

El financiamiento educativo en la legislación argentina: las responsabilidades y funciones asignadas a los gobiernos locales

Nair Abdala
Recibido Noviembre 2023
Aceptado Diciembre 2023

Resumen

Este artículo fue realizado en el marco del Seminario “Teorías y Métodos de la Economía, del Financiamiento y de la gestión en recursos educacionales” de la Maestría en Política y Gestión de la Educación de la UNLu. Se analizan las normativas vigentes del sistema educativo argentino respecto al financiamiento educativo y los roles atribuidos a los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal. En esta línea, el importante presupuesto destinado a educación que pautó la legislación educativa de los 2000 en nuestro país -en el marco del crecimiento económico y la ampliación de la obligatoriedad escolar- asignó nuevas responsabilidades y funciones a los gobiernos locales, a partir de la modificación en el reparto de los fondos de las provincias a los municipios en el año 2013 y la consecuente modificación de la implementación y ejecución de estos recursos en programas y proyectos vinculados a Educación, Ciencia y Tecnología. Se toma la información disponible del distrito de Zárate (Buenos Aires) para realizar una aproximación al rol de los municipios en torno al financiamiento y las nuevas responsabilidades, y en qué medida esto se traduce -o no- en mejoras reales de las condiciones de escolarización y en mayor participación ciudadana.

Palabras clave: Financiamiento educativo - Obligatoriedad escolar - Gobierno local - Condiciones de escolarización - Participación ciudadana.

Educational financing in Argentine legislation: the responsibilities and functions assigned to local governments

Abstract

This article was carried out within the framework of the Seminar “Theories and Methods of Economics, Financing and management of educational resources” of the Master’s Degree in Educational Policy and Management at UNLu. The current regulations of the Argentinian educational system are analyzed regarding educational financing and the roles attributed to the national, provincial and municipal levels of government. To this respect, the significant budget allocated to education that guided the educational legislation of the 2000s in our country -within the framework of economic growth and the expansion of compulsory schooling- assigned new responsibilities and functions to local governments, based on the modification in the distribution of funds from the provinces to the municipalities in 2013 and the consequent modification of the implementation and execution of these resources in programs and projects linked to Education, Science and Technology. The information available from the district of Zárate (Buenos Aires) is taken to make an approach to the role of the municipalities regarding financing and new responsibilities, and to explore to what extent this results -or not- in real improvements in schooling conditions and in greater citizen participation.

Keywords: Educational financing - Compulsory school - Local government - Schooling conditions - Citizen participation.

Introducción

El siguiente artículo persigue como objetivo analizar las normativas educativas vigentes en torno al financiamiento educativo –la Ley de Financiamiento Educativo (2005) y la Ley de Educación Nacional (2006)-, así como también respecto a los roles atribuidos por el Estado nacional, a las provincias y los municipios. Este recorte fue seleccionado debido a que forma parte del acercamiento al objeto de investigación definido en el marco de la maestría en Política y Gestión de la Educación (UNLu), formulado como “*Las estrategias institucionales construidas desde las comunidades educativas de las escuelas secundarias para apropiarse de los espacios escolares, en el marco de las reformas hacia la obligatoriedad del nivel secundario*”. De esta manera, la intención de abordar el tema del financiamiento se vincula con la elección de los

casos con los que se trabajará durante el proceso de investigación en las escuelas secundarias de la ciudad de Zárate.

Se hará referencia también al incremento del presupuesto destinado a educación y su regulación, pautado por la legislación educativa en el marco del crecimiento económico y la ampliación de la obligatoriedad escolar a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional en el año 2006. Asimismo, el propósito de este informe también es acercarnos a posibles explicaciones respecto de las responsabilidades y funciones asignadas a los gobiernos locales (municipios), a partir de la modificación en el reparto de los fondos de las provincias a los municipios en el año 2013 y la consecuente modificación de la implementación y ejecución de estos recursos en programas y proyectos vinculados a Educación, Ciencia y Tecnología.

En un primer apartado se presenta un análisis de la normativa educativa sancionada en la re-estructuración del sistema educativo nacional durante la década del '90 (Ley de Transferencia Educativa de 1991 y Ley Federal de Educación de 1993), así como también la legislación vigente en la actualidad en materia educativa (Ley de Financiamiento Educativo y Ley de Educación Nacional), siempre atendiendo al lugar que ocupan tanto las definiciones respecto del financiamiento educativo que estas normas pautan, como los roles asignados a los distintos niveles de gobierno (Estado nacional, provincias y municipios). En un segundo apartado, se hace foco en el rol asignado a los municipios a partir del año 2013, donde se modifica el artículo del Presupuesto General de la Administración Pública Nacional que hace referencia a los mecanismos que asume el reparto de los fondos provenientes de la Ley de Financiamiento Educativo, estableciendo a partir de aquí el reparto automático de esos fondos a los municipios, delegando en los gobiernos locales la implementación de programas y proyectos que apoyaran el desarrollo de la Educación, Ciencia y Tecnología en los territorios. Por último, se plantean algunos interrogantes respecto del rol delegado y asumido por los gobiernos locales respecto de esta nueva responsabilidad y función, haciendo hincapié en el partido de Zárate.

El financiamiento educativo en la legislación educativa argentina

El período comprendido entre los '90 y los 2000, trajo para el sistema educativo argentino modificaciones estructurales en relación a su estructura, acceso y

obligatoriedad, que impactarían tanto en el financiamiento de la educación como en su gobierno y administración, en los distintos niveles de gestión (nacional y las jurisdicciones provinciales).

La reestructuración del Estado llevada adelante en este período tuvo entre sus objetivos una fuerte reducción del gasto público, la descentralización administrativa y el traslado de competencias y responsabilidades en materia de educación y salud (administrativas y financieras) a las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, así como también una serie de estrategias y reformas de corte neoliberal que estuvieron orientadas a la desregulación y la privatización de los servicios, que hasta ese momento se encontraban centralizados en el Estado nacional.

Este contexto marcó un punto de inflexión para la impronta universalista predominante hasta la década del '70 que caracterizó a nuestro sistema educativo desde sus inicios y que entendía a la escolarización como un derecho de ciudadanía (Paviglianiti, 1993; Pineau, 2008; Gluz, 2012), cuando comienzan a instalarse las concepciones neoliberales y neoconservadoras que terminarán de afianzarse y asentarse en la década del '90.

La propuesta de reestructuración del Estado se planteó en este marco (siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales) a partir de una doble lógica: la centralización y la descentralización. Respecto de la descentralización, significó, no una delegación de poder del ámbito nacional a las provincias y municipios, sino un desplazamiento de responsabilidades financieras y administración de una jurisdicción a la otra. Esto implicó una mayor carga presupuestaria para las jurisdicciones que recibían los nuevos servicios y, al mismo tiempo, una agudización de las desigualdades ya existentes al interior del sistema educativo nacional, ya que cada jurisdicción (provincial y municipal) debió hacerse cargo del sostenimiento del sistema educativo provincial sin que el Estado Nacional garantice su financiamiento. Asimismo, el Estado nacional reservó para sí mismo el control ideológico del sistema educativo nacional público y privado, en un proceso que da cuenta de una “recentralización neoconservadora”, y que se puso de manifiesto en las consideraciones de la legislación educativa del período.

En términos educativos, la reforma fue respaldada jurídicamente a partir de la sanción de tres normas legales que darían sustento a este proceso: la transferencia de las escuelas nacionales a las jurisdicciones provinciales y municipales a partir de la Ley de Transferencia educativa N° 24.049 en 1991, la Ley Federal de Educación N° 24.195 en 1993 y la Ley de Educación Superior N° 24.521 en 1995.

La estructura federal de nuestro país implica que sean asumidas diferentes responsabilidades por los distintos niveles de gobierno. En este sentido, la Ley de Transferencia Educativa¹ sancionada en 1991 transfiere a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los establecimientos de nivel secundario y nivel superior no universitario, así como también las escuelas privadas subvencionadas por el Estado Nacional. Esta “división de tareas” entre el Estado nacional y las provincias, es decir, el proceso de provincialización de las obligaciones educativas -financieras, administrativas y de gobierno-, generó un desarrollo desigual de los sistemas educativos provinciales, en función de las propias capacidades para asegurar con recursos propios la escolarización de la población, sin contar con la asistencia de la Nación.

Al transferirse las instituciones de nivel secundario y terciario a las provincias, pasaron éstas a ser las encargadas del sostenimiento del sistema educativo, principalmente a partir del financiamiento de la mayor parte de los salarios de quienes trabajan en las escuelas, y dejando poco lugar a la posibilidad del desarrollo de políticas educativas provinciales. El Estado nacional, en cambio, enfocaría su inversión en el sostenimiento de las universidades públicas nacionales, “aunque también parte de sus fondos se destinan al pago de salarios de docentes del resto del sistema en las provincias, a través del incentivo docente y las compensaciones salariales” (Buchbinder, McCallum y Volman, 2019, p. 75). Esto permitió que a nivel nacional existiera “una mayor holgura para destinar fondos a políticas específicas, aunque el financiamiento del sistema universitario y el incentivo docente representan la mayor parte de su inversión” (Buchbinder, McCallum y Volman, 2019, p. 75).

¹ La Ley culmina el proceso que se había comenzado con el impulso del Estado Nacional en la década del '50, con la transferencia de las escuelas nacionales de los niveles inicial y primario a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

La ley plantea que los requisitos específicos de las transferencias se establecerán mediante convenios a celebrarse entre el Poder Ejecutivo Nacional y cada una de las jurisdicciones (art. 2º) y menciona, respecto del mantenimiento de los edificios escolares, que “el Poder Ejecutivo Nacional, asignará un monto global para reparaciones de los edificios transferidos cuyo estado de conservación o antigüedad afecte el desenvolvimiento de los servicios educativos” (art. 19).

Por otro lado, la Ley Federal de Educación (LFE), sancionada en 1993, modifica estructuralmente el sistema educativo². En primer lugar, respecto del papel asignado al Estado, establece que la responsabilidad principal e indelegable respecto de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa (artículo 2º), así como de garantizar el acceso a la educación a la población (artículo 3º) es del Estado (nacional, provincial y municipal). Sin embargo, en su artículo 4º ubica al Estado como un “agente entre otros”: es decir, si bien éste tiene la responsabilidad principal, se le otorga un papel subsidiario, ya que define a la familia como “agente natural y primario de la educación”, y se ubica en el mismo artículo y en la misma línea que al Estado nacional (y las provincias y los municipios), a la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas y las organizaciones sociales. Sin dudas, esto da cuenta, en clave y siendo coherente con el “clima de época” de esta década, de un corrimiento del Estado de su principalidad en términos educativos, para pasar a ubicar un lugar subsidiario.

Por otra parte, la sanción de la LFE pauta una nueva estructura para el sistema educativo y extiende la obligatoriedad escolar desde la sala de 5 años del jardín de infantes hasta la finalización de la Educación General Básica (1º a 9º año), completando así diez años de escolaridad obligatoria.

El paradigma sobre el que se montaría la nueva estructura educativa descrita hasta aquí, posicionaría el derecho y acceso a la educación como un bien de consumo individual, ponderando así la satisfacción individual del derecho y la necesidad de “comprar” para acceder a los servicios.

² La nueva estructura del sistema educativo que estableció la Ley Federal de Educación, comprendía los siguientes niveles: Educación Inicial, Educación General Básica (1º a 9º año), Ciclo Polimodal (1º a 3º año), Educación Superior y Educación Cuaternaria.

Respecto del financiamiento, la LFE le dedica el Título XI (del art. 60 al art. 65), donde establece que “la inversión en el sistema educativo por parte del Estado es prioritaria y se atenderá con los recursos que determinen los presupuestos nacional, provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, según corresponda” (art. 60). Plantea también que la inversión pública consolidada total en educación “será duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20% anual a partir del presupuesto 1993” (art. 61), estableciendo una base del 4% del Producto Bruto Interno.

De esta forma, las leyes educativas sancionadas durante la década de los '90 se dieron en el marco del debate político del momento, “fuertemente orientados a la conformación de una sociedad cuya dinámica se centrará en el mercado, y donde la formación de recursos humanos para la producción era un objetivo fundamental de los sistemas educativos” (López, 2015 en Cetrángolo y Curcio, 2017, p.11).

Es así que algunos de los efectos de esta reforma pueden pensarse, como se mencionó, a partir del rol subsidiario asignado al Estado, ya no como el principal agente educativo sino uno “entre otros”. Asimismo, esto le asigna un lugar privilegiado al sector privado, consolidando según Vior y Rodríguez (2013) el sustrato “histórico” de privatización, garantizando el financiamiento al sector privado subsidiado y generando circuitos educativos diferenciados según la clase social y la condición socioeconómica de los alumnos y alumnas y sus familias. De esta forma, según las autoras, al mismo tiempo que se recortan partidas presupuestarias a la educación pública como parte del proceso de ajuste y achicamiento del Estado, se derivan importantes recursos públicos hacia el sector privado.

Por otra parte, si bien la extensión de la obligatoriedad generó que se incluyan cada vez más jóvenes en el sistema educativo, el contexto de gran empobrecimiento social en que se dio este proceso dio lugar a una “masificación escolar con exclusión social” (Gluz, 2012, p. 127), en donde el Estado se vio obligado a reforzar las estrategias para la contención de la pobreza, a través del diseño de estrategias diferenciadas para, según argumentan, “dar más a los que menos tienen” (Gluz, 2012, p. 130), condicionando así las políticas de inclusión (focalizadas) del momento y reservando al Estado a una función compensatoria.

La llegada del nuevo milenio encuentra a la Argentina en medio de cambios políticos nacionales y provinciales, que generaron también modificaciones en el sistema educativo nacional -y, en consecuencia, de los sistemas educativos provinciales- tanto estructurales como curriculares. En los años 2005 y 2006 se sancionan la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 y la Ley de Educación Nacional N° 26.206, junto con cinco leyes más³, relevantes para la reforma del sistema educativo.

En el marco de este “cambio de rumbo”, la Ley de Financiamiento Educativo sancionada en el año 2005 establece nuevas metas tanto financieras como pedagógicas para el sistema educativo y diagrama un nuevo sistema de organización del financiamiento educativo con la participación del Estado nacional y las provincias. En este marco, se plantean una serie de objetivos que se priorizarán para el destino del incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología, entre los que resaltamos los siguientes, en función del tema abordado: garantizar un mínimo de diez (10) años de escolaridad obligatoria, avanzar en la universalización del nivel medio/polimodal logrando incorporar a los jóvenes no escolarizados y en el desarrollo de políticas educativas que garanticen la inclusión de estos jóvenes, incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas, entre otros. Se puede ver a partir de estos objetivos la prioridad otorgada a la obligatoriedad escolar (en este caso, haciendo referencia a la estructura sostenida por la Ley Federal de Educación, todavía vigente en ese momento), a la universalización del nivel medio, así como a las transformaciones pedagógicas y organizaciones y la infraestructura escolar.

En el artículo 3°, la ley establece que el presupuesto consolidado del Gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para Educación, Ciencia y Tecnología se incrementará progresivamente del 4% al 6% del Producto Bruto Interno (PBI), planteando alcanzar este objetivo para el año 2010. Rivas y Dborkin (2018) plantean que la aprobación de la Ley de Financiamiento Educativo marcó un punto de inflexión en la inversión educativa, al establecer nuevos pisos para el gasto público en Educación, Ciencia y Tecnología: “el GPC

3 Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase (25.864/03); la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (25.919/04); la Ley de Educación Técnico Profesional (26.058/05); la Ley de Promoción Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes (26.061/05); y la Ley de Educación Sexual Integral (26.150/06).

en estos sectores incrementó en más de 50% su participación en el Producto Interno Bruto (PIB), al pasar de 4,2% del PIB en 2005 a 6,6% del PIB en 2015” (p. 5). Sin embargo, los autores sostienen también que este aumento no fue un hecho aislado, sino que se dio en un contexto de crecimiento económico, con una consecuente suba en la presión tributaria y el gasto público. Es decir, “se pudieron destinar mayores recursos al sector educativo sin necesidad de priorizar en el agregado este rubro por sobre otros, por lo que su participación en el total se mantuvo constante en aproximadamente 15,5% del GPC”. (p. 5). Según Perczyk (2021), estos patrones de aumento del gasto en Educación, Ciencia y Tecnología, “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” (p. 35).

Como sostienen Bezzen, Mezzadra y Rivas (2014), se parte de una inversión en Educación, Ciencia y Tecnología del 4,1% del PIB en el año 2005, buscando alcanzar el 6% en el 2010, fijados ambos con el PIB base de 1993, marcando este indicador la pauta anual de crecimiento y una planificación educativa acorde. Con este marco de referencia, plantean los autores, cada año hasta llegar a 2010 se cumplió con el objetivo planteado en la ley. Sin embargo, “con la nueva serie de PIB con base de 2004 cambian los parámetros para calcular los indicadores del financiamiento educativo: el crecimiento real de la economía es menor y el incremento del PIB nominal, mayor” (p. 2). Según los autores, entonces, al tomarse este último indicador para calcular la meta de la Ley de Financiamiento Educativo, al resultar más baja no alcanza a cumplir la meta de inversión educativa.

Sin embargo, los autores también sostienen que la meta del 6% que establece la Ley, tomando la base de 1993, implicaba un aumento del 31% del presupuesto educativo. Con la base de 2004, al ser más bajo el punto de partida (3,8%), el indicador que se alcanza de inversión es del 5% del PIB, lo que también implica un crecimiento de 31%, igual a lo previsto cuando se sancionó la ley.

En el marco de los objetivos planteados en la Ley de Financiamiento Educativo, los artículos 4° y 5° pautan la participación y el crecimiento en el gasto público del presupuesto destinado a Educación, Ciencia y Tecnología en los

distintos niveles de gobierno, estableciendo así una participación del 40% para el gobierno nacional y del 60% para las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Respecto de esto, el articulado establece también prioridades en torno al destino del presupuesto educativo de las jurisdicciones. En el caso del gobierno nacional, el artículo 4° establece que los recursos que el mismo aporte serán para el financiamiento de aquellos programas “destinados a cumplir los objetivos especificados en los incisos j) y k) del artículo 2° de la presente ley en lo atinente a instituciones y organismos dependientes del Estado nacional” (art. 4°). Estos incisos hacen referencia a la democratización, calidad e innovación del sistema universitario nacional y a la jerarquización de la investigación científico-tecnológica.

En el caso de las provincias, plantea que este incremento será destinado, prioritariamente, a “i) mejorar las remuneraciones docentes, ii) adecuar las respectivas plantas orgánicas funcionales a fin de asegurar la atención de una matrícula creciente, iii) jerarquizar la carrera docente garantizando su capacitación con el objeto de mejorar la calidad educativa” (art. 5°). De esta manera, la Ley no sólo establecía pautas respecto al aumento del presupuesto destinado a 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 (Perczyk, 2021, p. 19).

Respecto de cuánto invierten las provincias, Rivas y Dborckin (2018) dan cuenta que las 24 jurisdicciones incrementaron el esfuerzo financiero en torno al gasto educativo frente al gasto total, pasando del 27% en 1996 al 30% en 2015. Como plantean los autores, “el período de mayor incremento sostenido ocurre con la implementación de la LFE entre 2005 y 2009, y si bien luego presenta oscilaciones, se logra mantener en un nivel superior al previo a la sanción de esta ley” (p. 29). Por otra parte, “acorde a sus responsabilidades en cuanto a la gestión y operación de las escuelas, el gasto provincial en educación se concentra principalmente en remuneraciones”, significando el 79% del gasto educativo provincial (p. 29).

Por otra parte, el artículo 7° de la Ley de Financiamiento Educativo establece por el plazo de 5 (cinco) años (2005-2010) una asignación específica de recursos coparticipables, con el objetivo de “garantizar condiciones equitativas y solidarias en el sistema educativo nacional, y de coadyuvar a la disponibilidad

de los recursos previstos en el artículo 5°” (donde se establece el incremento anual hasta el año 2010 del gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología de las provincias y la CABA). Es importante resaltar que lo establecido por este artículo se mantuvo luego del período que el mismo sugiere a través de decretos modificatorios, hasta el año 2023. Esto también se ve reflejado en la letra de las leyes aprobatorias del Presupuesto Nacional para la Administración Pública para el período analizado, estableciendo la vigencia del artículo 7° para los sucesivos ejercicios fiscales.

En torno a las responsabilidades provinciales, Perczyk (2021) sostiene que cuando se observa el esfuerzo educativo por provincia, se pueden ver amplias brechas entre las jurisdicciones; desigualdades que en gran parte se explican “por las fuertes disparidades en la recaudación fiscal provincial, y por la escala del sistema educativo provincial” (p. 53). De esta manera, según el autor, las asimetrías en términos de financiamiento en los niveles intermedios de gobierno, respondería más a las capacidades administrativas y fiscales de cada una de las jurisdicciones, que a una cuestión de voluntad política o de la prioridad que cada gobierno provincial le otorgue a la educación en sus presupuestos.

Según Morduchowicz (2004), la participación del gasto educativo dentro del total de los recursos públicos, da cuenta de qué parte de los recursos fiscales se destinan a esta finalidad, evidenciando así “la importancia relativa del sector dentro de las políticas encaradas por un gobierno dado” (p. 235). Asimismo, hay otros dos indicadores que resultan complementarios a la hora de analizar la inversión en educación que realizan los niveles de gobierno. Uno de ellos es el indicador que toma el porcentaje del gasto educativo dentro del PBI, ya que “explicita la porción de la riqueza generada en una economía que se destina a la educación; en otras palabras, la importancia que la sociedad en su conjunto atribuye al sistema educativo”. Por otra parte, el gasto por alumno estaría expresando el gasto promedio del producto del sistema.

Como plantean Cetrángolo y Curcio (2017), “la estructura del financiamiento del sistema educativo se encuentra relacionada con la organización institucional de cada país, de su propio sistema educativo, los recursos de su sector público y la participación de la educación privada” (p. 39). En este sentido, la Ley de Financiamiento Educativo le otorga al Estado Nacional un rol de supervisión y

coordinación, ubicándolo como autoridad de aplicación de la ley a través del Ministerio de Educación, estableciendo que este “acordará con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación, la implementación y seguimiento de las políticas educativas destinadas a cumplir con los objetivos establecidos en el artículo 2°” (art. 11°). De esta manera, el Estado Nacional asume nuevas obligaciones financieras en torno a la inversión presupuestaria (al proveer parte de los recursos financieros), y también educativas al cobrar un rol protagónico en el diseño, la planificación y evaluación de las políticas educativas a implementarse en las distintas jurisdicciones provinciales. En esta línea, el artículo 12° establece que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en tanto “autoridad de aplicación” de la Ley, llevará adelante convenios bilaterales con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los que se establecerán las metas a alcanzar, así como también “los recursos financieros de origen nacional y provincial que se asignarán para su cumplimiento y los mecanismos de evaluación destinados a verificar su correcta asignación”.

También, en los siguientes artículos (14° a 18°) se da cuenta de que el Estado Nacional, a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación, se reserva la potestad de llevar adelante mecanismos de control y supervisión de la distribución de los fondos, condicionando incluso la asignación de los recursos en función del cumplimiento de las metas anuales pautadas entre el Ministerio y las provincias, reteniendo los fondos en forma parcial o total ante el incumplimiento de las obligaciones por parte de las jurisdicciones (art. 17°).

En el año 2006, un año después de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo, se sanciona la Ley de Educación Nacional (LEN). En torno a esta norma, Feldfeber y Gluz (2011) y Terigi (2016) coinciden al afirmar que la derogación de la Ley Federal de Educación y la sanción de la LEN, fue un punto de quiebre o momento de inflexión respecto de la emblemática ley de la década del '90, constituyéndose de este modo en un “acto simbólico del cambio de rumbo” (Feldfeber y Gluz, 2011). Esta “importancia simbólica” de sancionar una nueva ley que contenga al sistema educativo en su conjunto, estuvo también plasmada en el papel que se le otorga al Estado, encontrándolo nuevamente como el agente educativo principal, dándole la responsabilidad principal e indelegable

de proveer una educación integral, permanente y de calidad a todos los habitantes y garantizando su acceso a la educación, concebido como un derecho social. De esta forma, el Estado en su papel educador dejaría de ser un agente “entre otros”, como se lo postulaba desde la Ley Federal de Educación.

Por otro lado, la LEN propone una nueva estructura para el sistema educativo argentino que orientaría la política educativa para los años siguientes. Perdería vigencia la estructura del sistema educativo establecida por la Ley Federal de Educación (organizada en un primer nivel de Educación General Básica (1° a 9° año) y el Ciclo Polimodal) para pasar a conformarse como Nivel Primario (1° a 6° año) y Nivel Secundario, este último dividido en dos ciclos: un Ciclo Básico de carácter común a todas las orientaciones (1° a 3° año) y un Ciclo Orientado, de carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo (4° a 6° año).

La LEN también establece que la educación secundaria es obligatoria y “constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a los/as adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria” (art. 29°). En este sentido, en su artículo 16 establece que la obligatoriedad escolar se extiende desde los cinco (5) años de edad hasta la finalización del nivel secundario. Asimismo, otorga al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad escolar, a través de “alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales” (art. 16°).

Respecto del financiamiento, la LEN sólo hace referencia en el artículo 9°, donde establece que será el Estado quien garantizará el financiamiento del Sistema Educativo Nacional y reafirma que, cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley de Financiamiento Educativo, “el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6 %) del Producto Interno Bruto (PIB)”.

El financiamiento educativo y el rol de los gobiernos locales

Como mencionamos en el apartado anterior, a partir de los '90 se desarrolló un proceso de descentralización, donde el Estado nacional delegó distintas funciones (administrativas, organizacionales y, sobre todo, financieras) a las jurisdicciones provinciales y, como veremos aquí, también a los gobiernos locales.

En torno a la administración, organización y ejecución del financiamiento educativo que se pauta a partir de la Ley de Financiamiento Educativo (2005) y la Ley de Educación Nacional (2006), es importante resaltar que, a partir del año 2013, se puede ver un cambio plasmado en el Presupuesto Nacional para la Administración Pública, respecto de la organización y ejecución de los recursos que serían destinados a la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología.

Mientras que, hasta el Presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2012, la ley de Presupuesto Nacional para la Administración Pública sólo menciona: “Art. 73.- Establécese la vigencia para el ejercicio fiscal 2014 del Artículo 7° de la Ley N° 26.075, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 9° de la Ley N° 26.206”; a partir del ejercicio fiscal del año 2013, se establece que se debe realizar un reparto automático a los municipios (a través de las provincias) de los recursos establecidos en el artículo 7° de la Ley de Financiamiento Educativo, a ser destinados exclusivamente para “cubrir gastos ligados a la finalidad educación” (Presupuesto Nacional 2013 - Ley N° 26.784, art. 51). En consecuencia, la provincia de Buenos Aires incorpora también este aspecto en su presupuesto para el ejercicio fiscal 2013 en su artículo 92, estableciendo que “Los Municipios destinarán los recursos percibidos a las finalidades de educación, ciencia y tecnología”.

Por otro lado, también vinculado al financiamiento educativo, en el año 2003 la provincia de Buenos Aires, mediante la Ley 13.010, crea el Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos (art. 9°), cuyos recursos serán distribuidos entre los Consejos Escolares, “en la proporción que establezca al efecto la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia, para ser destinados al mantenimiento de los establecimientos escolares provinciales ubicados en su jurisdicción territorial”. Este artículo es

modificado por la Ley N° 15.078 del año 2018 (Ley de Presupuesto General para el ejercicio 2019, provincia de Buenos Aires), en donde se incluye la leyenda: *“Excepcionalmente, estos recursos podrán ser girados a los Municipios, previo acuerdo con la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia”*.

Por otra parte, la disposición que sostiene el reparto automático de los fondos entre los municipios se mantiene en las leyes presupuestarias (para el gobierno nacional y la provincia de Buenos Aires) de todos los años posteriores, hasta la Ley de Presupuesto Nacional correspondiente al año 2021 (prorrogada hasta el año 2022 inclusive). Asimismo, este aspecto se encuentra incluido también en la Ley de Presupuesto Nacional aprobada para el ejercicio fiscal 2023, estableciendo en el artículo 13 la vigencia del artículo 7° de la ley 26.075 en función de los objetivos y metas de la política educativa nacional y garantizando el reparto automático de los recursos “a los ministerios de educación u organismos equivalentes de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios, para cubrir gastos estrictamente ligados a la finalidad y función, formal y no formal, de la educación”.

En los años posteriores a 2013, durante la gobernación de Daniel Scioli (2007-2011, 2011-2015) pueden verse variaciones en el articulado de las Leyes de Presupuesto General de la provincia de Buenos Aires, respecto de la ejecución de los fondos que la provincia asigne a los municipios, en el marco de la Ley de Financiamiento Educativo. Por ejemplo, el presupuesto general para el año 2015 establece que los fondos serán destinados “para cubrir gastos estrictamente ligados a la finalidad y función Educación. Los Municipios podrán afectar dichos recursos a la mejora de la infraestructura escolar de gestión estatal, de cualquiera de los niveles del Estado” (art. 72). En los años 2016 y 2017 este aspecto se mantiene igual, incorporando la distinción “abarcando a la educación formal como la educación no formal” (art. 63 2016 y art. 70 2017).

En el año 2018, durante la gobernación de María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires (2015-2019), el presupuesto para ese año presenta una nueva modificación, donde se especifica que el coeficiente que pautará la distribución en forma diaria y automática de los fondos a los Municipios, será calculado a partir de las variables de: “población, superficie y variables educativas relacionadas

con matrículas, establecimientos y resultados de las pruebas Aprender” (art. 46)⁴; forma de distribución que se sostiene en los años siguientes. En este sentido, un informe de la gobernación de la provincia de Buenos Aires (“Evolución Económico-Financiera 2009-2018. Municipios de la provincia de Buenos Aires”) menciona que a partir de 2018 se logró utilizar un coeficiente que contempló variables relacionadas directamente con el destino del mismo (como la cantidad de establecimientos educativos y la matrícula), dejando de lado las variables no vinculadas con los servicios educativos (como las estadísticas de Salud) que estaban incluidas en el coeficiente utilizado en años anteriores.

A partir de este momento se establece un porcentaje específico para ser destinado a infraestructura escolar, hasta entonces una función atribuida explícitamente a los gobiernos provinciales, a través de las direcciones provinciales o los propios Consejos Escolares. De esta manera, los municipios que integren el área territorial del conurbano bonaerense, “deberán destinar como mínimo el cincuenta por ciento (50%) de estos recursos a la infraestructura educativa. Los restantes municipios deberán afectar como mínimo el cuarenta por ciento (40%) de dichos recursos a idéntico destino”⁵ (esto se puede ver sostenido hasta el año 2023 inclusive). No es menor que el hecho de que se delegue gran parte de la responsabilidad en infraestructura escolar (ya sea el mantenimiento de los edificios o la construcción de nuevos) se diera inicialmente en un contexto en el que, en el año 2018 se oficializó la disolución de la Unidad Ejecutora Provincial (UEP), siendo el organismo de la Dirección General de Cultura y Educación encargado de la puesta en marcha de grandes obras en toda la jurisdicción provincial, y en el marco de crisis en torno a la infraestructura escolar y las condiciones de las escuelas de la provincia puesta de manifiesto a partir de la tragedia en la EP N° 49 del distrito de Moreno, donde fallecen su vice directora y un auxiliar. Por otra parte, esta disposición también se mantuvo en los presupuestos generales de la provincia de Buenos Aires para los años siguientes, incluido el presupuesto del año 2023.

4 Hasta entonces, esta distribución se realizaba a partir del Coeficiente Único de Distribución (CUD) –se trata del valor que establece la distribución de los recursos coparticipables entre todos los municipios-, construido en base a variables como población, superficie, salud, entre otras; por lo que a partir de 2018 se pone el énfasis en las variables vinculadas a educación.

5 Para la afectación de los recursos a infraestructura escolar, se toman como prioridades: la habitabilidad de los establecimientos educativos de niveles obligatorios; la ampliación de establecimientos de niveles obligatorios ya existentes; la habitabilidad y/o ampliación en servicios educativos de niveles no obligatorios y el equipamiento mobiliario y educativo.

La asignación de mayores funciones a los municipios se enmarca en los procesos de descentralización de las funciones y atribuciones del Estado que se asientan en la década del '90, donde los organismos centrales transfieren funciones educativas, asistenciales y de fomento local a las administraciones públicas más pequeñas, los municipios. Respecto de esto, Suárez (2003) plantea que esta situación implica también la posibilidad de desarrollar una mayor autonomía y capacidad de gestión de las administraciones locales, proponiendo al espacio local como un posible ámbito de realización de la democracia y la participación ciudadana. Desde esta perspectiva, el hecho de que los municipios tuvieran la responsabilidad de la ejecución del Fondo de Financiamiento Educativo en programas y proyectos con finalidades estrictamente educativas (formal y no formal) los ubica en un lugar de mayor protagonismo en el despliegue de sus potencialidades de desarrollo local, frente al lugar otorgado a los mismos tradicionalmente, definido como un “mero espacio físico, soporte de opciones económicas y sociales impuestas desde fuera, incapaces de vertebrar el tejido social local y de promover un desarrollo autónomo, equilibrado y sostenible” (Suárez, 2003, p. 2), siendo sus principales funciones históricamente aquellas vinculadas a los servicios urbanos, como la recolección de residuos, el suministro de agua potable y energía eléctrica, el limpiado y mantenimiento de los caminos, etc.

Al mismo tiempo, esta “indefinición” de la función de los gobiernos municipales impacta también en las formas que asuma la ejecución de los fondos y la implementación de diversos programas y proyectos, ya que en nuestro país existe una gran diversidad en torno a las unidades de gobierno de “tercer nivel” (municipal), en donde, por un lado, las grandes ciudades cuentan con mayores presupuestos y una alta capacidad de gestión institucional, administrativa y financiera, y por otro lado, pequeños municipios que atraviesan problemáticas diferentes (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

Es así que, si bien puede constituirse en una oportunidad para la participación ciudadana en los territorios locales, las normativas analizadas sólo establecen el reparto automático y el destino de los recursos, pero no las formas o los mecanismos que podría asumir la ejecución de esos fondos por parte de los propios municipios, sin tener en cuenta la deficiencia de recursos técnicos y organizacionales de los mismos. De esta manera, se termina asignando un

aumento de la responsabilidad de los gobiernos locales en la ejecución de los recursos recibidos por coparticipación, dejando en manos de los municipios (con sus características diversas) la definición del destino, así como la formulación de los programas, en que se ejecutarían esos fondos.

El caso de la ciudad de Zárate

En este apartado se hará alusión brevemente al caso de la ciudad de Zárate, ya que es el distrito sobre el que se trabajará en el desarrollo de la investigación. En el marco de la misma, se partirá del análisis de casos en instituciones del nivel secundario que han tenido que desarrollar diversas estrategias para garantizar la disponibilidad de espacios para sus estudiantes, sin la participación del gobierno municipal.

Si bien la información disponible es escasa, podemos ver que desde el año 2014 se llevaron adelante desde la Secretaría de Desarrollo Humano y Promoción Social del Municipio de Zárate (provincia de Buenos Aires) diferentes acciones en el marco de la ejecución de los fondos de la Ley de Financiamiento Educativo, coordinadas junto a diversos actores educativos del distrito⁶ para dar respuesta a las necesidades de los establecimientos escolares del mismo.

En torno a estas instancias locales de gobierno, se visualizaron distintas demandas de mejoras de los edificios escolares, tanto desde las propias escuelas y sus comunidades, como desde los distintos actores que participan de la UEGD (sobre todo sindicatos docentes e inspectores del nivel), quienes manifestaron asiduamente la necesidad de contar con infraestructura adecuada que permitiera garantizar la obligatoriedad escolar a todos aquellos niños, niñas y adolescentes que estaban siendo incluidos en la escuela secundaria a partir de

6 Nucleados en la UEGD (Unión Educativa de Gestión Distrital). Se trata de una mesa de co-gestión que se encuentra encabezada por el/la Inspector/a jefe Distrital e integrada por distintos funcionarios de la Dirección General de Cultura y Educación, del Municipio, de los sindicatos docentes y auxiliares y de las organizaciones de la sociedad civil de las cuales se requiera participación. Además, tiene entre sus funciones propiciar distintas acciones en pos de detectar los problemas referidos al planeamiento estratégico distrital en el ámbito educativo y proponer alternativas de solución tendientes a resolver localmente las situaciones planteadas.

la obligatoriedad de la misma. De esta manera, la mayor demanda por parte de las escuelas secundarias estuvo centrada en ese momento en la construcción de aulas o módulos que les permitiesen albergar a los cursos del Ciclo Superior Orientado. Esta situación se vio agravada en aquellas instituciones donde las escuelas secundarias compartían edificio con escuelas primarias e incluso institutos superiores de formación docente.

En este contexto, entre los años 2014 y 2018 el Municipio de Zárate desarrolló el Programa “Mejor Escuela”, destinado a atender las mejoras de infraestructura escolar de los establecimientos educativos del distrito. Esto implicó no sólo las gestiones necesarias en la mesa educativa, sino también la intervención imprescindible del equipo técnico de Obras Públicas y el área de Hacienda. Por otra parte, la ejecución de los fondos en este período no se realizó desde el Municipio, sino a través de la asignación del dinero a las Cooperadoras Escolares de las instituciones beneficiarias. Fueron las Cooperadoras Escolares quienes ejecutaron todo el proceso (recibimiento de los fondos y ejecución de las obras), con el acompañamiento y supervisión del personal técnico de Consejo Escolar y profesionales del área de Educación municipal.

Las obras planificadas en el marco del programa “Mejor Escuela” que se ejecutaron entre los años 2014-2018, alcanzaron intervenciones en más de veinte establecimientos del partido, de todos los niveles educativos obligatorios. Según la información disponible, a partir del año 2018, comenzaron a realizarse directamente a través del Consejo Escolar de Zárate.

Respecto de los fondos recibidos en el marco de la Ley de Financiamiento Educativo, no hay datos públicos disponibles del Municipio de Zárate respecto de la asignación y ejecución de estos fondos, como tampoco de su participación en la planificación del presupuesto municipal para los años comprendidos entre 2013 y 2023. Respecto de la situación económico-financiera que se publica anualmente, la misma detalla al 30/06/22 un presupuesto vigente de \$516.403.710,05, de los cuales se encuentra comprometido el 7,5% y devengado⁷ sólo el 4,1% (\$21.335.890,66)⁸. Si bien no resulta posible fundamentarlo debido a la falta

⁷ Es decir, el gasto en el que ya se ha incurrido pero que todavía no ha sido pagado.

⁸ Se toma esta información ya que es el último informe económico financiero que se encontró disponible.

de información, sí surge el interrogante respecto de por qué no se encuentra comprometido el 92,5% restante de los fondos con que cuenta el Municipio para ser destinados en Educación, Ciencia y Tecnología.

Reflexiones e interrogantes para continuar pensando...

Hasta aquí se han analizado las distintas normativas educativas de nuestro país y sus referencias al financiamiento educativo. Para eso, en primer lugar, se analizaron las leyes nacionales que re-organizaron el sistema educativo nacional en la década del '90, en el marco de la re-estructuración del Estado neoliberal que llevaron adelante los gobiernos, siguiendo recomendaciones de los organismos internacionales de crédito. Esto nos dio un primer panorama acerca de cómo se entendió en ese contexto socio histórico a la inversión educativa desde los distintos niveles de gobierno, así como también en cuáles fueron los papeles asignados en torno a las funciones y responsabilidad de cada nivel gubernamental.

Luego, se han analizado las leyes educativas vigentes, la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional, sancionadas con un año de diferencia, que presentarían algunas diferencias con las normativas anteriores respecto al financiamiento educativo, y darían el fundamento legal a la nueva estructura del sistema educativo nacional. En este marco, se ha intentado dar cuenta de los roles reservados tanto para el Estado nacional como para las jurisdicciones provinciales, así como también, por último, las nuevas responsabilidades y funciones asignadas a los gobiernos locales (municipales) en el marco de los últimos diez años.

Este recorrido permite formular algunos interrogantes para reflexionar acerca del financiamiento educativo y del lugar que podrían asumir los municipios en las intervenciones en materia educativa. Surge en primer lugar, la pregunta acerca de cuál es el rol que asumen las jurisdicciones provinciales frente a la supervisión y control respecto de la ejecución de los fondos por parte de los municipios, así como también las condiciones de ejecución que se pautan respecto de estos, de manera de poder lograr, de manera equilibrada, dar lugar al desarrollo de la autonomía municipal y acompañar también a los gobiernos locales que así lo requieran. En este sentido, el hecho de que los gobiernos locales deban hacer

frente a la ejecución de estos fondos puede constituirse en una oportunidad para el desarrollo local, siempre y cuando sean estos sostenidos por el acompañamiento de las jurisdicciones provinciales, en un marco que dé lugar a la construcción democrática y la participación de la comunidad educativa tanto en la definición del destino de los fondos como en el control ciudadano respecto de su ejecución.

Cabe preguntarse también si la sola asignación de mayores funciones y responsabilidades, así como de recursos, a los gobiernos locales sin contemplar los mecanismos y contextos en que estas se realicen, se traduce realmente en mejoras de las condiciones de escolarización. Esto se puede ver en aquellos aspectos que refieren a la organización de los organigramas y las áreas municipales, así como la disponibilidad de recursos humanos especializados en educación y en infraestructura escolar para la formulación y ejecución de los posibles programas y proyectos para los que vayan destinados los recursos del llamado “fondo educativo”.

Por último, otro aspecto que llama la atención en torno a la inversión educativa y la ejecución de los fondos que reciben los municipios, es la falta de información disponible para la comunidad en general y la escasa planificación de acciones de intervención concretas por parte del gobierno local, en este caso del partido de Zárate, que respondan a las necesidades de las comunidades educativas y sirvan de real apoyo para lograr garantizar la obligatoriedad escolar a quienes transitan por las escuelas. Asimismo, en torno a los lineamientos nacionales y provinciales, se evidencia una falta de priorización de los niveles con mayores deficiencias (sobre todo de infraestructura, ya sea por la necesidad de edificios y servicios educativos nuevos, como por la necesidad de generar políticas que acompañen las trayectorias) como lo son el nivel inicial y el nivel secundario.

Bibliografía

BEZZEN, P., MEZZADRA, F. y RIVAS, A. (2014). ¿Se cumplió la ley de financiamiento educativo? *Documento de Políticas Públicas*. Área de Desarrollo Social, Programa de Educación, CIPPEC.

BUCHBINDER, N., MCCALLUM, A. y VOLMAN, V. (2019). El estado de la educación en Argentina. *Informe Anual*, Observatorio Argentinos por la educación.

CETRÁNGOLO O. y CURCIO J. (2017). Financiamiento y gasto educativo en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 192. Santiago de Chile: CEPAL.

CETRÁNGOLO, O. y JIMÉNEZ, J.P. (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Santiago de Chile: ILPES.

CORREA, N. (2014). Ley de Financiamiento Educativo: ¿punto de partida para la inclusión social y educativa? I ENCUESTRO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

FELDFEBER, M. y GLUZ, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencia de los '90. Contradicciones y tendencias de “nuevo signo”. *Educação e sociedade*, 32(115), 339-356. <https://www.scielo.br/j/es/a/GD3pCQDVvdCxkvqjZYFRtmB/?format=pdf&lang=es>

GLUZ, N. y ARZATE SALGADO, J. (2012). *Debates para una reconstrucción de lo público en educación. Del universalismo liberal a “los particularismos” neoliberales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

MORDUCHOWICZ, A. (2004). *Discusiones de la Economía de la Educación*. Buenos Aires: IIPE Losada.

PAVIGLIANITI, N. (1993). *El derecho a la educación. Una construcción histórica polémica*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

PERCZYK, J. (2021). *La política educativa durante el kirchnerismo. Argentina 2003-2015*. (Tesis de posgrado). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

Disponible en <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3025>

PINEAU, P. (2008). La educación como derecho. Disponible en: <https://blogs.ead.unlp.edu.ar/pec/files/2015/04/Pineau-laeducacioncomoderecho.pdf>

RIVAS, A. y DBORKIN, D. (2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina?. Documento de trabajo N° 162. CIPPEC.

SUÁREZ, F. (2003). *Lo local como componente estratégico del desarrollo*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

TERIGI, F. (2016). Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Revista de análisis*, 16, 5-41. <https://library.fes.de/pdffiles/bueeros/argentinien/13019.pdf>

Normativas consultadas

Ley de Transferencia de Servicios Educativos N° 24.049/91.

Ley Federal de Educación N° 24.195/93.

Ley N° 13.010/03 (Creación del Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos).

Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075/05.

Ley de Educación Nacional N° 26.206/06.

Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires N° 13.688/08.

Ley de Presupuesto para la Administración Pública Nacional (años 2012 a 2023).

Ley de Presupuesto General de la provincia de Buenos Aires (2013 a 2023).

Presupuesto de gastos por objeto, Municipalidad de Zárate, año 2023.

Abdala Nair: Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación. Ayudante de Primera, Departamento de Educación – Universidad Nacional de Luján.
na.abdala@gmail.com