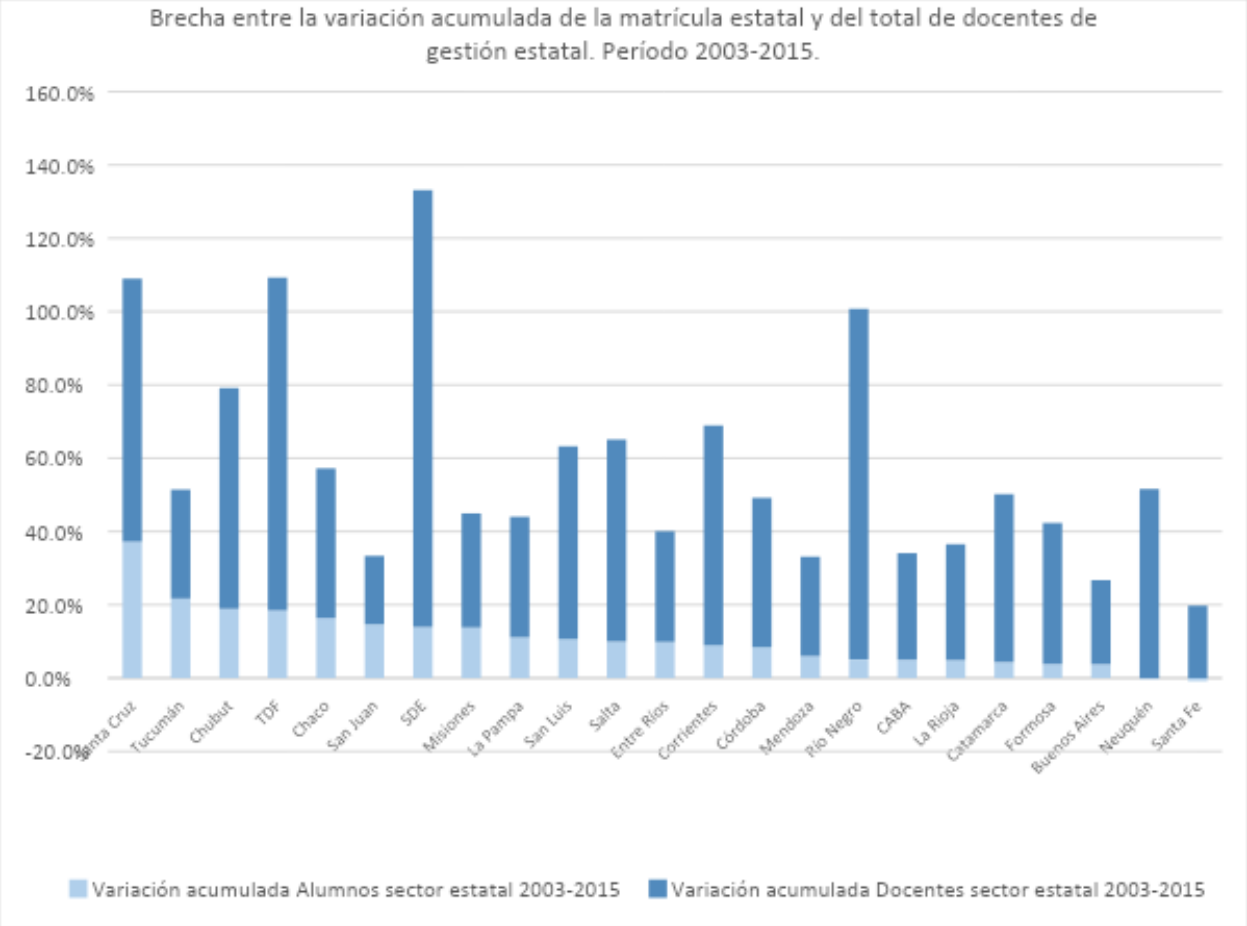


Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

Al contrastar la evolución de la variación acumulada de docentes y de alumnos en el sector estatal, como se muestra en el Gráfico 22, se aprecia que en todas las provincias la variación en el número de maestros evolucionó a una tasa de crecimiento bastante mayor que la variación en la cantidad de estudiantes. Esto explica que la ratio de alumnos/docente haya evolucionado favorablemente. Las provincias donde la brecha entre el incremento de docentes y alumnos resulta

mayor son Santiago del Estero, Río Negro, Tierra del Fuego y Santa Cruz, y donde resulta menor son Tucumán, San Juan y Chaco.

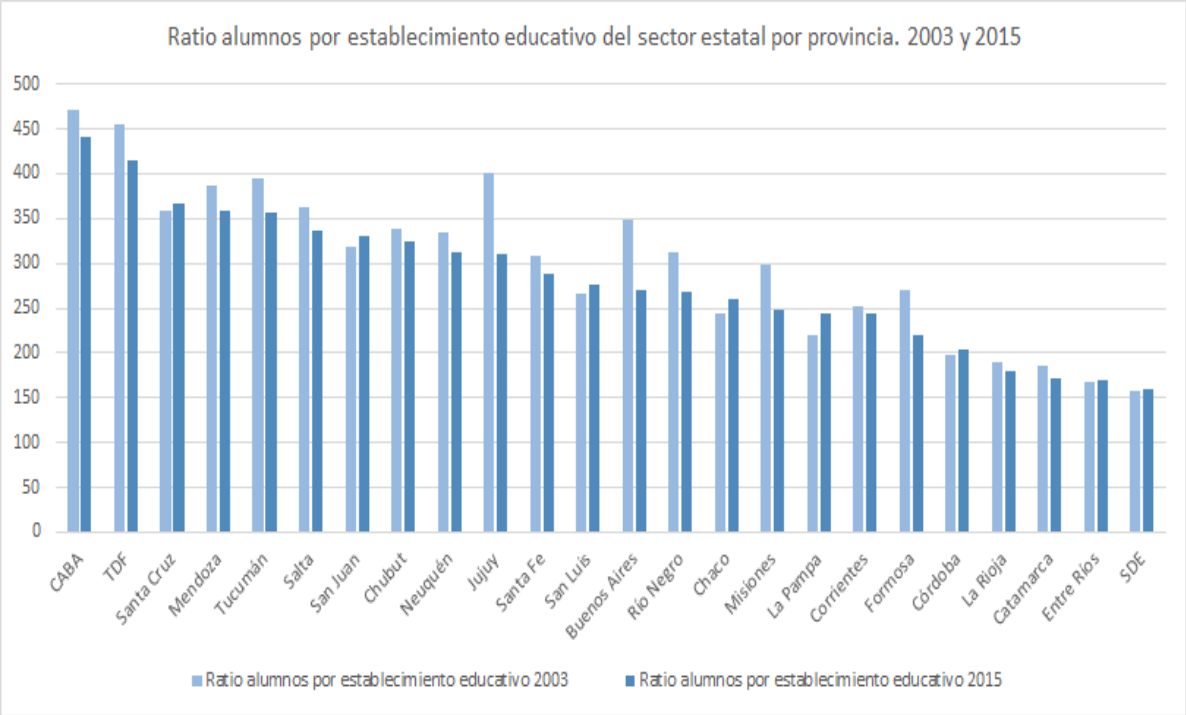
-Gráfico 22-



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

Por otro lado, la evolución 2003 a 2015 del segundo indicador propuesto, la cantidad alumnos sobre la cantidad de establecimientos educativos de gestión estatal, está presentada en el Gráfico 24. En términos de evolución de los totales, el gráfico muestra que la ratio entre alumnos y establecimientos educativos descendió en 16 jurisdicciones (siendo las excepciones las provincias de Santa Cruz, San Juan, San Luis, Chaco, La Pampa, Córdoba, Entre Ríos y Santiago del Estero. Este resultado indica un descenso de la matrícula escolar en relación a la infraestructura existente.

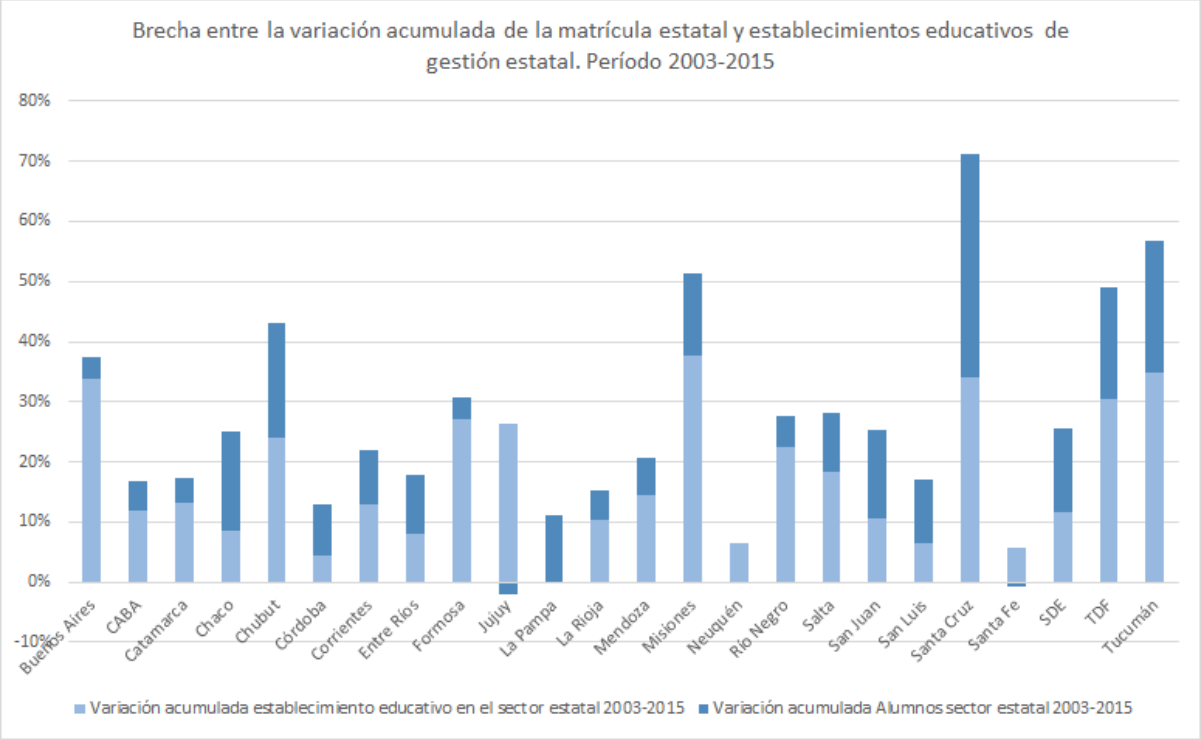
-Gráfico 23-



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación

El Gráfico 24, por su parte, indica que la variación subnacional descendente en la ratio alumnos-establecimientos se explica principalmente por el aumento en la cantidad de instituciones educativas del sector estatal, la cual aumentó a una tasa de crecimiento mayor que el número de estudiantes en casi todas las jurisdicciones con excepción de Chaco, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero.

-Gráfico 24-



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación

Los resultados desarrollados en este apartado son valiosos porque muestran el papel central del Estado nacional en la participación del gasto educativo provincial en e periodo 2003-2015. En primer lugar, existe evidencia empírica descriptiva que cuanto mayor es el volumen de transferencias no automáticas asignadas por el Ministerio de Educación a una provincia, mayor es el gasto público que esa provincia destina al sistema educativo. En segundo lugar, el aumento de las transferencias a las provincias no solo implica per se un aumento del gasto educativo provincial, sino que además se traduce en políticas educativas específicas que intrínsecamente mejoran las condiciones de la enseñanza del sector estatal. Esto se refleja en la mejora de los indicadores que capturan la distribución entre la cantidad de alumnos y docentes y, la ratio entre alumnos y establecimientos educativos.

4.2. Indicadores de eficiencia educativa en los sistemas educativos provinciales

Los resultados preliminares sobre la relación positiva entre inversión educativa nacional, gasto educativo provincial y mejora en las condiciones del sistema de enseñanza de gestión pública en las provincias pueden trasladarse a ciertos indicadores de eficiencia o desempeño del sistema estatal

argentino. La literatura sobre performance educativa discute un conjunto variado de indicadores de eficiencia y calidad que procuran medir el desempeño de los estudiantes que han logrado incorporarse al sistema (Nicoloni, Sanguinetti y Sanguinetti 2001). En este apartado, se utilizan cuatro indicadores (tasas) de eficiencia interna del sistema educativo en Argentina -repitencia, abandono, sobreedad y promoción efectiva- para tres niveles de enseñanza sobre los cuales se encuentra información disponible: EGB1 y EGB2, EGB3 y Polimodal. A continuación, se describe la evolución de estas tasas de eficiencia y niveles de enseñanza durante el período 2003-2015. Luego, se examina la relación entre estos indicadores de performance y la inversión educativa del Estado nacional.

4.2.1. Tasa de repitencia

Uno de los indicadores para medir el nivel de (in)eficiencia interna del sistema educativo es la proporción de alumnos repitentes. La repitencia remite a los alumnos que en un ciclo lectivo determinado están cursando por segunda vez o más el mismo año de estudio que en cierta ocasión cursaron sin aprobar (Dirección Cultura y Educación 2009). Las Tablas 4, 5 y 6 muestran las tasas de repitencia interanual del nivel EGB1 y EGB2, EGB3 y Polimodal para los años 2003 y 2015. También se observa la variación acumulada entre el año inicial y año final del periodo analizado.

En términos comparados, en los tres niveles educativos un conjunto significativo de provincias ha mostrado mejoras en las respectivas tasas de repitencia. Así pues, como se indica en la Tabla 4, en el nivel EGB1 y EGB2, 19 de las 24 jurisdicciones exhiben un descenso en la repitencia superior a la media del país que cayó 4,3% en 2015 con respecto a 2003. La Tabla 6 muestra algo similar, aunque con una intensidad más atenuada, se observa en el nivel Polimodal. En este nivel de enseñanza, 10 provincias registraron un descenso importante en la tasa de repitencia, y en 8 de ellas la caída es superior a la media nacional que registró una caída del 0,6%. En el nivel EGB3, sin embargo, los resultados sorprendentemente indican que solo 6 jurisdicciones lograron bajar la tasa de repitencia mientras que el resto aumentó en diferentes magnitudes el porcentaje de alumnos repitentes.

-Tabla 4-

Tasa de repitencia interanual del nivel EGB1 y EGB2 por provincia. Año 2003 y 2015

Jurisdicción	Tasa de repitencia interanual del nivel EGB1 y EGB2		Variación acumulada en puntos porcentuales
	2015	2003	
Santa Cruz	1,2%	11,3%	-10,1%
Formosa	2,8%	10,8%	-8,0%
Misiones	3,6%	10,9%	-7,3%
La Rioja	1,1%	8,1%	-7,0%
San Luis	2,5%	9,4%	-7,0%
Río Negro	1,0%	7,2%	-6,2%
SDE	5,2%	11,3%	-6,1%
Tucumán	0,5%	6,6%	-6,0%
Chaco	2,4%	8,4%	-6,0%
Entre Ríos	3,6%	9,0%	-5,4%
Mendoza	2,2%	7,6%	-5,4%
Jujuy	0,3%	5,7%	-5,4%
Chubut	2,1%	7,2%	-5,1%
Neuquén	1,4%	6,4%	-5,0%
San Juan	3,1%	8,1%	-5,0%
Santa Fe	1,5%	6,3%	-4,8%
Salta	2,1%	6,8%	-4,7%
La Pampa	0,8%	5,3%	-4,5%
Corrientes	7,5%	12,0%	-4,5%
Total País	2,2%	6,5%	-4,3%
Catamarca	2,0%	5,7%	-3,8%
Buenos Aires	2,1%	5,2%	-3,1%
Córdoba	1,4%	4,0%	-2,7%
TDF	1,3%	2,7%	-1,5%
CABA	1,4%	2,3%	-1,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

-Tabla 5-

Tasa de repitencia interanual del nivel EGB3 por provincia. Año 2003 y 2015

Jurisdicción	Tasa de repitencia interanual del nivel EGB3		Variación acumulada en puntos porcentuales
	2015	2003	
La Rioja	3,85%	9,01%	-5,2%
TDF	10,0%	12,12%	-2,1%
Misiones	8,80%	10,86%	-2,1%
Córdoba	10,0%	12,09%	-2,0%
Mendoza	9,61%	11,39%	-1,8%
San Luis	8,39%	8,45%	-0,1%
CABA	8,22%	8,27%	0,0%
Chaco	9,77%	9,22%	0,5%
Jujuy	10,4%	9,86%	0,6%
Neuquén	14,3%	13,66%	0,7%
Total País	11,3%	9,36%	2,0%
Chubut	14,4%	12,44%	2,0%
Río Negro	15,6%	13,62%	2,0%
Corrientes	10,7%	7,94%	2,8%
Buenos Aires	11,5%	8,68%	2,9%
Santa Fe	11,9%	8,84%	3,2%
Santa Cruz	21,5%	18,32%	3,3%
Entre Ríos	14,8%	11,07%	3,8%
Tucumán	10,4%	6,49%	3,9%
Salta	12,2%	7,93%	4,4%
SDE	11,2%	6,68%	4,6%
La Pampa	14,3%	9,34%	5,0%
San Juan	15,1%	10,06%	5,1%
Formosa	13,5%	8,23%	5,3%
Catamarca	10,2%	4,90%	5,3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

-Tabla 6-

Tasa de repitencia interanual del nivel Polimodal por provincia. Año 2003 y 2015

Jurisdicción	Tasa de repitencia interanual del nivel Polimodal		Variación acumulada en puntos porcentuales
	2015	2003	
La Pampa	6%	8%	-2,1%
La Rioja	2%	4%	-1,8%
Buenos Aires	7%	8%	-1,6%
Corrientes	5%	7%	-1,5%
Jujuy	9%	10%	-1,4%
Córdoba	4%	5%	-1,2%
Chubut	8%	9%	-1,0%
TDF	5%	5%	-0,6%
Total País	6%	7%	-0,5%
Tucumán	4%	4%	-0,3%
Chaco	5%	6%	-0,3%
Misiones	5%	5%	0,2%
CABA	7%	6%	0,3%
Neuquén	10%	10%	0,3%
San Juan	7%	6%	1,0%
San Luis	4%	3%	1,1%
Catamarca	5%	4%	1,1%
Entre Ríos	6%	5%	1,2%
Río Negro	10%	9%	1,5%
Santa Fe	7%	6%	1,5%
Formosa	6%	4%	1,7%
Mendoza	8%	6%	1,9%
Salta	7%	4%	2,4%
SDE	7%	4%	2,8%
Santa Cruz	13%	9%	3,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

4.2.2. Tasa de Abandono

La tasa de abandono refiere a la cantidad de alumnos que abandona el sistema educativo durante un año lectivo, o al momento de la finalización del mismo, y que no vuelve a matricularse en el siguiente año (DINIECE 2013). La Tabla 7 muestra la tasa de abandono interanual en el nivel EGB1 y EGB2 para el año 2003 y 2015 en cada una de las provincias. También incluye la variación acumulada en puntos porcentuales entre ambos años. Del total de las 24 provincias, 20 exhiben mejoras en la variación de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB1 y EGB2, con 10 de ellas superando la caída de la media nacional. Las Tablas 8 y 9 muestran que este patrón también se repite en el nivel EGB3 y en el Polimodal, donde todas las provincias con la excepción de CABA mejoran su rendimiento.

-Tabla 7-

Tasa de abandono interanual del nivel EGB1 y EGB2 por provincia. Año 2003 y 2015

Jurisdicción	Tasa de abandono interanual del nivel EGB1 y EGB2		Variación acumulada en puntos porcentuales
	2015	2003	
Misiones	2,0%	5,5%	-3,5%
SDE	1,6%	4,5%	-2,9%
Formosa	1,5%	4,2%	-2,7%
Corrientes	1,9%	4,4%	-2,5%
San Juan	1,1%	3,5%	-2,4%
La Rioja	0,8%	3,0%	-2,2%
San Luis	1,1%	3,3%	-2,1%
Chaco	1,7%	3,6%	-1,9%
Río Negro	-0,4%	0,9%	-1,3%
Entre Ríos	0,7%	2,0%	-1,2%
Total País	0,7%	1,8%	-1,1%
Buenos Aires	0,3%	1,3%	-1,0%
TDF	-0,5%	0,5%	-1,0%
Tucumán	0,5%	1,4%	-0,9%
Chubut	-0,1%	0,8%	-0,9%
Salta	1,2%	2,0%	-0,8%
La Pampa	-0,1%	0,6%	-0,7%
Jujuy	0,3%	0,9%	-0,6%
Córdoba	0,2%	0,8%	-0,5%
Mendoza	0,7%	1,3%	-0,5%
Neuquén	0,1%	0,6%	-0,5%
Santa Fe	1,2%	1,4%	-0,2%
Catamarca	2,4%	2,3%	0,1%
Santa Cruz	0,3%	0,0%	0,3%
CABA	0,6%	-0,1%	0,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

-Tabla 8-

Tasa de abandono interanual del nivel EGB3 por provincia. Año 2003 y 2015

Jurisdicción	Tasa de abandono interanual del nivel EGB3		Variación acumulada en puntos porcentuales
	2015	2003	
SDE	8%	18%	-9,4%
La Rioja	3%	10%	-7,2%
Río Negro	6%	12%	-6,4%
Jujuy	6%	11%	-5,5%
Misiones	8%	13%	-5,4%
San Luis	6%	10%	-4,1%
Santa Cruz	6%	10%	-3,8%
Chaco	8%	12%	-3,7%
Córdoba	8%	10%	-2,6%
La Pampa	6%	8%	-2,3%
Salta	6%	7%	-1,3%
Total País	8%	8%	-0,9%
Mendoza	8%	9%	-0,8%
Neuquén	8%	9%	-0,7%
Formosa	10%	10%	-0,5%
TDF	6%	6%	-0,3%
Buenos Aires	8%	7%	0,2%
Entre Ríos	10%	9%	0,4%
CABA	4%	4%	0,5%
Santa Fe	8%	7%	0,6%
Catamarca	8%	7%	0,6%
Corrientes	10%	9%	0,7%
Tucumán	9%	8%	1,0%
Formosa	13,5%	8,23%	5,3%
Catamarca	10,2%	4,90%	5,3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

-Tabla 9-

Tasa de abandono interanual del nivel Polimodal por provincia. Año 2003 y 2015

Jurisdicción	Tasa de abandono interanual del nivel Polimodal		Variación acumulada en puntos porcentuales
	2015	2003	
San Luis	10%	19%	-9,3%
Corrientes	10%	20%	-9,1%
La Rioja	8%	17%	-9,1%
Buenos Aires	14%	23%	-8,9%
Río Negro	11%	18%	-6,4%
Salta	14%	20%	-5,9%
Total País	13%	19%	-5,8%
Misiones	14%	19%	-4,8%
Jujuy	14%	19%	-4,6%
San Juan	14%	18%	-4,5%
Catamarca	11%	15%	-4,2%
Formosa	14%	18%	-4,2%
TDF	13%	17%	-3,7%
Tucumán	12%	16%	-3,6%
Santa Fe	13%	17%	-3,4%
La Pampa	13%	16%	-3,3%
Córdoba	13%	17%	-3,2%
Mendoza	14%	17%	-3,1%
SDE	12%	15%	-3,0%
Chubut	14%	16%	-2,0%
Entre Ríos	10%	12%	-1,8%
Chaco	12%	14%	-1,6%
Santa Cruz	14%	16%	-1,5%
Neuquén	11%	12%	-1,5%
CABA	12%	12%	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

4.2.3. Tasa de Sobreedad

La tasa de sobreedad neta indica la cantidad de alumnos que tienen una edad superior a la considerada para el año de estudio que están cursando. Es decir, alumnos que ingresaron tardíamente, abandonaron el sistema y luego se reincorporaron o repitieron uno o más grados (Nicoloni y Sanguinetti y Sanguinetti 2001). Los datos presentados en la Tabla 10 muestran la variación porcentual acumulada de la tasa de sobreedad para el nivel EGB1 y EGB2. El descenso de la tasa de sobreedad es destacable en todas las provincias. Se destacan especialmente San Juan, Tucumán, Catamarca y Río Negro con porcentajes que alcanzan o se acercan al 20%.

-Tabla 10-

Tasa de sobreedad interanual del nivel EGB1 y EGB2 por provincia. Año 2003 y 2015

Jurisdicción	Tasa de sobreedad interanual del nivel EGB1 y EGB2		Variación acumulada en puntos porcentuales
	2015	2003	
San Juan	21%	41%	-20%
Tucumán	6%	25%	-19%
Catamarca	12%	29%	-17%
Río Negro	8%	25%	-17%
Misiones	27%	43%	-16%
Santa Cruz	9%	24%	-16%
Formosa	23%	38%	-15%
Entre Ríos	15%	28%	-13%
Jujuy	8%	21%	-13%
Chaco	20%	32%	-13%
Neuquén	13%	25%	-12%
Chubut	11%	23%	-12%
La Rioja	18%	29%	-11%
Mendoza	12%	22%	-10%
San Luis	22%	32%	-10%
Total País	13%	23%	-10%
SDE	27%	36%	-9%
Córdoba	10%	19%	-9%
La Pampa	9%	18%	-9%
Santa FE	13%	23%	-9%
Salta	18%	27%	-9%
Buenos Aires	9%	16%	-6%
CABA	9%	11%	-3%
TDF	9%	11%	-1%
Corrientes	38%	38%	-1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

En el caso del nivel EGB3, como se aprecia en la Tabla 11, también es notable el descenso de la variación acumulada en 16 provincias. Se destaca Jujuy con un porcentaje cercano al 20%. Por otro lado, llama la atención el aumento del 2,5% en la tasa de sobreedad de la media nacional.

-Tabla 11-

Tasa de sobreedad interanual del nivel EGB3 por provincia. Año 2003 y 2015

Jurisdicción	Tasa de sobreedad interanual del nivel EGB3		Variación acumulada en puntos porcentuales
	2015	2003	
Jujuy	27%	44%	-17,4%
La Rioja	32%	43%	-11,4%
Río Negro	35%	41%	-5,5%
Misiones	40%	46%	-5,4%
Catamarca	34%	39%	-5,2%
Neuquén	39%	43%	-4,2%
San Juan	45%	49%	-3,9%
Formosa	43%	47%	-3,1%
Córdoba	30%	32%	-2,1%
Chaco	38%	39%	-1,8%
Salta	41%	42%	-1,3%
Tucumán	27%	28%	-1,2%
Mendoza	30%	31%	-1,1%
CABA	25%	25%	-0,4%
San Luis	40%	40%	-0,3%
Santa Fe	32%	32%	0,0%
Corrientes	48%	46%	2,1%
Total País	35%	32%	2,5%
Chubut	41%	39%	2,7%
SDE	42%	37%	4,3%
Santa Cruz	45%	40%	5,0%
Entre Ríos	44%	39%	5,5%
La Pampa	36%	29%	6,9%
Buenos Aires	34%	25%	8,7%
TDF	38%	29%	8,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

Lo mismo sucede para el nivel polimodal. La Tabla 12 señala que un grupo considerable de provincias y el total país reportaron descensos en la sobreedad para el período 2003-2015, 12 jurisdicciones tuvieron una variación ascendente.

-Tabla 12-

Tasa de sobreedad interanual del nivel Polimodal por provincia. Año 2003 y 2015

Jurisdicción	Tasa de sobreedad interanual del nivel Polimodal		Variación acumulada en puntos porcentuales
	2015	2003	
Jujuy	37%	51%	-14,3%
Catamarca	32%	41%	-9,4%
La Rioja	34%	41%	-7,9%
Misiones	38%	43%	-5,4%
Tucumán	23%	29%	-5,1%
Salta	44%	48%	-4,0%
Chaco	38%	42%	-4,0%
Córdoba	27%	29%	-2,8%
Formosa	40%	42%	-2,0%
Corrientes	42%	43%	-1,7%
Buenos Aires	34%	35%	-1,1%
Total País	34%	35%	-1,1%
San Juan	41%	42%	-0,8%
Neuquén	46%	47%	-0,8%
Entre Ríos	36%	35%	0,9%
CABA	30%	29%	1,2%
Santa Fe	33%	31%	1,4%
San Luis	38%	37%	1,5%
Río Negro	41%	39%	2,0%
Chubut	42%	40%	2,4%
Mendoza	37%	34%	2,7%
La Pampa	34%	27%	6,9%
SDE	41%	34%	7,0%
TDF	38%	29%	8,9%
Santa Cruz	46%	36%	9,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

4.2.4. Tasa de Promoción Efectiva

La tasa de promoción efectiva hace referencia a los alumnos que promovieron el año de estudio y efectivamente se matriculan como alumnos nuevos en el año lectivo inmediatamente posterior. (Dirección Cultura y Educación 2009). La Tabla 13 muestra la variación porcentual acumulada de la tasa de promoción efectiva para el nivel EGB1 y EGB2 o aumentaron la cantidad de alumnos que promovieron en el año de estudio. Si bien es notable las diferencias en magnitud entre las jurisdicciones, es destacable el desempeño de Misiones y Formosa con una variación de dos dígitos.

-Tabla 13-
Tasa de promoción efectiva interanual del nivel EGB1 y EGB2 por provincia. Año 2003 y 2015

Jurisdicción	Tasa de promoción efectiva interanual del nivel EGB1 y EGB2		Variación acumulada en puntos porcentuales
	2015	2003	
Misiones	94%	84%	10,9%
Formosa	96%	85%	10,7%
Santa Cruz	98%	89%	9,7%
La Rioja	98%	89%	9,2%
San Luis	96%	87%	9,1%
SDE	93%	84%	9,0%
Chaco	96%	88%	7,9%
Río Negro	99%	92%	7,5%
San Juan	96%	88%	7,4%
Tucumán	99%	92%	7,0%
Corrientes	91%	84%	6,9%
Entre Ríos	96%	89%	6,6%
Jujuy	99%	93%	6,0%
Chubut	98%	92%	6,0%
Mendoza	97%	91%	5,9%
Salta	97%	91%	5,5%
Neuquén	98%	93%	5,5%
Total País	97%	92%	5,4%
La Pampa	99%	94%	5,2%
Santa Fe	97%	92%	5,1%
Buenos Aires	98%	93%	4,1%
Catamarca	96%	92%	3,7%
Córdoba	98%	95%	3,2%
TDF	99%	97%	2,5%
CABA	98%	98%	0,3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

En términos comparados, en el nivel Polimodal registra valores de variación porcentual ascendente similares al EGB1 y EGB2. La Tabla 15 muestra que casi la totalidad de las jurisdicciones mejoraron su performance entre 2003-2015. Se destaca La Rioja, Corrientes y Buenos Aires con una variación porcentual alrededor del 10%. En cambio, como muestra la Tabla 14, los resultados del nivel EGB3 se diferencia de los otros dos niveles. Si bien 10 del total de las jurisdicciones reportaron mejoras en la tasa de promoción efectiva, un grupo importante de provincial registraron una variación negativa. Esto significa que, desde el inicio del periodo en 2003, la cantidad de alumnos que promovía en el EGB3 descendió en 2015.

-Tabla 14-

Tasa de promoción efectiva interanual del nivel EGB3 por provincia. Año 2003 y 2015

Jurisdicción	Tasa de Promoción Efectiva interanual del nivel EGB3		Variación acumulada en puntos porcentuales
	2015	2003	
La Rioja	93,4%	81,1%	12,3%
Misiones	83,6%	76,2%	7,4%
Jujuy	83,6%	78,7%	4,9%
SDE	80,5%	75,6%	4,8%
Córdoba	82,4%	77,7%	4,7%
Río Negro	78,4%	74,0%	4,4%
San Luis	85,9%	81,7%	4,1%
Chaco	82,4%	79,3%	3,1%
Mendoza	82,3%	79,7%	2,6%
TDF	84,0%	81,6%	2,5%
Santa Cruz	72,4%	71,9%	0,5%
Neuquén	77,4%	77,3%	0,1%
CABA	87,5%	88,0%	-0,5%
Total País	81,1%	82,2%	-1,1%
La Pampa	80,0%	82,6%	-2,7%
Salta	81,9%	84,9%	-3,0%
Chubut	78,9%	81,9%	-3,0%
Buenos Aires	80,7%	83,9%	-3,1%
Corrientes	79,3%	82,8%	-3,5%
Santa Fe	80,4%	84,1%	-3,7%
Entre Ríos	75,4%	79,6%	-4,3%
Formosa	76,5%	81,3%	-4,8%
Tucumán	80,9%	85,8%	-4,9%
Catamarca	82,0%	87,9%	-5,9%
San Juan	73,2%	79,4%	-6,2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

-Tabla 15-

Tasa de promoción efectiva interanual del nivel Polimodal por provincia. Año 2003 y 2015

Jurisdicción	Tasa de Promoción Efectiva interanual del nivel Polimodal		Variación acumulada en puntos porcentuales
	2015	2003	
La Rioja	90%	79%	10,9%
Corrientes	84%	74%	10,6%
Buenos Aires	79%	69%	10,5%
San Luis	86%	78%	8,2%
Total País	80%	74%	6,2%
Jujuy	77%	71%	6,0%
La Pampa	81%	76%	5,5%
Río Negro	78%	74%	4,9%
Misiones	81%	76%	4,6%
Córdoba	82%	78%	4,4%
TDF	82%	78%	4,3%
Tucumán	84%	80%	3,9%
Salta	79%	76%	3,6%
San Juan	79%	76%	3,5%
Catamarca	84%	81%	3,1%
Chubut	78%	75%	3,0%
Formosa	80%	77%	2,5%
Santa Fe	80%	78%	1,8%
Chaco	82%	81%	1,8%
Mendoza	78%	77%	1,2%
Neuquén	79%	78%	1,1%
Entre Ríos	84%	83%	0,6%
SDE	82%	82%	0,1%
CABA	82%	82%	-0,3%
Santa Cruz	73%	75%	-2,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

En conclusión, las tasas de (in) eficiencia educativa en general han registrado mejoras sustanciales entre 2003 y 2015. En repitencia, sobreedad y promoción efectiva, todas las provincias mejoraron sus tasas para el nivel EGB1 y EGB2, y 20 de ellas reportaron mejoras en la tasa de abandono para EGB1 y EGB2. Ahora bien, cuando observamos los niveles EGB3 y Polimodal el desempeño se vuelve notablemente dispar entre las jurisdicciones, demostrando la dificultad de mejorar el desempeño educativo en el nivel secundario del ciclo escolar. En el caso del EGB3, 6 jurisdicciones reportaron bajas en la tasa de repitencia mientras que 15 mejoraron sus tasas de abandono y sobreedad. Por su parte, en el nivel Polimodal prácticamente la totalidad de las

jurisdicciones reportaron mejoras en las tasas de abandono y promoción efectiva. No obstante, se registran dificultades en la obtención de resultados positivos para las tasas de repitencia y sobreedad donde solo 11 y 14 jurisdicciones mejoraron sus desempeños respectivamente.

4.3. Incidencia del financiamiento educativo Nacional en los indicadores de eficiencia educativa

Las mejoras en las tasas de eficiencia del sistema educativo en los años del kirchnerismo coinciden con un rol más protagónico del Ministerio de Educación en la distribución de recursos financieros. Como se afirmó en el apartado anterior, mayores transferencias de recursos federales contribuyeron a aumentar el gasto educativo provincial por alumno. En este sentido, los resultados obtenidos permiten suponer que a mayor disponibilidad de recursos las provincias también deberían tener un mayor margen de gasto en áreas específicas de la política educativa que son fundamentales para mejorar el desempeño escolar de los alumnos. Los resultados positivos en las tasas de repitencia, abandono, sobreedad y promoción efectiva deberían, por lo tanto. corresponderse con sistemas educativos provinciales dotados de recursos suficientes para establecer mejores condiciones de aprendizaje.

Este apartado se ocupa de mostrar si efectivamente existe una correlación entre la variabilidad de las tasas de eficiencia del sistema educativo y las transferencias no automáticas asignadas por el Ministerio de Educación. Para ello, se elaboró un panel de datos balanceado que contiene información sobre las 24 jurisdicciones en el período de interés analítica de esta tesis. La variable dependiente son las tasas de eficiencia (repitencia, abandono, sobreedad y promoción efectiva) para los tres niveles educativos (EGB1 y EGB2, EGB3 y Polimodal). Por su parte, la variable explicativa es el promedio per cápita del total de las transferencias no automáticas asignadas por el Ministerio de Educación en los tres años previos.[10] Se toma el total de las transferencias en los años previos porque el impacto que podría tener el aumento del gasto en los sistemas educativos sobre las tasas de eficiencia no ocurre de inmediato. La hipótesis general es que a mayor cantidad de transferencias mejores son los rendimientos escolares capturados por los indicadores de eficiencia educativa. Las hipótesis particulares que se desprenden de esta proposición general son las siguientes:

> *H1: Cuanto mayor es la cantidad de transferencias no automáticas asignadas por el Ministerio de Educación a la provincia i en los tres años previos, mayor debería ser la disminución en la tasa de sobreedad (en todos los niveles de enseñanza) para el año analizado en esa provincia.*

[10] El total de las transferencias no automáticas incluye: actividades comunes, política universitaria, gestión educativa, cooperación internacional, evaluación educativa, política socioeducativa, biblioteca del maestro, infraestructura educativa, planeamiento educativo, calidad educativa, INFOD, aplicación financiera y FONID.

H2: Cuanto mayor es la cantidad de transferencias no automáticas asignadas por el Ministerio de Educación a la provincia i en los tres años previos, mayor debería ser la disminución en la tasa de repitencia (en todos los niveles de enseñanza) para el año analizado en esa provincia.

H3: Cuanto mayor es la cantidad de transferencias no automáticas asignadas por el Ministerio de Educación a la provincia i en los tres años previos, mayor debería ser la disminución en la tasa de abandono (en todos los niveles de enseñanza) para el año analizado en esa provincia.

H4: Cuanto mayor es la cantidad de transferencias no automáticas asignadas por el Ministerio de Educación a la provincia i en los tres años previos, mayor debería ser el aumento en la tasa de promoción efectiva (en todos los niveles de enseñanza) para el año analizado en esa provincia.

La Tabla 16 muestra el coeficiente de correlación de Pearson para cada una de las tasas de eficiencia educativa por nivel de enseñanza y las transferencias del Ministerio de Educación. Para cada una de las tasas de eficiencia se cumple el sentido entre las variables planteado en cada una de las hipótesis. Como se observa, las correlaciones tienen el signo esperado y son estadísticamente signifcativas a valor 0,05 en todos los casos con la notable excepción de la tasa de sobreedad y repitencia en el Polimodal. En las siguientes páginas se presentan los gráficos de dispersión para cada una de las correlaciones planteadas.[11]

[11] Para todos los gráficos de dispersión se han excluido los casos desviantes.

-Tabla 16-

**Correlación de Pearson. Y: Tasas de eficiencia educativa;
X: promedio de las Transferencia del ME per cápita en los tres años previos.**

Nivel educativo	Sobreedad	Repitencia	Abandono	Promoción Efectiva
EGB 1 y EGB 2	-0.2448 (*)	-0.2873 (*)	-0.1294 (*)	0.2609 (*)
EGB3	-0.2370 (*)	-0.2075 (*)	-0.3311 (*)	0.3618 (*)
Polimodal	-0.1306	-0.1627	-0.3708 (*)	0.3392 (*)

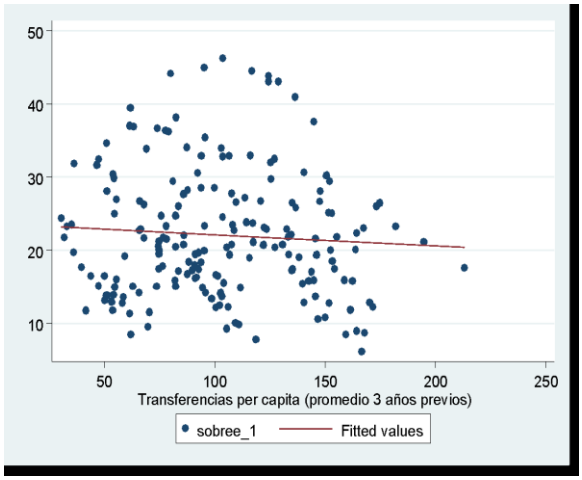
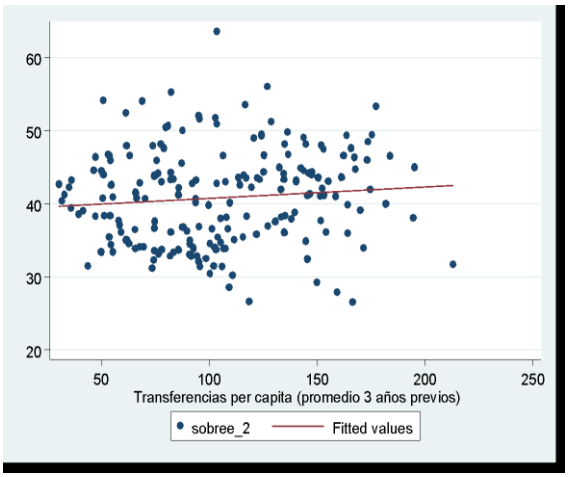
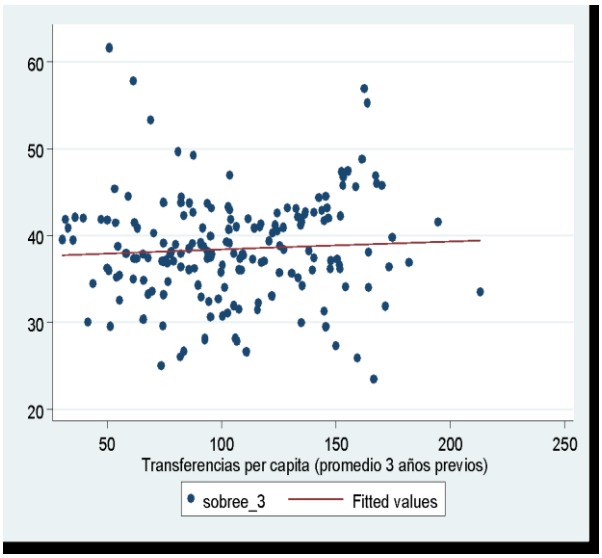
(*) Valor p < 0,05. Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

El Gráfico 25 muestra que la pendiente entre la tasa de sobreedad para el nivel EGB1 y EGB2, EGB3 y Polimodal y las transferencias no automáticas per cápita (promedio de los tres años previos) asignadas por el del Ministerio de Educación, es negativa. Esto implica que, sin controlar por otras variables que podrían incidir en la relación, a medida que aumentan la cantidad de transferencias la tasa de sobreedad disminuye para el año analizado.

Así, los resultados se condicen con los supuestos teóricos planteados anteriormente. No obstante, debemos determinar si la correlación entre estas variables es estadísticamente significativa. Existe significancia estadística cuando se puede afirmar, con una cierta probabilidad, que un coeficiente de correlación es diferente de cero. Para ello, utilizamos un nivel de significancia de 0,05 (o 5%), lo que equivale a decir que rechazamos la hipótesis nula (esto es, ausencia de correlación significativa) con un riesgo (máximo) de equivocarnos del 5%.

-Gráfico 25-

Correlación entre Tasa de sobreedad en cada nivel y transferencias del Ministerio de Educación per cápita (promedio 3 años previos) (en $ constantes).

Tasa de sobreedad en EGB1 y EGB2	Tasa de sobreedad en EGB3
	
Tasa de sobreedad en Polimodal	
	

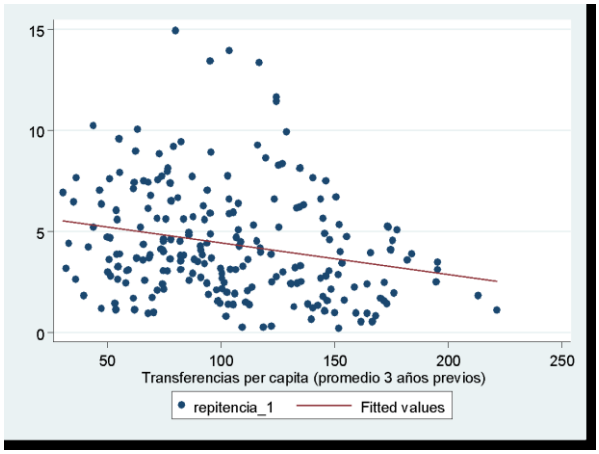
Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

El Gráfico 26 muestra la pendiente entre la tasa de repitencia para los tres niveles educativos analizados y las transferencias del Ministerio de Educación per cápita promediada en los tres años previos. Como se esperaba, la pendiente entre ambas variables para los tres niveles educativos es negativa. Esto equivale a sostener que, sin controlar por otras variables que pueden incidir en la relación, a medida que aumentan las transferencias disminuye la tasa de repitencia. No obstante, la correlación entre ambas variables es estadísticamente significativa sólo para el nivel EGB1 y EGB2, y EGB3. Por otro lado, el valor absoluto del coeficiente de correlación de Pearson es diferente para cada nivel educativo. En términos comparados, la Tabla 16 muestra que el coeficiente de Pearson para el nivel EGB1 y EGB2 es mayor en términos absolutos respecto a EGB3 y Polimodal. Esto significa que la correlación entre las variables estudiadas es más fuerte en el Nivel Primario (EGB1 y EGB2).

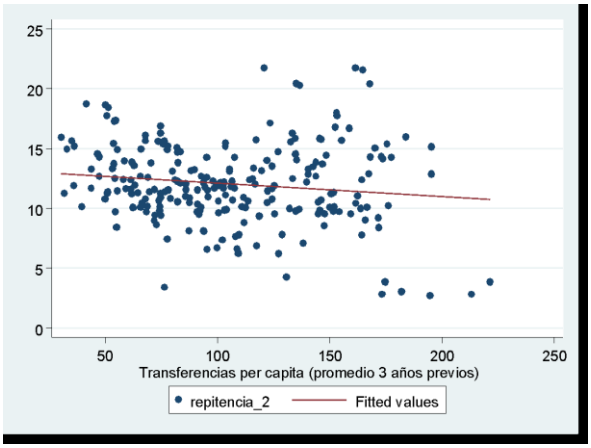
- Gráfico 26-

Correlación entre Tasa de repitencia en cada nivel y Transferencias del Ministerio de Educación per cápita (promedio 3 años previos) (en $ constantes).

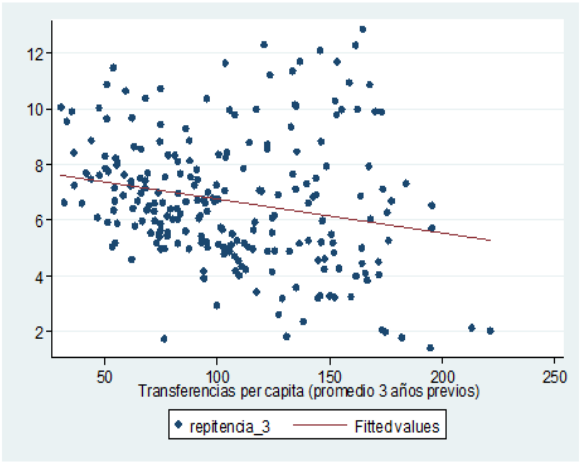
Tasa de repitencia en EGB1 y EGB2



Tasa de repitencia en EGB3



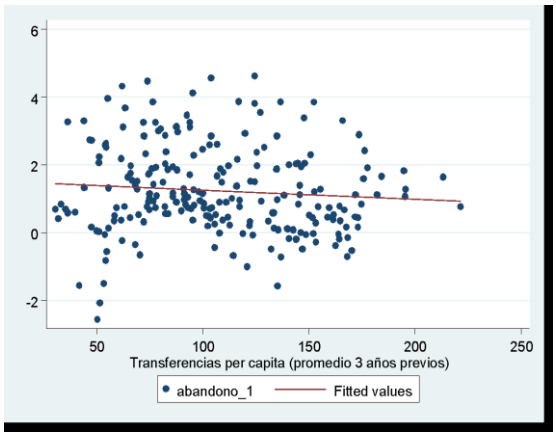
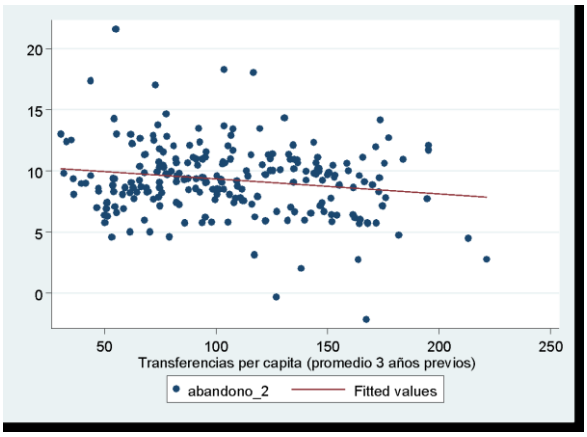
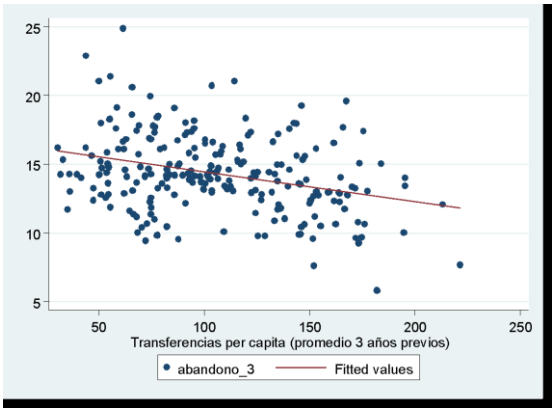
Tasa de repitencia en Polimodal



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

El Gráfico 27 muestra la misma pendiente para la tasa de abandono. Al igual que las correlaciones anteriores, la pendiente entre ambas variables es negativa. Esto condice con el supuesto teórico planteado: a medida que aumentan las transferencias del Ministerio de Educación per cápita los tres años previos a las jurisdicciones, la tasa de abandono para los tres niveles educativos en las jurisdicciones desciende.

-Gráfico 27-
Correlación entre Tasa de abandono en cada nivel y Transferencias del Ministerio de Educación per cápita (promedio 3 años previos) (en $ constantes).

Tasa de abandono en EGB1 y EGB2	Tasa de abandono en EGB3
	
Tasa de abandono en Polimodal	
	

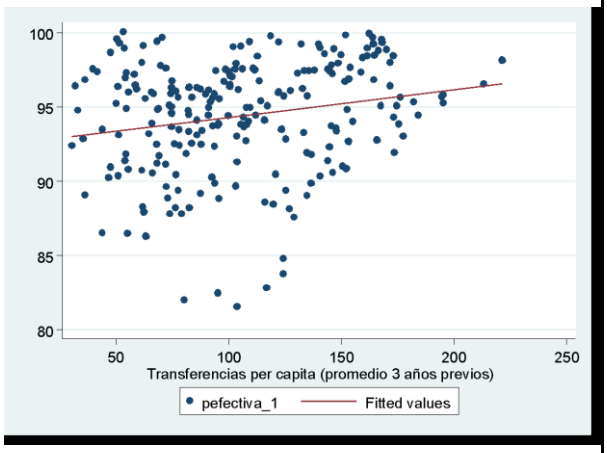
Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

Por último, el gráfico 28 muestra que la pendiente de la tasa de promoción efectiva en cada nivel de enseñanza y las transferencias federales no automáticas del Ministerio de Educación también es positiva, indicando que a mayores transferencias mejor tasa de promoción efectiva.

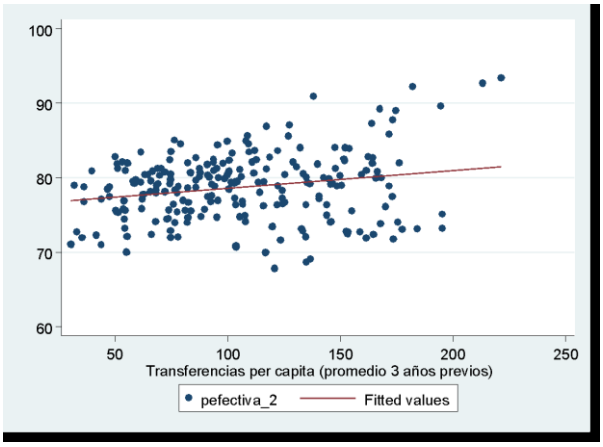
-Gráfico 28-

Correlación entre Tasa de Promoción Efectiva en cada nivel y Transferencias del Ministerio de Educación per cápita (promedio 3 años previos) (en $ constantes).

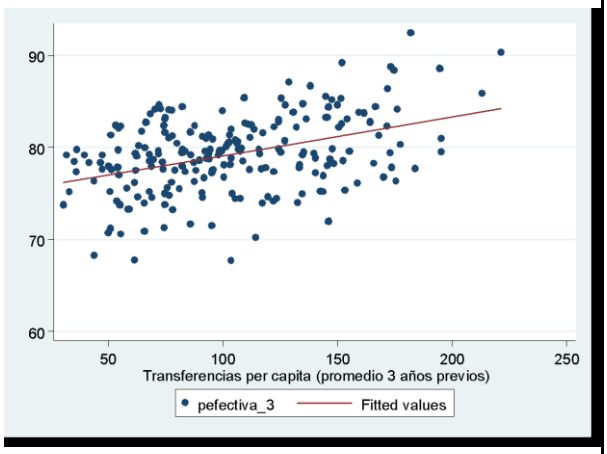
Tasa de Promoción Efectiva en EGB1 y EGB2



Tasa de Promoción Efectiva en EGB3



Tasa de Promoción Efectiva en Polimodal



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Nación.

Ahora bien, cuando se observa la Tabla 16, los coeficientes de tasa de abandono y tasa de promoción efectiva muestran coeficientes de correlación más “fuertes” para el nivel secundario (EGB3 y Polimodal). En términos comparados, el coeficiente de Pearson para la tasa de abandono es

mayor en Polimodal (-0,3708) respecto a EGB3 (-0.3311) y EGB1 y EGB2 (-0.1294). En la tasa de promoción efectiva, la correlación es más fuerte en el nivel EGB3 (0.3618) y Polimodal (0.3392) respecto a EGB1 y EGB2 (0.2609). Por otro lado, el valor p para la correlación de tasa de abandono y promoción efectiva es estadísticamente significativo en los tres niveles educativos. En conclusión, las transferencias no automáticas del Ministerio de Educación están correlacionados con mejoras en las tasas de desempeño educativo de la mayoría de los sistemas provinciales. Específicamente, en el nivel primario, las transferencias están relacionadas con la evolución positiva de las cuatro tasas analizadas. Asimismo, los recursos nacionales transferidos a las provincias están correlacionados con la mejora de la tasa de abandono y promoción efectiva en la escuela secundaria.

Los resultados presentados en el apartado muestran que la incidencia fundamental de la inversión educativa del Estado nacional en el gasto en educación de las provincias y en las tasas de eficiencia de los sistemas educativos provinciales. Como se mostró, las transferencias no automáticas distribuidas por el Ministerio de Educación son una complementariedad al gasto educativo provincial, dado que amplían el margen de maniobra de los estados subnacionales para iniciar políticas educativas que atiendan problemáticas puntuales vinculadas a la calidad de la provisión de los servicios educativos y el rendimiento de los sistemas provinciales. El papel protagónico del Estado nacional durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en un sistema educativo federal, heterogéneo, desfinanciado y fragmentado fue primordial para resolver problemas de recursos, alivianar las desigualdades entre las provincias y avanzar en el desafío político de construir un sistema educativo más inclusivo y equitativo.

5. La institucionalización de las relaciones laborales con el sindicalismo docente

Como en ninguna otra área de política pública desde el retorno de la democracia, en el período 2003-2015 operó un cambio radical y copernicano en las relaciones entre el Estado nacional y el sindicalismo docente. En efecto, hasta la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia esta relación se caracterizó por una permanentemente alta conflictividad laboral puntuada por grandes hitos de protesta, como la Marcha Blanca de 1988 y la Carpa Blanca que funcionó en las calles de la Ciudad de Buenos Aires entre 1997 y 1999, una considerable fragmentación de la representación sindical a nivel provincial, y fuertes diferencias, en algunos casos insalvables, entre los agentes estatales del sistema (gobierno nacional, gobiernos provinciales y cuadros técnicos de la formación docente) y los sindicatos del sector (confederación nacional, sindicatos nacionales, gremios provinciales, sindicatos universitarios y del personal administrativo).

Este esquema cambió completamente a partir de que la primera administración kirchnerista que se propuso reconstruir una política educativa nacional revitalizando el papel del Estado federal y la participación de los docentes. En el aspecto estrictamente laboral, se pasó de un modelo de exclusión sindical a uno de concertación (Etchemendy, 2011). Mientras que hasta 2003 el modelo de relación entre el Estado nacional y los sindicatos del sector tuvo como rasgos salientes la unilateralidad estatal y la imposición de negociaciones descentralizadas sin mecanismos estables de consulta entre las partes, desde entonces operó un modelo de relaciones laborales que la literatura en sociología política denomina “neo-corporativo”, esto es, ámbitos institucionales de concertación donde opera la práctica del tripartismo entre representantes de los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y de empresarios como mecanismo para negociar cuestiones relativas a las políticas económicas y laborales (OIT, 2007: 12). En el caso que nos ocupa en esta tesis, el Estado nacional, la confederación sindical hegemónica -la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)- y los gobiernos provinciales sentaron las bases institucionales para negociar acuerdos en varias dimensiones de las políticas educativas, incluidas la salarial y la de formación docente. De esta manera, en un doble proceso paralelo, el Estado central creó e institucionalizó espacios concretos para la interlocución con los actores sindicales y patronales (provincias) al tiempo que recuperó decisivamente autoridad nacional en la gobernabilidad del sector educativo. Esto, a su turno, devino en insumos centrales para mejorar la calidad en el diseño y la implementación de las políticas públicas en el área.

Sin responsabilidad sobre la gestión directa de las escuelas ni la contratación de personal docente y no-docente, a comienzos de los años 2000 el Estado nacional contaba con herramientas insuficientes para revalorizar la labor de los trabajadores de la educación y jerarquizar sus salarios. En el marco de una política que buscó darle unicidad al sistema educativo, la reformulación de la gobernanza nacional en el plano del sindicalismo docente se asentó sobre dos pilares clave de política: la institucionalización de las negociaciones colectivas a través de la estructuración de la llamada

Paritaria Nacional Docente (PND), y la revalorización de la formación profesional mediante la creación del INFOD.

Este capítulo examina, en primer lugar, la génesis y estructuración de la PND en perspectiva histórica. Además, provee información sobre el impacto de esta recentralización de las relaciones laborales en el área de la educación sobre los salarios reales docentes. En resumen, los datos muestran que los salarios aumentaron constantemente, en especial en las provincias pobres y financiadas por los mecanismos que ponen en práctica la LEF y la PND. En segundo lugar, el capítulo, analiza el impacto de la paritaria nacional sobre la política de formación docente.

5.1. La Paritaria Nacional Docente y la conflictividad laboral

El sindicalismo docente tiene una serie de rasgos particulares dentro del mundo del trabajo y la organización sindical en Argentina. Se trata de un caso de desarrollo relativamente tardío, con una alta fragmentación a nivel provincial, una confederación hegemónica a nivel nacional, y una dinámica interna políticamente pluralista. En efecto, a diferencia de la mayoría de los sindicatos argentinos que se plegaron a la ola de adhesión sindical que acompañó la llegada del peronismo al poder a mediados de los años cuarenta, la expansión organizacional del gremialismo docente se concretó tras el derrocamiento del segundo gobierno de Juan Domingo Perón (1952-1955), luego de que los derechos laborales de los maestros y la independencia de las agrupaciones sindicales docentes de la política partidaria fueran finalmente consagrados con la legislación del estatuto nacional docente en 1958. Además, la estructura del sindicalismo docente combina gremios provinciales, sindicatos nacionales y una confederación nacional, la CTERA, cuasi hegemónica. Por último, dentro del sindicalismo docente existen grupos ligados al peronismo, al partido radical, y al troskismo. Este pluralismo al interior de las organizaciones sindicales docentes también expresa la adopción de diferentes programas, formas de organización intrasindical y relaciones políticas con el gobierno nacional y las administraciones provinciales.

La organización sindical de los docentes en Argentina tuvo en sus orígenes un desarrollo débil y fragmentado. Las primeras experiencias asociativas tuvieron lugar en unas pocas provincias entre 1880 y fines de los años 1910. Estas agrupaciones, sin embargo, parecían más una asociación profesional que un gremio de trabajadores. En general, carecían de cohesión interna y solidaridad organizativa debido a que la docencia era considerada una profesión abnegada y "de subsistencia", formada mayormente por mujeres provenientes de sectores medios-bajos cuyo prestigio estaba circunscrito al aula. La docencia era, además, una profesión con alto grado de inestabilidad laboral y presentaba profundas diferencias internas en el cuerpo docente entre trabajadores con diferentes calificaciones pedagógicas, pertenecientes a distintas modalidades educativas y varios niveles de enseñanza, dependientes en unos casos de las provincias y en otros del estado nacional (Alliaud 1990, 1993; Vázquez y Baldussi, 2000; Nardacchione 2015). Por entonces, la paralización colectiva de las

actividades docentes era un fenómeno virtualmente inexistente y las modalidades habituales de presión incluían gestiones personales, como entrevistas y cartas, con las autoridades (Chiappe, 2011).

La irrupción del peronismo vino acompañada de un crecimiento de la sindicalización docente en algunas jurisdicciones provinciales y un aumento considerable de la conflictividad laboral en el sector. La decisión del gobierno nacional de centralizar la gestión de los organismos autónomos del sistema educativo en el Ministerio de Educación, e intervenir en el mundo de las organizaciones docentes mediante la creación de un sindicato nacional ligado al peronismo (la Agremiación del Docente Argentino, ADA; rebautizada luego Unión de Docentes Argentinos, UDA), promovió la reacción de los funcionarios del sistema y de las asociaciones de maestros que articularon una férrea oposición política y pedagógica en pos de la defensa del modelo liberal-normalista de educación (Puiggrós 1996). Es decir, los trabajadores de la enseñanza se pronunciaron a favor de la autonomía tradicional del sistema educativo de la intervención político-partidaria y la reintroducción de su marco legal establecido originalmente en la Ley 1.420 de enseñanza común, gratuita y obligatoria.

La movilización docente ligada a la oposición al peronismo continuó tras su derrocamiento por la Revolución Libertadora en 1955. Las diferentes asociaciones de maestros reforzaron la presión sobre el nuevo gobierno militar con una serie de huelgas provinciales sin precedentes en demanda de mejoras salariales y la sanción del estatuto nacional docente (Balduzzi y Vázquez, 2000). El estatuto, aprobado finalmente tres años después durante la administración de Arturo Frondizi, cristalizó la mayoría de las reivindicaciones de las agrupaciones docentes: autonomía profesional del sistema, pluralismo político, expansión y estabilidad de derechos laborales y profesionales.

Este periodo de fuerte agitación política de los docentes fue, además, un momento fundador clave de la estructura sindical del sector a nivel provincial y nacional. Por un lado, las asociaciones provinciales de maestros comenzaron a transformarse en sindicatos docentes incorporando a las tradicionales reivindicaciones ligadas a cuestiones pedagógico-educativas demandas vinculadas a la defensa de los derechos de los trabajadores de la educación que figuraban en el estatuto docente. Por otro lado, la reforma educativa promovida por el régimen militar de Juan Carlos Onganía (conocida con el nombre de “reforma Astigueta”, en referencia al entonces Ministro de Educación) que buscaba modificar la estructura del sistema y avanzar sobre los derechos sindicales docentes, evidenciaron la necesidad de unificar las organizaciones provinciales a escala nacional. Luego de unos años de fuertes discusiones internas y reticencias de algunos sectores (Nardacchione 2015: 11-14), en septiembre de 1973 algo más de 140 organizaciones de todo el país confluyeron en la creación del principal sindicato nacional docente: la CTERA, asentada sobre los principios fundacionales de la organización desde la base, en oposición a los sindicatos verticalistas, la democracia interna y la pluralidad política.

La actividad sindical docente y el proceso de construcción de un sindicalismo nacional sufrieron un duro retroceso durante los cruentos años de la última dictadura cívico-militar. Los gremios docentes fueron severamente perseguidos y sus líderes detenidos, asesinados o desaparecidos. En este

marco represivo, la CTERA, que era una institución con bajos recursos y escasa capacidad organizativa, anuló su funcionamiento y se redujo más bien a una red de defensa de los derechos humanos (de la Torre, 1993). Paralelamente, el gobierno de la Junta Militar implementó una profunda reforma estructural del sistema educativo nacional tendiente a descentralizar los servicios a las jurisdicciones provinciales y reducir el gasto de la administración pública central en el área. Así, junto con la provisión de los servicios educativos para adultos, se transfirieron a las provincias unas 7.000 escuelas de educación primaria y preprimaria y alrededor de 44.000 docentes (Alvarez, 2010: 15).

Con el retorno de la democracia en 1983, el activismo sindical docente recobró un decidido impulso y CTERA logró rápidamente normalizarse a partir de la unificación de gremios dispersos en las provincias. A lo largo del gobierno radical de Raúl Alfonsín, su actividad organizativa estuvo orientada a defender el salario docente en un contexto inflacionario que golpeó profundamente al sistema educativo (Veiras, 1998), y a fortalecer algunos sindicatos de base o provinciales centrales como el SUTEBA en la provincia de Buenos Aires. En ese contexto, la Lista Celeste, heredera de las tradiciones de la izquierda peronista, consolidó el liderazgo de la confederación frente a los grupos de la UCR, facciones comunistas y trotskistas (Gindin 2008). A través de una serie de movilizaciones -la más importante de las cuales fue la “Marcha Blanca” de 1988 que derivó en una huelga nacional de maestros que se extendió por 42 días- CTERA y los sindicatos docentes lograron instalar la demanda de un salario básico unificado, paritarias nacionales y una ley nacional de educación (Agmer y CTERA, 2019).

La conflictividad docente continuó aumentando sostenidamente durante las administraciones peronistas de Carlos Menem, primero en respuesta a la profunda pérdida del salario real en un contexto inflacionario y luego en abierta oposición a la política de transferencia de los servicios educativos a las provincias sin los fondos federales necesarios para cubrir esta responsabilidad de gasto, tal como se describe en el Capítulo 2. La crisis financiera del sistema educativo agudizó el conflicto sindical docente que mayormente se desarrollaba al calor de huelgas y movilizaciones provinciales. No obstante, en abril de 1997 la CTERA logró nacionalizar la disputa al instalar la denominada “Carpa Blanca” frente al Congreso de la Nación donde grupos de maestros realizaban ayuno en favor de un financiamiento suplementario para la educación, el cual fue otorgado a fines de 1999 con la sanción del Fondo de Incentivo Docente. Así, aun cuando los años noventa fueron una etapa de retroceso para la educación pública en nuestro país, la CTERA (que no bloqueó la provincialización de la educación pero contribuyó a detener los intentos de municipalización del sistema) salió fortalecida y consolidada como la entidad nacional ampliamente mayoritaria en la configuración sindical del sector.

La dimensión política de las disputas sectoriales de los docentes adquirió mayor relieve aún con la formación, el mismo 1999, de la ALIANZA por "la educación, la justicia y el trabajo". Esta coalición entre la UCR y el Frente País Solidario (FREPASO) de cara a las elecciones parlamentarias de medio

término construyó un lazo indisociable con CTERA que se expresó en el plano legislativo a través de la presentación de varios proyectos de ley, y en las calles mediante sendas manifestaciones. En materia salarial, los ingresos de los docentes continuaban siendo bajos y retrasados. De hecho, entre 1995 y 2002 no se produjeron sustanciales modificaciones en sus haberes. Algunas provincias (Chaco, Formosa, Jujuy, La Pampa, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán) congelaron los salarios, otras los redujeron sustancialmente (Catamarca, Chubut, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta y Santiago del Estero), otras tantas combinaron aumentos con reducciones (Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, San Juan y Tierra del Fuego), y apenas una pequeña minoría (CABA, Córdoba, Misiones y San Luis) los incrementaron.[12] En consecuencia, la descentralización educativa aumentó la brecha salarial entre los docentes de las distintas provincias empeorando la desigualdad ya existente entre las jurisdicciones. La heterogeneidad salarial sólo se redujo por el congelamiento y las reducciones de haberes (Alvarez, 2010).

Con el cambio de gobierno en 2003, la CTERA pasó a ser un interlocutor natural para llevar adelante la reformulación de la política educativa, mientras que la administración de Néstor Kirchner decidió recoger buena parte de su agenda de reclamos. Esta confluencia de intereses se observó apenas iniciado el nuevo gobierno cuando una huelga docente que llevaba cinco meses de duración en la provincia de Entre Ríos por mayores salarios fue desactivada luego de que el presidente y su ministro de Educación, Daniel Filmus, concurrieron a la provincia y asignaron los fondos para contener el reclamo trabajando en tándem con CTERA. Si bien, como se mostró en capítulos anteriores, desde el comienzo el gobierno kirchnerista sobrecumplió el presupuesto asignado a educación en prácticamente todas las provincias, y aun cuando el nivel del salario docente se vio notablemente beneficiado por la institucionalización de las relaciones laborales en el sector, el problema que las autoridades tenían entre manos no era solamente la disparidad regional del salario y el bajo monto de las remuneraciones. También se trataba, como en cualquier negociación colectiva en el sector privado, de aumentar y homogeneizar los básicos y los componentes remunerativos (que aportan a la seguridad social) del salario de los maestros. Es decir, la cuestión no era solo el monto sino la composición de los haberes docentes (Etchemendy 2011: 98).

Amparada en el artículo 10 de la LEF, la CTERA solicitó en octubre de 2007 la convocatoria efectiva a paritarias, a pesar de que el gobierno negociaba de manera informal con la confederación docente una referencia de salario mínimo nacional. Pero la gran novedad en términos de institucionalización de pautas nacionales de salarios y política educativa fue la creación de la PND que formalizó por primera vez en la historia argentina el funcionamiento real de una negociación colectiva de nivel nacional para el salario y las condiciones de trabajo docentes. Este instrumento constituía una herramienta novedosa de política "neo-corporativa" porque colocaba en manos del

[12] Algunas jurisdicciones llegaron incluso a abonar un porcentaje del salario en tickets canasta y vales alimentarios.

Estado nacional y los sindicatos nacionales docentes consensuar estas decisiones cuando, en realidad, la patronal de los trabajadores del sector son los propios gobiernos provinciales.

Por esta razón, la composición de la PND fue más amplia que la de otras negociaciones colectivas. Junto al Ministerio de Educación estaban representados el Ministerio de Trabajo (con el propósito de impartir sus conocimientos sobre negociaciones colectivas), las provincias por medio de sus representantes en el CFE, y los cinco sindicatos nacionales existentes (CTERA, AMET, SADOP, UDA y CEA), cuando en Argentina solamente un único sindicato -el mayor por rama de actividad- está autorizado a participar de estas negociaciones. No obstante, como la representación de los sindicatos en la PND era proporcional al número de afiliados, CTERA (principal sindicato docente en la mayor parte de las provincias) era el actor sindical dominante.[13]

La multiplicidad de actores involucrados llevó a que la PND sea una negociación con distintos niveles que operaban en simultáneo. Por un lado, operaba la paritaria propiamente dicha. Pero de ella se desprendían una serie de negociaciones paralelas. Primero, las provincias consensuaban posturas que eran luego presentarlas a través de sus delegados regionales en el CFE. Segundo, los sindicatos consensuar entre ellos posturas comunes y a su vez CTERA debía consensuar con sus sindicatos de base, que tenían una relevancia sustantiva debido a la fuerte democracia interna del sindicato y a la presencia efectiva de distintas corrientes dentro de él. Por último, también el Estado Central debía negociar con las provincias a modo de pactar aumentos porcentuales que en caso de ser replicados en las provincias sean posibles para ellas.

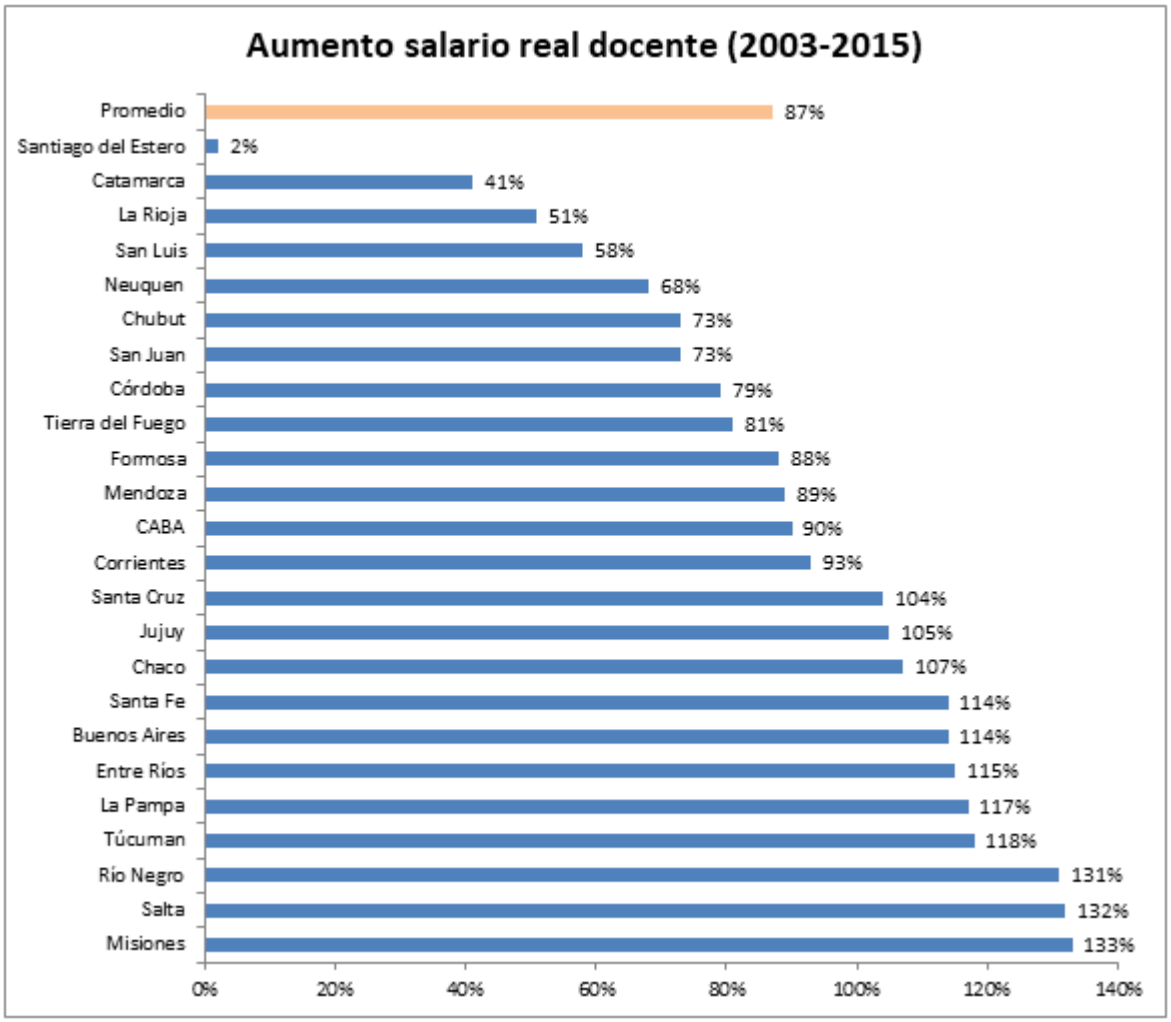
El objetivo de la Paritaria era establecer un mínimo salarial para todos los docentes del país y como consecuencia indirecta el aumento porcentual pactado establecía una pauta para las negociaciones en cada una de las provincias. A su vez, el Estado Nacional estableció el Fondo Nacional de Compensación de Desigualdades Salariales para dotar de recursos económicos a las provincias más pobres que tuviesen dificultades para hacer efectivos los aumentos establecidos en la PND. Fortalecer la representación gremial de los docentes en las negociaciones salariales y establecer un piso de salario nominal y otro porcentual de referencia para las negociaciones, tuvo un considerable impacto en el poder adquisitivo de los trabajadores de la educación tal como se observa en el Gráfico 29.

El gráfico muestra que, en promedio, el salario real de los docentes aumentó un 87%, con todas las provincias (salvo el caso extremo de Santiago del Estero, donde el aumento promedio fue de apenas 2%) tienen aumentos superiores al 50% en promedio hasta llegar al 133% de los docentes misioneros. Si se elimina el caso aislado de Santiago del Estero, en promedio los salarios docentes aumentaron un 95%. Por otra parte, la revalorización del trabajo docente no se observó únicamente en la discusión de pisos salariales a través de la paritaria nacional. En este mismo ámbito se discutieron

[13] La composición eran 5 representantes de CTERA y 1 por cada uno de los otro 4 sindicatos nacionales.

condiciones laborales mínimas además de aspectos de la formación docente, titularizaciones, y cuestiones vinculadas a la carrera docente (Etchemendy 2011).

-Gráfico 29-



Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados por Rivas y Dborkin (año).
Nota: Se toma como salario docente al cargo testigo de docente de primaria con jornada simple con 10 años de antigüedad. Los aumentos fueron computados considerando los salarios anualizados por provincia en pesos de 2016.

A través de la PND el gobierno nacional también buscaba aumentar el salario de los trabajadores del sector y, de esta manera, terminar con el vínculo conflictivo entre el Estado y el sindicalismo docente. La disminución del nivel de conflicto naturalmente disminuiría las jornadas sin dictado de clases. Como sostiene Etchemendy (2011): "el Estado nacional operó con las

herramientas disponibles y logró un aumento generalizado de los salarios y tener a nivel nacional un diálogo constructivo con el sindicalismo". Si bien no hay evidencia contundente que la institucionalización del diálogo salarial disminuyó el conflicto docente, trabajos preliminares recientes (Chiappe 2011; Etchemendy 2011; Etchemendy, Lodola y Trajtem 2020) señalan que no se observó una reducción fuerte en los días de paro docente a nivel provincial, aunque sí a nivel nacional. Esto no significa, como indica Etchmendy (2011, 121), "un fracaso de la PNC como mecanismo de negociación. Las propias características del sistema educativo argentino, su carácter descentralizado lleva a que finalmente la negociación termine a nivel provincial (…) lo que genera dificultades a la hora de "bajar" a las bases lo acordado son elementos a tener en cuenta a la hora de mediar y reducir los conflictos en el sector docente que se dan finalmente a nivel subnacional. (…) A pesar de haber logrado acuerdo en tiempo y forma en 7 de las 8 paritarias nacionales el conflicto a nivel subnacional subsistió. Esto se puede explicar por el carácter confederado de CTERA y los escasos recursos que posee para alinear las acciones de sus bases a nivel subnacional".

5.2. La Formación Docente

La creación del Instituto Nacional Docente (INFD) fue una de las principales iniciativas de política educativa hacia el sector. La reconstrucción del sistema educativo argentino suponía la configuración de un nuevo escenario opuesto a la década de 1990 tras el corrimiento del Estado nacional en la regulación de las ofertas de formación y capacitación docente que sufrieron las consecuencias negativas de la profunda descentralización de los servicios educativos. Según la Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua los principales problemas eran: la fragmentación y segmentación de la oferta de la formación y de sus instituciones; la debilidad de la regulación e importantes vacíos en la normativa vigente; el escaso desarrollo de la planificación y de los sistemas de información para la toma de decisiones; la necesidad de fortalecer la organización institucional de la formación docente; la fragmentación operativa en las instituciones de formación, escuelas y los programas de desarrollo local; la necesidad de fortalecimiento de las estructuras de gestión del área; la necesidad de análisis y desarrollo pedagógico y curricular de la formación docente; y el nivel insuficiente de inversión y financiamiento del subsistema de formación docente (Ministerio de Educación de la Nación 2015, 184).

El desafío de la administración kirchnerista era reconstruir la identidad y legitimidad del sistema de formación docente (Décimo y Maglier; 2013:8). En 2006 con sanción de la LEN se crea el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) como organismo nacional descentralizado, al cual se le asignó la función de planificar e implementar las políticas para el Sistema Superior de Formación Docente Inicial y Continua. El espíritu de justicia social a través de la búsqueda de igualdad y calidad educativa que caracterizaba a las políticas de la administración kirchnerista, se replicó en el propósito de crear el INFD para "preparar profesionales capaces de enseñar, generar y

transmitir los conocimientos y valores necesarios para la formación integral de las personas, el desarrollo nacional y la construcción de una sociedad más justa" (artículo 71 de la LEN). Así, el objetivo era avanzar en la reorganización del sistema formador, mediante la elaboración de nuevas políticas curriculares para la formación docente inicial y continua, como también impulsar la investigación en los institutos formadores.

La LEN estableció que los acuerdos técnicos de las políticas de formación docente eran de carácter federal. Esto significó que los responsables de la educación superior en cada jurisdicción tuvieran garantías en la participación y consulta en la política de formación docente. En este sentido, los roles y funciones del INFD reflejaron el espíritu de la normativa de alcanzar una política de formación docente que resultara de la articulación entre el Estado nacional y las provincias. Así, el INFD contó con la dirección de un Director Ejecutivo, un Consejo Consultivo para los asuntos técnicos, Mesas Federales y una Comisión Federal de Evaluación integrada por representantes de cada jurisdicción (Décimo y Maglier 2013).

En el período 2003-2015, el INFD definió líneas de política que fueron claves en el proceso de reforma del sistema de formación docente. A fin de organizar las estrategias de acción en materia de política de formación docente se crearon los Planes Nacionales de Formación Docente, que contenían las principales líneas de acción propuestas por el INFD y la Mesa Federal, y concertadas en el CFE. A partir de 2007 las principales líneas definidas fueron: i. Fortalecimiento de la identidad de cohesión e integración del sistema de formación docente; ii. Consolidación de las instancias de gobierno del sistema formador y los procesos de planeamiento estratégico en cada área de responsabilidad del sistema educativo con el involucramiento de los actores de cada jurisdicción y la vinculación de dicho sistema formador con los distintos niveles de los que forma; iii. Fortalecimiento de la dinámica organizacional de los institutos de formación, a fin de favorecer un buen ambiente de aprendizaje y desarrollo formativo de los futuros docentes, y un trabajo docente apropiado; iv. Consolidación de un sistema permanente de seguimiento y evaluación interna y externa de las políticas del sistema formador, sus instituciones, carreras y actores; v. El establecimiento de acuerdos sobre desarrollo curricular que aseguren el derecho de una formación de calidad a todos los estudiantes, con contenido nacional, jurisdiccional e institucional, facilitando la articulación entre las carreras y la formación general y específica; vi. Asegurar el derecho a una formación de calidad a todos los estudiantes, facilitando la vinculación entre las carreras, las instituciones formadoras – tanto ISFD como universidades- y las escuelas, e incluyendo el fortalecimiento del campo de las prácticas profesionales docentes: vii. La generación de entornos formativos institucionales e interinstitucionales referidos al desarrollo profesional docente y a la investigación educativa, que consoliden las funciones del sistema formador; viii. El afianzamiento del sistema de estímulos al ingreso en la carrera, el fortalecimiento de la participación estudiantil en los órganos colegiados de las instituciones y su representación en las instancias jurisdiccionales y la promoción de la construcción el rol social,

político y cultural del futuro docente; ix. La formación de los formadores y de los futuros docentes en la inclusión de recursos tecnológicos en sus prácticas pedagógicas, ofreciéndoles un espacio virtual como soporte a sus acciones y potenciar esta formación integrándolos en una red virtual de formación docente (Ministerio de Educación de la Nación 2015, 185). De este modo, se elaboró e implementó el Plan Nacional de Formación Docente con el objetivo de atender las áreas más problemáticas y urgentes de resolver del sector como el desarrollo institucional, el desarrollo curricular y la formación continua y el desarrollo profesional (Décimo y Maglier 2013, 11).

Por otro lado, el INFD elaboró y desarrolló una propuesta curricular de las carreras de formación docente. En un marco de diversificación y diversidad de propuestas formativas y carreras en los institutos de formación docente, el INFD definió los lineamientos curriculares nacionales para la formación docente inicial (Resolución CFE N° 24/07) y los lineamientos nacionales de formación docente continua y de desarrollo profesional (Resolución CFE N° 30/07). En paralelo al proceso de reforma del sistema educativo, el Estado central redefinió los criterios comunes para la organización de las carreras de formación docente en las jurisdicciones como la duración de la carrera, los campos de formación y los formatos curriculares y titulaciones. En este sentido, se espera que cada jurisdicción cuente con un diseño curricular único de formación docente y que las universidades que desarrollen carreras docentes de grado ajusten los currículos a los lineamientos nacionales, pero considerando las propuestas jurisdiccionales a la que pertenecen (PASEM 2014, 85). Para obtener la validación nacional, los diseños jurisdiccionales debían cumplir con cinco criterios: i. Denominación del título, ii. un mínimo de 2600 horas reloj, iii. cuatro años de duración, iv. organización curricular en torno a los tres campos de la formación: general, específica y práctica y v. residencia pedagógica en el último año académico (Resolución. MEN 2170/2008).

Otra de las estrategias iniciadas por el INFD fue la creación del el Registro Federal de Institutos y Ofertas de Formación Docente en el que los institutos de formación docente de cada jurisdicción debían inscribirse y notificar las ofertas de formación docente. El objetivo de esta iniciativa era la recopilación y actualización de la información del sistema nacional de formación docente para la toma de decisiones de política pública, otorgar validez a los títulos y certificados, y dar publicidad a la oferta para formación docente (Décimo y Maglier 2013, 10).

A partir de 2012 el Plan Nacional de Formación Docente se integró en el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente (Resolución CFE 188). Los principales ejes de la iniciativa estuvieron vinculados a profundizar las políticas de inclusión y las políticas pedagógicas centradas en: i. la mejora de la enseñanza y los aprendizajes en todos los niveles y modalidades del sistema, ii. En mejorar las condiciones y formas de acceso, permanencia y egreso de los alumnos y iii. El desarrollo profesional docente para el sostenimiento de las trayectorias escolares. De este modo, la propuesta se inscribe en un proceso de reforma que reconoce el ejercicio del derecho a la formación permanente del docente como una forma de protección del derecho a la educación de los niños,

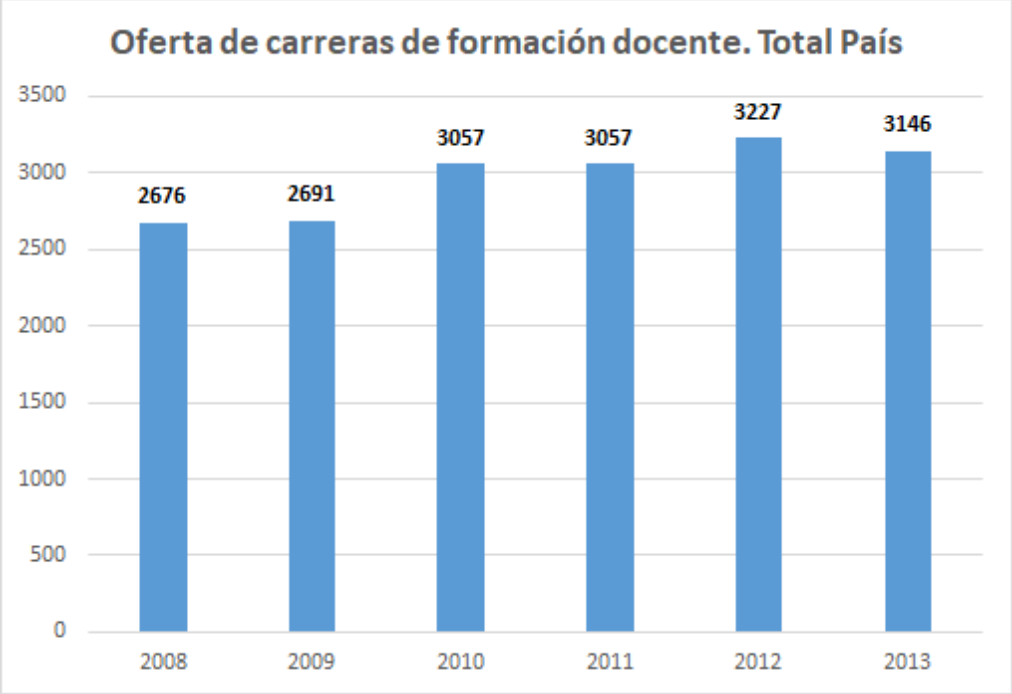
jóvenes y adultos (Ministerio de Educación 2013, 5). El plan propone alcanzar mejoras en las condiciones en la formación docente y, al mismo tiempo, optimizar los indicadores de eficiencia del sistema educativo.

En 2013 el Estado nacional en conjunto con representantes del sector universitario, sindicatos docentes y las jurisdicciones crea el Programa Nacional de Formación Docente "Nuestra Escuela" (Resolución CFE 201/13), dirigido a docentes de la gestión estatal y privada. El programa estuvo estructurado en dos componentes: uno Institucional, con sede en los establecimientos escolares, en cuyo marco los docentes desarrollan jornadas de formación, y uno Específico, en el que el docente participa en instancias de formación sistemáticas referidas a las disciplinas, los niveles y modalidades en que se desempeña (Terigi 2016, 19).

La creación del INFD, la implementación de nuevas regulaciones y la participación fundamental del Estado Nacional en conjunto con las jurisdicciones y los sindicatos docente dieron lugar a un nuevo escenario en la formación docente argentina. Los siguientes resultados reflejan los logros alcanzados por las administraciones kirchneristas en la materia.

El Gráfico 30 muestra la evolución de la oferta de carreras de formación docente en el país. Se aprecia claramente que a partir de la implementación de la LEN en 2006 crece de manera notable la oferta de carreras docentes. La evolución porcentual de 2008 a 2013 es equivalente a un crecimiento del 17,6%.

-Gráfico 30-



Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por el INFD.

Por otro lado, como indica la Tabla 18 se observa una evolución similar en la cantidad de alumnos en las carreras de formación docente a nivel superior no universitario. Si bien todas las regiones registraron una variación porcentual positiva, es notable el crecimiento porcentual de 165,32% en la región de NEA. Lo mismo sucede si se observa la evolución de los egresados del nivel superior no universitario por región. Como muestra la Tabla 19, la región de NEA supera ampliamente el resto país con un crecimiento de 141,17%.

Tabla 18. Alumnos en la Formación Docente Nivel superior No universitario (grado, posgrado y postítulo). Total país.

Región	Centro	Cuyo	NEA	NOA	Sur	Total
2003	370453	32583	44095	79060	28964	555155
2014	489517	51892	116992	145978	49474	853853
Variación 2003-2014	+32,14%	+59,26%	+165,32%	+84,64	+70,81%	+53,80%

Fuente: Cuadro del informe del Ministerio de Educación de la Nación Año 2015.

Tabla 19. Egresados de Nivel Superior no universitario (grado, posgrado y postítulo) Total país.

Región	Centro	Cuyo	NEA	NOA	Sur	Total
2003	66894	4150	5064	7132	2410	85650
2014	60339	6020	12213	12810	4773	96155
Variación 2003-2014	-9,80%	+45,06%	+141,17%	+79,61%	+98,05%	+12,27%

Fuente: Cuadro del informe del Ministerio de Educación de la Nación Año 2015.

6. Conclusión

Como se dijo a lo largo de esta tesis, la gestión de la educación pública en Argentina atravesó distintos modelos a lo largo de la historia que se ubicaron dentro de un marco político más general. Durante la segunda mitad del siglo XIX, el gobierno central tuvo un gran protagonismo en la expansión del sistema educativo de la mano de un proceso fundacional que buscaba instaurar un Estado nacional. Esta etapa que duró hasta los años '60, fue sucedida por un ciclo descentralizador que transfirió la gestión de los servicios educativos a las provincias sin los recursos necesarios para afrontar estas nuevas responsabilidades de gasto. La consolidación del proceso de descentralización en la década de 1990 no siguió criterios pedagógicos ni educativos, sino que estuvo estrictamente guiada por una lógica de disciplina fiscal.

Con el fin del período neoliberal y el inicio del gobierno de Néstor Kirchner, el Estado nacional cobró un nuevo e inédito impulso de la mano del diseño y la implementación pro activas de políticas educativas que buscaban recuperar la participación del poder central y aminorar las profundas asimetrías en la performance pedagógica y capacidad de financiamiento de los sistemas provinciales, desarticulados en términos curriculares y con un fuerte retroceso salarial de los trabajadores del sector. Este ciclo centralizador impulsó la creación de una nueva arquitectura normativa e institucional que permitió al Estado nacional tener mayor protagonismo en la gestión de la educación pública argentina.

El objetivo principal de esta tesis fue analizar las características salientes de las políticas educativas diseñadas e implementadas en el periodo 2003-2015 por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. El trabajo de investigación reconstruyó el proceso por medio del cual los sucesivos gobiernos kirchneristas concretaron cambios institucionales y fiscales de magnitud desconocida en el país para revertir la fragmentación del sistema educativo de gestión pública, recuperar el salario real de los docentes y la formación profesional de los trabajadores del sector, y de esta manera, recrear un proyecto de Nación Educativa. El examen de este proceso se concentró en dos dimensiones clave de la política educativa del kirchnerismo: el financiamiento nacional de la educación provincial, y la relación con el sindicalismo docente. En un país federal robusto como Argentina, donde el locus de la política tiene lugar en las provincias, el Estado nacional recuperó su protagonismo en el sistema educativo a través de la provisión de recursos económicos para que las desfinanciadas jurisdicciones provinciales tuvieran capacidad efectiva de gestionar el funcionamiento de la enseñanza pública en todos sus niveles y modalidades, y creó resortes institucionales, como el CFE; que permitieron establecer rutinas de negociación y concertación entre el Ministerio de Educación y las administraciones subnacionales. Asimismo, se implementaron políticas inéditas para

afrontar la conflictividad docente por la pérdida del poder adquisitivo y de capacitación y formación docente.

El Estado nacional reconstituyó sus capacidades para llevar adelante el planeamiento educativo. A través de las dos leyes rectoras, la LEN y la LEF, el gobierno central tomó un lugar protagónico. Estos cambios institucionales no significaron la vuelta a un modelo de gestión directa o de supresión del protagonismo de las provincias en materia educativa. Con la creación de la Secretaría de Planeamiento Educativo se instauraron y articularon Convenios Bilaterales y Actas de Monitoreo entre cada una de las provincias y el Estado nacional. En simultáneo, el CFE fue fortalecido institucionalmente y tomó mayor relevancia en la discusión de la política educativa. Esto cambios institucionales permitieron una "concurrencia solidaria" en el planeamiento educativo y un impulso del Estado nacional sin dejar de lado a los gobiernos provinciales.

Uno de los interrogantes de este estudio fue en qué medida los cambios normativos y el nuevo rol del Estado nacional verdaderamente incidieron en el aumento del financiamiento educativo, y en la armonización de las fuertes asimetrías provinciales en el gasto educativo, el grado de cobertura y la calidad de la educación. Para ello, se llevó adelante un análisis descriptivo sobre la evolución del financiamiento asignado a las funciones de Educación, Ciencia y Tecnología por el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en cumplimiento de las metas fijadas en la normativa vigente. Además, se analizó la trayectoria del gasto educativo en cada una de las provincias y se estudió la incidencia de la inversión del Ministerio de Educación sobre el funcionamiento de los sistemas provinciales en el período 2003-2015.

Los resultados indican que hubo un aumento significativo de los recursos que el Estado nacional y las provincias destinado al gasto en Educación, Ciencia y Tecnológica. Luego de cuatro años de sancionada la LFE, el gasto en Educación aumentó 64% y en Ciencia y Técnica creció 55% en términos reales. Respecto al cumplimento de las metas fijadas en la LFE y LEN, los datos indican que se cumplieron esas metas cada año a lo largo del periodo. Además, el gasto en educación ha registrado aumentos significativos a partir de la implementación del marco normativo sancionado. El gasto a cargo de las jurisdicciones aumentó 68% en valores constantes. No obstante, el gasto educativo provincial está destinado principalmente a sostener los niveles primario, secundario y superior no universitario, y al pago de personal docente. Esto da cuenta del poco margen de maniobra con el que cuentan las provincias al momento de implementar políticas educativas. El financiamiento en cada provincia está sujeto a la recaudación propia de cada provincia y las transferencias federales automáticas. De este modo, las limitaciones presupuestarias se transforman en asimetrías en el financiamiento educativo subnacional. A través del análisis de dos indicadores utilizados por la literatura (Mezzadra y Rivas 2005; Rivas 2010; Bezem, Mezzadra y Rivas 2012; Claus y Sánchez 2019) para medir y comparar el gasto educativo (la inversión en educación por alumno y el esfuerzo educativo) mostramos que no existe una relación entre ambas variables. Esto significa que provincias

con mayor esfuerzo educativo no alcanzan niveles similares de inversión por alumno y, también que jurisdicciones con igual inversión educativa por alumno realizan diferentes esfuerzos educativos.

Los resultados son ilustrativos de las injusticias intrínsecas de la estructura del financiamiento educativo, dado que la mayor proporción del financiamiento surge de los recursos de las provincias. Esto implica que las desigualdades en capacidades administrativas y fiscales de cada una de las jurisdicciones se traduzcan en desigualdades en la provisión de los servicios educativos y, al mismo tiempo, en desigualdades en el derecho de acceso a la educación. Las conclusiones son contundentes cuando se muestra la correlación entre recursos tributarios provinciales per cápita y el gasto educativo provincial por alumno del sector estatal. La pendiente positiva entre ambas variables indica que las provincias con mayor recaudación tributaria por habitante son las que alcanzan mayores niveles de inversión por alumno. El análisis de la evolución del gasto educativo provincial deja entrever que si bien las reformas del marco normativo educativo alentaron a que los estados provinciales destinarán mayor cantidad de recursos aún no se lograron superar las desigualdades intrínsecas en el financiamiento educativo subnacional. No obstante, las posibilidades de vencer los obstáculos hacia la construcción de un sistema educativo más equitativo están sujetas a reformas estructurales, como cambios en el sistema de coparticipación y en los sistemas tributarios provinciales.

En el período 2003-2015 la inversión educativa nacional aumentó 191% en términos constantes. El cambio de rol del Estado nacional y el aumento del presupuesto de la cartera de educación fue la principal herramienta para incidir en el gasto educativo provincial y, así, paliar las desigualdades de financiamiento. Uno de los hallazgos del estudio es la confirmación que el aumento de transferencias no automáticas del Estado nacional a las provincias incide positivamente sobre el nivel de gasto educativo por alumno de las jurisdicciones provinciales. La pendiente positiva entre ambas variables implica que, sin controlar por otros factores que podrían incidir en esa relación, a medida que aumentan las transferencias del Ministerio de Educación el gasto educativo de las provincias también aumenta. Como mencionamos, los resultados no son suficientes para explicar la variación en el gasto educativo por alumno dado que varias jurisdicciones gastan por encima de las transferencias nacionales que reciben. Esto significa que los recursos transferidos por el Ministerio de Educación son complementarios, lo que aumenta el margen de maniobra de los estados subnacionales que intrínsecamente mejoran las condiciones de los sistemas educativos provinciales.

Los resultados respecto a la relación positiva entre el gasto educativo provincial y las transferencias del Estado nacional coinciden con la mejora en los indicadores que cuantifican la situación y la eficiencia de los sistemas educativos provinciales. Los indicadores utilizados como estimativos de la situación de los sistemas educativos (la ratio de alumnos por docente en el sector estatal y la ratio entre alumnos y establecimientos educativos) reportaron mejoras. La variación positiva en los dos indicadores se explica por el aumento de cantidad de docentes y el aumento en cantidad de establecimientos educativos respecto al total de alumnos. Esto se traduce en mejoras de

las condiciones en las que los alumnos transitan sus ciclos de aprendizaje y, además, coincide con la mejora de los indicadores de eficiencia del sistema educativo expresados en las tasas de repitencia, abandono, sobreedad y promoción efectiva. En casi la totalidad de las jurisdicciones se registraron mejoras en las cuatro tasas para el nivel EGB1 y EGB2 (primario). Si bien el desempeño educativo se vuelve más dispar entre jurisdicciones en el EGB3 y Polimodal (secundario), no deja de ser significativa la evolución positiva en los indicadores de desempeño en la mayoría de las provincias.

Las mejoras en las tasas de eficiencia coinciden con un rol más protagónico del Ministerio de Educación en la distribución de recursos. Los resultados muestran que efectivamente existe una correlación positiva entre la variabilidad de las tasas de eficiencia del sistema educativo y las transferencias no automáticas del Ministerio de Educación. Para cada una de las tasas de eficiencia se cumple el sentido de correlación esperado entre las variables. En el nivel primario la correlación entre las transferencias del Ministerio de Educación de la Nación per cápita y la evolución positiva de las cuatro tasas analizadas es estadísticamente significativa y cumple con el signo esperado. Esto significa que a mayores transferencias per cápita del Ministerio de Educación a las provincias los tres años previos, las tasas de sobreedad, repitencia y abandono descendieron, mientras que la promoción efectiva aumentó en el año analizado para el nivel primario. Asimismo, la correlación es estadísticamente significativa y adopta el signo esperado entre los recursos nacionales transferidos a las provincias y la mejora de las tasas de abandono y promoción efectiva en el nivel secundario.

Por último, esta tesis también abordó el interrogante de en qué medida las innovaciones normativas implementadas por el Estado nacional reconfiguraron el rol de los docentes como actor central del sistema educativo. En el período 2003-2015 las relaciones entre el Estado nacional y el sindicalismo docente se configuró a través de la institucionalización de las negociaciones colectivas con la estructuración de la PND y la revalorización de la formación profesional mediante la creación del INFOD. El propósito de la institucionalización de la PND fue aumentar el salario de los trabajadores del sector, terminar con el vínculo conflictivo entre Estado y sindicalismo docente y consecuentemente disminuir el nivel de conflicto. Los hallazgos muestran que los salarios reales aumentaron constantemente -en especial en las provincias pobres y financiadas por los mecanismos que ponen en práctica la LFE y la PND. Asimismo, la conflictividad laboral casi desapareció a nivel nacional, pero la conflictividad docente persistió a nivel provincial. Esto no significa que los sindicatos docentes provinciales se movilizaran en contra de la política educativa del gobierno nacional, sino más bien fueron en reclamo de la recomposición salarial. Esto se puede explicar por el carácter confederado de CTERA y los escasos recursos que posee para alinear las acciones de sus bases a nivel subnacional.

Respecto a la creación del INFOD, el propósito reconstruir la identidad y legitimidad del sistema de formación docente (Décimo y Maglier 2013, 8). Con la sanción de la LEN y la creación del INFD se avanzó en la reorganización del sistema formador, mediante la elaboración de nuevas

políticas curriculares para la formación docente inicial y continua, como también impulsar la investigación en los institutos formadores. A partir de la implementación de la normativa en 2006, la oferta de carrera docente aumentó el 17,6%. Asimismo, la cantidad de alumnos en la formación docente a nivel superior no universitario se incrementó 53,8%.

En suma, la evidencia analizada en la tesis permite concluir que el paquete normativo educativo implementado durante la década kirchnerista tuvo resultados sustanciales en las dos dimensiones de política educativa analizadas. En primer lugar, consolidó una nueva forma de articulación entre los dos niveles de gobierno, Nación y provincias, para implementar políticas educativas signadas por el diálogo a través del CFE, el compromiso técnico-político y la coordinación con la Secretaría de Planeamiento Educativo. En segundo lugar, alcanzó valores inéditos en el gasto educativo a nivel provincial y nacional. A pesar que persisten las asimetrías entre las jurisdicciones en el financiamiento educativo, los hallazgos del estudio muestran, en tercer lugar, el rol fundamental de la inversión educativa nacional. Los resultados son un indicio a favor que la política de fortalecer el centro y dotarlo de recursos es fundamental para aminorar las desigualdades financieras entre las provincias y garantizar un sistema educativa más equitativo, más eficiente y de calidad. Finalmente, reconstruyó la relación con el sindicalismo docente, revalorizando el rol de los maestros como actor central en el sistema educativo argentino a través del aumento del salario real docente y la creación del instituto de formación docente.

7. Bibliografía

Agmer y Ctera. 2019. «Reseña histórica/ 1988 Marcha Blanca». http://agmer.org.ar/index/institucionales/resena-historica/1988-marcha-blanca/

Alliaud, Andrea. 1993. *Los maestros y su historia: los orígenes del magisterio argentino.* Estudios sobre la Educación. Biblioteca Política Argentina. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Álvarez, Fernando. 2010. «Evolución de los salarios docentes en las dos últimas décadas». *Entrelíneas de la Política Económica* 4 (25): 14-25. Doi: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15391/Documento%20completo.pdf?sequence=1

Andretich, Gabriela. 2008. «El planeamiento educativo como herramienta de democratización: una mirada desde lo Epistemológico». *Revista Ciencia, docencia y tecnología* XIX (37): 109-135.
http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14511370006

Balduzzi, Juan y Vázquez, Silvia Andrea. 2000. *De apóstoles a trabajadores*. Buenos Aires: CTERA. ISBN: 987-98165-0-1.

Bezem, Pablo, Mezzadra Florencia y Rivas Axel. 2012. *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe de monitoreo y evaluación*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2013/09/Bezem2c-Mezzadra-y-Rivas-Informe-Final-Monitoreo.pdf

Bentancur, Nicolás. 2008. *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual.* Montevideo: Banda Oriental- ICPFCS – CSIC.

Bonvecchi, Alejandro y Lodola, Germán. 2012. «La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino», en T. FalletiI, L. González y M. Lardone (eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Córdoba: EDUCC / EDUCA

Cao, Horacio, Maximiliano Rey y Valeria Serafinoff. 2016. "Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 27 (diciembre): 67-99. https://doi.org/10.14409/da.v16i27.6164.

Carneiro, Fabricio., Lizbona, Alexandra. y Mancebo María E. 2014. «La educación: ¿Un "outsider" de la protección social? Un análisis a partir de las políticas de inclusión educativa en Uruguay (2005-2013) ». Psicología, Conocimiento y Sociedad, 4(2), 295 – 323.

Cattaneao, Daniela. 2011. «Intelectuales, educación e imaginarios de modernidad. El caso de Manuel Láinez y la Ley de escuelas nacionales en provincias». Doi: http://hdl.handle.net/2133/2193

Claus Agustín. y Sánchez Belén. 2019. El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década. Documento de Trabajo N° 178. Buenos Aires: CIPPEC. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/02/178-DT-EDU-El-financiamiento-educativo-en-la-Argentina-balance-y-desaf%C3%ADo....pdf

Chiappe, Mercedes. 2011. «La conflictividad laboral entre los docentes públicos provinciales en el periodo 2006-2010». Buenos Aires. Revista Ministerio de Trabajo.

Confederación de Educadores Argentino (CEA). 2010. *Hacia un nuevo sindicalismo docente, participación y prácticas sindicales*. Buenos Aires: Confederación de Educadores Argentinos. ISBN 978-987-24203-6-9. Doi: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/formacionSindical/Las%20organizaciones%20sindicales%20docentes.pdf

Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE). 2019. «Aclaraciones metodológicas del gasto en educación, ciencia y tecnología». Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Doi: https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/gasto-ley-26075-26206

Confederación de Trabajadores de la Educación en la República Argentina (CTERA). 2005. *Las reformas educativas en los países del Cono Sur: un balance crítico. Buenos Aires*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Doi: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/coediciones/20100823113122/6ArC1.pdf

Décimo, Paola y Maglier, Melania. 2013. «El INFD y su incidencia en los actuales procesos de transformación de la Formación Docente. Estudio de caso en un IFD de la Provincia de Córdoba». Revista Síntesis Núm. 4: 1-24. doi: https://revistas.unc.edu.ar/index.php/sintesis/article/view/12213

De la Torre, Saturnino. 1993. «La creatividad en la aplicación del método didáctico». En *Estrategias metodológicas en la formación del profesorado*, editado por Sevillano María Luisa Sevillano García y Martin Molero Francisca. Madrid: UNED. Pp287-309.

De Vedia, Mariano. 2011. «En los 80, más política que pedagogía». *La Nación*, 8 de octubre 2011. https://www.lanacion.com.ar/cultura/en-los-80-mas-politica-que-pedagogia-nid1412898

Díaz Frida y Hernández Gerardo. 2001. *Estrategias docentes para un aprendizaje significativo: Una interpretación constructivista***.** México: Mc Graw Hill. http://formacion.sigeyucatan.gob.mx/formacion/materiales/4/4/d1/p1/2.%20estrategias-docentes-para-un-aprendizaje-significativo.pdf

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. 2009. *Una mirada sobre la escuela.35 Indicadores sobre el Sistema Educativo*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Doi: http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL001044.pdf

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. 2013. *La educación argentina en cifras.* Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Doi: http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005566.pdf

Etchemendy, Sebastián. 2011. *El Diálogo Social y las Relaciones Laborales en Argentina 2003-2010. Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada*. 1a ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina. ISBN: 978-92-2-325407-0.

Etchemendy, Sebastián, Lodola, Germán, y Trajtem, David. 2020. «The Determinants of Labor Conflict in Argentina's Education Sector». Red de Economía Política de América Latina (REPAL).

Falleti Tulia G. 2001. «Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal». En *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, editado por Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina. Buenos Aires: Eudeba, INAP.http://gvptsites.umd.edu/calvo/Calvo-Abal%20Medina-federalismo_electoral_argentino.pdf

Falleti, Tulia G. 2010. *Decentralization And Subnational Politics In Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2010. 312 Pp. ISBN: 978-0-521-73635-0

Filmus, Daniel. 2012. «Logros y desafíos de la ley de educación». *La Nación*, 22 de octubre 2012. https://www.lanacion.com.ar/opinion/logros-y-desafios-de-la-ley-de-educacion-nid1501278

Gallo, Gustavo. 2014. «Mutaciones en el gobierno de la educación: un análisis reciente desde el Ministerio de Educación de la Nación. Competencias, iniciativas, financiamiento y la dinámica relación con los sindicatos docentes (1991-2009)». Tesis Maestría. FLACSO. http://hdl.handle.net/10469/6405

García, Pablo D. 2015. «Políticas para la superación de la exclusión educativa. Estudio comparado de las políticas de inclusión educativa en los 90 y en el inicio del siglo XXI». Revista Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación. doi: http://www.saece.com.ar/docs/congreso5/trab137.pdf

Garrido Pablo, Puig Jorge y Salinardi Leandro. 20015. «Eficiencia y equidad del gasto público en educación como clave para el desarrollo de las provincias argentinas». XLVIII Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, septiembre 2015. doi: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/55615

Gindin, Julián. 2008. «Sobre las huelgas docentes". Pensar las prácticas sindicales docentes». 1ed.Buenos Aires: Herramienta. Doi: https://www.academia.edu/10271183/Sobre_las_huelgas_docentes

Goyburu, María Lara. 2015. «¿Coordinación intergubernamental en la Argentina? Una propuesta metodológica para la comparación de los Consejos Federales en la República Argentina. Tesis de Maestría. Universidad Torcuato Di Tella. https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/2470

Ibarra, Tomas y Salse Guillermina. 2015. «Implementación de la Ley de Financiamiento Educativo: un proceso de construcción conjunta de los Convenios Bilaterales Nación-Provincias, su monitoreo y seguimiento». doi: http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/5/Salse_Ibarra-Implementacio%CC%80n%20de%20la%20Ley_de_Financiamiento_Educativo.doc

La Nación. 2003. «Una mejor educación para todos». 31 de agosto 2003. https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/una-mejor-educacion-para-todos-nid523149

Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth M. 2011. «Latin America's 'left turn'. A frameworkfor analysis». En Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth M. 2011 (Eds.), *The resurgence of the Latin American Left* (pp. 1–30). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Lira Cossio, Luis. 2006. «Revalorización de la Planificación para el desarrollo». Revista CEPAL-Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). N° 59: 155-172. doi: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/26977/sgp59.PDF

Luna, María Fernanda. 2019. «Disparidades educativas provinciales en la Argentina». Informe del Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE). doi: http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/disparidades-educativas-argentina.pdf

Matus, Carlos. 1987. *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas*:* Fundación ALTADIR. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4934936.pdf.

Mezzadra Florencia y Rivas Axel. 2005. *Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación*. Buenos Aires: Documentos de Políticas Públicas, CIPPEC. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2013/06/Educacion-Coparticipacion-y-equidad-educativa-Mezzadra-y-Rivas-2005.pdf

Ministerio de Educación de la Nación. 2010. *Estado de situación de la investigación en los institutos de formación docente*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. ISBN 978-950-00-0957-7

Ministerio de Educación de la Nación. 2013. *Planeamiento educativo en el sistema de gobierno de la educación*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación. 2013. *Seguimiento de acciones Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación. 2015. *La política educativa nacional 2003-2015. Inclusión y mejores aprendizajes para la igualdad educativa*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Nardacchione, Gabriel. 2015. «Una rara avis en el sindicalismo argentino: los sindicatos docentes 1880-2001». Ponencia en I Encuentro Internacional de educación (Espacios en blanco – NEES- Facultad de Cs. Humanas). Doi: http://www.ridaa.unicen.edu.ar/xmlui/handle/123456789/57

Nicoloni Juan Pablo, Sanguinetti Pablo y Sanguinetti Juan. 2001. «Análisis de alternativas de financiamiento de la educación básica en Argentina en el marco de las instituciones fiscales federales». VI Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, 26 de noviembre 2001. doi: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3765

Pagano Ana, Serverdlick Ingrid y Costas Paula. 2007. *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso argentino*. Buenos Aires: Colección Libros Flape. https://www.oei.es › historico › reformaseducativas › participacion_incidenci.

PASEM, 2014. *Los Sistemas de Formación Docente en el MERCOSUR: Planes de estudio y propuestas de formación continua*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2014. 268 p. ; 23x15 cm. ISBN978-987-723-007-9. https://www.editorialteseo.com/archivos/12953/los-sistemas-de-formacion-docente-en-el-mercosur/

Potenza Dal Masetto, MF. 2005. *Federalismo y Políticas Sociales. Una aproximación desde la experiencia de los Consejos Federales en las áreas de Educación y Salud*. Documento de Trabajo Nº 002, Fundación PENT.

Puiggrós, Adriana. 1996. *¿Qué pasó en la educación argentina? Desde la conquista hasta el menemismo*. Buenos Aires: Kapeluz (Colección Triángulos Pedagógicos). https://isfd91-bue.infd.edu.ar/sitio/repositorio/upload/puiggros---que-paso-en-la-educacion-argentina.pdf

Rey, Maximiliano. 2007. «El funcionamiento del Consejo Federal de Educación y Cultura: analisis comparativo de dos etapas políticas diferentes». Conferencia pronunciada en el IV Congreso Nacional de Políticas Públicas en Buenos Aires.

Rey, Maximiliano. 2013. «Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina.». Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nº55.

Rivas, Axel. 2010. *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble, 2010.180 p. ; 23x15 cm. ISBN 978-987-1479-21-4. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1508.pdf

Rodrigo, Lucrecia. 2006. «La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90». Revista Complutense de Educación Vol.17 Num.1: 89-100. doi: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2161891

Selva, Rafael A. 2009. «Breve reseña sobre la Educación Argentina». Revista Entrelineas de las Políticas Económicas N° 25- Año 4:26-36. doi: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15392/Documento_completo.pdf?sequence=3&isAllowed=y

SUTEBA. 2005. «Una aproximación a la historia del Incentivo Docente». Suteba, Febrero 2005. En https://www.suteba.org.ar/download/aclaraciones-acerca-del-aumento-del-incentivo-docente-129.pdf

Tedesco J.C. y Tenti Fanfani Ernesto. 2001. «La reforma educativa en Argentina. Semejanzas y particularidades». En Carnoy, M. et al. . *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado Argentina, Chile y Uruguay.* Buenos Aires: Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

Terigi, Flavia. 2005. «Después de los noventa: prioridades de la política educativa nacional». En J. C. Tedesco (comp.), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires: IIPE–UNESCO.

Terigi, Flavia. 2007. «Cuatro Concepciones Sobre el Planeamiento educativo en la Reforma Educativa Argentina de los Noventa». Archivos Analíticos de Políticas Educativas. vol. 15: 1-16. dio: https://www.redalyc.org/pdf/2750/275020546010.pdf

Terigi, Flavia. 2016. «Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández». Revista de análisis Nº 16: 5-41. doi: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/13019.pdf

Tiramonti, Guillermina. 2005. «La educación argentina en el contexto de las transformaciones de los años 90». Revista Pro-Posições, Vol. 16, No. 3 (48): 53 – 74. doi: https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/2327/48_dossie_tiramontig.pdf

Vázquez, Silvia y Balduzzi, Juan. 2000. «de Apóstoles a Trabajadores. Luchas por la unidad sindical docente 1957-1973». Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Pedagógicas "Marina Vilte. ISBN: 987-98165-0-1.

Veiras, Nora. 1998. «La marcha blanca. Hoy, la carpa del ayuno docente». *Página 12*, 23 de mayo 1998. https://www.pagina12.com.ar/1998/98-05/98-05-23/pag17.htm

Vior; Susana E. 2008. «La política educacional a partir de los ´90». *Revista Educación, Lenguaje y Sociedad*. Vol. V N° 5: 59-78. doi: http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/ieles/n05a04vior.pdf

Viola, Analía Andrea. 2012. «Los avances en la legislación educativa argentina y el financiamiento de la educación. Estudio comparativo en dos provincias: Tucumán y Santiago del Estero». Tesis de Maestría. FLACSO. http://hdl.handle.net/10469/4249

Normativas consultadas:

Ley N° 25.864. Ley de Garantía del Salario Docente. Infoleg. 2003. En: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91819/norma.htm

Ley N° 26.075. Ley de Financiamiento Educativo. Infoleg. 2005. En: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htmLey educación nacional

Ley N° 26.206. Ley de Educación Nacional. Infoleg. 2006. En: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm