

III COLOQUIO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA EN ARGENTINA
“DEBATES EDUCATIVOS SOBRE LA DESIGUALDAD: MIRADAS DESDE
LA INVESTIGACIÓN”

13 y 14 de junio de 2019 Facultad de Ciencias Económicas UBA

Eje 1. Políticas educativas, territorios y desigualdades

Título: La atención educativa de la población y desigualdades provinciales: aportes de investigaciones acerca del gasto público social en educación y los recursos necesarios.

Autoras: Graciela Clotilde Riquelme* y Natalia Herger**, Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, UBA-Facultad de Filosofía y Letras.

Correo electrónico: griquelm@filo.uba.ar, gcriquelme@conicet.gov.ar, nath@filo.uba.ar

Esta presentación tiene como objetivo reseñar los aportes del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE/UBA) a la interpretación de las desigualdades en la situación educativa de las provincias de la Argentina, en el marco de la histórica disparidad en los desempeños productivos de las jurisdicciones, que coincide con la alta heterogeneidad económica y social entre provincias y al interior de las mismas. En este proceso histórico las desigualdades en la distribución de los bienes y servicios públicos reforzaron las desventajas educativas de los sectores sociales más postergados.

Las fuertes disparidades regionales existentes en nuestro país se reflejan en las condiciones de acceso y permanencia de la población en la educación. Así, la reconstrucción de la situación comparativa entre las provincias en grupos de acuerdo al nivel educativo alcanzado por su población coincide con las distancias sociales y económicas: provincias con muy bajo nivel de desarrollo tienen población joven y

* Investigadora Principal del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) Directora del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. gcriquelme@conicet.gov.ar, griquelm@filo.uba.ar.

** Investigadora del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. nath@filo.uba.ar.

adulta sin primaria completa o altos porcentajes con secundaria incompleta (Riquelme, 1978; Beccaria y Riquelme, 1985; Riquelme, 1997; y Riquelme y Kodric, 2013).

El PEET tiene una trayectoria de estudios e investigaciones que plantean las desigualdades en la oferta educativa entre las provincias como una problemática crónica en Argentina, que se ha agudizado a lo largo de los últimos tres décadas. Los resultados de estas investigaciones aluden a los problemas en la distribución del gasto público social en educación, las estimaciones de la deuda social educativa con la población infantil, adolescente y adulta y a las limitaciones de la aplicación de los programas de inclusión en territorios locales, donde se expresa la traducción de lo posible en las instituciones escolares.

Gasto público social en educación: distribución no igualitaria y superposición entre niveles de gobierno y sectores

La agudización de los problemas de atención educativa de la población requiere el reconocimiento de la existencia de una distribución no igualitaria del gasto social en educación asentada en las pugnas entre niveles de gobierno, sectores de la política pública y grupos sociales acerca de la orientación y la aplicación de los recursos disponibles a lo largo de las últimas décadas (Riquelme, 2004).

Estos estudios han mostrado las consecuencias de la transferencia de servicios educativos a las provincias (Riquelme, 1997, 2004, Riquelme y Kodric, 2013) que en materia institucional y financiera reforzaron los esquemas y disparidades previas al proceso de descentralización. Los aportes remiten a la interpretación de las situaciones diferenciales de las provincias, en tanto algunas han podido responder satisfactoriamente a las nuevas obligaciones a través de su capacidad de financiamiento vía recursos propios y organización institucional, mientras otras con mayores restricciones fiscales agudizan la dependencia del gobierno nacional. En este contexto, la posterior implementación de la Ley de Financiamiento Educativo ha tenido también efectos diferenciales de acuerdo al nivel de desarrollo económico y educativo de las provincias.

El análisis de las orientaciones del gasto en términos de continuidades y rupturas de las políticas educativas y sociales, ha permitido verificar los rasgos de superposición del gasto entre los niveles nacional y provincial y entre distintos sectores del Estado. Así, la evolución del gasto público social y del gasto público en educación da cuenta de

los importantes incrementos de recursos destinados al sistema educativo, sin embargo la carencia de mecanismos de planificación, que establezcan coordinadamente los objetivos y funciones de cada jurisdicción (sumados a la inercia con que se ejecuta el gasto) se traduce en solapamientos entre las metas, objetivos y recursos sin una mejora sustancial de la atención de las demandas educativas de la población (Riquelme y Kodric, 2013).

Deuda social educativa con la población infantil, adolescente y joven excluida de la educación en el contexto de las desigualdades provinciales

La existencia de grupos de niños, adolescentes y adultos con muy bajo nivel educativo o con educación de baja calidad refiere a una *deuda social educativa* (DSE) del Estado con los ciudadanos y es un reto para la expansión de las ofertas escolares en vías de poder garantizar el acceso de toda la población excluida y la permanencia en el sistema (Riquelme, 1998, 2005, 2007, 2013). La noción de deuda social educativa se inscribe en el marco del derecho social a la educación, como garantía de igualdad de oportunidades para acceder a todos los niveles educativos, como reivindicación para la vida ciudadana y las trayectorias socio-laborales (Riquelme, 2005 y 2007).

Las dimensiones centrales del abordaje teórico conceptual de la *deuda social educativa* requiere la caracterización de la oferta y la demanda social considerando: “las características socio-demográficas, de origen social y de ocupación de la población con bajo nivel educativo; la localización espacial, entendida como el acceso y permanencia diferencial de la población en áreas locales; los escenarios de la educación y formación para el trabajo y la oferta de las instituciones, configurados en función de la segmentación en la dotación de recursos de las escuelas y la existencia de circuitos diferenciales de acuerdo a los grupos sociales; los recursos para responder a la deuda social educativa, como ejercicio de estimación que da cuenta de los montos necesarios en relación con los gastos del sector público en educación y en algunos programas sociales y de empleo” (Riquelme, 2013 : 80). El modelo de estimación de la DSE “tiene como principal fundamento llamar la atención sobre las demandas sociales de educación en tanto esta constituye un derecho público que poseen todos los ciudadanos independientemente de la edad, género y condición socioeconómica a la que pertenezcan o circunstancialmente se encuentren” (Riquelme y Kodric, 2013: 126).

Si bien el derecho a la educación no tiene límites respecto a la edad y por lo tanto la DSE abarcaría a toda la estructura etaria de la población, “la realidad impone

límites políticos, burocráticos a los derechos y su efectiva concreción”, por lo que se plantearon escenarios de atención y recursos necesarios para distintos grupos de edad y en términos de coberturas progresivas por nivel. Así, se reconoce que “el núcleo duro de la DSE sería el criterio básico de la obligatoriedad legal en el tramo etario central, entre 5 y 24 años, como expectativa de que las políticas públicas atendieran y garantizaran el cumplimiento de la obligatoriedad para la población infantil y adolescente” (Riquelme, 2013; p. 85). Posteriormente, se elaboraron ejercicios de estimación de recursos para la población adulta joven de 18 a 29 años (Riquelme, Herger y Sasserá, 2018).

La estimación de recursos necesarios para la atención de la *deuda social educativa* (DSE) se realizó para escenarios alternativos tomando como referencia los siguientes datos de base: el gasto por alumno en educación básica obtenido de las cifras oficiales del sector educación, el gasto público consolidado en educación inicial, primaria y secundaria, el gasto público en educación y el gasto público social (Riquelme, 2013, p. 88). A partir de estos datos se procede a la construcción de los escenarios, que permiten luego inferir las partidas adicionales o incrementales que se deberían aplicar a la expansión de la cobertura en acuerdo con los parámetros definidos para cada escenario de atención.

La estimación de la DSE desde su dimensión provincial, es decir, la cantidad de recursos adicionales necesarios y el esfuerzo a realizar respecto al gasto en educación de cada provincia, permite plantear la problemática de la atención de la DSE en el contexto de las distintas capacidades productivas, la desigual generación de recursos propios adicionales y la continuidad del actual régimen federal de coparticipación. En este sentido, por un lado, si bien en muchos casos, el esfuerzo necesario se ha reducido respecto al gasto total en educación, aún dicha proporción representa una suma muy grande. Este es el caso de provincias con bajo o muy bajo nivel educativo Misiones, Santiago del Estero y aún de algunas con nivel educativo medio, como Tucumán (Riquelme y Kodric, 2013).

Los aportes y limitaciones de las investigaciones hacia las políticas de atención de deuda social educativa

Esta línea de las investigaciones del PEET apuntó desarrollo teórico conceptual del campo de la Economía Política del Educación, como a plantear aportes a las políticas educativas. Estos desarrollos podrían contribuir con la planificación educativa en tanto permite identificar la demanda social por educación, es decir, la población

excluida del sistema educativo formal antes de haber completado la secundaria, con el objeto de diseñar diversas instancias para la inclusión educativa. Además, han mostrado la falta de aplicación y la superposición de los recursos destinados a los superar problemas crónicos de exclusión del sistema, junto a una estimación de recursos monetarios necesarios para atender a esa población a costos promedios del gasto por alumno del sistema público de educación regular (Riquelme, 2013).

El encuadre conceptual de las investigaciones al articular los niveles macro, meso y micro permite una mayor comprensión de la implementación de las políticas públicas y la configuración que adoptan en las áreas locales. El abordaje cuantitativo nos permite identificar factores que intervienen en la regulación de las políticas a nivel del Estado nacional, provincial, regional y local en términos de los problemas de coordinación e integración intersectorial (Riquelme, Herger y Sassera, 2018).

Entre los desafíos metodológicos de las investigaciones realizadas estuvo el reconocimiento de las limitaciones en las fuentes de información socio-demográficas y educativas y la posibilidad de generar nuevos abordajes que articulen los análisis nacionales y provinciales con los locales para una mejor comprensión e interpretación de los problemas de educación y formación en ámbitos locales.

La construcción de cuadros de necesidades educativas de la población resulta una tarea sumamente difícil debido a las limitaciones de la información sociodemográfica disponible, y más aún en el intento de mostrar las situaciones diferenciales a nivel provincial y de las áreas locales. También, es restringida la posibilidad de interpretación cuantitativa de las necesidades educativas por grupos sociales y niveles de ingreso y su localización espacial, en tanto las fuentes de información sociodemográfica tienen distintos niveles de cobertura e indagan variables diferentes.

Tampoco los datos referidos a la matrícula de cada nivel y modalidad están disponibles para las ciudades y se requieren de procesamientos especiales de las áreas de estadística de cada provincia para lograr información desagregada por localidad. Estas fuentes de información no registran las características socio-económicas de los estudiantes y sus familias dificultando la interpretación de la segmentación socioeducativa en el acceso a la escuela. Las limitaciones de las fuentes de información sobre el gasto público social y en educación son también conocidas en tanto en algunos casos no se cuenta con datos por niveles y menos aún por modalidades.

Finalmente, cabe indicar las dificultades para el análisis y seguimiento de las políticas y programas educativos, sociales y de empleo en tanto solo suelen estar publicadas descripciones generales de objetivos y líneas de acción, sin detalles acerca de las coberturas estimadas por grupos de población, provincia o localidades y menos aún acerca de los fondos asignados a las mismas.

Un abordaje alternativo del PEET ha sido el análisis presupuestario comparado de planes y programas a lo largo de la última década dirigidos a la educación de la población infantil y adolescente (Riquelme y Kodric; 2013) y posteriormente a los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo (Riquelme, Herger y Sassera, 2018) para identificar tanto los cambios en la orientación de las políticas públicas como la disparidad de orientaciones e implementación de las acciones de terminalidad educativa e inclusión, así como los efectos de las medidas de transferencia condicionada de ingresos.

Una preocupación central de los estudios e investigaciones del programa ha sido contribuir a generar y/o mejorar la información socio-educativa con una doble finalidad: el fortalecimiento de la capacidad reguladora y evaluativa del Estado de las políticas educativas, en los diferentes niveles de implementación (nacional, provincial, local, institucional); y el estímulo de la capacidad de demanda de los ciudadanos acerca del uso de los recursos de la política social y educativa

Bibliografía

- Beccaria, L. y Riquelme, G. C. (1985) El gasto social en educación y la distribución del ingreso: Efecto distributivo del gasto público en la educación pública y privada. FLACSO IDRC. Buenos Aires.
- Riquelme, G. C. (2013). La Deuda Social Educativa y el Derecho a la Educación: la importancia de los ejercicios de estimación de recursos para la planificación educativa. En Riquelme, G. C. y A. Kodric *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación* (pp. 69-98). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Lumiere SA.
- Riquelme, Graciela C. (2007) *La deuda social educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del derecho a la educación*. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, nº 16. CONICET. Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras (FFyL). UBA. Buenos Aires.

- Riquelme, G. C. (2005) *La deuda social educativa en Argentina 2005: un ejercicio de estimación (el derecho a la educación es posible)*. Ponencia presentada en Seminario Taller “Efectos distributivos del gasto social en educación y formación de los trabajadores”. Programa Educación, Economía y Trabajo, IICE y Maestría de Diseño y Gestión de Programas y Políticas Sociales, FLACSO. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. 7 a 9 de noviembre. En edición.
- Riquelme, G. C. (2004). *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*, Buenos Aires, FFyL/UBA, Miño y Dávila.
- Riquelme, G. C. (1998). Asignación y distribución del gasto en educación técnica y formación profesional: construcción de indicadores y políticas alternativas, en *Jornadas Financiamiento de la Educación Argentina. Situación actual. Perspectivas. Propuestas*, Academia Nacional de Educación, Buenos Aires.
- Riquelme, G. C. (1997). La política educativa y de formación para el trabajo en los noventas: ¿existen alternativas frente a los efectos del proyecto neoliberal? (pp.336-374) En Villanueva, E. (coord.) *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Riquelme, G. C. (1978). *Situación Social. Serie Estudios de la Población Argentina*, 4 (2) N° 2. Buenos Aires, Argentina: FNUAP (Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población) & FUDAL (Fundación para el Desarrollo de América Latina. Análisis Poblacional de la Argentina).
- Riquelme, G. C., y Kodric, A. (2013). *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*, Buenos Aires, Ediciones Lumiere SA.
- Riquelme, G. C.; Herger, N. y Sassera, J. (en prensa) *Deuda social educativa con jóvenes y adultos. Entre el derecho a la educación, los discursos de las políticas y las contradicciones de la inclusión y la exclusión*. Buenos Aires, Argentina, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, FFyL/UBA.
- Riquelme, G.C., Herger, N. y Sassera, J. (2018) “La atención educativa de la población en Argentina en las últimas décadas: entre la distribución ilusoria, la modernización eficientista y los discursos del derecho y la inclusión”, en *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 26 N° 158, Diciembre, Arizona State University. ISSN 1068-2341.