



UNIVERSIDAD DEL ACONCAGUA

FACULTAD DE PSICOLOGÍA

LICENCIATURA EN GESTIÓN EDUCATIVA

2.009

Metas de la Ley de Financiamiento 26.075/05

Sandra Ivana Pelaytay

Metas de la ley de financiamiento educativo

RESUMEN

Esta tesina investiga la relación Estado Nacional y Provincia de Mendoza en el financiamiento educativo desde el S. XX hasta la actualidad. El marco de referencia es el Programa de Monitoreo de las Metas de la Ley de Financiamiento educativo elaborado por el Área de Política Educativa de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento).

Para ello, se realiza una cronología de los antecedentes históricos de la Ley Nacional de Educación y un abordaje cuantitativo de las metas educativas en cuadros estadísticos y convenios, evaluando el compromiso asumido en el Art., 2º de la Ley de Financiamiento Educativo, en particular el Inc. E “Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema”.

Una revisión en publicaciones especializadas del concepto ampliado de educación elaborado en Jomtiem, constata los signos de retroceso en su aplicación e incumplimiento del programa, particularmente lo referido al analfabetismo. Sin embargo, el Convenio Bilateral con la Provincia de Mendoza actualiza la redacción de la meta objetiva de la educación de jóvenes y adultos. La comparación de los convenios anuales 2.005 – 2.007 respecto a dicha meta, desarrolla una perspectiva optimista.

Goals of Educative Financing Law

ABSTRACT

This dissertation discusses the educative financing relation between the National State and the province of Mendoza, since the twenty century until today. The frame of reference is the Advice Program of Educative Financing Law, drawn up for Education Politic Area of CIPPEC

For that, is maked an chronology of the historical antecedents of the Educative National Law and are entered upon quantitatively educative goals from statistical tables and agreements to evaluate the commitment into the 2º art. of the Educative Financing Law, particularly, clause E “To eradicate the illiteracy from all national territory and support all system levels of the adult and young people education”

The reviewing of the wider sense education concept drawn up at Jomtien in specialist publications, verifies the certain signs of non-fulfilment and of retrogression in the application of the program, particularly the literacy. What ever, the Bilateral Agreement respective to Mendoza province republishes the objective goal relating to the adult and young people education.

Some optimistic perspectives develop the comparative tables between 2.005 - 2.007 annual recurrence agreements

<u>Índice</u>	<u>página</u>
Resumen	4
Introducción	7
Objetivo general	9
Objetivos específicos	10
Método	10
Tipo de estudio o diseño	11
Primer Capítulo	12
1.1 Breve referencia a la situación de la educación latinoamericana y Argentina en el concierto de las naciones	13
1.2 Definición de conceptos	15
1.3 Antecedentes socio - históricos, políticos y legislativos de las políticas educativas de nuestro país en relación al financiamiento	19
1.3.1 Ley Federal de Educación	23
1.3.2 Pacto Federal Educativo	25
1.3.3 Ley de Educación Nacional	25
1.3.4 Ley 26075 de Financiamiento Educativo	
1.3.4.1 Proceso de Implementación de la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (LFE)	28
Segundo capítulo	35
2.1. Breve caracterización del sector educativo en Argentina	36
2.2. Relación Nación-Provincia. Responsabilidad concurrente y concertada para el financiamiento de la educación.	
Análisis de la relación actual	38
2.3. El Financiamiento de la Educación a partir de la Ley 26.07541	
2.3.1 Análisis del articulado de la ley	44
2.4 Criterios generales de distribución de los recursos nación – provincias	45

2.4.1 Financiamiento nacional	47
2.4. 2 Financiamiento provincial	48
2.5 Instrumentos, mecanismos y operatorias innovadoras respecto a otras leyes educativas anteriores	50
2.6 Algunas reflexiones, interrogantes y temas abiertos a la discusión	51
Tercer Capítulo	53
3.1. Introducción	54
3.1.1 Definiciones de conceptos	57
3.1.2 Criterios para contextualizar el término alfabetización	61
3.2 Antecedentes legales de la educación de jóvenes y adultos en Mendoza	64
3.2.1 Orientaciones internacionales	64
3.2.2 Las experiencias de políticas educativas nacionales relacionadas con la alfabetización de jóvenes y adultos	70
3.3 Breve referencia al sentido y alcance de la Alfabetización en la provincia de Mendoza	72
3.4 Algunas reflexiones acerca del uso del término alfabetización en los documentos internacionales, nacionales y provinciales	75
3.5 Análisis de la relación Nación-Provincia para el financiamiento de la educación respecto a la meta E: “Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema” en el período 2005-2007	78
3.5.1. Los datos	81
3.6 Resultados	93
3.7 Discusión	97
Referencias bibliográficas	105

Introducción

Investigar la relación Estado Nacional y Provincia de Mendoza en el marco de la responsabilidad concurrente y concertada a partir de la Ley de Financiamiento Educativo permite conocer las dimensiones del financiamiento que condicionan el derecho a la educación de las generaciones presentes y futuras de los mendocinos; describir y analizar esas dimensiones del financiamiento provincial, para comprender el contexto y el grado de cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo, N° 26.075., respecto de su Art. 2º y determinados incisos, es el objetivo central de la presente tesina.

Se introduce este tema de investigación con una breve referencia a la situación latinoamericana y Argentina en el concierto de las naciones y una definición de conceptos económicos para explicar la direccionalidad de las políticas educativas.

Luego, en el primer capítulo se precisan los conceptos de federalismo, descentralización, responsabilidad concurrente, y concertada, equidad, diversidad, igualdad, leyes de última generación y conceptos económicos de acuerdo con la perspectiva desde la que se aborda el sistema educativo.

En otro apartado de este primer capítulo, se desarrollan los antecedentes socio - históricos, políticos y legislativos de las políticas educativas de nuestro país en relación al financiamiento, con una breve cronología de las leyes de subvenciones, Ley 1420, La Ley Láinez, Leyes de Transferencia, las conclusiones del Pacto Federal Educativo, Ley Federal de Educación y Ley de Educación Nacional. Se rescata en el último apartado de

este primer capítulo, el proceso de implementación de la Ley de financiamiento educativo, detallando los mecanismos e instrumentos construidos en la articulación Nación-Provincias, como contexto histórico de la meta analizada.

El capítulo segundo estudia la relación Nación-Provincia, la responsabilidad concurrente y concertada de las políticas de financiamiento de la educación y el respectivo análisis de la relación actual, teniendo en cuenta las metas planteadas por la Ley de Financiamiento Educativo 26075/05, las bases constitucionales inherentes, convenios, acuerdos bilaterales e informes del CIPPEC, preferentemente.

Finalmente, en el tercer capítulo, se desarrollan los conceptos relacionados con una meta específica : el Inc., del Art., 2º de la Ley de Financiamiento Educativo, “Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema”; y se analizan : las dimensiones del financiamiento educativo de la provincia de Mendoza respecto a la meta provincial : “Expansión de la alfabetización” Jóvenes y Adultos, el estado de avance financiero en relación a la misma en el periodo 2005 – 2007, y las acciones pendientes para cumplir en el año 2010 el compromiso asumido en relación al antedicho inciso, en las metas objetivas del Convenio Bilateral respectivo.

Las preguntas que enmarcan la investigación de los dos primeros capítulos son: ¿Cómo es la responsabilidad concurrente y concertada entre Nación y Provincia de Mendoza establecida en la LFE 26.075?

¿Qué acciones se han concretado desde el año 2005 hasta el año 2007 en relación con los objetivos del artículo 2º de la LFE 26.075?

Las preguntas que guían la búsqueda en el tercer capítulo son:

¿Qué acciones se han concretado desde el año 2005 hasta el año 2007 en la Provincia de Mendoza establecidas en los objetivos de Ley de Financiamiento Educativo 26.075 respecto al artículo 2º inciso E “Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema”? ¿Cuál es el estado de avance desde el año 2005 hasta el año 2007 del compromiso asumido en el Convenio

Bilateral correspondiente, respecto de las metas objetivas del inciso e: “Expansión de la alfabetización en la población de jóvenes y adultos”

¿Qué brechas existen entre las acciones concretadas de un año a otro y las pendientes hasta el año 2010?

Motiva este estudio el planteamiento del problema del analfabetismo desde la perspectiva de la corresponsabilidad que asumo como alfabetizadora junto al Estado provincial, de conocer los mecanismos e instrumentos construidos en la articulación Nación-Provincias, valorar el peso de las políticas educativas y formar una opinión constructiva respecto de los esfuerzos de las personas que forman el sistema educativo al que pertenezco.

La importancia del trabajo realizado es la de poner en práctica un ejercicio de monitoreo de los compromisos asumidos democráticamente, para contribuir subjetivamente, al cumplimiento de un plan y un programa que responden a los objetivos de desarrollo humano

Objetivo general

Determinar la brecha entre Nación y Provincia de Mendoza con respecto a la responsabilidad concurrente y concertada establecida en la Ley de Financiamiento Educativo para las metas educativas hasta el año 2010.

Objetivos específicos

- a) Conocer y describir los antecedentes históricos, sociopolíticos y legislativos de las políticas educativas de nuestro país en relación al financiamiento.
- b) Indagar el sentido y alcances de la alfabetización en la Ley de Financiamiento Educativo 26075 del año 2005.
- c) Analizar las acciones concretadas desde el año 2005 hasta el año 2007 y las acciones pendientes hasta el año 2010 en relación con el inc. E del Art. 2º de la Ley de Financiamiento Educativo: “Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema”,

Método

En este trabajo se emplea como apoyo la investigación de tipo documental para una revisión de los antecedentes históricos de cómo se fue dando la responsabilidad concurrente y concertada entre el Estado Nacional y Provincial. Se redacta una cronología de los procesos políticos y las leyes que surgieron de acuerdo con la ideología dominante: leyes de subvenciones, Ley 1420, Ley Lainez, leyes de transferencia, Ley Federal, Pacto Federal (Ley 24856), surgiendo así el rol del Estado en relación a las provincias: intervención directa, indirecta o concurrente y concertada del financiamiento.

Se suma además el análisis de la Ley de Financiamiento Educativo como el instrumento que rige actualmente la relación Nación - Provincia y las metas que propone en el período 2005 – 2010

Posteriormente, se procede con un análisis estadístico de la información relevada en los organismos de gobierno provincial y nacional a través del cual se obtiene la lectura de los indicadores.

Por último, la interpretación de los datos obtenidos, revelará la brecha existente entre las acciones concretadas desde el año 2005 hasta el año 2007 y las acciones pendientes hasta el año 2010 en relación al Inc., del artículo 2º de la Ley de Financiamiento Educativo: " Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.", y las metas provinciales respecto de dicho inciso : "Expansión de la alfabetización de jóvenes y adultos".

Tipo de estudio o diseño

El diseño de investigación que se realizará es de tipo no experimental, longitudinal, descriptivo, exploratorio en el que se observarán los datos tal y como han sucedido en la realidad, no se construirá ninguna situación ni se hará manipulación de ninguna variable.

Se trabajará en el análisis de las variables propuestas para cada artículo e inciso del Acta Complementaria "Metas 2008", correspondiendo la presente tesina a los indicadores directos de las metas objetivas de los Convenios referidos al Art. 2 inciso E de la Ley de Financiamiento Educativo "Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema".

Primer Capítulo

1. 1. Breve referencia a la situación de la educación latinoamericana y Argentina en el concierto de las naciones

Los Objetivos de Desarrollo contenidos en la Declaración del Milenio constituyen un marco de referencia obligado a escala internacional a efectos de evaluar en qué medida nuestro mundo se encuentra avanzando hacia el logro de condiciones de vida ajustadas a las legítimas aspiraciones que cada ciudadano puede tener a inicios del siglo XXI.

El establecimiento de estos objetivos es el resultado de un largo período en el que el sistema de la Naciones Unidas ha venido promoviendo el encuentro de los dirigentes mundiales a efectos de establecer compromisos claros y explícitos con el desarrollo humano en diversos ámbitos.

Sin duda, el derecho humano fundamental de acceder a la educación no podía estar al margen de estas aspiraciones. Así, los Objetivos de Desarrollo del Milenio recogen la necesidad de garantizar al año 2015 la conclusión de la educación primaria a todos los niños y niñas de nuestro planeta.

Este objetivo se basa en el trabajo de la década anterior, en el que la iniciativa de Educación para Todos¹ fue lanzada buscando la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de toda la población y que plantea la necesidad de lograr diversos objetivos hacia el año 2015, uno de los cuales es la conclusión universal de la educación primaria de calidad.²

¹ Conferencia Internacional sobre Educación para Todos celebrada en 1990 en Jomtien, Tailandia Conferencia Mundial sobre Educación para Todos -1990- **Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990 ratificada en la Conferencia Mundial de Dakar en el año 2000** (Foro Mundial de Educación -2000- Marco de Acción de Dakar).

² Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe OREALC/UNESCO **La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿ESTAMOS REALMENTE TAN CERCA?** Santiago Informe Regional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio Vinculados a la Educación octubre 2004.

En la Segunda Cumbre de las Américas (Chile, abril de 1998), los Jefes de Estado y Gobierno adoptaron un Plan de Acción en Educación. Este plan contempla como objetivos generales para la región que para el año 2010 se asegure que:

1. el 100 por ciento de los menores concluyan la educación primaria de calidad;
2. que, por lo menos, el 75 por ciento de los jóvenes tenga acceso a la educación secundaria de calidad, con porcentajes cada vez mayores de jóvenes que terminan sus estudios secundarios;
3. existan oportunidades de educación a lo largo de la vida para la población en general.³

⁴Cuatro marcos internacionales caracterizan el complejo contexto de la Alfabetización y la educación Básica en la actualidad:

El marco de Acción de Dakar

El Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización

La Iniciativa para Facultar Mediante la Alfabetización (LIFE)

Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos

V Conferencia Internacional de Educación de las Personas Adultas (1997)

La iniciativa de Dakar (2000)

Los objetivos de Desarrollo del Milenio (2000)

Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC, 2002)

La alfabetización de jóvenes y adultos ha sido desatendida en las dos últimas décadas, en las agendas nacionales e internacionales para la educación. Las metas de la Educación para Todos (Jomtien, 1990 y Dakar, 2000) terminaron centrándose, en la práctica, en niños y niñas, y en la educación escolar. Las Metas del Milenio para el Desarrollo (2000-2015) ni

³ (PRIE) *Informe Regional Proyecto Regional de Indicadores Educativos ALCANZANDO LAS METAS EDUCATIVAS* Santiago de Chile, agosto de 2003

⁴ Ma. De Lourdes A de Lourdes Aravedo Reséndiz “**La alfabetización como un espacio de lucha y disputa de las agencias nacionales e internacionales**” Cátedra Andrés Bello por el Derecho a la educación. 25 de abril de 2.007

siquiera se ocupan de los adultos y de sus necesidades de aprendizaje.

La recomendación de no invertir en alfabetización y en educación de adultos en general, hecha por el Banco Mundial desde fines de 1980 a los gobiernos de los “países en desarrollo”, se basaba en dos argumentos: recursos escasos y necesidad de priorizar la infancia y la escuela, e ineficacia atribuida a los programas de alfabetización de adultos. No obstante, ninguno de estos argumentos es válido.

No basta con la reducción estadística del analfabetismo, es necesario garantizar el acceso y la producción de la cultura escrita así mismo, es preciso garantizar una educación básica de calidad que posibilite seguir aprendiendo y mejorar los niveles de participación de la persona.

1 .2. Definición de conceptos

Responsabilidad concurrente entre la nación y la provincia: en el sentido de que se encuentran claramente especificados los aportes que cada polo de la relación debe realizar. Además, también están especificados y desagregados los criterios de asignación de recursos por los cuales los fondos se asignarán.

La relación concertada entre la nación y la provincia es en términos de que implica un acuerdo formalizado a través de los convenios bilaterales.

Descentralización: “Para algunas concepciones se limita a la transferencia de responsabilidades de un nivel del Estado a otro”⁵. Desde otra perspectiva contribuye a adaptar las estrategias educativas a cada realidad local y no

⁵ Isuani- Filmus “La Argentina que viene”

descarta el papel fundamental del Estado en la inversión y apoyo técnico-profesional.

Según Tenti Fanfani “Todo proceso de descentralización racional debe resolver el problema del equilibrio entre la autonomía y la dependencia”⁶

Federalismo: “El federalismo es la concertación en un proyecto común pero en aras de la descentralización.”⁷

Equidad: “Se refiere a la igualdad de acceso, pero efectivo... y rendimiento en el sistema escolar”⁸Según Hopenhay y Ottone los objetivos de equidad son “entendidos como igualdad de oportunidades y compensación de las diferencias.”⁹ Apunta sobre todo a compensar las diferencias socioeconómicas porque éstas limitan las posibilidades formativas de los niños.”¹⁰

Igualdad: es necesario distinguir entre dos tipos de igualdades. “Por un lado, la igualdad jurídico-política... que hace referencia a la formulación y garantía de los mismos derechos y deberes para todos.”¹¹ “Por otro, la igualdad de oportunidades...garantía suficiente para el cumplimiento de los derechos universales, sobre todo del educativo.”¹² Esta igualdad de oportunidades es “concebida como el acceso a formas homogéneas de educación básica para todos durante la mayor cantidad de años posible.”¹³

Diversidad: “Desde el punto de vista político, implica reconocer que a través de procesos formalmente homogéneos se producen resultados heterogéneos y, a la inversa, que por obtener resultados homogéneos, en muchos casos es preciso aceptar y promover la diversidad a nivel de los procesos.”¹⁴ “Hemos comenzado a admitir que la integración nacional y la equidad social suponen eliminar la desigualdad pero no la diversidad.”¹⁵

⁶ Tenti Fanfani Emilio “La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad”. UNICEF- Argentina, Losada

⁷ Ana Lorenzo obra ya citada

⁸ Tenti- Filmus “El debate actual sobre la relación Estado, sociedad y educación”

⁹ Hopenhayn- Ottone(2.000) “El gran eslabón. Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI”Capital Federal, Fondo de cultura económica.

¹⁰ Ídem

¹¹ Bravlasky, “La agenda educativa en el cambio de siglo: sentidos, conceptos y controversias”

¹² Ídem 11

¹³ Ídem 11

¹⁴ Tedesco “Educación y Sociedad en América Latina: algunos cambios conceptuales y políticos.

¹⁵ Ídem

Algunas pautas para facilitar una mayor comprensión de las claves presupuestarias de la educación son las siguientes¹⁶:

Esfuerzo presupuestario nacional por la educación. La mejor medida que permite dimensionar el esfuerzo que realiza el gobierno nacional por la educación es la comparación de su evolución temporal. Para ello es preciso priorizar el criterio de medición del porcentaje del total del presupuesto nacional asignado a Educación en comparación con años anteriores. Ese dato es el que mejor resume el esfuerzo que realiza el gobierno nacional por la educación en comparación con el resto del gasto de la administración pública nacional, reflejando las prioridades políticas del gobierno. Como datos complementarios, es importante tener en cuenta el porcentaje que esos recursos educativos representan frente al Producto Bruto Interno (PBI), una medida que permite a su vez incorporar otras dimensiones de la economía que no refieran solamente al gasto estatal y establecer comparaciones internacionales.

Distribución de los recursos educativos nacionales. Una segunda dimensión de análisis es la referida a la distribución de los recursos que se asignan a la educación en el ámbito nacional. Para ello es preciso observar la evolución temporal del porcentaje de recursos asignados a cada uno de los principales ítems presupuestarios: universidades (que representa aproximadamente el 50% de los recursos educativos nacionales), salarios docentes, políticas compensatorias, capacitación docente, entre otras grandes cuestiones. A su vez, es clave observar el reparto de los recursos nacionales por alumno por provincia, observando los criterios priorizados para realizar esas asignaciones (véase CIPPEC 2006).

Esfuerzo presupuestario provincial por la educación. El principal capítulo del monitoreo de los presupuestos educativos es el referido a las provincias, dado que en ese nivel de gobierno se asignan aproximadamente el 75% de los recursos del sistema educativo. En este caso, los criterios de análisis deben incluir no sólo la evolución temporal sino la comparación con el resto de las

¹⁶ CIPPEC **Desafío del Derecho a la Educación en Argentina Un dispositivo analítico para la acción**, Axel Rivas Verona Batiuk, Claudia Composto, Florencia Mezzadra, Martín Scasso, Cecilia Veleda y Alejandro Vera. 2007

provincias. La medición del esfuerzo presupuestario por la educación debe tener en cuenta tres indicadores complementarios (véase Morduchowicz 2002): (a) el porcentaje del presupuesto asignado a Educación, como principal indicador comparativo entre las provincias, que mide la prioridad de la educación en la comparación con el resto del gasto público, (b) el gasto por alumno, que muestra la cantidad de recursos estatales efectivamente asignados a la Educación divididos por la cantidad de alumnos (lo cual permite comparar provincias con poblaciones de diversa envergadura), (c) el gasto por alumno en relación con los recursos fiscales por habitante, una medida más compleja que permite considerar el esfuerzo realizado por la educación según la cantidad de fondos que tiene el Estado por habitante.

Distribución de los recursos educativos provinciales. Dentro de las provincias, la amplia mayoría del presupuesto educativo se asigna para pagar los salarios docentes. Sin embargo, es posible avanzar en distintas comparaciones referidas a la distribución y uso de los recursos por provincia. Para ello se recomienda observar en las partidas presupuestarias: (a) el porcentaje de los recursos educativos asignados al sector privado como subsidios para el pago de salarios, que puede ser comparado con otras provincias tomando en cuenta el porcentaje de alumnos que asisten al sector privado; (b) el porcentaje de los recursos asignados a pagar salarios y a otras categorías presupuestarias, como las obras de infraestructura, o los programas asistenciales; (c) el porcentaje de recursos asignados a cada nivel educativo, en comparación con otras provincias y en relación con la cantidad de alumnos que asiste a cada nivel y la prioridad política asignada a ellos.

Eficiencia en el uso de los recursos. El análisis de la efectiva asignación de los recursos educativos, es decir si realmente se usan de la manera presupuestada, es otra de las claves para realizar un monitoreo del presupuesto educativo. En esta dirección, en el nivel local o provincial pueden detectarse anomalías en la asignación de recursos de distintas maneras: revisando las nóminas de salarios y subsidios y cotejando si efectivamente se trata de docentes e instituciones existentes; analizando los pliegos de las licitaciones públicas para las obras educativas; o monitoreando los procesos de

compras de los Ministerios de Educación, entre otros mecanismos de transparencia y control ciudadano.

Dimensiones del financiamiento educativo Las dimensiones del financiamiento que condicionan el derecho a la educación son tres: las políticas económicas, las políticas fiscales y las políticas presupuestarias de la educación. En primer término, las políticas económicas se vinculan de forma directa con la estructura social y económica ya que se refieren a las definiciones fundamentalmente estatales que reflejan, responden e intentan modificar la estructura social y económica de nuestro país. Un segundo nivel corresponde a las políticas fiscales referido a la distribución de las funciones de recaudación y uso de los recursos estatales, tanto a nivel nacional como provincial y municipal. Una tercera dimensión es la referida a las políticas presupuestarias de la educación, es decir, fundamentalmente la asignación y distribución de recursos.

1. 3. Antecedentes socio - históricos, políticos y legislativos de las políticas educativas de nuestro país en relación al financiamiento

A lo largo de la historia de la educación argentina podemos observar la constante tensión entre unidad- federalismo, centralización-descentralización. Esta tensión afecta directamente al financiamiento educativo y el papel que con respecto a él han jugado el gobierno nacional y el provincial. En lo que se refiere al plano de la acción Norma Paviglianiti hace referencia a la tradicional polémica en materia de educación primaria “donde se discute si es una acción

exclusiva de las provincias o si corresponde acción concurrente del gobierno nacional, tanto directa como indirecta.”¹⁷

En la historia del sistema educativo han funcionado según esta autora casi todas las variantes de acción exclusiva y de acción concurrente de la Nación en las jurisdicciones provinciales.

- Desde 1853 a 1905 se da una acción directa exclusiva de las provincias y acción indirecta del Estado Nacional a través de numerosas Leyes de Subvenciones que brindaban subsidios nacionales a provincias para el sostenimiento de la educación primaria. Estos subsidios eran dados por el gobierno nacional a las provincias como ayuda transitoria para la promoción de la educación común. Para que las provincias recibieran estos subsidios debían cumplir ciertos requisitos y además el destino de los fondos era controlado por la Nación.

Tanto los que apoyaban el sistema como los que se oponían no cuestionaban el apoyo del gobierno nacional a las provincias sino la metodología empleada.

El objetivo de estas leyes era afirmar el federalismo apoyando a las provincias para que pudieran cumplir su mandato constitucional.

- Desde 1905 a partir de la Ley Lainez, se da una acción directa de la Nación en las provincias que lo solicitaran. Esta ley rigió hasta 1970, a partir de allí no se crearon más establecimientos nacionales pero continuaron funcionando los existentes. Esta ley se aplicaba en aquellas provincias que lo solicitaran y a través de ellas la Nación apoyaba a las escuelas rurales y aquellas que se encontraran en zonas de mayor analfabetismo.

“El sistema educativo adolecía de un centralismo rígido con “bloqueo” de burocracia y reglamentarismo”¹⁸

- En 1916 Mendoza sancionó su constitución y en el artículo 212 Inc. 8 estableció: “La enseñanza pública y su dirección y administración, será costeadada con las rentas propias de la administración escolar y con el 20% de las rentas generales de la provincia como mínimo y con el producto de las subvenciones nacionales que corresponda. La ley determinará los recursos que

¹⁷ Paviglianiti Norma, “Diagnóstico de la administración central de la educación”

¹⁸ Alberguchi, “Educación y Estado”

se asignen para la formación del tanto por ciento con que debe concurrir la Provincia, prefiriendo las de carácter más permanente¹⁹,

- Entre 1961 y 1962 aparece la Ley de Presupuesto Nacional, "en las que se daba la posibilidad de convenir con los gobiernos provinciales el traspaso de los servicios nacionales que se prestaran en sus respectivas jurisdicciones."²⁰

Mendoza se encontró entre el grupo de provincias que demoraron la ratificación y por lo tanto el Poder Ejecutivo Nacional, en 1962, dispuso por decreto y en forma unilateral realizar la transferencia de todos los establecimientos del Consejo Nacional de Educación que se encontraran en territorios provinciales. Debido a la destitución de Frondizi la transferencia no se efectivizó y se derogó la medida.

- La política de transferencia del período 1968-1970: "... la transferencia de los servicios nacionales se hacía a solicitud de las provincias, respetando y atendiendo las circunstancias especiales de cada una..."²¹ Las provincias requirieron tratativas especiales de las previsiones presupuestarias y la modificación de los regímenes de coparticipación federal. Las normas dictadas no fueron aceptadas por nuestra provincia. En 1970 se deroga la Ley Lainez por la Ley 18586 por la cual la Nación no creó nuevos establecimientos en territorios provinciales. Dos años después se crea el Consejo Federal de Educación, ámbito donde se discutirán los temas educativos.

- Desde 1978 se da una acción directa casi exclusivamente a cargo de las provincias por transferencia de las escuelas creadas por la Ley Lainez. Sólo queda a cargo de la Nación una mínima parte del servicio.

Este proceso de transferencia culmina con el papel del Estado Nacional como prestador significativo de la educación básica.

Si bien los argumentos que justificaban la descentralización hablaban de lograr a través de ella mayor eficiencia y calidad del servicio educativo el objetivo que yacía detrás era el de disminuir el peso que en el presupuesto

¹⁹ CIPPEC Presentación N° 3 Anexo

²⁰ Alberguchi

²¹ Íbidem 18

nacional significaba la educación básica. Para lograr este fin se sanciona las leyes 21.808 y 21810.

“En materia de educación media y superior se admite la acción concurrente, ya que no hay cláusulas constitucionales que prohíban ni a la Nación ni a las Provincias ejercer actividades en materia de educación pública.”²²

Este breve recorrido nos permite observar que el gobierno nacional impuso las transferencias por medio de convenios obligatorios. Las provincias debieron hacerse cargo del financiamiento de las escuelas transferidas sin ayuda del gobierno de la nación y sin que éste estableciera claramente cuál iba a ser su función de aquí en más.

No quedando escuelas para supervisar desaparece el Consejo Nacional de Educación, después de haber guiado la educación primaria de casi todo el país durante aproximadamente un siglo.

A fines de los 80 nos encontramos con una debilidad política e institucional del Estado Nacional para orientar la educación del país. Esto se refleja en la incapacidad de formulación y desarrollo de políticas educativas y la indefinición sobre el financiamiento educativo.

En 1984 a través de la Ley 23114 se convoca al Congreso Pedagógico Nacional. Este congreso inaugura una metodología de concertación, la cual permite “...superar la concepción según la cual la educación es responsabilidad de un solo sector...”²³ La concertación no es sinónimo de uniformidad sino que a través de ella se intenta llegar a un acuerdo a través de negociaciones.

En este Congreso todos coinciden en la ausencia de un proyecto nacional y popular y la vigencia de un modelo dependiente, verticalista y centralista. Preocupan también las consecuencias de este modelo, como los desequilibrios regionales que la descentralización causó.

²² Ibidem 18

²³ Tedesco Juan Carlos “El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna”, Bs. As, Aique

En lo que se refiere al financiamiento, en el CONPE se propone que el presupuesto para educación no sea inferior al 25% del presupuesto nacional o provincial.

1.3 .1. Ley Federal de Educación

A partir del año 1991 se inicia un proceso de reforma en la educación argentina. La reforma propuesta dio lugar a una nueva organización para el sistema educativo argentino. Los cambios se evidenciaron en dos niveles: “el primero, se refiere al plano más general de la Política Educativa y se expresa en la modificación producida en la legislación que regula y norma la actividad en el sector. El segundo, corresponde al proceso de transformación curricular.”²⁴

En lo que se refiere al cambio en la legislación hay que hacer “referencia a la Ley Federal de Educación (24.195); a las leyes de transferencia de servicios educativos de nivel medio y superior no universitario de la nación a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (24.049, 24.061 y Decreto 964/92); y finalmente, a la Ley de Educación Superior que incluye todo el sistema terciario tanto de gestión pública como privada (24.521)”²⁵

Esta ley intenta crear un concepto de unidad del sistema educativo descentralizado. Otra vez los argumentos que apoyan la descentralización hacen referencia a la necesidad de dar respuesta a las necesidades regionales.

²⁴ (Braslavsky, 1998)

²⁵ Ídem

Dentro del marco legal, la Ley Federal de Educación N° 24.195 de 1.993 define al Estado Nacional, las provincias y la (entonces) Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires como GARANTES del Sistema Educativo Nacional.

Si bien el Estado nacional es responsable de fijar los lineamientos de la política educativa, el gobierno y la administración del sistema son una responsabilidad concurrente y concertada del poder ejecutivo nacional, de los poderes ejecutivos de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Se define al Ministerio de Cultura y Educación en representación del Estado Nacional y el Consejo Federal de Cultura y Educación, en representación de los estados provinciales, como responsables del proceso de concertación de acuerdos.

Se designa como ámbito de coordinación y concertación del Sistema Nacional de Educación al Consejo Federal de Cultura y Educación.

En lo que respecta al financiamiento varios artículos aclaran el papel del Estado Provincial y del Estado Nacional. En el artículo 60º, que se encuentra en el título XI: Financiamiento, se establece que la inversión en el sistema educativo por parte del Estado es prioritaria y se atenderán con los recursos que ambos gobiernos determinen.

En el artículo 61º se fija como objetivo duplicar gradualmente la inversión pública consolidada total como mínimo a razón del 20% anual a partir del presupuesto 1993 o se considerará un incremento del 50 % en el porcentaje del PBI (6%).

El artículo 63º compromete a las provincias y al Estado Nacional a incrementar el presupuesto educativo anual vía Pacto Federal Educativo. En el inciso b) de dicho artículo establece que este pacto fijará también el aporte que el Estado Nacional hará para el cumplimiento de las nuevas obligaciones que surgen de esta ley. En su Art. 64º se aclara que el Estado Nacional no es un prestador de servicios educativos, sino un financiador de proyectos innovadores y compensatorios.

Podemos observar en estos artículos que el Estado Nacional no centraliza en él las responsabilidades que atañen al financiamiento sino que las

comparte con las jurisdicciones provinciales. Como se dijo anteriormente es una responsabilidad concurrente porque ambos, Estado Nacional y Estado Provincial, asisten al financiamiento; y concertada porque se llega al acuerdo a través de negociaciones.

1.3.2. Pacto Federal Educativo

En 1997 se convirtió en ley 24856. Este pacto establece como fuente de financiamiento los presupuestos nacional y provincial, y los aportes de los organismos internacionales de financiamiento.

El gobierno nacional se compromete a invertir en infraestructura, equipamiento y capacitación docente. Además deberá destinar recursos para la erradicación de escuelas precarias y políticas compensatorias.

Las jurisdicciones provinciales se comprometen a financiar el 20% de las inversiones que realice la Nación, y a reinvertir en el sistema educativo los ahorros resultantes de las mejoras en la eficacia del gasto escolar.

Este pacto surge del acuerdo Nación – jurisdicciones. El Estado aparece como prestador y se manifiesta una gradualidad.

1.3.3. Ley de Educación Nacional

La Ley de Educación Nacional sancionada y promulgada en el 2006

establece en su artículo 12 que los responsables de la financiación del Sistema Educativo Nacional son de manera, concertada y concurrente, el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Estado Nacional financia las Universidades Nacionales.

Atribuye a las provincias la responsabilidad de financiar el sistema educativo en su jurisdicción, según sus particularidades sociales, económicas y culturales.

En su artículo 9º establece que el Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional. Además se compromete a elevar el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al 6% del PIB, cumplidas las metas de la ley 26.075(Ley de Financiamiento Educativo).

Vuelven a aparecer aquí los conceptos de concertación y concurrencia que intentan dar un marco de descentralización y federalismo a la ley.

1.3.4. Ley 26075 de Financiamiento Educativo

La ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo, sancionada en diciembre del 2005 y promulgada en enero del 2006 en un contexto de avances en la legislación educativa argentina, constituye una norma fundamental para el fortalecimiento de la educación. Es anterior a la Ley de Educación Nacional y ésta en su texto la menciona como referente en lo que respecta a financiamiento. Su relevancia radica en que establece un aumento progresivo de la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología por parte del gobierno nacional y de las jurisdicciones provinciales a partir de objetivos evaluables que especifican las prioridades de inversión de esos recursos.

La ley de financiamiento persigue objetivos de dos tipos: por un lado de financiamiento o de inversión y por otros educativos.

Los primeros apuntan a incrementar gradualmente el presupuesto, desde el 2006, hasta alcanzar en el 2010 una inversión equivalente al 6% del PIB. Llach destaca que esta meta es inferior a la propuesta por la Ley Federal de Educación, porque el 6% lo distribuye entre educación, ciencia y tecnología, en cambio la Ley Federal establecía el mismo porcentaje pero sólo para educación. Pero ya en el año 2006, la meta del 4.7 % fijada en la Ley de Financiamiento Educativo fue superada por la inversión en educación efectiva, que alcanzó el 5 % del PBI. En ese sentido los investigadores del CIPPEC - Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento - resaltan que la Ley de Educación Nacional ya aumentó la inversión programada por la Ley de Financiamiento Educativo, al establecer que a partir de 2010 el 6 % del PBI deberá destinarse sólo a Educación, mientras el gasto en Ciencia y Tecnología deberá sumarse aparte.

Los objetivos educativos intentan garantizar la inclusión y permanencia escolar en niños, niñas y jóvenes que viven por debajo de la línea de la pobreza, erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.

El 29 de mayo de 2006, mediante el decreto N° 677/06 del Poder Ejecutivo Nacional, se creó en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT), la Subsecretaría de Planeamiento Educativo (SSPE). El propósito de este organismo es garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (LFE).

Las responsabilidades que se le asignan a esta área sólo han podido realizarse mediante un esfuerzo conjunto de la Nación y las provincias, las cuales han efectuado un trabajo articulado tanto en lo referido a la creación de instrumentos y metodologías como a la elaboración de documentos que dan cumplimiento a la mencionada Ley. Estas responsabilidades son:

- 1 Participar en el proceso de confección de los Convenios Bilaterales y las Actas Compromiso y Complementarias Anuales donde se acuerdan metas específicas entre la Nación - provincias que dan cumplimiento a la LFE, a ser firmadas por los Gobernadores provinciales y el Ministro de Educación Nacional.

- 2 Efectuar acciones conjuntas de monitoreo de los Convenios Bilaterales y de sus Actas Complementarias Anuales, con las jurisdicciones correspondientes.
- 3 Propiciar la discusión acerca de la metodología de planeamiento y monitoreo de las acciones educativas acordadas bilateralmente.
- 4 Contribuir al fortalecimiento de las áreas de planeamiento de las jurisdicciones provinciales.
- 5 Generar y difundir información sobre la implementación de la L de FE.

El proceso de elaboración de los Convenios Bilaterales se constituye en facilitador de un planeamiento estratégico inicial y obliga al ejercicio periódico de tomar medidas anticipatorias para su implementación en los próximos años. En este sentido, los Convenios Bilaterales y las Actas de Monitoreo son considerados herramientas que permiten efectuar una planificación y seguimiento de las políticas educativas a corto y mediano plazo.

Durante el año 2006 se firmaron Convenios Bilaterales con los gobernadores de cada una de las 23 provincias y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dando cumplimiento al Art. 12 de la Ley de FE, en los que se acordaron las metas y acciones educativas así como las metas financieras de la ley.

1.3.4.1 Proceso de implementación de la Ley Nº 26.075 de Financiamiento Educativo (LFE)²⁶

A casi dos años de la promulgación de esta norma, se concreta el

²⁶Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología Secretaría de Educación Subsecretaría de Planeamiento Educativo **Proceso de implementación de la Ley nº 26.075 de financiamiento educativo (LFE)** - Elaboración y monitoreo de Convenios Bilaterales -Octubre 2007

objetivo de difundir su proceso de implementación, detallando los mecanismos e instrumentos construidos en la articulación Nación-Provincias.

La Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo constituye, para la Nación y las Provincias, el desafío de iniciar un proceso de implementación que dé cumplimiento a lo establecido por esta norma. Para coordinar el proceso de implementación, mediante el Decreto 677/2006 del 29/5/2006, se crea la Subsecretaría de Planeamiento Educativo (SSPE) en la órbita de la Secretaría de Educación del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. La creación de esta nueva área da cuenta de la prioridad que constituye para la actual gestión la implementación de mecanismos que garanticen el cumplimiento de la Ley de Financiamiento. También, la centralidad de la recuperación del Planeamiento Educativo, considerado una herramienta fundamental para la transformación de la educación, dado que contribuye a la determinación de las acciones necesarias para la formulación y viabilidad de las políticas.

El decreto de creación de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo establece doce objetivos que direccionan las acciones bajo su responsabilidad. De esos doce objetivos, los primeros cinco refieren específicamente a la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo, constituyendo como principal desafío para esta Subsecretaría, el cumplimiento de los objetivos educativos de la ley, así como de las metas asociadas a la inversión al final del período (2010).

Entre las responsabilidades principales en la etapa de creación de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo se encontraba la de dar inicio al proceso de articulación con las jurisdicciones provinciales, para desarrollar acuerdos en el marco del cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo. Era necesario organizar el trabajo en un nivel técnico-operativo, desarrollar una metodología y elaborar instrumentos que permitiesen tanto esos acuerdos, así como, medir los avances en el cumplimiento de los objetivos de la Ley N° 26.075.

- **Elaboración de los Convenios Bilaterales**

La Ley de Financiamiento indica, en su Art. 12º, que los acuerdos establecidos entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las

provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben quedar plasmados en la firma de convenios bilaterales y establece algunas indicaciones para la elaboración de los mismos:

Durante la primera etapa de este proceso, primer semestre del año 2006, los funcionarios y los equipos técnicos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y de las Jurisdicciones Provinciales se abocaron a la tarea de construir los Convenios Bilaterales. Para eso, priorizaron la construcción de mecanismos que permitiesen llevarlos a cabo, en un marco de concertación que plasmara la articulación de las voluntades políticas, los objetivos y la inversión de recursos entre la Nación y las provincias. Estos acuerdos necesitaron ser traducidos en metas, acciones, indicadores y fuentes de financiamiento, constituyendo líneas de acción en el nivel de ejecución de la política educativa.

Si bien existían antecedentes de acuerdos bilaterales, los mismos eran de carácter específico para una línea de acción o para un área de inversión - capacitación o formación docente, acciones curriculares, implementación de programas para atender un nivel educativo en particular o un área como el fortalecimiento de la gestión administrativa, etc.- y se caracterizaban por la focalización en la implementación de programas o de líneas de trabajo financiadas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

A diferencia de estos antecedentes, la Ley de Financiamiento Educativo, por sus características, implicaba la construcción de otro tipo de Convenios Bilaterales, en los cuales fuera posible establecer compromisos de alcance de metas englobando todo el sistema educativo (en todas sus modalidades, ciclos y niveles), así como la garantía de inversión para cada uno de los firmantes por el período establecido por esta ley.

El Convenio Bilateral fue definido como un documento a ser firmado por el Gobernador Provincial y el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación para el año 2006, con la firma de Actas Complementarias Anuales para el período 2007-2010.

- Monitoreo de los convenios

Al igual que para el proceso de elaboración de los Convenios, el Art. 12º de la Ley de Financiamiento Educativo, citado con anterioridad en este mismo documento, dispone que la Nación y las provincias deberán establecer los mecanismos de evaluación destinados a verificar la correcta asignación de los recursos.

En el último trimestre de 2006 ya se había avanzado en el proceso de firma de los Convenios Bilaterales en los que se establecían los indicadores para el monitoreo y evaluación de los resultados, a fin de garantizar la implementación de la Ley.

Para dar continuidad a este proceso, fue necesario acordar un procedimiento que permitiera dar cuenta del grado de avance con respecto al logro de las metas oportunamente establecidas y de las dificultades identificadas; y que, asimismo, sirviera de base para la definición de las Actas Complementarias 2007 a los Convenios Bilaterales. Para ello, el equipo de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo diseñó un nuevo instrumento de planeamiento, que fue denominado Acta de Monitoreo de los Convenios Bilaterales 2006. Este instrumento fue testeado inicialmente con algunas jurisdicciones provinciales (Catamarca y Entre Ríos), que contribuyeron en su elaboración.

El propósito del monitoreo era producir información para dar cuenta del grado de avance de las metas y resultados acordados en los Convenios Bilaterales, que también fuera de utilidad para el fortalecimiento de las capacidades de las unidades de planeamiento o similares de las jurisdicciones, para la producción de insumos relacionados con las líneas prioritarias de la política educativa jurisdiccional y nacional.

A partir de la experiencia desarrollada con los convenios bilaterales, la estrategia de un espacio de intercambio con la forma de Seminario-Taller, fue también utilizada para la realización de la Guía para la elaboración del Acta de Monitoreo del Convenio Bilateral Nación-Provincia 2006.

El 20 de febrero del 2007 se realizó en la sede del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, ubicada en la Ciudad Autónoma de Buenos

Aires, el Seminario-Taller “Construcción, Formulación y Monitoreo de los Convenios Bilaterales que den cumplimiento al Art.12º de la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo”. Del mismo participaron 53 representantes -con perfiles técnico-políticos- de veintitrés (23) jurisdicciones provinciales y doce (12) representantes del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (de la Secretaría de Educación, de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, de la Subsecretaría de Equidad y Calidad, de la Dirección de Gestión Curricular y Formación Docente, de la Coordinación General de Costos del Sistema Educativo y de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa).

Durante los primeros meses de 2007, y paralelamente a la elaboración de las acciones previstas para el 2007, los equipos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y de las Jurisdicciones trabajaron en forma conjunta para la construcción de las Actas de Monitoreo.

- Compromisos Anticipatorios a los Convenios Bilaterales

A partir de noviembre de 2006 fueron incluidas dentro de las acciones de planeamiento, en el marco del proceso de implementación de la Ley de Financiamiento Educativo y con el objeto de acordar acciones específicas orientadas al fortalecimiento de la Educación Rural, la elaboración de acuerdos anticipatorios a la firma de las Actas Complementarias a los Convenios Bilaterales 2007.

En estos acuerdos, la Nación y las Jurisdicciones asumieron el compromiso de incluir en el Acta Complementaria Anual 2007/Convenio Bilateral, acciones e inversiones específicas para la Educación Rural, así se inaugura esta nueva práctica, en el marco del impulso dado por la Ley N° 26.206 de Educación Nacional a esta modalidad educativa

- Actores participantes en el proceso

En todo este proceso colectivo de implementación de la Ley de Financiamiento Educativo participaron numerosos actores pertenecientes al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, así como a cada Jurisdicción provincial e inclusive, se destaca la participación relevante de algunos actores

externos al sistema educativo. A continuación se realiza un detalle de los actores participantes en las distintas etapas del proceso:

Al interior del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología participaron:

- Etapa de diseño de pautas metodológicas: equipo técnico de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, equipos técnicos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), la Coordinación General de Costos del Sistema Educativo (CGCSE), la Subsecretaría de Equidad y Calidad (con la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente y el área de Gestión de Planes y Proyectos) y las sugerencias de los principales funcionarios del Ministerio Nacional (Consejo Federal de Educación, Secretaría de Educación, Subsecretaría de Coordinación Administrativa).
- Etapa de recolección de información: equipo técnico de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, equipos técnicos de las áreas, direcciones, y programas del MECYT.
- Etapa de elaboración del Convenio: equipo técnico de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo con aportes y revisiones por parte de los equipos de asesores y funcionarios de las Subsecretarías (Planeamiento, Equidad y Calidad, y Coordinación Administrativa), Secretaría de Educación y Consejo Federal.

En lo que respecta a las jurisdicciones, si bien los procesos tuvieron características particulares en cada una de ellas, los actores provinciales intervinientes en la elaboración del Convenio y su monitoreo fueron:

- Etapa de diseño de pautas metodológicas: equipo técnico del Ministro y/o Viceministro de Educación, responsables de las áreas de Planeamiento provincial.
- Etapa de recolección de información: equipo técnico del Ministro y/o Viceministro de Educación, responsables de las áreas de Planeamiento provincial, equipos técnicos de las áreas, direcciones, y programas de la jurisdicción.
- Etapa de elaboración del Convenio: equipo técnico del Ministro y/o Viceministro de Educación, responsables de las áreas de Planeamiento

provincial, equipos técnicos de las áreas, direcciones, y programas de la jurisdicción.

Por otra parte, otros actores externos al sistema educativo tuvieron amplia participación en algunas provincias:

- Etapa de revisión final del Convenio: fue mayor la participación de los Ministros y Viceministros de Hacienda y/o sus equipos de asesores, así como, en el ámbito nacional, hubo consultas por parte del Consejo Federal de Inversiones (CFI).
- Etapa de monitoreo del Convenio: las autoridades nacionales y provinciales presentaron la rendición de cuentas ante demandas de ONG, Legislaturas Nacionales y provinciales, y partidos políticos.

Segundo capítulo

2.1 Breve caracterización del sector educativo en Argentina

Durante las últimas décadas del siglo pasado y los primeros años del presente en Argentina se ha registrado una tendencia sostenida al crecimiento general de la escolarización en todos los niveles. Este incremento es particularmente notorio en las franjas de edades de 3 a 5 años (educación inicial) y de 13 a 18 años (nivel secundario).

A partir de la sanción de la Ley Nacional de Educación, la obligatoriedad llega hasta la finalización del nivel medio superior.

En la actualidad el sistema educativo en todos sus niveles no universitarios, tiene una organización federal, de manera que la responsabilidad principal por la prestación del servicio está en manos de las provincias, lo que implica una distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de la administración. En contraste, el sistema universitario es responsabilidad del gobierno nacional.

Estructura y organización del sistema educativo

La educación básica: a diez años de sancionada la Ley Federal de Educación y a unos meses de la Ley de Educación Nacional, se observa un período de transición en el cual coexisten, en muchas provincias (y aun dentro de una misma), diferentes estructuras.

Dada la atomización de modelos organizativos, la Ley de Educación Nacional, vigente a partir del 2007, se propone ordenar el sistema educativo en cuatro niveles y ocho modalidades. A su vez, se estableció que cada provincia tendrá sólo dos opciones para decidir la estructura de los niveles primario y secundario: a) una de seis años para cada uno de ellos o, b) una de siete para el primero y de cinco para el segundo.

La educación técnica: depositaria de crecientes expectativas por ser, en el marco de un desarrollo con mayores niveles de inclusión y equidad social, un factor clave para el crecimiento económico sostenido y sustentable del país, en términos regionales y locales.

La actual gestión educativa del Estado nacional comenzó a trabajar en la actualización del funcionamiento de las tradicionales escuelas técnicas y aprobar las nuevas orientaciones y perfiles a los que deberían ajustarse las instituciones que ofrecen esta modalidad de enseñanza.

La educación superior: el sistema de educación superior en la Argentina constituye un conglomerado institucional complejo y heterogéneo, conformado por establecimientos de nivel terciario no universitario y por instituciones universitarias.

El sistema de educación superior no universitario está compuesto por institutos de formación docente (ver más adelante) para los distintos niveles de enseñanza e institutos especializados de orientación técnica. Las instituciones públicas dependen en su gestión y financiamiento de los gobiernos provinciales.

La misma universidad lleva a cabo múltiples misiones o funciones, como por ejemplo enseñar, entrenar profesionales, investigar, desarrollar la cultura local y ofrecer servicios a la comunidad, al sector empresario, etc.

La formación docente: los procesos de formación de maestros y profesores comprenden dos instancias: la formación inicial o de grado, y la formación dirigida al desarrollo profesional de los docentes en ejercicio. En el país, la formación docente inicial o de grado se desarrolla en dos contextos institucionales y organizacionales diferenciados: los Institutos de Formación Docente no Universitarios dependientes de las jurisdicciones provinciales y las Universidades o Institutos Universitarios.

La formación del magisterio del nivel inicial y de EGB 1 y 2/Primaria se concentra mayoritariamente en los Institutos de Formación Docente, mientras que la formación de profesorado para la enseñanza media y polimodal recae, sobre todo, en las Universidades.

La dimensión cuantitativa del sistema educativo

En la actualidad, asisten a los niveles inicial, primario, medio y superior no universitario más de 10.500.000 alumnos distribuidos en más de 40.000 establecimientos y atendidos por más de 825.000 docentes. Para el año 2005, esa matrícula representaba alrededor del 25% de la población total. En cuanto al sistema superior universitario, en el país hay 100 instituciones universitarias a las que asisten 1.500.000 alumnos aproximadamente.

2.2. Relación Nación-Provincia. Responsabilidad concurrente y concertada para el financiamiento de la educación. Análisis de la relación actual.

Pensar los términos de la relación Nación – Provincia, en cuanto al financiamiento educativo, nos remite a la pregunta ¿en qué sentido es concurrente y cuál es el significado de la concertación?

Esta relación entre el gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se consolida a partir de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo 26.075, enmarcada ésta como parte integrante de las leyes de última generación del marco jurídico de la educación argentina.

Analizar la relación antes enunciada desde la perspectiva de la concurrencia y la concertación implica rastrear en los hitos educativos importantes, y los marcos normativos previos que dan fundamento a esta especificidad aportada por la nueva ley.

En particular, en Mendoza, la Ley de Educación Provincial y la Ley de Educación Federal se pueden comparar en el aspecto del financiamiento:

Aspecto	Ley Federal de Educación	Ley de Educación Provincial
Financiamiento	Establecido dentro del presupuesto Nacional .Previsión de la inversión pública .Formación del pacto federal de Ed. .El poder ejecutivo puede financiar programas especiales de desarrollo, partida de los servicios de asistencia y servicios educativos adicionales	.Garantiza el cumplimiento de la ley .progresiva extensión de la obligatoriedad .creación de fondos permanentes y eventuales .DGE: ordena, ajusta y descentraliza fondos .las instituciones que fabrican, producen o prestan alimentos, elementos o servicios, pueden comercializarlos

Se puede observar que ambas leyes son abiertas y proyectivas porque admiten atender de modo diversos futuros requerimientos y descentraliza fondos para ello; son programáticas porque requiere de desarrollos normativos y organizativos; y son doctrinarias porque contienen abundantes preceptos. La ley Provincial de Educación N° 6970 de 2.002 posee 174 artículos que se encuadran en las normas de la Ley de financiamiento educativo del 2005 y comparte los temas de la agenda de la Ley Federal especificándolos y recuperando las características y trayectoria de la educación mendocina.²⁷

Un hito educativo de importancia significativa en torno a la construcción de la relación concurrente y concertada entre el gobierno nacional, las provincias y la CABA fue la transferencia de los servicios educativos nacionales a la órbita provincial.

A partir de la transferencia definitiva de las instituciones educativas nacionales en 1992, la estructura del financiamiento educativo quedó más claramente a cargo de las provincias. Desde 1993 las provincias han mantenido una proporción de la inversión correspondiente al 80% del

²⁷ Juan Carlos Nievas, Lic. Cátedra Marco Jurídico y Legal del Sistema Educativo Argentino. U. Aconcagua

financiamiento educativo, frente al 20% nacional (que incluye el sistema universitario)²⁸.

Otro hito educativo de importancia es la sanción de la Ley Federal de Educación (Ley 24.195) que en el Título X Gobierno y administración en el Art. 52 establece: “El gobierno y administración del sistema educativo es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, de los poderes ejecutivos de la provincias y del de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”.

Por otra parte, es importante mencionar en este punto que la sanción de la Ley Federal de Educación (Ley 24.195) desarrolla todo un espacio, el título XI, desde Art. 60 hasta el 65, al tema del financiamiento.

En los artículos de referencia se visualizan los siguientes puntos de interés :

- Se plantea el financiamiento en términos de una inversión prioritaria del estado que deberá atenderse con el presupuesto nacional, de las provincias y de la por entonces Municipalidad de Buenos Aires.
- También se plantea un punto de partida del 4 % del PBI (base 1992) y un aumento del 50 % del porcentaje del PBI, lo que equivaldría a un aumento que alcanzaría al 6 % del PBI. Es altamente llamativo que no se mencionen plazos de cumplimiento para esta situación.
- Se menciona la formalización del Pacto Federal Educativo como instrumento de la operatoria para implementar la inversión prevista.

Estos antecedentes que configuran al financiamiento educativo, establecieron mecanismos muy genéricos y pocos elementos de control ya que quedaron expuestos al incumplimiento del segundo Pacto Federal Educativo previsto en el proceso de sanción de la misma.

Por último, La Ley de Financiamiento Educativo, N° 26.075, presenta dos tipos de metas: las educativas y las de financiamiento propiamente dichas. Los objetivos educativos expresados en el Art. 2° de la Ley. evidencian una división implícita de obligaciones por parte de la Nación y de las provincias,

²⁸ Cfr. CIPPEC - Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Presentación N° 5. El financiamiento educativo provincial. Buenos Aires. Programa de Educación – CIPPEC. Abril 2007

dada la actual estructura de gobierno de la educación. En el nivel nacional, las prioridades directas responden a las últimas dos metas, referidas a la mejora del sistema universitario y de Ciencia y Tecnología, mientras le corresponde una función de apoyo y compensación en el resto de las metas, donde las provincias tienen la principal responsabilidad por gestionar de forma directa el sistema de educación no universitario. Los objetivos financieros reflejan que la Ley de Financiamiento Educativo es superadora porque establece un dispositivo automático de asignación específica de los excedentes de la coparticipación para el sector educativo, aunque este punto no baste para garantizar el cumplimiento pleno de la meta del 6% del PBI. El contexto fiscal es determinante para el cumplimiento de este tipo de normas, por eso es necesario analizar en profundidad los datos macroeconómicos para estimar las posibilidades de cumplimiento de la Ley

2. 3 El Financiamiento de la Educación a partir de la Ley 26.075

Primera evaluación del proceso

Los días 22 y 23 de agosto del 2007 se realizó en la sede del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el “Primer Encuentro de Políticas de Planeamiento Educativo”. Participaron cincuenta y dos (52) representantes -con perfiles técnico-políticos- de veintidós (22) jurisdicciones provinciales y 21 representantes del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (de la Secretaría de Educación, de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, de la Subsecretaría de Equidad y Calidad, de la Dirección de Gestión Curricular y Formación Docente, del Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales y de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa). La apertura del evento fue realizada por el Sr. Secretario

de Educación, Lic. Juan Carlos Tedesco, mientras que el cierre estuvo a cargo del Sr. Ministro de Educación, Licenciado Daniel Filmus.

Los objetivos de este encuentro consistieron en: analizar los desafíos que implica el cumplimiento de las nuevas leyes educativas (Ley de Educación Técnico Profesional, Ley de Financiamiento Educativo y Ley de Educación Nacional), en cuanto a las necesidades de planeamiento educativo; examinar la situación actual, tanto de las jurisdicciones como de la Nación, en relación al desarrollo de procesos de planeamiento educativo; considerar acciones previsibles en el mediano plazo y observar modalidades de articulación a futuro.

En el marco de este espacio de debate sobre la relevancia y recuperación del Planeamiento Educativo fue realizada una actividad de evaluación del proceso emprendido para la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo. La evaluación incluyó la identificación de dificultades y aprendizajes en la elaboración y monitoreo de los Convenios Bilaterales. El siguiente apartado presenta las cuestiones trabajadas y debatidas en esa instancia.

Con la Ley de Financiamiento Educativo se alcanza a ver una serie de cuidados que intentan evitar la suerte que corrió el financiamiento tal como fue pensado en la Ley Federal de Educación. Esta nueva ley prevé en sus artículos 4° y 5° que el aumento de la inversión educativa requerida para alcanzar el 6% del PIB en 2010 deberá estar dividida en un 60% a cargo de las provincias y en un 40% a cargo de la nación. Éste es un esquema de financiamiento diferente al que marcó la educación durante la década de 1990.

En el siguiente cuadro estadístico se observa que, ya desde 2005 comenzó a aumentar la participación de la inversión nacional en educación, que se prevé llegará a representar más del 30% del total consolidado, frente a un poco menos del 70% que se estima corresponderá a las provincias hacia el año 2010.

Evolución del Gasto Público en Educación, Ciencia y Tecnología del Gobierno Nacional y las provincias 2001-2005 (En millones de pesos)

	2001		2002		2003		2004		2005	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Nación	2,499.6	18.9%	2,656.5	20.4%	3,205.6	22.3%	3,619.7	20.4%	6,673.6	26.2%
Provincias	10,699.0	81.1%	10,370.6	79.6%	11,193.1	77.7%	14,119.7	79.6%	18,806.0	73.8%

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción.

Los objetivos de financiamiento o de inversión, enunciados fundamentalmente en sus artículos 3°, 4° y 5°; de la LFE que establecen un incremento presupuestario gradual, a mediano plazo. Se resumen en la siguiente tabla:

<u>Año</u>	<u>Meta Anual en % del GCE/PBI</u>
2006	4,7%
2007	5,0%
2008	5,3%
2009	5,6%
2010	6,0%

Pero el grado de avance en su implementación, según los datos suministrados por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo del MECyT, con PIB actualizado a noviembre de 2007, muestra que el Gasto Consolidado en Educación, Ciencia y Tecnología tuvo un crecimiento estimado superior al 60% a lo largo de los primeros dos años de aplicación de la Ley (2006 y 2007).

²⁹En términos del PIB, esa trayectoria significó que ya en el año 2006 el nivel del gasto educativo representó 5,02% del producto, es decir, que se alcanzó en forma anticipada la meta prevista para 2007 (5% del PIB). Durante el año 2006 el gobierno nacional destinó aproximadamente un total de \$2.400 millones de pesos a los sistemas educativos jurisdiccionales a través del MECyT y del Ministerio de Planificación, este último en carácter de

²⁹ Subsecretaría de Planeamiento Educativo LA INVERSIÓN EDUCATIVA. Bs.As. Noviembre. 2.007

ejecutor de las obras de infraestructura escolar. Este monto significa una expansión del orden del 38% en el primer año de aplicación de la ley.

Las jurisdicciones mostraron una trayectoria también expansiva con un crecimiento del orden del 36% transcurrido el primer año de vigencia de la ley.

Los incrementos presupuestarios se reflejaron claramente en las remuneraciones docentes.

2.3.1 Análisis del articulado de la ley

En su primer artículo, la Ley de Financiamiento Educativo enuncia el aspecto de la responsabilidad concurrente entre los actores intervinientes: el gobierno nacional, las provincias y la CABA. Esta responsabilidad cabe a los actores mencionados con una finalidad que debe concretarse bajo dos aspectos específicos:

- El aumento de la inversión en educación
- La mejora de la eficiencia en el uso de los recursos

Otro aspecto muy interesante para incorporar al análisis es que la Ley de Financiamiento Educativo es mucho más operativa en términos de los objetivos que se plantea (Art. 2º). Tales objetivos se traducen en metas concretas para ser alcanzadas de manera gradual, por medio de un instrumento denominado convenio bilateral que deberá ser firmado entre el gobierno nacional y las provincias, donde quedará enunciado el compromiso económico que asume cada parte para mejorar la educación (art. 12º). En este sentido, este instrumento se convierte en uno de los elementos que propende la concertación entre el Gobierno Nacional, por una parte y las Jurisdicciones provinciales y la CABA por otra.

La ley no solamente enuncia que debe incrementarse la inversión, sino además establece un incremento progresivo anual, discriminando el marco temporal (2006-2010) y además, discriminando en los artículos 4 y 5 el aporte según sea el origen de los recursos (nacionales – provinciales). Vemos aquí un nivel de detalle agregado que permite un mayor monitoreo de los objetivos propuestos.

2.4 Criterios generales de distribución de los recursos: nación – provincias

El esquema que presenta la ley de financiamiento, supone un camino de transición que va desde el esquema histórico, donde las provincias aportaban cerca del 80 % de los recursos, y la nación el 20 % restante, hacia un incremento de los aportes nacionales totales que deberán alcanzar el 40 % de la inversión educativa, que deberá ser completada por el aporte del 60 % provincial.

Este esfuerzo para incrementar el Gasto Consolidado en Educación implica aumentar progresivamente la participación el Estado nacional en el financiamiento educativo dado que actualmente la Nación financia el 26% del gasto educativo total frente al 74% que está a cargo de las provincias.³⁰

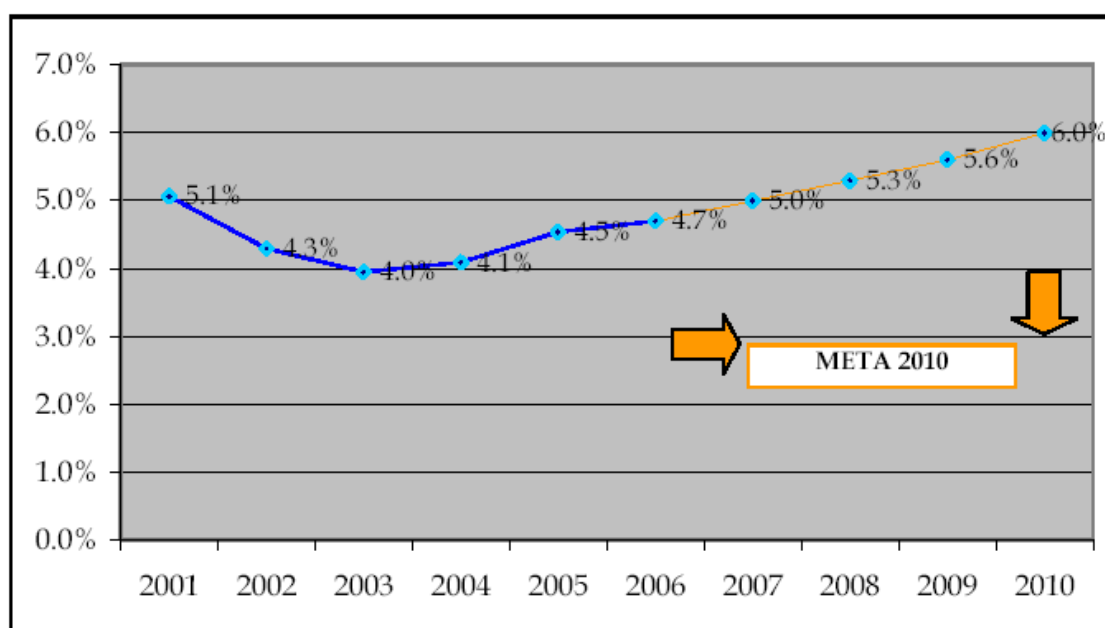
Es importante mencionar que, como criterio general de distribución de los recursos, la ley de financiamiento, ajusta el incremento al PBI, no a una cifra o monto determinado de dinero. Por la dificultad para conocer el comportamiento de las variables que definen el crecimiento, las proyecciones están muy influidas por el momento en el cual se realizan. La ley de

³⁰ CIPPEC, Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Informe Anual Período Abril 2.006-2.007. Mayo 2.002. Pág.3-4

financiamiento educativo establece a partir de su artículo 3 una meta excluyente: alcanzar el 6% del PBI destinado a Educación, Ciencia y Tecnología, gradualmente desde 2.006 hasta 2.010.³¹

El siguiente gráfico muestra las proyecciones de este compromiso en función de la meta acordada internacionalmente en Santo Domingo para integrar a la Argentina a las metas del milenio.

GRÁFICO 1 EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN CONSOLIDADO COMO PORCENTAJE DEL PIB 2001-2010



Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción y el INDEC.

Nota: 2006-2010: Según Ley de Financiamiento Educativo.

En este sentido, se puede observar el impacto³² que comienza a generar la implementación de la LFE : notable crecimiento del gasto real en Educación en los años 2006 y 2007 (proyectado a través del Presupuesto 2007); aumento

³¹ Ibidem 10

³² CIPPEC, Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Informe Anual Período Abril 2.006-2.007. Mayo 2.006. Pág.21-22-23

significativo del gasto educativo nacional en relación con el PIB (desde 2003, sobrepasando a partir de 2006 todos los valores de referencia previos), aumento de la inversión educativa nacional, en relación con el gasto público total, mostrando en el año 2006 y en el presupuesto 2007, que se revierte la tendencia decreciente de 2004 y 2005.

Éste es un dato clave porque es la mejor forma de evaluar el verdadero esfuerzo financiero por la educación que realiza el Estado Nacional, en relación con el resto del gasto público. Aunque la tendencia del gasto educativo nacional en relación con el gasto público total, no refleja un comportamiento homogéneo durante los años 1995 y 2007, se puede inferir que en el año 2003 se registra el mayor porcentaje de gasto educativo nacional respecto del gasto total, esto es 8.9%. En los años inmediatos, desciende dicho porcentaje para luego ascender en el año 2006 y 2007, alcanzando en el año 2007 un valor de 8.86%, cercano al registrado en el año 2003.

2.4.1 Financiamiento nacional

El incremento anual que deberá reflejarse como aporte por parte de la nación, tiene claros criterios de distribución:

- El Gobierno nacional financiará con sus recursos los programas destinados a cumplir los objetivos especificados en los incisos j (Sistema Universitario Nacional) y k (Sistema Científico-Tecnológico Nacional) del artículo 2° de la presente ley en lo atinente a instituciones y organismos dependientes del Estado nacional.
- El Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, cuyo objetivo es compensar las desigualdades existentes entre las diferentes jurisdicciones en el salario inicial docente.

- Criterios para la distribución de los recursos previstos en los presupuestos de la Administración Pública Nacional destinados a los sistemas educativos provinciales y de la CABA:
 - a) la distribución nacional de la matrícula y de la población no escolarizada de 3 a 17 años,
 - b) la incidencia relativa de la ruralidad respecto del total de la matrícula y de la población no escolarizada,
 - c) la capacidad financiera de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
 - d) el esfuerzo financiero de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la inversión destinada al sistema educativo,
 - e) la incidencia de la sobreedad escolar, la tasa de repitencia y la tasa de desgranamiento educativo y,
 - f) el cumplimiento de las metas anuales que se acuerden en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la presente ley.
- En los casos en que se proceda a retener los fondos asignados a una jurisdicción, debido al incumplimiento de las obligaciones derivadas de la aplicación de la ley, y vencido el plazo que se establezca, el Ministerio de Educación podrá reasignarlos con los criterios establecidos en el punto anterior teniendo en cuenta el esfuerzo de cada jurisdicción.
- En el texto de la ley se prorroga la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente, por el término de 5 años a partir del 1 de Enero de 2004.

2. 4.2 Financiamiento provincial

Los recursos de carácter provincial atenderán, de acuerdo a la ley, prioritariamente a los siguientes objetivos:

- 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.

Por otra parte la ley prevé que, durante 5 años, el incremento de los recursos anuales coparticipables respecto del año 2005, correspondientes a las provincias y la CABA, serán distribuidos por el Estado Nacional. Esta distribución –cuya finalidad es garantizar condiciones equitativas y solidarias en el sistema educativo nacional, y asistir al cumplimiento de los compromisos correspondientes de las provincias y la CABA- se realizará conforme a un índice que se construirá anualmente en función de los siguientes criterios:

a) La participación de la matrícula de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total de los niveles inicial a superior no universitario, correspondiente a todos los tipos de educación (ponderación 80%).

b) La incidencia relativa de la ruralidad en el total de la matrícula de educación común de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ponderación 10%).

c) La participación de la población no escolarizada de 3 a 17 años de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total (ponderación 10%).

La complejización del cálculo remite a la idea de compensar las dificultades y garantizar la equidad.

En el Art. 12, aparece una importante mención. Se establece un criterio que evita la disminución de la inversión por parte de las provincias y la CABA, ya que, la participación del gasto en educación en el gasto público total no puede ser inferior a la que se produjo en el año 2005. Lo mismo ocurre con el gasto anual por alumno. Esta cláusula opera de tope inferior que impide la desinversión en la educación.

2.5 Instrumentos, mecanismos y operatorias innovadoras respecto a otras leyes educativas anteriores

Entre uno de los aspectos más concretos e innovadores de la ley de financiamiento, aparece el Art. 2, que enumera y especifica los objetivos hacia los que deberá orientarse el incremento de la inversión en educación. Sostenemos que esto es innovador en el sentido de que en las leyes anteriores las metas fueron demasiado genéricas y liberadas a pactos y reglamentaciones posteriores que no siempre se lograron.

En la medida en que se establece un incremento anual indicado para cada año y discriminado entre Nación y provincia (Art. 4 y 5) es posible observar que esta situación se convierte en un indicador de proceso que permite evaluar de manera rápida y objetiva el cumplimiento de la ley.

Se incorporan en el texto de la ley los índices para la determinación de los montos de distribución de los recursos correspondientes a cada provincia y la CABA (Art. 8).

Se establecen mecanismos de control y monitoreo específicos (Art. 11). Aparecen en escena los convenios bilaterales como instrumentos para formalizar la concertación de las metas a lograr. A su vez, la misma ley permitiría una re-definición de plazos, condiciones y alcances de los compromisos asumidos en estos convenios, cuando sea de común acuerdo (Art. 6). Lo importante a destacar en este sentido es que el trabajo a partir de la firma de convenios bilaterales o actas complementarias permite la desagregación en términos cuantitativos de los objetivos, esto es, la formulación de las metas (Art. 12).

Se implementó un procedimiento específico que permitió avanzar en la definición de metas anuales y acciones, con los correspondientes recursos financieros; como así también se promovió el seguimiento y evaluación de estos compromisos.

Se da una importancia singular a la publicación de la información relativa a los presupuestos que deberán ser publicados y socializados por diferentes medios con la finalidad de garantizar la transparencia (Art. 13, 16).

Se prevé la retención de las transferencias de los fondos a las jurisdicciones que no cumplan con las obligaciones que se derivan de la presente ley, teniendo la Nación la posibilidad de reasignar los fondos según el índice del Art. 14. (Art. 17, 18).

2.6 Algunas reflexiones, interrogantes y temas abiertos a la discusión

¿De qué hablamos cuando nos referimos a una relación concurrente y concertada entre la Nación y las provincias?. De acuerdo al marco vigente ¿Es posible plantearla en esos términos?

Creemos que del análisis de la ley de financiamiento es posible sostener que la responsabilidad es concurrente, en el sentido de que se encuentran claramente especificados los aportes que cada polo de la relación debe realizar. Además, también están especificados y desagregados los criterios de asignación de recursos por los cuales los fondos se asignarán.

Entendemos, por otra parte, que la relación entre la nación y la provincia es concertada en términos de que implica un acuerdo formalizado a través de los convenios bilaterales mencionados.

Como corolario de este análisis, no queremos dejar de mencionar que las provincias están disminuyendo paulatinamente el porcentaje histórico del total del financiamiento (desde un 80 % hacia un 60 %), con el consiguiente aumento del financiamiento por parte del Gobierno Nacional. Esto permite la apertura a los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el rol del Estado Nacional y de

las provincias en torno a la determinación de las prioridades educativas? ¿Qué impacto pueden tener las provincias en términos de generar políticas para la transformación del sistema? ¿Este esquema de mayor potencia del Gobierno Nacional, está planteado en términos de una recentralización de las políticas educativas?

Tercer Capítulo

3.1. Introducción

En este capítulo, se desarrollan los conceptos relacionados con el Inc., del Art., 2º de la L de FE, referidos a “ *Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.*”; se analiza el financiamiento educativo de la provincia de Mendoza respecto a las acciones concretadas y pendientes en el periodo 2005 - 2007 , las metas a cumplir en el año 2010 y el estado de avance del compromiso asumido en relación a las metas del Convenio Bilateral respectivo: “Expansión de la alfabetización en la población de jóvenes y adultos. . .”

Las preguntas que guían la búsqueda en el tercer capítulo son:

¿Qué alcance tiene el concepto de alfabetización para la provincia y para la nación?

¿Qué acciones se han concretado desde el año 2005 hasta el año 2007 en la Provincia de Mendoza establecidas en los objetivos de Ley de Financiamiento Educativo 26.075 respecto al artículo 2º inciso E “Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema”?

¿Cuál es el estado de avance desde el año 2005 hasta el año 2007 del compromiso asumido en el Convenio Bilateral correspondiente, respecto de las metas objetivas del inciso e: “Expansión de la alfabetización en la población de jóvenes y adultos”?

¿Qué brechas existen entre las acciones concretadas de un año a otro y las pendientes hasta el año 2010?

³³Muchas personas no ven ninguna relación entre *alfabetización y aprendizaje a lo largo de la vida*. De hecho, la mayoría de la gente –incluyendo políticos y especialistas en educación – piensa la alfabetización como una oferta educativa remedial y no-formal, de corta duración, destinada a personas pobres que no pudieron ir a la escuela cuando niños [...]

En la Agenda del Milenio la alfabetización destinada a personas jóvenes y adultas está ausente³⁴. Las metas de la Educación para Todos (Jomtien, 1990 y Dakar, 2000) terminaron centrándose, en la práctica, en niños y niñas, y en la educación escolar. Las Metas del Milenio para el Desarrollo (2000-2015) ni siquiera se ocupan de los adultos y de sus necesidades de aprendizaje. La propia experiencia acumulada en todo el mundo muestra que intervenciones de alfabetización de jóvenes y adultos realizadas al apuro y sin continuidad inmediata y sostenida en el tiempo, llámense éstas campañas o programas, dejan regueros de personas “alfabetizadas” con pinzas, que no pueden leer y escribir textos reales en la vida diaria, y que vuelven pronto a archivar lo aprendido, sin llegar a usarlo.

³⁵Los recursos escasos, la necesidad de priorizar la infancia y la escuela, y la ineficacia atribuida a los programas de alfabetización de adultos fueron los argumentos del Banco Mundial desde fines de 1980 para recomendar a los gobiernos de los “países en desarrollo” no invertir en alfabetización y en educación de adultos en general. Pero, la educación de niños y niñas y la educación de adultos están íntimamente relacionadas, y por lo tanto no cabe la opción niños versus adultos, y la supuesta ineficacia y baja rentabilidad de la alfabetización de adultos no se basó en información ni conocimientos confiable, lo que ha sido reconocido y rectificado por el Banco Mundial en años recientes (Lauglo, 2001; Oxenham y Aoki, 2001; Torres, 2004). ³⁶Actualmente, por el

³³ TORRES, Rosa María. 2004. *Lifelong Learning in the South*. Stockholm: Sida Studies N° 11.
<http://www.fronesis.org/libreriarmt.htm>

³⁴ Ma. De Lourdes A de Lourdes Aravedo Reséndiz laravedo@inea.gob.mx

³⁵ TORRES, Rosa María. 2005. Justicia educativa y justicia económica: 12 tesis para el cambio educativo. Madrid: Movimiento Internacional Fe y Alegría/Entreculturas.
<http://www.fronesis.org/libreriarmt.htm>

³⁶ Ídem 33

contrario, algunos estudios promovidos por el Banco Mundial (ver por ejemplo Carr-Hill, 2001, realizado en Uganda) concluyen que la educación no-formal (fuera de las aulas) puede ser más rentable que la educación escolar. Éste es un argumento peligroso, que puede llevar a pensar en la educación de adultos y la no formal como sino sustitutas de la educación escolar.

³⁷La meta no es “erradicar el analfabetismo”, sino asegurar acceso universal a la cultura escrita – familias letradas, comunidades letradas, sociedades letradas. Para alcanzar esta meta se requiere trabajar simultáneamente en cuatro frentes complementarios:

Educación básica de calidad para todos los niños y niñas, poniendo la alfabetización (adquisición, desarrollo y uso de la lengua escrita) en el centro de los esfuerzos y las reformas escolares;

Alfabetización universal para la población joven y adulta excluida del sistema escolar, no sólo a través de programas específicos para adultos, sino también como parte de los esfuerzos educativos dirigidos a la familia y la comunidad, y a través de todos los medios posibles;

Un ambiente que estimule la lectura y la escritura, a nivel local y nacional, incorporando y articulando todas las instituciones, medios y tecnologías disponibles (familia, escuela, biblioteca, iglesia, espacio deportivo, centro comunitario, telecentro, *cybercafé*, periódicos, radio, televisión, etc.); y

Luchar contra la pobreza de manera estructural, no sólo con intervenciones focalizadas *ad-hoc*, sino introduciendo cambios profundos en el modelo político, económico y social. No se puede luchar contra el analfabetismo sin luchar contra la pobreza y sin asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Este cuarto pilar, que es esencial, no aparece mencionado en el Informe 2006 de Seguimiento de la Educación de Adultos en

³⁷ CREFAL. TORRES, Rosa María. ALFABETIZACIÓN Y APRENDIZAJE A LO LARGO DE TODA LA VIDA *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, N° 1, 2006. El original, en inglés, fue un documento encargado por la ADEA (Association for the Development of Education in Africa, Asociación para el Desarrollo de la Educación en África) y presentado en la Reunión Bianual de la ADEA, en Libreville, Gabón, 27-31 de marzo de 2006.

el Mundo “La alfabetización: Un factor vital”, dedicado precisamente a la alfabetización.³⁸

3.1.1. Definición de conceptos

Analfabetismo

El término *alfabetización* se refiere a la capacidad de leer y escribir (la capacidad de calcular por escrito se agrega muchas veces como parte de la alfabetización). Aunque los términos *analfabetismo* y *alfabetización* se aplican tradicionalmente a la población mayor de 15 años.

³⁹[...] “Hace pocos años la alfabetización carecía de objetivos precisos como no fueran los inmediatos de dotar al hombre de los instrumentos indispensables para aprender a leer y escribir. Sin embargo, resulta paradójico que el conocimiento de tales destrezas pudiera colocarse como un fin en un programa de educación de base para pueblos de bajo desarrollo.

La evolución del concepto de alfabetizar no es la misma en todas partes del mundo, Si la alfabetización ocupa un lugar preferencial en los esfuerzos económicos y técnicos de un proyecto nacional o regional y éste hace uso de métodos sintéticos que no conducen a la formación de verdaderos y permanentes lectores, y no organiza su labor en forma permanente y completa, no podrá considerarse a aquella como funcional.

No se trata de una evolución precisamente histórica a la que nos estamos refiriendo; pues simultáneamente se hacen diversos intentos de alfabetizar a las masas ignorantes, con muy distintos criterios en cuanto al concepto y contenido de este medio educativo. En los medios profesionales y aún en los

³⁸ Ver el portal de la UNESCO http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL_ID=43009&URL_DO=DO_TOPIC &URL_SECTION=201.html

³⁹ Oscar Alfredo Bitzer, “El Método de Gates en la Alfabetización Funcional de Adultos”, *Becario de Argentina*. Páttzcuaro, Michoacán, México.1959 - 1960

ambientes populares, chocan las opiniones sobre el alcance del concepto de alfabetizar” [...] “... Se comienza a considerar a la Alfabetización más racionalmente, dentro de programas de Educación de Adultos y a éstos a su vez formando parte de más amplios planes de desarrollo integral.

Las variaciones ocurridas nos llevan desde las campañas cuyo único fin era dar los instrumentos para poder descifrar rudimentariamente un texto escrito, hasta su ubicación justa formando parte de planes de mejoramiento general y concebida dentro de un mediano programa que contempla etapas, métodos, materiales, etc. La subestimación de la alfabetización, colocada en un plano oscuro o secundario dentro de programas de desarrollo de la comunidad, de tendencia puramente materialista, es un estado que aún no ha sido superado en muchos casos. Es evidente que los niveles que se alcanzaron hasta el presente con una alfabetización mínima, no satisfacen la formación de buenos lectores ni pueden considerarse topes de una tarea verdaderamente educativa. En la actualidad, el concepto ha requerido complementarse con la nota «funcional», para denotar claramente que su etimología arrancada del analfabeto, no responde ya a la aspiración de la época.”

Neoalfabetizados o semialfabetizados, postalfabetización

Términos tales como “alfabetización básica”, “alfabetización inicial”, “analfabetismo funcional”, “neoalfabetizados” o “semialfabetizados”, “postalfabetización”, entre otros, expresan de alguna manera la necesidad de ir más allá de la dicotomía simplista analfabeto/alfabetizado y de reconocer los vínculos estrechos entre alfabetización y aprendizaje a lo largo de toda la vida.

⁴⁰La alfabetización ya no puede concebirse como un aprendizaje terminal sino apenas como una puerta de entrada, ya no puede verse como una etapa de aprendizaje sino como un proceso de aprendizaje que pasa por diferentes momentos y niveles y que se prolonga a lo largo de toda la vida. Es difícil imaginar e incluso identificar hoy personas sin ningún contacto con o sin conocimiento sobre el lenguaje escrito. Por otro lado, entre la persona

⁴⁰ TORRES, Rosa María. 2001. **Alfabetización para Todos. Documento Base de la Década de las Naciones Unidas para la Alfabetización** (2003-2012). Preparado para la División de Educación Básica de la UNESCO, París.

considerada analfabeta y la persona considerada alfabetizada existen múltiples grados de dominio y uso de la lectura y la escritura. En el mundo actual, leer y escribir comprensivamente no es suficiente. Usar la lectura y la escritura de manera productiva en la vida diaria, para fines personales y sociales, tampoco es suficiente.

Alfabetización informacional

Una “persona alfabetizada en términos informativos” (“*information literate person*”) se define como alguien “que puede reconocer cuándo se necesita la información y tiene la habilidad para localizar, evaluar y usar la información de manera efectiva”. El ingreso a la “Sociedad de la Información” (SI) exige, más que nunca, que niños, jóvenes y adultos aprendan a relacionarse con la información y el conocimiento de manera razonada y crítica, aprendan a producir su propio conocimiento, aprendan a investigar, a identificar, evaluar, seleccionar y usar la información a la que estamos expuestos en los medios masivos, en la calle, o en la Internet.

Alfabetización funcional ⁴¹

Hasta hoy se ha venido haciendo alfabetización considerando al adulto analfabeto como a un ser aislado de su trabajo, de situaciones sociales y económicas, sin embargo de ser éstos sus problemas cotidianos. Alfabetizar era entonces labor simple, de someter tan sólo al adulto a la dura y fría tarea de percibir e identificar símbolos en forma mecánica. La alfabetización funcional, como la concibe la UNESCO, constituye un proceso global e integrado, de formación profesional y técnica del adulto – en su fase inicial hecho en función de la vida y de las necesidades de trabajo; el proceso educativo diversificado que tiene por objeto convertir a los alfabetizados en elementos conscientes, activos y eficaces dentro de la producción y desarrollo en general. Desde el punto de vista económico, la alfabetización funcional tiende a dar a los adultos iletrados los recursos personales apropiados para trabajar, producir y consumir más y mejor.

⁴¹ C R E F A L. Germán de la Bastida Navarrete, Becario de Ecuador. **1er. Curso sobre Alfabetización Funcional.** Pátzcuaro, Michoacán, México. 1969

Metas educativas⁴²

Las metas propiamente educativas se encuentran enunciadas en el artículo 2 de la Ley N° 26.075. Se trata de metas variadas en cuanto a su contenido y en las posibilidades de monitoreo, dado que muchas de ellas son tendenciales y no refieren a indicadores concretos que permitan una evaluación directa. El Informe Anual del CIPPEC Abril 2006 – Abril 2007, sintetiza estas metas en base a dos categorías de monitoreo: las metas "objetivas" que son aquellas que tienen una forma de ser medidas en su cumplimiento concreto; y las metas "tendenciales" que son aquellas que no establecen objetivos concretos sino esfuerzos genéricos de mejoramiento.

A su vez, para monitorear estas metas se analiza el punto de partida actual de cada problemática involucrada, utilizando dos tipos de indicadores: (a) los indicadores "directos" : serán aquéllos comprometidos concretamente por la Ley (todas las metas "objetivas" tendrán por obligación indicadores "directos"); (b) los indicadores "indirectos" serán aquéllos que no miden exactamente lo comprometido por el texto de la Ley, pero que permiten aproximar datos sobre las problemáticas involucradas, para tener algún patrón de medida sobre la evolución de las metas establecidas.

Objetivos de financiamiento o de inversión⁴³

Enunciados fundamentalmente en los artículos 3°, 4° y 5° de la LFE establecen un incremento presupuestario gradual que prevé alcanzar en el año 2010 una inversión equivalente al 6% del Producto Interno Bruto, a fin de satisfacer necesidades inmediatas y trazar una estrategia educativa a mediano plazo

⁴² CIPPEC. Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, **Presentación N° 1 “Las metas y los puntos de partida”**. Área de Educación .Mayo 2006

⁴³ Subsecretaría de Planeamiento Educativo LA INVERSIÓN EDUCATIVA. Bs.As. Noviembre. 2.007

Instrumentos elaborados para dar cumplimiento a la Ley de Financiamiento Educativo

Convenio Bilateral: documento firmado por el Gobernador provincial y el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación que incluye compromisos generales establecidos en un acuerdo marco. El Convenio se completa con un documento ampliado denominado *Anexo I*, en el que se detallan metas, acciones, indicadores de monitoreo y evaluación y recursos financieros de las partes por acción estimada para un año dado.

Acta Compromiso: acta vinculada con las acciones a desarrollar durante el año 2007 para fortalecer la educación rural.

Acta de Monitoreo de los Convenios Bilaterales: instrumento que permite dar cuenta del grado de avance realizado con respecto al logro de las metas y resultados oportunamente establecidos en los convenios y de las dificultades identificadas en el proceso de cumplimiento. A la vez, sirve de base para la definición de los Convenios Bilaterales a firmarse en el año siguiente.

3.1.2. Criterios para contextualizar el término alfabetización

La alfabetización tiene efectos sociales y psicológicos. A través de ella, el individuo neoelector inicia con armas propias el enfrentamiento a una situación vívida con vergüenza y descrédito personal, pasando en su comunidad de su condición analfabeta a la de "miembro instruido". La alfabetización ayuda a liberarlo de una relación de dependencia y de un sentimiento de inferioridad; ello es más claro aún cuando los alfabetizados corresponden a grupos minoritarios y a las mujeres, categorías especialmente desfavorecidas en el plano de la condición social y del poder. En suma, llegar a ser alfabetizado

amplía por sí mismo el sentido de su propio valor y eficacia, lo que conlleva mejores armas para adaptarse al cambio y una mayor disposición para arriesgarse en función de un desarrollo social, económico y político más justo.

⁴⁴Tradicionalmente se ha asociado “alfabetización” con un aprendizaje elemental que se realiza en un corto período de tiempo: uno o dos años de escuela en el caso de los niños, un breve programa o campaña en el caso de jóvenes y adultos. La idea de que cuatro años de escolaridad son suficientes para lograr un nivel de “alfabetismo funcional”, atribuida a la UNESCO, ha sido repetida una y otra vez en planes y políticas nacionales e internacionales de educación. De hecho, fue adoptada en el año 2000 por las Metas de Desarrollo del Milenio, que establecen como meta para la educación en los países del Sur la “completación de la educación primaria”, equivalente a cuatro años de escolaridad (el indicador es “sobrevivir hasta el quinto grado”). Una meta extremadamente modesta y un retroceso de hecho para muchos países en el Sur que ya han avanzado en la democratización de otros niveles educativos. Incluso cuatro años de escolaridad son insuficientes para asegurar una alfabetización y una educación básica sólida entre niños, jóvenes o adultos. Un estudio regional sobre alfabetismo funcional, realizado por la Oficina para América Latina de la UNESCO en siete países de la región (Infante, 2000) concluyó que para aprender a leer y escribir con sentido se requieren (a) cuando menos 6 ó 7 años de escolaridad y 12 años para dominar ambos procesos, y (b) usar la lectura y la escritura dentro y fuera de la escuela, en diferentes contextos como el hogar, el trabajo, las relaciones sociales, etc. En otras palabras: no basta con acceder a la alfabetización y a determinado nivel educativo para considerar a una persona “alfabetizada”; quienes saben leer y escribir es porque son usuarios activos de la lengua escrita.

Las definiciones, necesidades, competencias y usos de la alfabetización se han ampliado y se vuelven cada vez más complejas, incluyendo ya el

⁴⁴ TORRES, Rosa María. 2001. *Alfabetización para Todos*. Documento Base de la Década de las Naciones Unidas para la Alfabetización (2003-2012). Preparado para la División de Educación Básica de la UNESCO, París.
http://www.fronesis.org/immagen/rmt/documentosrmt/UN_Decada_Alfabetizacion.pdf

ámbito de la llamada “alfabetización digital”. La expansión de la escolaridad en los últimos treinta años en los países del Sur, en especial en América Latina y el Caribe, ha ampliado la población alfabetizada, especialmente entre las generaciones más jóvenes. Por otro lado, la acelerada expansión de las modernas tecnologías de información y comunicación (TIC) – sobre todo los teléfonos celulares, las computadoras y la Internet - a partir de la década de 1990, ha estimulado y diversificado la necesidad y la práctica de leer y escribir entre millones de niños, jóvenes y adultos.⁴⁵

Otro criterio a tener en cuenta es que la alfabetización no tiene edad⁴⁶, la convención social asume que la infancia – y más específicamente la llamada “edad escolar” - es la edad “normal” para aprender a leer y a escribir. Dicha convención social se basa, no obstante, en dos falsos supuestos: (a) sociedades que aseguran a todos los niños y niñas el derecho a acceder a la escuela, y (b) escuelas que aseguran el derecho a aprender. Falsos supuestos porque en la mayoría de los países del Sur - y en muchos países del Nortemillones de niños y niñas no acceden a la escuela, mucho menos a una escuela que asegure el derecho al aprendizaje, o no cuentan con las condiciones para permanecer en ella el tiempo suficiente para aprender a leer y escribir de manera autónoma. En consecuencia, millones de niños, jóvenes y adultos son obligados a alfabetizarse fuera de la escuela, en su juventud o en su edad adulta, a través de programas de educación no formal. “Edad escolar” no es lo mismo que “edad de aprendizaje”. En el marco del Aprendizaje a lo Largo de toda la Vida, resulta esencial revisar nociones tales como “ingreso tardío” a la escuela o “sobre-edad”, que asumen una relación fija entre edad y educación, y hacen de la edad un factor claro de discriminación y exclusión, el servicio educativo requiere abrirse, flexibilizarse y diversificarse a fin de

⁴⁵ Torres, Rosa María, *Justicia educativa y justicia económica: 12 tesis para el cambio educativo*, Movimiento Internacional Fe y Alegría/Entreculturas, Madrid, 2005. <http://www.fronesis.org/libreriamt.htm>

⁴⁶ Torres, Rosa María .ALFABETIZACIÓN Y APRENDIZAJE A LO LARGO DE TODA LA VIDA. Instituto Fronesis www.fronesis.org *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, N° 1, 2006.

satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de la población a cualquier edad, dentro y fuera del sistema escolar.

⁴⁷La responsabilidad de erradicar el analfabetismo en cada país, como problema socio económico que afecta al desarrollo de los pueblos, debe ser aspiración máxima pero no privativa de los gobiernos, dado que la alfabetización funcional es una acción interdisciplinaria que exige la cooperación efectiva y coordinada del mayor número de instituciones públicas, semipúblicas y privadas, frente a la compleja y prometedora labor de dar al adulto iletrado una formación global e integrada, concebida en función a su trabajo y en estrecha vinculación con los objetivos del desarrollo económico y social.

3.2 Antecedentes legales de la educación de jóvenes y adultos en Mendoza

3.2.1. Orientaciones internacionales

1948 - Para proclamar el derecho de todos, niños y adultos, a la educación se incluyeron los dos términos en la redacción definitiva de la Declaración de los derechos humanos⁴⁸. En su artículo 26, se dice que "toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo que se refiere a la enseñanza *elemental y fundamental*. La

⁴⁷ Hopenhayn- Ottone(2.000) "El gran eslabón. Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI" Capital Federal, Fondo de cultura económica.

⁴⁸ ONU-' Declaración Universal de Derechos humanos adoptada y proclamada por la Asamblea general de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

enseñanza elemental es obligatoria". La educación fundamental, que también se tradujo por educación de base, apuntaba a la educación de adultos. Pero el término fundamental seguía induciendo a una doble interpretación. Implicaba la idea de cimiento y de posibilidad *abierto a un futuro* (lo que después sería aprender a aprender o aprender a lo largo de toda la vida) y la idea de apertura a un contexto comunitario (aprender a satisfacer las necesidades más inmediatas de una determinada comunidad en sanidad, agricultura, higiene, etc.) convirtiéndose en sinónimo de educación comunitaria y acercándose en cierta manera al concepto de educación mínima por el hecho de reducir su objetivo a satisfacer los aprendizajes inmediatamente necesarios, sin poner tanto el acento en los aprendizajes necesarios a medio y largo plazo. Dada la riqueza de matices que iba saliendo en la elaboración del texto, el término de educación fundamental se utilizó más para significar la educación que posibilita seguir aprendiendo y el término de educación básica para designar la educación que posibilita actuar inmediatamente en una determinada comunidad.

Se distingue, además, entre educación elemental y fundamental para no reducir la educación de adultos a la educación escolar primaria.

1985 - ⁴⁹ La Declaración de la Cuarta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos, celebrada en el local de la UNESCO en París (marzo 1985) hizo especial énfasis en este derecho, tal como se desprende de los siguientes extractos:

“El derecho de aprender es:

- el derecho de leer y escribir,
- el derecho de cuestionar y reflexionar,
- el derecho a la imaginación y a la creación,
- el derecho de leer su medio y de escribir la historia,
- el derecho de tener acceso a los recursos educativos,

⁴⁹ María Rosa Brumat – Laura María Ominetti . **Educación de Jóvenes y Adultos y Formación Docente. Debates, políticas y acciones.** Revista Iberoamericana de Educación (ISSN: 1681-5653) n.º 44/1 – EDITA: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)Universidad Nacional de Córdoba, Argentina - 25 de septiembre de 2007

– el derecho de desarrollar sus competencias individuales y colectivas.

El derecho de aprender es un instrumento indispensable desde ahora para la supervivencia de la humanidad.

Si se quiere que las poblaciones satisfagan sus necesidades esenciales, incluso alimenticias, deben tener el derecho a aprender. Si se quiere que las mujeres y los hombres vivan en buena salud, ellos deben tener el derecho a aprender. Si se quiere evitar la guerra, es necesario aprender a vivir en paz, aprender para comprenderse.

Aprender es la palabra clave. Derecho fundamental del hombre, su legitimidad es universal...”.

La educación de adultos⁵⁰ es la modalidad con mayor potencialidad en apoyar el desarrollo del pensamiento político, la organización social y el comportamiento cotidiano democrático. Los programas de alfabetización, de educación básica de jóvenes y adultos, de educación cívica, de cooperativismo, de desarrollo comunal, de educación sindical o los programas para mujeres, constituyen un conjunto considerable de experiencias educativas que permiten abrigar perspectivas de que la democracia, junto con plasmarse en estructuras políticas, también se consolide en la vida diaria. La alfabetización como derecho básico, es el primer paso en la conquista del derecho a educarse y a participar en la construcción democrática. Dar a un individuo o a un grupo social acceso a la lectura y a la escritura, es dotarlo de medios de expresión política y de instrumentos de base necesarios para su participación en las decisiones que concierne a su existencia y a su futuro. El analfabetismo es una expresión de falta de democracia y un obstáculo real para la plena vigencia de los derechos humanos. En sociedades democráticas o que aspiran a ser democráticas, las precarias condiciones económicas, sociales y educativas que se ofrecen a amplios sectores de la población en los países del Sur, los sistemas educativos deben asumir el aprendizaje a lo largo de toda la vida como una necesidad y una realidad inevitable.

1997- V Conferencia Internacional de Educación de las Personas

⁵⁰ José Rivero **H.Presentación 5. Alfabetización, Derechos Humanos y Democracia. 7**

Adultas. Si bien hay síntomas de retroceso hacia la visión más recortada de la educación frente a la visión ampliada de Jomtien que ya aparecieron en la conferencia de Ammán (1995), durante esta década han existido cambios positivos en la educación de base: se ha aumentado el número de matrículas en primaria en unos 82 millones. A pesar de que el analfabetismo sigue teniendo proporciones inaceptables, se han logrado algunos avances: el índice de alfabetización de adultos pasó a un 85% en los hombres y a un 74% en las mujeres. Sin embargo *"La UNESCO ha preconizado una concepción abierta de la educación de adultos. La UNICEF ha subrayado la necesidad de incluir en la educación de base el desarrollo de la infancia y la educación precoz. La UNICEF y la UNESCO han defendido las dos la necesidad de introducir modalidades educativas flexibles y diversificadas, incluyendo alternativas educativas no formales. El Banco Mundial quería centrarse sobre el sistema escolar y la educación primaria. El PNUD no ha tomado postura sobre este punto"*. Efectivamente, a lo largo del proceso, ha existido una tensión oculta entre los mismos patrocinadores por no asumir en la práctica la visión teórica que apareció en la declaración de 1990. El desacuerdo entre UNESCO y UNICEF sobre la puesta en marcha concreta del programa de educación para todos ha facilitado que la política educativa del Banco Mundial, menos especializado en educación, haya sido la que ha prevalecido, favoreciendo por una parte un concepto más recortado de la educación y por otra parte una contaminación del comportamiento del sector económico en el educativo.

2000 - La iniciativa de Dakar: entre los objetivos de Desarrollo del Milenio la Educación Para Todos propone:

Velar porque las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.

Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un

50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.

Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y la secundaria al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación

La evaluación de la EPT en el foro de Dákar sobre esta década ha demostrado un cierto retroceso en la aplicación del concepto ampliado de alfabetización y de educación. Se ha descuidado también el elemento de universalizar la educación a todos, reduciendo el "todos" a la educación primaria de niños y niñas. La educación básica de adultos, como dice M. R. Torres (2000: 26), se ha feminizado y rejuvenecido. Feminizado porque se ha centrado en el público femenino más marginado tradicionalmente, y rejuvenecido porque se ha privilegiado a los adultos de 14 a 24 años. Con ello la educación básica ha adquirido un sentido de compensación de la escuela primaria o de reparación defectuosa en el proceso de inserción social, cuando en el concepto ampliado de Jomtien tiene como objetivo crear fundamentos sólidos para participar activamente y construir o reconstruir críticamente el contexto social en el que se vive.

2001 - En el 2001, la Asamblea de las Naciones Unidas mediante la resolución 56/116 promovió la iniciativa denominada "El Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización", y estableció el periodo comprendido del 2003 al 2012 para dar cumplimiento a los objetivos de EPT. La misma plantea un cambio de paradigma:

La alfabetización es la base, de un aprendizaje a lo largo de la vida

El fenómeno del analfabetismo implica, cuestionar la relación entre la calidad y las acciones formales y no formales

Se precisa reconocer que los procesos de alfabetización guardan relación con necesidades propias de contextos específicos

Vincular los programas de alfabetización con programas económicos culturales y ambientales

Reconocer la importancia de alfabetizar en lengua materna

2002 - Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe

(PRELAC): sus objetivos específicos están referidos a:

Desarrollar en todos los países planes nacionales de universalización de la alfabetización, que completen la continuidad educativa

Instalar en la región un concepto y una visión renovados y ampliados de la alfabetización, consistentes en integrar este proceso inicial del aprendizaje en la educación básica de personas jóvenes y adultas

2007 - Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación básica de las personas Jóvenes y Adultas 2007-2015: debido a que existen 34 millones de personas adultas analfabetas y 110 millones de personas jóvenes y adultas que no han finalizado su educación primaria, su objetivo general es universalizar, antes del 2015, la alfabetización en la región, y ofrecer a la población joven y adulta que no ha completado su escolarización básica la posibilidad de continuidad educativa al menos hasta completar la educación básica, en el marco de la educación a lo largo de la vida. Este plan es formulado por la Secretaría General Iberoamericana que designó a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) como instancia coordinadora de la elaboración del plan mediante una consulta a los ministerios de los países iberoamericanos. Se integran también aportaciones de los países miembros del convenio Andrés Bello. La meta fijada es reducir el analfabetismo al 3.5% o al 5.5% en el 2015 siempre que: se cuente con apoyo político sostenido, se superen modelos de impacto reducido, se vinculen las tareas alfabetizadoras con otros programas, se fortalezcan las estructuras y la capacitación, se desarrollen estrategias de atención a grupos específicos, se sumen esfuerzos de los diferentes sectores y se desarrollen estrategias contextualizadas.

3.2.2. Las experiencias de políticas educativas nacionales relacionadas con la alfabetización de jóvenes y adultos

Ley Federal de Educación Nº 24.195 de 1.993

La Ley Federal de Educación señala como objetivos de la educación de adultos: el desarrollo integral y la cualificación laboral de todas aquellas personas que no cumplieron con la educación general básica, o de aquellas que desean adquirir o mejorar su preparación continuando sus estudios en los siguientes niveles del sistema; promover la organización de sistemas y programas de formación y reconversión laboral, que serán alternativos o complementarios a los de la educación formal. Estos sistemas se organizarán con la participación concertada de las autoridades laborales y de las organizaciones sociales vinculadas al trabajo y la producción; brindar la posibilidad de acceder a servicios educativos en los distintos niveles del sistema a las personas que se encuentren privadas de libertad en establecimientos carcelarios, y de alfabetización a quienes se encuentren cumpliendo con el servicio militar obligatorio.

La trascendencia de esta ley es haberle dado un marco legal nacional a lo que partir de 1987⁵¹, en Mendoza, con la creación de la Dirección de Educación Permanente y su puesta en marcha efectiva en 1988 se gestionó: un proceso de transformación en el área de Educación de Adolescentes, Jóvenes y Adultos (EDJA), cuyos objetivos centrales fueron lograr una identidad propia para la modalidad, y configurar una oferta educativa adecuada a las poblaciones atendidas.

⁵¹ Gobierno de Mendoza Dirección General de Escuelas. Dirección de Educación Permanente. **Diseño curricular: Educación General Básica de Adolescentes, Jóvenes y Adultos.**1999.

Ley de Financiamiento Educativo

Los Objetivos para la Educación General Básica de Adolescentes, Jóvenes y Adultos surgen a la luz del marco jurídico nacional (Ley Federal 24.195), de la política provincial para el sector, enriquecida con la información obtenida de las prácticas docentes, y de los lineamientos internacionales en educación de adultos. El sujeto de la EGBJA, son personas que no han logrado iniciar o completar la educación regular, debido a una multiplicidad de factores. En términos de edad, el 21% de la población tiene 14 años o menos; el 44% entre 15 y 24 años y el 35% restante, de 25 años en adelante. En cuanto a la ubicación geográfica, el 70% de los alumnos provienen de zonas urbanas y el 30% de zonas rurales.

La concepción curricular, que sustenta los principios de no gradualidad, flexibilidad, pertinencia y articulación, las diversas alternativas de cursado (presencial, semipresencial, a distancia) procuran garantizar una equivalencia entre el Tramo de Finalización de EGBA y el Tramo Introdutorio al Polimodal de Jóvenes y Adultos, con el objeto de ampliar las oportunidades a la población y facilitar el acceso a la educación polimodal, al reconocer los saberes adquiridos y certificados. Incluye la posibilidad de articular con los centros de Capacitación para el Trabajo el componente laboral de la oferta, o la configuración de diversos itinerarios que incluyan este servicio.⁵²

Ley de Educación Nacional Nº 26.206

ARTÍCULO 138.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, de acuerdo con el Consejo Federal de Educación, diseñará programas a término destinados a garantizar la erradicación del analfabetismo y el cumplimiento de la educación obligatoria prescripta en el artículo 16 de la presente ley, para la

⁵² Gobierno de Mendoza Dirección General de Escuelas. Dirección de Educación Permanente. **Diseño curricular: Educación General Básica de Adolescentes, Jóvenes y Adultos.**1999.

población mayor de dieciocho (18) años de edad que no la haya alcanzado a la fecha de la promulgación de la presente ley. Dicho programa contará con servicios educativos presenciales y a distancia, integrando un sistema de becas para jóvenes y adultos, y provisión gratuita de materiales de aprendizaje, que asegure la calidad educativa, así como la permanencia y egreso de los/as participantes.

Asimismo, y en el marco de lo establecido en el artículo 47 de la presente ley, impulsará la adopción de programas de relevamiento, difusión, comunicación, orientación y apoyo a dichas personas cuando efectúen gestiones administrativas y participen de programas tales como la tramitación del Documento Nacional de Identidad, licencia para conducir y campañas de vacunación, entre otros.

La Resolución N° 193 del 4 de marzo de 2.008 del Ministerio de Educación firmada por Juan Carlos Tudesco, resuelve en su Art. 1° dar continuidad al Programa de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos el que en adelante se denominó Encuentro. El propósito de dicho programa es erradicar el analfabetismo y articular acciones para dar la terminalidad de la educación primaria a la población de jóvenes y adultos. Los destinatarios convocados son las personas de 15 años o más que necesiten iniciar su proceso de aprendizaje de la lectura y la escritura y el cálculo y certificar la educación primaria.

3.3.2. Breve referencia al sentido y alcance de la Alfabetización en la provincia de Mendoza

Los sentidos en los que se usan términos como “educación permanente” y “alfabetización” en un contexto en el que, según las diferencias nacionales, éstos pueden tener sentidos diferentes o inexistentes, son amplios y ambiguos.

Por esta razón, la lectura de esta breve sección es indispensable para abordar de modo preciso los contenidos específicos del informe.

Cada país estructura su sistema educativo de acuerdo con sus propias normas, convicciones, historia y otras características. Esto lleva a que si tomamos las definiciones nacionales de “educación de adultos”, éstas no sean equivalentes en sus contenidos, objetivos o formas de organización y, en algunos casos, simplemente no exista en todas las provincias un nivel educativo llamado “educación para adultos o para jóvenes y adultos”.

A efectos de abordar esta dificultad esta tesina adopta el modo de referirse a la educación permanente que tiene la provincia de Mendoza. A este nivel del sistema educativo formal pertenecen los Centros de Educación Básica de Jóvenes y Adultos, los Centros de Educación Secundaria y los Centros de Capacitación para el Trabajo (C.E.B.A. – C.E.N.S – C.C.T respectivamente).

Para los objetivos de este informe, no es considerada la alfabetización no formal que llevan a cabo organizaciones no gubernamentales, con y sin fines de lucro, cuyos proyectos incluyen la educación básica como parte de la alfabetización, como tampoco están incluidos los Centros de Capacitación Técnica, que abarcan el sentido de educación permanente de la alfabetización. En la provincia de Mendoza durante el transcurso del año 2.008, se está dando mayor impulso a la integración de los Centros de Apoyo Juveniles que pertenecen al circuito no formal de alfabetización, municipalizados, y a los proyectos nacionales como Encuentro, FinEs, Todos a estudiar, Escuelas de gestión Social, y proyectos provinciales, como Limpia Vidrios, De la esquina a la escuela, Cartoneros, etc. que incentivan la integración, permanencia y egreso de los jóvenes y adultos en el sistema educativo formal de la EGBA, dando a los beneficiarios de dichos programas, becas compensatorias o adicionales por contraprestación.

En la provincia de Mendoza, se ha considerado que una persona es analfabeta o no ha concluido su alfabetización hasta haber aprobado las unidades o tramos correspondientes a C.E.B.A. y CENS. Es decir, ha concluido la educación primaria, esto es, EBG 1, 2,3 Adultos, ya sea cuando ha logrado aprobar un número de unidades o tramos, o bien la educación de

polimodal Adultos que es al menos equivalente a la duración actual de tres años, graduados por semestres. Nótese, sin embargo, que la duración de lo que hoy es considerado ser alfabetizado, puede variar a lo largo del tiempo, dependiendo del ritmo personal para los CEBAS y de las materias adeudadas en los CENS.

Por otra parte, esta adaptación al sistema formal de educación no permite la realización de comparaciones internacionales rigurosas pero lleva a considerar que una conclusión de la alfabetización, coincida necesariamente con la culminación formal de algún nivel educativo formal según las definiciones nacionales. Esto tiene importancia para la certificación formal a nivel nacional de lo que en Argentina se considera alfabetización, esto es, necesariamente equivalente al logro de algún tipo de terminalidad estatal o privada, de un nivel educativo. Para los objetivos de este informe, no es considerada la alfabetización no formal que llevan a cabo organizaciones no gubernamentales, con y sin fines de lucro, cuyos proyectos incluyen la educación básica como parte de la alfabetización, como tampoco están incluidos los Centros de Capacitación Técnica, que abarcan el sentido de educación permanente de la alfabetización. En la provincia de Mendoza durante el transcurso del año 2.008, se está dando mayor impulso a la integración de los Centros de Apoyo Juveniles que pertenecen al circuito no formal de alfabetización, municipalizados, y a los proyectos nacionales como Encuentro, FinEs, Todos a estudiar, Escuelas de gestión Social, y proyectos provinciales, como Limpia Vidrios, De la esquina a la escuela, Cartoneros, etc. que incentivan la integración, permanencia y egreso de los jóvenes y adultos en el sistema educativo formal de la EGBA, dando a los beneficiarios de dichos programas, becas compensatorias o adicionales por contraprestación.

3.4. Algunas reflexiones acerca del uso del término ALFABETIZACIÓN en los convenios, actas compromiso y actas de monitoreo nacionales y provinciales a partir de los nuevos enfoques internacionales

Aunque los términos *analfabetismo* y *alfabetización* se aplican tradicionalmente a la población mayor de 15 años, en la Argentina, la población que no aprobó ningún grado es la que tiene la mayor probabilidad de aparecer como analfabeto, es decir, sujeto al proceso de "marginación total, del sistema educativo. Observemos los siguientes cuadros:

Tasa de analfabetismo en adultos mayores de 15 años, según jurisdicción. Año 2001. Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Año 2001

Año	1980	1991	2001
Total País	6,10	3,90	2,81
Chaco	17,70	12,34	8,96
Corrientes	15,90	10,27	7,16
Formosa	13,70	9,26	6,82
Misiones	12,90	9,12	6,73
Santiago del Estero	13,90	9,54	6,59
Jujuy	13,20	7,85	5,40
Salta	12,40	7,58	5,24
Río Negro	10,20	6,21	4,24
Tucumán	9,10	5,45	3,87
Neuquén	10,50	6,01	3,86
Mendoza	7,80	5,03	3,55
Chubut	s/d	5,04	3,45

	1980	1991	2001
Entre Ríos	8,30	5,37	3,35
Catamarca	8,60	4,94	3,21
San Juan	7,80	4,67	3,20
San Luis	8,20	4,67	3,18
La Pampa	6,70	4,46	2,98
Santa Fe	6,10	3,95	2,67
La Rioja	6,90	4,34	2,66
Córdoba	5,60	3,46	2,27
Buenos Aires	4,00	2,53	1,70
Santa Cruz	4,10	2,43	1,60
Tierra del Fuego	2,40	1,19	0,73
Ciudad de Buenos Aires	1,50	0,70	0,46

Ahora bien, la población que abandona en el primer ciclo de la escuela primaria, expresa de manera más definida los efectos de la marginación por exclusión temprana, ya que los tres grados iniciales (primer ciclo) constituyen una unidad que permite que se inicie y consolide el proceso de alfabetización. Quienes no logran terminar este primer ciclo tienen muy pocas probabilidades de ser alfabetizados. Lo más probable es que sea un grupo que pueda firmar y sea capaz de comprender y emitir mensajes escritos simples. Pero es también probable que no sea capaz de acceder a la lectura comprensiva de diarios y revistas, no pueda llevar adelante trámites que impliquen llenado de formularios o lectura de contratos, y no pueda acceder a bienes culturales que supongan esta destreza, como por ejemplo, leer textos largos (libros) o ver cine extranjero subtulado. Este grupo aparecerá en los censos como alfabetizado, es decir, no está comprendido en las tasas oficiales de analfabetismo; pero representa probablemente una buena medida del analfabetismo funcional o semianalfabetismo.

También es importante promover la alfabetización, superando los enfoques tradicionales condicionados por el fantasma del analfabetismo como “flagelo”, “plaga”, o “daño” que debe o puede ser erradicado y utilizándolo como letrero para caracterizar a los analfabetos como “víctimas” que debieran ser redimidas. Tiene que partirse, más bien, de ubicar a las competencias de la alfabetización como previas a cualquier otro tipo de educación, como únicas herramientas efectivas para tener acceso y procurar información, para crear conocimientos y, fundamentalmente, ser la base para la adquisición de nuevas habilidades para la vida.

La definición de alfabetización y las necesidades básicas de aprendizaje varían junto con el cambio social, económico y cultural. La alfabetización no debiera ser limitada y estática, referida sólo a aspectos orales, escritos o matemáticos, sino más bien evolucionar hacia diversas y cambiantes necesidades.

Es entonces asunto de cada país, cómo definir y aplicar la alfabetización y los conocimientos básicos, cómo dar oportunidades apropiadas a cada individuo y comunidad y cómo encontrar mecanismos para seguir

mejorando la ampliación de metas, el uso de instrumentos y la determinación de contenidos de aprendizaje. Así, para muchas sociedades ciertas competencias y conocimientos básicos –como los que afectan la salud, la nutrición, el cuidado del niño o los referidos a determinadas formas de producción y productividad no pueden esperar el establecimiento de programas de alfabetización. Es evidente que la transmisión de estos conocimientos y los contenidos del aprendizaje básico que requieren serán facilitados con la alfabetización, más el logro de ésta no debiera constituirse como prerrequisito.⁵³

En la actualidad, en la elaboración de las actas complementarias se reemplaza el sentido tradicional de alfabetización en la redacción del Inc. del art.2º de la L de FE “ erradicar el analfabetismo . . . “ por el correspondiente sentido de los objetivos de Dákar “ expansión de la alfabetización,,,,”, Así lo expresa el Acta Complementaria Metas 2008 en el Convenio Bilateral 2006-Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075/05 “ Erradicar el analfabetismo , se interpreta en tres metas: la expansión de la cobertura y/o mejoramiento de la atención a la matrícula existente del régimen de educación de jóvenes y adultos; la Expansión de la alfabetización y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la modalidad.”

No obstante, cabe aclarar que la Educación de Jóvenes y Adultos y la Formación Docente, en nuestro país, se encuentra actualmente comprendida dentro de los Regímenes Especiales del Sistema Educativo, y la Formación Docente forma parte del Nivel Superior No Universitario del mismo. Esto es, que la Educación de Adultos ha sido excluida como contenido de los planes de estudio de la formación docente inicial. Esta exclusión es producto del recorte realizado desde el Estado y se lleva a cabo en función de intereses políticos e ideológicos específicos, posibilitando o negando a los futuros docentes el acceso a determinados conocimientos. Podemos decir que la Educación de

⁵³ María Rosa Brumat – Laura María Ominetti . **Educación de Jóvenes y Adultos y Formación Docente. Debates, políticas y acciones.** Revista Iberoamericana de Educación (ISSN: 1681-5653) n.º 44/1 – EDITA: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)Universidad Nacional de Córdoba, Argentina - 25 de septiembre de 2007

Jóvenes y Adultos forma parte del currículo nulo de la Formación Docente, porque no se incluye como contenido en los planes de estudio. En Mendoza se ofrece un post-título no obligatorio para ejercer en la modalidad. Esta situación afecta estructuralmente a la calidad del servicio educativo y rezaga los objetivos propuestos para la alfabetización de jóvenes y adultos, quedando librados al voluntarismo y al pequeño grupo de docentes que se especializan.⁵⁴

3.5. Análisis de la relación Nación-Provincia para el financiamiento de la educación respecto a la meta E: “Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.” en el período 2005-2007

La Subsecretaría de Planeamiento Educativo (SSPE), dependiente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT), creó un equipo técnico denominado “Área de Convenios Bilaterales”, el cual tiene como misión apoyar el cumplimiento de los objetivos previstos en el Artículo 2 de la Ley de Financiamiento Educativo y la elaboración de los Convenios Bilaterales entre Nación y cada una de las jurisdicciones provinciales previstos en el Artículo 12 de la citada norma.

El Convenio Bilateral MEC Y T N° 338/06 entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y la Provincia de Mendoza, acuerdan el 28 de junio de 2.006, en el ANEXO I, metas, acciones educativas y metas financieras

⁵⁴ María Rosa Brumat – Laura María Ominetti. Educación de Jóvenes y Adultos y Formación Docente. Debates, políticas y acciones. Revista Iberoamericana de Educación (ISSN: 1681-5653)

2.006/2.007 de los Incisos del Art. 2º de la ley 26.075, como así también los aportes de cada una de las partes responsables. Este documento se constituyó en una referencia y fue utilizado en el proceso construido con otras provincias.

Para la conformación del Anexo I del Convenio (para el año 2006) y de las Actas Complementarias Anuales (para los años subsiguientes), se elabora un documento ampliado que comprende tres capítulos:

Del “CAPÍTULO I”, que presenta los ejes de la política educativa provincial estableciendo las estrategias, objetivos y prioridades de la misma para los años 2006-2010, se destaca para enmarcar políticamente la meta analizada:

“La PERSPECTIVA de las transformaciones propuestas deben estar en función de las necesidades del sujeto, de las demandas sociales y de un proyecto de provincia y de país”.

“Las TRANSFORMACIONES PROPUESTAS PARA EL PERÍODO 2006-2010 son entre otras:

- Desarrollo de las competencias básicas “Aprender a aprender”.
- Desarrollo de las competencias técnicas “Aprender a hacer”.
- Desarrollo de las competencias transversales para la ciudadanía “Aprender a ser y convivir en sociedad”.
- Desarrollo de un sistema educativo público efectivo “inteligente”.

Estas “TRANSFORMACIONES” al momento de redactar esta tesina, para la modalidad de adultos, aún están dependiendo de la voluntad del pequeño grupo docentes que se especializa.

En el “CAPÍTULO II” se desarrolla el plan de acción de la Provincia (con aportes financieros propios y de la Nación) para el período pertinente, a fin de dar cumplimiento a los objetivos enunciados en el Art.2º de la Ley de Financiamiento Educativo.

Por cada uno de los incisos del Art.2º de la Ley de Financiamiento la Provincia propone metas a lograr, con sus respectivas acciones, así como los

resultados esperados de las mismas y los montos que las partes asignan a cada acción. Se identifican luego el total de recursos financiados por las partes para el total del inciso así como los Indicadores de Monitoreo y Evaluación que permitirán verificar el cumplimiento de cada una de las metas.

El “CAPÍTULO III” presenta, mediante una tabla, los aportes financieros de la Nación y la Provincia discriminados por inciso. Asimismo, se detallan los incrementos presupuestarios de cada una de las partes en relación al año anterior. En el parágrafo 3.4 se exponen y analizan estos capítulos para el Inc.:”Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la Educación de Jóvenes y Adultos”

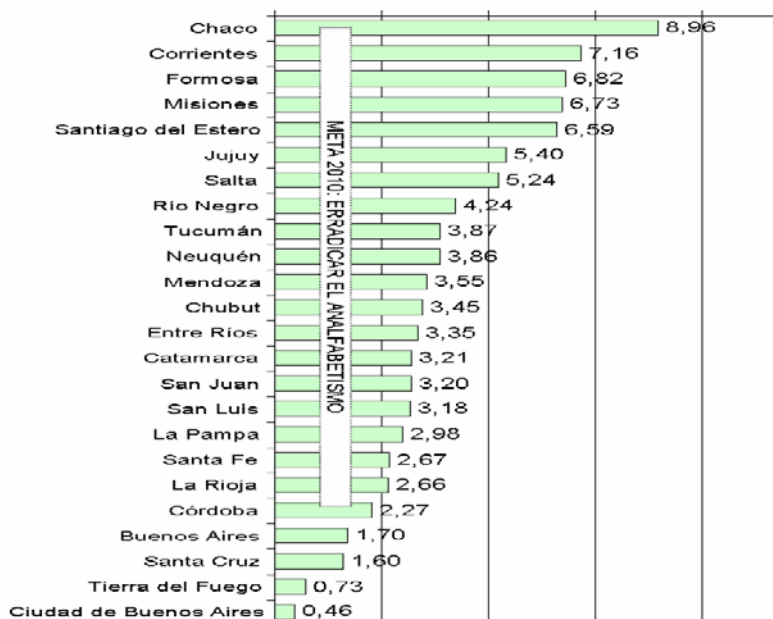
Cabe valorar la elaboración de los datos de base, a partir del análisis de los Convenios Bilaterales y de las Actas Complementarias firmadas durante los años 2006 y 2007, para contribuir a fortalecer los procesos y los instrumentos de planeamiento de políticas educativas”porque se observó que los datos de base utilizados por cada provincia para cada año variaban en cuanto al nivel de especificidad y calidad de la información y al tipo de fuente de recolección de la información consultada “.

A continuación se transcribe el Capítulo II del Anexo correspondiente al **Inc. E:**”*Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.*”, las metas, datos base, acciones e indicadores concertados para monitorear su cumplimiento.

Metas - Artículo 2 Incisos:	Tipo de Meta: Objetiva/ Tendencial	Indicador : Directo/ Indirecto	Extensión de las metas a partir de la Ley de Educación Nacional N° 26.206
e) Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.	Objetiva	Directo	Promueve la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, como una modalidad destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a quienes no la hayan completado en la edad reglamentaria (artículos 46 y 138).

3.5.1. Los datos

Tasa de analfabetismo en adultos mayores de 15 años, según jurisdicción. Año 2001. Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Año 2001



El universo de analfabetos en la Provincia de Mendoza es de 43.243 personas (Censo Nacional 2001) para el año 2.005-2.006, representando el 3,55 % de la población, según estadísticas observadas en el párrafo 3.3.2.1.

Para el año 2.007, figuran los siguientes datos estadísticos del Ministerio de Salud del Gobierno de Mendoza, elaborados en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Los mismos coinciden con la Pág.1 de la Subsecretaría de Planificación y Gestión Educativa. Se seleccionan los siguientes datos:

TASA DE ANALFABETISMO POR SEXO (Población de 10 años y más), MENDOZA. 2001.

División - Político Administrativa	Total	Mujeres	Varones
TOTAL PROVINCIA	3,2	3,3	3,2

La importancia de este descenso del 0,2% en el analfabetismo en el 2.006 como consecuencias de las acciones acordadas 2.005 -2.006, radica en

que se expandió el concepto de analfabetismo ya que la política educativa incluyó a la población que no estaba comprendido en las tasas oficiales de analfabetismo del 3,55% del INDEC del Año 2001 pero representa probablemente una buena medida el analfabetismo funcional o semianalfabetismo definido anteriormente por María Rosa Brumat en el marco de este parágrafo de la tesina.

El nuevo universo de datos relevados por la Dirección General de Escuelas, para el año 2.007 se representa en los siguientes gráficos,

ANALFABETISMO POR SEXO (Población de 10 años y más),

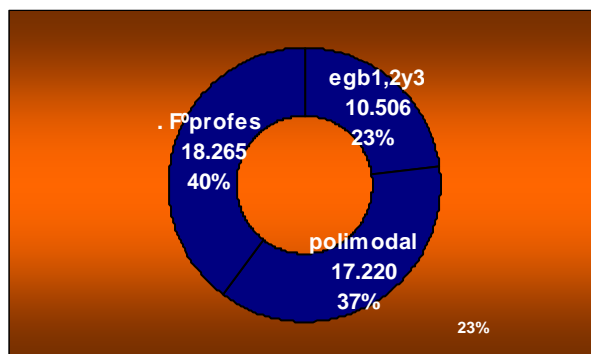


Gráficos elaborados con los datos de la Planilla Pág. 2 de la Dirección General de Escuelas - Dirección de Orientación y Apoyo Psicopedagógico Subsecretaría de Planificación y Gestión Educativa

Por otra parte, en la página de estadísticas y censos del gobierno de Mendoza se encuentran los datos de las dimensiones cuantitativas del Sistema Educativo mendocino. De la misma se transcribe los datos del nivel correspondiente a Jóvenes y Adultos. Se debe tener en cuenta que el mismo

abarca las tres modalidades explicadas en el parágrafo 3.3.2 de la presente tesina. Los datos incluyen la matrícula estatal y privada para el año 2.007

Nivel Adultos	Matrícula
egb1,2y3	10.506
Polimodal	17.220
Formación Profes.	18.265
TOTAL	45.991



Nótese nuevamente una expansión gradual del universo de la población atendida respecto del 2.006 (43.243 personas); en este caso, específicamente por incluir a los jóvenes y adultos que deban finalizar una EGB 3, que en el próximo convenio podrá estar incluida indistintamente en el polimodal adultos, restando dos mil seiscientos setenta y ocho personas a tener en cuenta para el convenio 2.007.

Analizando, específicamente las acciones acordadas en los convenios⁵⁵ para los períodos 2005-2007, se comienza con el Convenio 2006.

- Datos de base año 2.006 para la elaboración del Acta Complementaria Existen 10.000 alumnos en 105 Centros de Educación Básica de Adultos (CEBAs) distribuidos en todo el territorio Provincial. Del total de los CEBAs 29 están afectados al Servicio Cívico Voluntario. A través de este programa, los jóvenes que no hayan concluido sus estudios formales de EGB 3- y Polimodal podrán completar los mismos como así también capacitarse en diversos oficios (según la demanda de mano de obra de la zona), educación cívica, educación en valores, deportes, etc.

⁵⁵ Ministerio de Educación Secretaría de Educación Subsecretaría de Planeamiento Educativo Versión 1.0. **GUIA PARA LA ELABORACIÓN DEL ACTA COMPLEMENTARIA AL CONVENIO BILATERAL NACIÓN-PROVINCIA – METAS 2008 CONFORME AL ART. 12° DE LA LEY 26.075 DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO.** Marzo de 2008

El universo de analfabetos es de 43.243 personas (Censo Nacional 2001)

El total de jóvenes de 14 a 21 años que no estudian ni trabajan es de 27.400 personas.

META PROVINCIAL 1

Incorporar el 4,7% de jóvenes entre 14 y 21 años sin inserción laboral ni educativa al Servicio Cívico Voluntario para la terminalidad educativa en el sistema de jóvenes y adultos.

Impacto

Incorporar 1.300 alumnos en los Centros de Educación Básica de Adultos sobre un universo de 27.400 jóvenes de 14 a 21 años que no estudian ni trabajan.

META PROVINCIAL 2

Incorporar al sistema educativo el 2,32% de la población analfabeta.

Impacto

Incorporar, durante el año 2006, a 1.000 personas analfabetas a los Centros de Educación Básica de Adultos (CEBAs)

META PROVINCIAL 3

Alfabetizar el 23,32% de la población analfabeta sobre un universo de 43.243 personas.

Impacto

Alfabetizar no menos de 10.000 personas durante el año 2006

Nota: esta Meta está condicionada a la firma del Convenio pertinente entre las partes.

Total Metas Inc. E)

PROVINCIA	\$ 2.943.000
MINISTERIO	\$ 449.683
Total	\$ 3.392.683

Indicadores de monitoreo y evaluación

- 1 Cantidad de jóvenes y adultos incorporados para la terminalidad en CEBAs
- 2 Cantidad de jóvenes y adultos incorporados para alfabetización en CEBAs
- 3 Cantidad de cargos docentes creados
- 4 Cantidad de Becas para terminalidad educativa otorgadas
- 5 Cantidad de personas alfabetizadas dentro del Programa Nacional de Alfabetización

Inciso e)

1. Incorporar 1.300 jóvenes en Centros de Educación de Adultos (CEBA)
2. Incorporar a 1.000 personas analfabetas a los CEBA
3. Alfabetizar 10.000 personas

Se verifica en la firma del acta correspondiente al Convenio Bilateral 2008 que al incorporar a estas 2.300 personas - las restantes (375) son integradas en la Meta Provincial 4 del Anexo I – METAS 2007 PROVINCIA DE MENDOZA, dentro de las acciones previstas para la población adulta en contextos de encierro – se cumple con el universo comprometido.

Si se observa los datos que figuran en el Acta Complementaria 199/07 del Convenio MECyT N° 338/08, la inversión total para el sector educativo asciende a \$ 1.025.747.674.

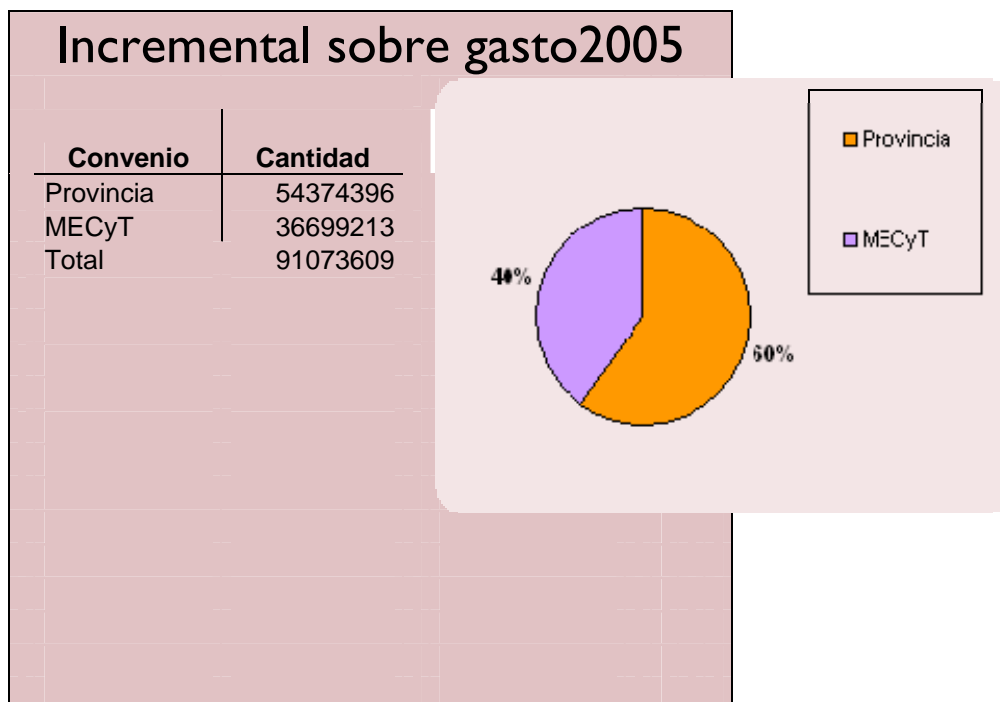
Total Recursos Incrementales 2005-2006 por la PROVINCIA:

(1)	Incremental a realizar por la Provincia según Ley N° 26.075	\$ 137.300.000
(2)	Incremental realizado por la Provincia sobre gasto 2005	\$ 191.674.396
	Diferencia ((2) – (1))	\$ 54.374.396

Total Recursos Incrementales 2005-2006 por el MINISTERIO:

	Incremental realizado por el Ministerio sobre gasto 2005	\$ 36.699.213
--	--	---------------

La Presentación N° del CCIPEC demuestra que el 64% de la inversión incremental total pautaada en los convenios es asumida por el conjunto de las provincias y el 36% por la Nación. En particular, esta relación en la Provincia de Mendoza es:



Para facilitar el análisis de la inversión del gobierno nacional y los gobiernos provinciales, el CIPPEC decidió clasificar en cuatro áreas la información disponible en los CB, en un primer nivel de desagregación, en función de los objetivos de la inversión incremental:

Área I: Ampliación de la oferta del sistema educativo.

Área II: Mejoramiento de la calidad y atención a la equidad.

Área III: Mejoramiento del salario docente.

Área IV: Otros.

El área "otros" fue incorporada porque una parte de la información aparece consolidada en los Convenios Bilaterales y no ha sido posible desagregarla en función de las áreas I, II y III. De todos modos, cabe mencionar que la inversión destinada al área "Otros" impacta en los ítems de las Áreas I y II

Se puede observar en el los datos del Anexo del CAPÍTULO III del Convenio Bilateral 2006:

TOTAL DE RECURSOS FINANCIEROS

Total Recursos del Convenio por Inciso:

INCISOS ART.2º	MINISTERIO	PROVINCIA	TOTAL
A	\$ 4.333.042	\$ 2.582.400	\$ 6.915.442
B	\$ 2.544.285	\$ 1.450.400	\$ 3.994.685
C	\$ 19.254.378	\$ 6.059.341	\$ 25.313.719
D	\$ 15.900.371	\$ 31.267.000	\$ 47.167.371
E	\$ 449.683	\$ 2.943.000	\$ 3.392.683
F	\$ 1.142.553	\$ 800.000	\$ 1.942.553
G	\$ 1.502.360	\$ 600.000	\$ 2.102.360
H	\$ 9.011.080	\$ 0	\$ 9.011.080
I	\$ 54.715.492	\$ 111.500.000	\$ 166.215.492
Total Convenio	\$ 108.853.244	\$ 157.202.141	\$ 266.055.385

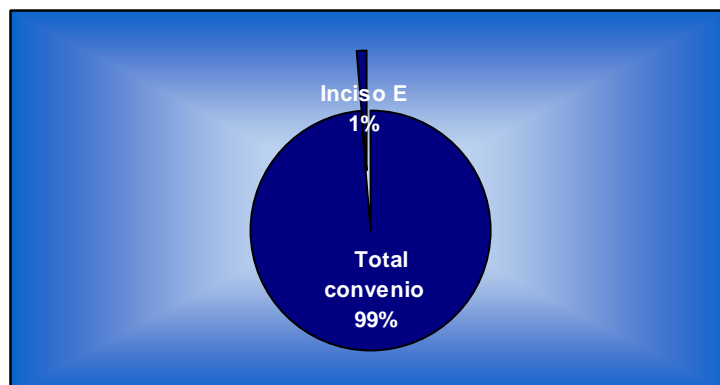
Verificando las Presentación N° 3 del CIPPEC, la provincia se compromete a realizar una inversión mayoritaria en las áreas I y III (ampliación de la oferta del sistema educativo y mejoramiento del salario docente) mientras que la Nación lo hace en las áreas II y IV (mejoramiento de la calidad y atención a la equidad y otras inversiones).

La información del área IV "Otros", si bien no ha podido ser desagregada, impacta en las Áreas I (Ampliación de la oferta del sistema educativo) y II (Mejoramiento de la calidad y la atención a la equidad). En éste se registra que el conjunto de las provincias se ocupa del 97,5% del financiamiento dirigido a la creación de nuevos cargos y horas cátedra, por lo cual, este ítem pareciera ser una competencia casi exclusiva de las mismas. Sólo el 2,5% restante queda en manos de Nación y consiste en el financiamiento de alfabetizadores del Programa Nacional de Alfabetización "Encuentro").

Esta competencia casi exclusiva de las provincias se corrobora también en la jurisdicción de Mendoza que incluye la inversión para el inciso E en el área IV.

Para visualizar la brecha en la relación Estado Nacional y Provincia de Mendoza en el compromiso asumido para la meta se presenta el gráfico siguiente:

Porcentaje de recursos educativos del Convenio 2.006 destinado a la meta e: Alfabetización de Jóvenes y Adultos



Con análogo razonamiento, para el año 2.007 figuran los siguientes datos:

- Datos de base año 2.007 para la elaboración del Acta Complementaria ⁵⁶

Las metas provinciales han sido formuladas en función de dar cumplimiento a los incisos del art.2º de la Ley Nº 26.075 de Financiamiento Educativo. En el 2006, la matrícula asistida en los CEBAs fue de 10.142 alumnos atendidos en 106 Centro de Educación Básica de Adultos (CEBAs).

El universo de analfabetos es de 43.243 personas (Censo Nacional 2001)

El total de jóvenes de 14 a 21 años que no estudian ni trabajan es de aproximadamente 25.200 personas.

META PROVINCIAL 1

Aumentar la cobertura de servicio de los Centros de Educación de Adultos en un aproximadamente un 21%.

⁵⁶ Ídem 53

Impacto

Incorporar 2200 alumnos en los Centros de Educación Básica de Adultos sobre un universo de 25.200 jóvenes de 14 a 21 años que no estudian ni trabajan.

META PROVINCIAL 2

Incorporar al sistema educativo el 2,3% de la población analfabeta.

Impacto

Incorporar, durante el año 2007, a 1.000 personas analfabetas a los Centros de Educación Básica de Adultos (CEBAs).

META PROVINCIAL 3

Alfabetizar al menos al el 2,5% personas analfabetas.

Resultados

- 1.335 personas alfabetizadas
- 195 alfabetizadores financiados

META PROVINCIAL 4:

Generar propuestas educativas tendientes a integrar a población albergada en contexto de encierro.

Resultados

- Crear 2 centros de capacitación para el trabajo en áreas penitenciarias.

Acciones

4.- Incorporar 390 adultos en Programas de Educación en Contexto de Encierro

Recursos financiados por la PROVINCIA	\$ 150.000
Recursos financiados por el MINISTERIO	\$ 0
Total acción 4	\$ 150.000
Total Metas Inc. E)	
PROVINCIA	\$ 650.000

MINISTERIO	\$ 163.800
Total	\$ 813.800

Indicadores de monitoreo y evaluación

- Cantidad de jóvenes y adultos incorporados para la terminalidad en CEBAs
- Cantidad de jóvenes y adultos incorporados para alfabetización en CEBAs
- Cantidad de cargos docentes creados
- Cantidad de Becas para terminalidad educativa otorgadas

Inciso e)

1. Incorporar a 1.200 jóvenes en Centros de Educación de Adultos (CEBA – 3º ciclo)
2. Incorporar a 1.000 personas analfabetas a los CEBA (1º y 2º ciclo)
3. Financiar la tarea de 195 alfabetizadores para la alfabetización de al menos 1.335 personas
4. Creación de 2 centros de capacitación para el trabajo en áreas penitenciarias e incorporación de 390 adultos en Programas de Educación en Contexto de Encierro

Nótese que el número de personas que no estudian ni trabajan descende, acercándose al impacto esperado en las metas 1 y 2 del 2.006, que se propuso atender a 2.300 personas, representando el 10% de los jóvenes de 14 a 21 años que no estudian ni trabajan. Por ello la ambición de la meta 1 del 2.007 aumentar la cobertura al 21% es una suma total del resto de las metas, que asciende a 4.925 personas, a las que se incorporarán estadísticamente 390 adultos en Programas de Educación en Contexto de Encierro (meta 4)

La inversión total para el sector educativo que se verifica en el documento respectivo, señala que para la Provincia de Mendoza: \$ 1.210.536.475 y para el MECYT de la Nación: \$ 123.903.425

La inversión incremental total pautada en los convenios es asumida por los estados, nacional y provincial, con los siguientes montos:

Total Recursos Incrementales 2006-2007 por la PROVINCIA:

(1)	Gasto a realizar en 2007 por la Provincia según Ley N° 26.075	\$ 1.030.800.000
-----	---	------------------

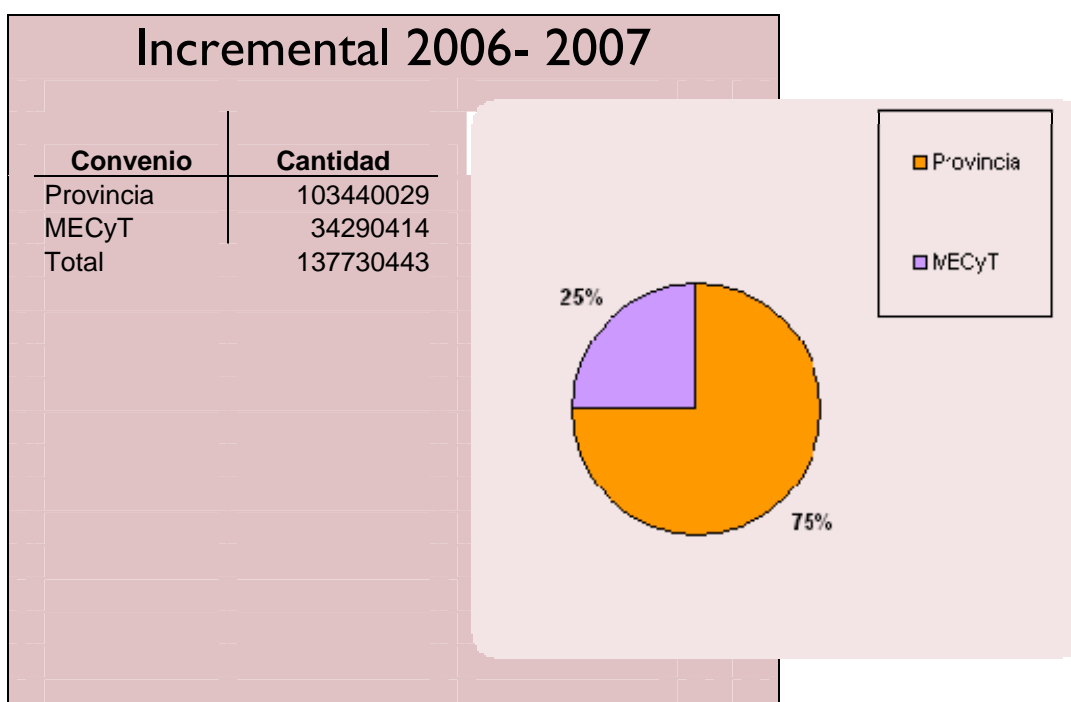
(2)	Total inversión en educación realizada por la Provincia en 2006	\$ 927.359.971
	Diferencia ((2) – (1))	\$ 103.440.029

Total Recursos Incrementales 2006-2007 por el MINISTERIO:

	Total inversión en educación prevista a realizar por la Nación en 2007 sobre gasto 2006	\$ 34.290.414
--	---	---------------

Para la Provincia de Mendoza el incremento respecto 2006 es de 30,5 % y para el MECyT de la Nación el incremento respecto 2006, de 38,3 %

La concurrencia de los estados en el financiamiento educativo reflejada en los recursos financieros del Convenio 2007 se representa en el siguiente gráfico:



El gráfico anterior demuestra que ha aumentado la inversión incremental total pactada por la provincia con respecto al 2006.

Nuevamente en el año 2007 la competencia casi exclusiva de las provincias en el área IV, se corrobora también en la jurisdicción de Mendoza con respecto a la inversión para el inciso E

TOTAL DE RECURSOS FINANCIEROS

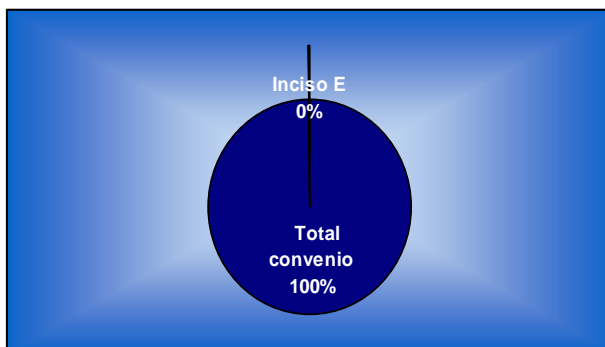
Total Recursos del Convenio por Inciso:

INCISOS ART.2º	MINISTERIO	PROVINCIA	TOTAL
A	\$ 59.425	\$ 6.944.878	\$ 7.004.304
B	\$ 31.186.894	\$ 31.914.648	\$ 63.101.541
C	\$ 14.755.710	\$ 2.600.000	\$ 17.355.710
D	\$ 4.918.162	\$ 17.868.436	\$ 22.786.598
E	\$ 163.800	\$ 650.000	\$ 813.800
F	\$ 1.806.343	\$ 8.611.339	\$ 10.417.682
G	\$ 2.792.233	\$ 1.330.000	\$ 4.122.233
H	\$ 11.247.670	\$ 2.970.000	\$ 14.217.670
I	\$ 56.973.189	\$ 210.287.203	\$ 267.260.391
Subtotal Metas del Convenio	\$ 123.903.425	\$ 283.176.503,90	\$ 407.079.929
Total afectado a Educación no incluido en el Convenio		\$ 927.359.971	\$ 807.155.555
Total Inversión	\$ 123.903.425	\$ 1.210.536.475	\$ 1.551.209.569

Esto implica que el Estado Nacional y la Provincia de Mendoza concurren con los siguientes porcentajes para el financiamiento destinado a la Expansión de la Alfabetización de Jóvenes y Adultos en el año 2.007



El Convenio refleja la misma relación proporcional que en el año 2006 pero los recursos educativos del Convenio 2.007 destinados a la Expansión de la Alfabetización de Jóvenes y Adultos, representan menos del 1% del subtotal para las Metas del Convenio.



Nótese la disminución con respecto a los recursos educativos del Convenio 2.006 destinados a la Expansión de la Alfabetización de Jóvenes y Adultos, que representaba el 1% del total Convenio

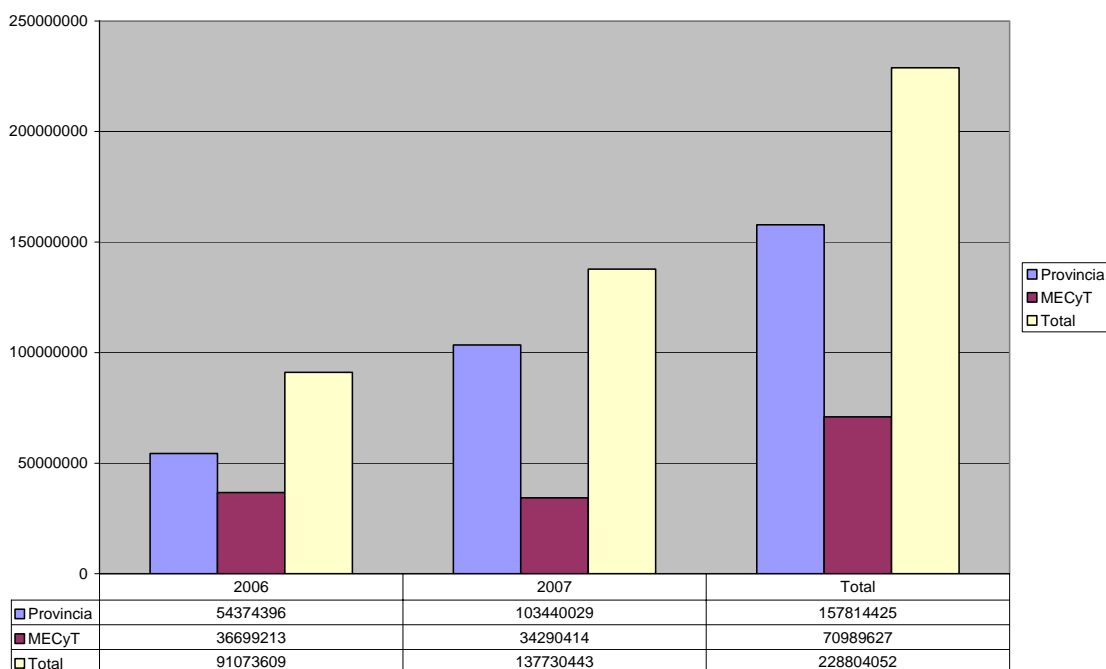
En el año 2008, por otra parte, la Nación otorga a Mendoza 128 millones de pesos destinados a Educación, firmados por el Ministro de Educación de la Nación en el 2.007, Daniel Filmus; la firma del acuerdo lo suscribió el entonces gobernador de la Provincia Julio Cobos, para dar cumplimiento la cláusula segunda del Convenio bilateral N° 338 de fecha 28 de junio de 2006 que acordaba celebrar la firma del Acta Complementaria Anual correspondiente al 2.007. La inversión total del presupuesto para educación será este año de casi 917 millones de parte de la Provincia más los 108 millones de pesos aportados por la Ley de Financiamiento Educativo, más los 20 millones acordados por la Nación de manera adicional, y que serán destinados a obras de infraestructura.

3.6. Resultados

En el informe anual del CIPPEC “La inversión educativa. Un Análisis de la distribución de la inversión incremental prevista en los convenios bilaterales Nación Provincia correspondientes a la ley de financiamiento” menciona que la porción de la inversión incremental que se comprometen a financiar las

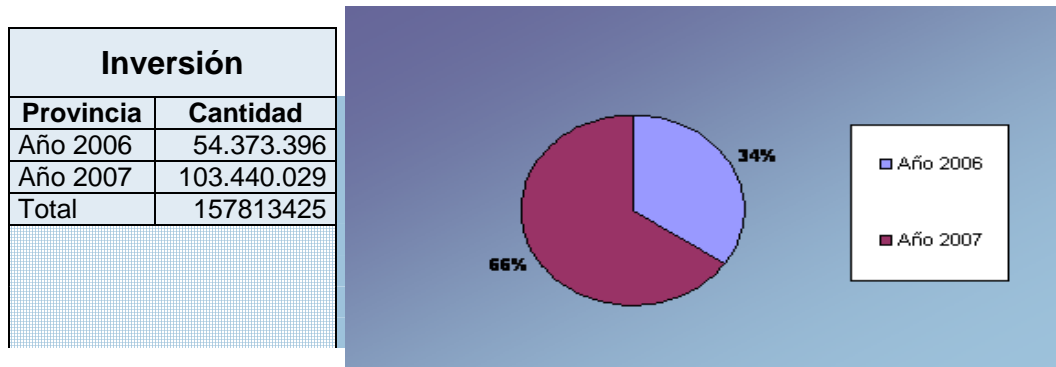
provincias, tanto a nivel global como en las distintas regiones, supera al de la Nación. Este dato es coherente con el hecho de que son las jurisdicciones las que están a cargo de la gestión, administración y mantenimiento de los sistemas educativos y con el esfuerzo que las mismas deberían realizar en función de lo estipulado por la LFE.

El incremento de la inversión total pauta en los convenios para financiar la Educación elaborado con los datos procedentes de las Actas Compromiso respectivas muestra la misma conclusión.



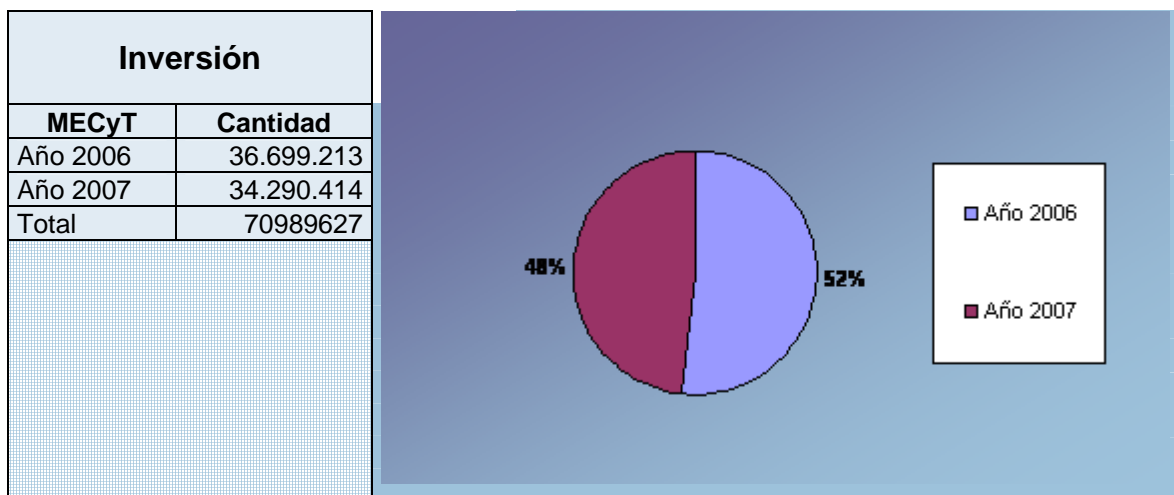
Si se comparan las inversiones comprometidas para financiar la Educación por la Provincia en los Convenios Bilaterales se verifica el 32% de aumento.

Inversión incremental global provincial



Pero si se comparan los años 2006 y 2007, las inversiones comprometidas para financiar la Educación por el MECyT en los Convenios Bilaterales verifican el 4% de disminución en la inversión incremental.

Inversión incremental global del MECyT

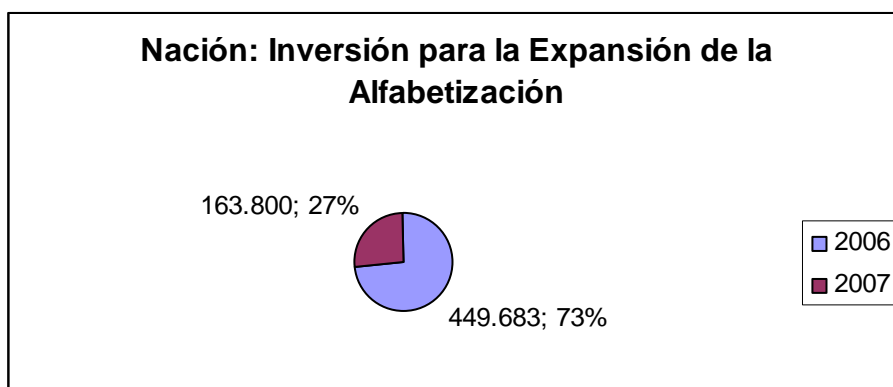
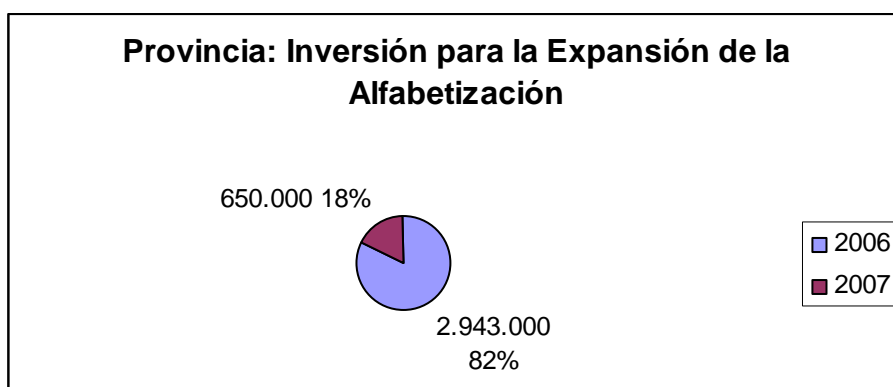
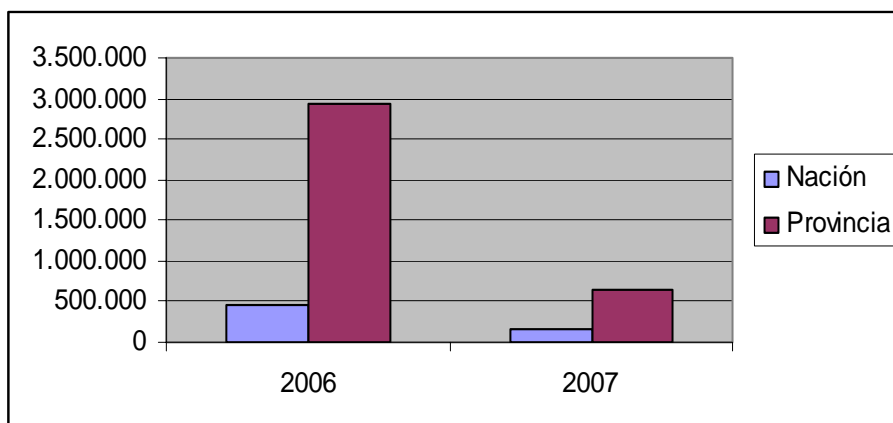


En el anexo 1 del Acta Complementaria Metas 2.008 Convenio Bilateral 2006 - Ley de Financiamiento Educativo Nº 26.075/ 05 Inciso e: Jóvenes y Adultos; Alfabetización, interpreta "Erradicar el analfabetismo", en tres metas: la expansión de la cobertura y/o mejoramiento de la atención a la matrícula existente del régimen de educación de jóvenes y adultos; la Expansión de la alfabetización y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la modalidad. La inversión a realizar por la provincia se monitorea con los indicadores cantidad de cargos, infraestructura y equipamiento de las áreas provinciales respectivas.

Los siguientes cuadros comparan el compromiso asumido por el Estado Nacional y la Provincia de Mendoza respecto a la meta:

Total de recursos financieros del Convenio para el Inciso E, art.2°, de la LFE.
Datos relevados de los anexos correspondientes.

	2006	2007
Nación	449.683	163.800
Provincia	2.943.000	650.000
TOTAL	3.392.683	813.800

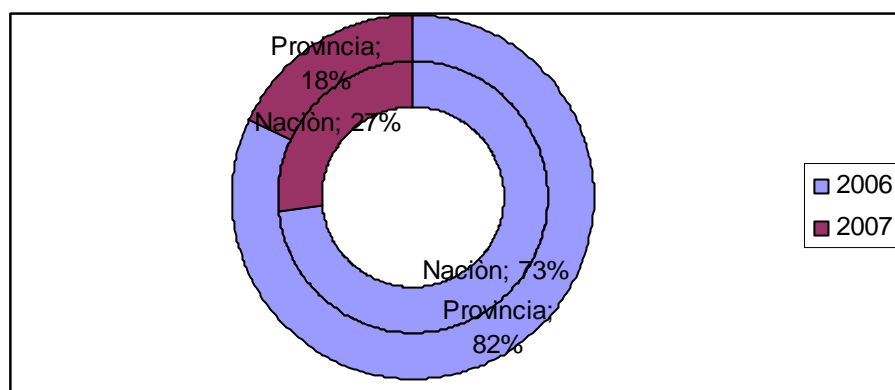


En función de los objetivos de la inversión incremental, los recursos destinados a financiar las acciones y los resultados de la meta E: "Erradicar el

analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la Educación de Jóvenes y Adultos”, son incluidas en el Área IV: otros. Si se tiene en cuenta que de la distribución porcentual de la inversión incremental comprometida en los convenios bilaterales firmados en el 2006 para el total del país según áreas, la inversión en el área “otros” representa sólo el 4% del total⁵⁷, aunque la Nación haya aumentado su porcentaje de compromiso con la meta de un año a otro, el mayor esfuerzo lo realiza la Provincia de Mendoza.

Total de recursos incrementales para la Expansión de la Alfabetización de Jóvenes y Adultos

	2006	2007
Nación	449.683	163.800
Provincia	2.943.000	650.000



3.7. Discusión

I. Respecto a los antecedentes de las normas provinciales

El cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo requiere un gran compromiso social y político, dado el esfuerzo fiscal que implica. Sin embargo,

⁵⁷ CIPPEC. Informe sobre distribución de la inversión 2006.

no se trata de la primera legislación que establece garantías para el financiamiento educativo. Además de la Ley Federal de Educación, que nunca logró garantizar su meta de alcanzar el 6% del PBI para Educación, varias provincias tienen legislaciones específicas para el financiamiento educativo. En particular, La provincia de Mendoza, estableció pisos presupuestarios que asignan una porción de su presupuesto para el sector educativo, en el Art. 212 (8) de su Constitución Provincial sancionada en 1916. El antecedente provincial de piso presupuestario para garantizar el financiamiento educativo que fijaba la misma es de 20%, pero el piso presupuestario promedio, definido como el cociente entre el gasto educativo y el gasto total fue del 26% en el período 1995- 1999, y de 28,9% en el período 2000 - 2.004, según el cuadro elaborado por el CIPPEC en su PresentaciónNº3, permitiendo prever las limitaciones de este tipo de normas. El mismo documento muestra que las provincias que no tienen pisos presupuestarios realizan un mayor esfuerzo financiero por la educación que aquellas que sí los tienen. Esto señala la debilidad institucional de este tipo de normas, que parecen ser “manifestaciones discursivas” más que verdaderas prioridades políticas en la asignación de los recursos provinciales, en este sentido es que la Ley de Financiamiento Educativo es superadora porque establece mecanismos más específicos de asignación de recursos.

En cuanto a la Alfabetización, al menos tendencialmente, la Ley de Financiamiento replantea la expansión del concepto con una “reterritorialización” de la educación media y sus equivalentes en la modalidad mediante la masificación en el territorio de forma similar a las escuelas primarias, sobre todo en las zonas vulnerables. Así lo expresa un artículo del Barómetro Financiero “La nueva expansión [...] es el nuevo diseño territorial de la educación [...] la diseminación completa de escuelas primarias y secundarias”

II. Respecto a la brecha entre los años 2005 y 2007 en el cumplimiento de la responsabilidad concurrente y concertada entre Nación y Provincia de

Mendoza en relación a las metas establecidas en la Ley de Financiamiento Educativo para el año 2010.

Tanto para garantizar el monitoreo de la LFE como para propiciar el cumplimiento de su meta definitiva que es alcanzar el 6% del PBI destinado al gasto educativo, existe una brecha en la Nación y en la mayoría de las provincias respecto a la información disponible, según lo relevado por el Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo “Si la información no está disponible durante el mismo año de ejecución, sólo sabremos dos años después (cuando el Gobierno Nacional realiza el ejercicio de consolidar los presupuestos provinciales) si se cumplió con las metas de inversión educativa establecidas en la Ley de Financiamiento Educativo. Probablemente entonces sea tarde para concientizar y responsabilizar a los actores políticos para cumplir con las metas de la Ley.” En particular, la Provincia de Mendoza, logró con el profesional esfuerzo del personal de estadísticas, obtener un índice de transparencia 9 en el 2007, que refleja la calidad y pertinencia de la información disponible en las páginas del Ministerio Provincial de Economía y Dirección de General de Escuelas. Allí se puede acceder a información sobre presupuestos provincial 2006 y ejecución presupuestaria al 31 /12 /06 pero no a lo ejecutado en finalidad educativa.

Sin embargo las fuentes de información existentes para realizar el monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo a nivel nacional son: Oficina Nacional de Presupuesto: se accede a información sobre los presupuestos nacionales hasta el año 2006 por entidad y por las distintas clasificaciones presupuestarias existentes; Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias: existe información sobre ejecución presupuestaria e información sobre ejecución del gasto por finalidad y función por provincia; Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación: se encuentra publicada la serie de gasto educativo por provincia por objeto del gasto.

III. Respecto al grado de cumplimiento en los compromisos asumidos

Producto de la voluntad y el compromiso del gobierno nacional y de los gobiernos Provinciales, de la aplicación de instrumentos específicos de

acuerdo como los Convenios Bilaterales y de un contexto económico favorable, se ha logrado avanzar en el cumplimiento de los objetivos financieros de la LFE. Los presupuestos educativos del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales se han expandido significativamente a partir de la sanción de la LFE.

El logro de los objetivos educativos podrá medirse luego de finalizado el período que marca la Ley (año 2010).

Pero es la sustentabilidad económica de los procesos económicos es el gran desafío de la planificación estratégica del Sistema Educativo de las futuras generaciones. Así lo plantea el artículo del Barómetro: “[...] El año 2007 es un año electoral donde el propio ministro de Educación Daniel Filmus, en campaña, y con un gran superávit nacional, no hay ninguna discusión provincial sobre el hecho de que los presupuestos se cumplan, porque las propias metas de la ley quedaron atrás [...]. Solo servirían para frenar la expansión de la inversión educativa. No obstante, las dos grandes tendencias educativas en el mes de marzo del 2007, requieren un enorme esfuerzo presupuestario, la recomposición salarial y la expansión. La LFE, empieza a quedarse corta para financiar estos avances y, los ministros de hacienda dicen que se viola la ley de responsabilidad fiscal. Este crecimiento es insostenible sin generar deuda y un ciclo de recesión y ajuste.”

En la Publicación semanal especializada “EVALUECOM” se publica el 24 de junio de 2008 en el artículo “MENDOZA ¿Cómo están las cuentas?” a modo de conclusión que la Provincia de Mendoza en el año 2007 tuvo ingresos totales por \$4.591,24 millones mientras que las erogaciones totales representaron \$4.597,06 millones, es decir que culminó con un déficit de \$5,82 millones según los datos publicados por organismos oficiales, específicamente el Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.

Este dato no hace más que verificar la disminución del 4% en la inversión incremental total del MECyT de un año a otro, con el correspondiente aumento en el total afectado a Educación no incluido en el Convenio que debió aportar la Provincia.

IV Respecto de las acciones pendientes para cumplir los objetivos de la Alfabetización

El financiamiento tiene distintas dimensiones, que se vinculan de forma más o menos directa con el derecho a la educación. Tres dimensiones condicionan el derecho a la educación: las políticas económicas, las políticas fiscales y las políticas presupuestarias de la educación.

En primer término, las políticas económicas se vinculan de forma directa con la estructura social y económica ya que éstas refieren a las definiciones fundamentalmente estatales que reflejan, responden e intentan modificarlas. Los acuerdos internacionales y la realidad nacional a la luz de los evaluadores latinoamericanos se interpretan en Argentina con políticas compensatorias en vistas a la equidad de la estructura del sistema educativo. La expansión de la matrícula en todos los niveles del sistema es impulsada por becas, contraprestaciones educativas, creación de cargos e infraestructura y provisión de equipamiento didáctico y lúdico para las aulas. Con un gran esfuerzo de gestión y planificación a mediano plazo exigidos por la Ley de Financiamiento Educativo alcanza para que la Alfabetización sea tenida en cuenta como educación básica. La incipiente gestión social de la educación y nula planificación estratégica hasta el momento, no dejan vislumbrar el sentido de educación permanente que necesitan nuestras pequeñas y grandes sociedades.

La segunda dimensión que condiciona el derecho a la educación corresponde a las políticas fiscales referido a la distribución de las funciones de recaudación y uso de los recursos estatales, tanto a nivel nacional como provincial y municipal. La inversión incremental total pautada en para el año 2006; los convenios es asumida en un 64% por las Provincias y en un 36% por la Nación. Para el 2007, Mendoza asume el 75% de la inversión incremental. Desde el CIPPEC se informa que el presupuesto destinado a Ciencia y Tecnología aumenta un 23,5% frente al aumento del 15,9% de la inversión en Educación. Esto supone una clara prioridad en la inversión pública asignada a Ciencia y Tecnología. Tal es así que si se observa solamente el aumento de los

recursos asignados a la finalidad Educación dentro del Ministerio de Educación (dado que la finalidad Educación también abarca el gasto de otros Ministerios del Estado nacional), su aumento es del 12,5%, es decir, que se halla por debajo del 14,7% de incremento global del presupuesto, verificando lo que en el marco de esta tesina afirma Llach.

La coparticipación sin reglamentación y la subdeclaración del PBI vulneran esta dimensión, y por ende la educación, ya que produce una brecha entre la meta establecida año a año y el verdadero porcentaje del gasto en Educación en términos del PIB.

Una tercera dimensión es la referida a las políticas presupuestarias de la educación, es decir, fundamentalmente la asignación y distribución de recursos para financiar el sistema educativo por vía estatal. En las investigaciones del CIPPEC se muestra que el financiamiento comprometido en los CB ha permitido conocer cuales son, dentro de las metas y acciones previamente estipuladas por la Ley, las prioridades que se han establecido a nivel global y a nivel regional y el esfuerzo que la Nación y las provincias previeron realizar en cada caso. En resumen, el financiamiento se dirige, en primer lugar, al mejoramiento del salario docente; en segundo lugar, a la ampliación de la oferta del sistema educativo, ya sea a través de la expansión de la cobertura en todos los niveles y modalidades como de la extensión de la jornada escolar del nivel primario (la inversión mayoritariamente se destina a la infraestructura y equipamiento escolar); en tercer lugar, al mejoramiento de la calidad y la atención a la equidad (principalmente con la entrega de becas y subsidios para los alumnos); y en cuarto lugar, al área "otros". El conjunto de las provincias de Cuyo se ocupa del 97,5% del financiamiento dirigido a la creación de nuevos cargos y horas cátedra, por lo cual, este ítem pareciera ser una competencia casi exclusiva de las mismas. Sólo el 2,5% restante queda en manos de Nación y consiste en el financiamiento de alfabetizadores del Programa Nacional de Alfabetización "Encuentro"). Finalmente, la inversión incremental en becas y subsidios es esencialmente de origen nacional (casi el 70%), mientras que en capacitación docente es asumida en forma relativamente pareja entre la Nación y las provincias. Nuevamente aparece relegado el objetivo del incremento de la

inversión educativa fijado por la Ley, de erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos. La paradoja de que las provincias que mayor esfuerzo hicieron por el salario docente hayan sufrido más paros en el 2007, hace repensar la prioridad que se le da al inciso que no condice con el cambio estructural que reclama nuevos roles al docente para los cuales no está preparado.

Para sintetizar el sentido y alcance de la Alfabetización se transcribe un documento de José Rivero⁵⁸

“El problema del analfabetismo es visto desde diferentes ópticas. A nivel oficial, los países de la región han optado por comprometerse a su superación o disminución drástica antes del fin de siglo. [...]. Se señala, en síntesis, que este problema puede resolverse a través de la sola expansión de la matrícula escolar y que no tiene mucho sentido destinar los de por sí escasos recursos estatales a alfabetizar adultos sin significativa presencia en la vida económica activa.

Pero se deben considerar los siguientes contra argumentos:

La directa repercusión que el analfabetismo de adultos tiene en la baja escolaridad y en el analfabetismo de niños por vacíos y deficiencias de la escolarización básica, son centenares de miles los que desertan, que repiten y que son expulsados de la escuela. Estos niños, pertenecientes en su inmensa mayoría a las clases sociales más desposeídas, requieren de espacios, de climas familiares en los que sean sus padres el principal estímulo para su asistencia regular a la escuela; no es casual que la mayor persistencia de madres de familia en programas de alfabetización sea porque –según estudios realizados– gran parte de estas mujeres desean alfabetizarse y educarse para poder ayudar a sus hijos en las tareas escolares.

Otro contra argumento tiene relación con la necesidad de visualizar la alfabetización y educación de adultos como una extraordinaria inversión

⁵⁸ Rivero, José. “**La educación no formal en la reforma peruana**”. En Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe UNESCO-CAPAL-PNUD. 1979, Buenos Aires, Argentina.

económica y cívica antes que como problema de escasez de recursos, pues, pese a la modernización operada en las sociedades latinoamericanas, el dominio de la lectoescritura constituye un factor necesario de sobrevivencia y de competencia social y ciudadana; el adulto alfabetizado tendrá mayor posibilidad de optar a un puesto de trabajo, de mejorar su calificación como productor, de compartir activamente la solución de problemas sociales y de ejercer su derecho a participar políticamente.

No es posible entonces reducir el problema del analfabetismo a índices, variables y proyecciones estadísticas o considerar su enfrentamiento según criterios estrictamente economicistas o “de eficacia”. Es necesario, en cambio, partir de reconocer que constituye parte importante de la deuda social interna que nuestras sociedades están en obligación de considerar y de pagar y que, asimismo, no es una fatalidad histórica sino un problema posible y necesario de encarar con adecuadas políticas y estrategias educativas y socioeconómicas.

Por la acción regional en materia de alfabetización, es reconocido que la existencia de voluntad política y de recursos materiales son factores esenciales para enfrentar con éxito el analfabetismo y que el rol de los Estados es decisivo para generar mecanismos que regulen la satisfacción de demandas sociales y para transferir recursos a los sectores marginales.

La complejidad del problema obliga, sin embargo, a buscar respuestas metodológicas apropiadas, modelos organizativos coherentes, personal calificado y partir de la propia realidad socioeconómica y cultural del analfabeto para que en las actuales condiciones de escasez de recursos, superar la exclusión educativa de la que el analfabetismo es principal expresión.”

Referencias bibliográficas

- CIPPEC Desafío del Derecho a la Educación en Argentina Un dispositivo analítico para la acción** Axel Rivas Verona Batiuk, Claudia Composto, Florencia Mezzadra, Martín Scasso, Cecilia Veleda y Alejandro Vera. 2007
María De
- Lourdes A de Lourdes Aravedo Reséndiz “**La alfabetización como un espacio de lucha y disputa de las agencias nacionales e internacionales**” Cátedra Andrés Bello por el Derecho a la educación. 25 de abril de 2.007
- UNESCO. **Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990.** Conferencia Internacional sobre Educación para Todos celebrada en 1990 en Jomtien, Tailandia. Foro Mundial de Educación -2000- Marco de Acción de Dakar.
- Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe OREALC/UNESCO **La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿ESTAMOS REALMENTE TAN CERCA?** Informe Regional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio Vinculados a la Educación. Santiago, Chile. Octubre 2004.
- PRIE Informe Regional Proyecto Regional de Indicadores Educativos **ALCANZANDO LAS METAS EDUCATIVAS** Santiago de Chile, agosto de 2003
- Isuani- Filmus “La Argentina que viene”
- Tenti Fanfani Emilio “La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad”. UNICEF- Argentina, Losada
- Tenti- Filmus “El debate actual sobre la relación Estado, sociedad y educación”
- Bravlasky, “**La agenda educativa en el cambio de siglo: sentidos, conceptos y controversias**”. Ed. Santillana. B.As. 1998
- Tedesco “**Educación y Sociedad en América Latina: algunos cambios conceptuales y políticos.**”

CIPPEC Desafío del Derecho a la Educación en Argentina Un dispositivo analítico para la acción Axel Rivas Verona Batiuk, Claudia Composto, Florencia Mezzadra, Martín Scasso, Cecilia Veleda y Alejandro Vera. 2007

Paviglianiti Norma, “Diagnóstico de la administración central de la educación”

TORRES, Rosa María. **Lifelong Learning in the South. Stockholm: Sida Studies N° 11.** 2004 <http://www.fronesis.org/libreriarmt.htm>
CIPPEC Presentación N° 3 Anexo

Alberguchi Albergucci, Roberto Horacio “**Educación y Estado**” 1995 Bs. As Ed. Docencia

PRELAC. **Progresos y desafíos de la Educación para todos.** Informe de seguimiento de la Educación en el mundo. Panorama Regional de América Latina y el Caribe. 2008

Tedesco Juan Carlos “**El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna**”, Bs. As, Aique

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología Secretaría de Educación Subsecretaría de Planeamiento Educativo **Proceso de implementación de la Ley n° 26.075 de financiamiento educativo (LFE)** - Elaboración y monitoreo de Convenios Bilaterales -Octubre 2007

Ministerio de Educación Secretaría de Educación Subsecretaría de Planeamiento Educativo Versión 1.0. **Guía para la elaboración del Acta Complementaria al Convenio Bilateral Nación Provincia – Metas 2008 conforme al Art. 12° de la Ley 26.025 de Financiamiento Educativo.** Marzo de 2008

CIPPEC - Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. **Presentación N° 5. El financiamiento educativo provincial.** Buenos Aires. Programa de Educación – CIPPEC. Abril 2007

CIPPEC, **Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Informe Anual Período Abril 2.006- 2.007.** Mayo 2.002. Pág.3-4

CIPPEC, **Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Informe Anual Período Abril 2.006- 2.007.** Mayo 2.006. Pág.21-22-23

TORRES, Rosa María. **Justicia educativa y justicia económica: 12 tesis para el cambio educativo. Madrid.** Movimiento Internacional Fe y Alegría/Entreculturas. 2005. <http://www.fronesis.org/libreriarmt.htm>

CIPPEC. Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, **Presentación N° 1 “Las metas y los puntos de partida”.** Área de Educación .Mayo 2006

Oscar Alfredo Bitzer, “**El Método de Gates en la Alfabetización Funcional de Adultos**”, Becario de Argentina. Pátzcuaro, Michoacán, México. 1959 – 1960 CREFAL. TORRES, Rosa María. **Alfabetización y aprendizaje a lo largo de toda la vida**. Revista Interamericana de Educación de Adultos, N° 1, 2006. El original, en inglés, fue un documento encargado por la ADEA (Association for the Development of Education in Africa, Asociación para el Desarrollo de la Educación en África) y presentado en la Reunión Bianual de la ADEA, en Libreville, Gabón, 27-31 de marzo de 2006.

ONU-Declaración Universal de Derechos humanos adoptada y proclamada por la Asamblea general de las Naciones Unidas. Diciembre de 1948.

María Rosa Brumat – Laura María Ominetti . **Educación de Jóvenes y Adultos y Formación Docente. Debates, políticas y acciones**. Revista Iberoamericana de Educación (ISSN: 1681- 5653) n. ° 44/1 – EDITA: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) Universidad Nacional de Córdoba, Argentina - 25 de septiembre de 2007

José Rivero .**Presentación 5 .Alfabetización, Derechos Humanos y Democracia**

Gobierno de Mendoza Dirección General de Escuelas. Dirección de Educación Permanente. **Diseño curricular: Educación General Básica de Adolescentes, Jóvenes y Adultos**. 1999.

TORRES, Rosa María. 2001. **Alfabetización para Todos. Documento Base de la Década de las Naciones Unidas para la Alfabetización (2003-2012)**. Preparado para la División de Educación Básica de la UNESCO, París. http://www.fronesis.org/imagen/rmt/documentosrmt/UN_Decada_Alfabetizacion.pdf

C R E F A L. Germán de la Bastida Navarrete, Becario de Ecuador. **1er. Curso sobre Alfabetización Funcional**. Pátzcuaro, Michoacán, México. 1969

Torres, Rosa María, **Justicia educativa y justicia económica: 12 tesis para el cambio educativo**, Movimiento Internacional Fe y Alegría/Entreculturas, Madrid, 2005. <http://www.fronesis.org/libreriarmt.htm>

Hopenhayn- Ottone (2.000) “**El gran eslabón. Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI**” Capital Federal, Fondo de cultura económica.

Juan Carlos Nievas. **Antecedentes legales de la Ley de Financiamiento Educativo**. Cátedra Marco Jurídico y Legal Argentino. Universidad Aconcagua 2.006

Rivero, José. **“La educación no formal en la reforma peruana”**. En Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe UNESCO-CAPAL-PNUD. Buenos Aires, Argentina. 1979