

Respuesta de la administración de la educación nacional a la pospandemia. Análisis del Programa “Volvé a la Escuela” desde la perspectiva del financiamiento educativo con enfoque de derechos.

SCHIAVINATO, Germán / IICE FFyL UBA - gaschiavinato611@gmail.com

UNAMUNO, Sacha / IICE FFyL UBA - sach aunamuno@gmail.com

GARDYN, Natalia / IICE FFyL UBA – Natalia.gardyn@gmail.com

Eje 7: Educación, Estado y políticas públicas - Tipo de trabajo: ponencia

^a *Palabras claves: pandemia – administración de la educación – financiamiento educativo – reinsertión escolar – programas educativos*

> Resumen

El Programa “Volvé a la Escuela” se presentó como una de las respuestas de la administración educativa nacional a la pospandemia. Su relevancia radica tanto en los propósitos pedagógicos de retorno seguro a la presencialidad como en su financiamiento. Las problemáticas que pretende resolver son temas de debate en la agenda educativa, profundizadas por el contexto sanitario atravesado: identificación y nominalización de estudiantes, revinculación escolar e institucionalización de los aprendizajes. En el presente trabajo se analizan los desafíos del financiamiento educativo para atender a la continuidad y revinculación pedagógica y sus efectos en la gestión educativa estatal a partir del diseño, planificación e implementación del programa, en el marco del proyecto de investigación FILOCYT-IICE-UBA “Tendencias actuales del financiamiento estatal y su impacto en el sistema educativo desde la perspectiva del derecho a la educación”. Los objetivos del presente trabajo, desde la perspectiva del derecho a la educación, consisten en analizar la dimensión del financiamiento del Programa “Volvé a la Escuela”, como así también describir el tipo de articulación político-administrativa que se produce entre la nación y las jurisdicciones para la implementación del programa y las prioridades presupuestarias al interior de estos vinculadas específicamente a los desafíos de la pospandemia. Para ello, se realizó en esta primera etapa, el análisis de las bases pedagógicas y financieras de la política en cuestión a partir del relevamiento de información cuantitativa y cualitativa,

correspondiente a variables seleccionadas vinculadas al Programa Volvé a la Escuela, principalmente contenida en los presupuestos nacionales y jurisdiccionales y de los Planes Educativos Anuales Jurisdiccionales del año 2022.

› ***Presentación***

El siguiente artículo se inscribe en el proyecto de investigación FILOCYT-IICE-UBA “Tendencias actuales del financiamiento estatal y su impacto en el sistema educativo desde la perspectiva del derecho a la educación”. Uno de los objetivos específicos de la investigación para este año se centra en los efectos causados por la pandemia COVID-19 en el sistema educativo, tanto en los períodos de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) y distanciamiento social preventivo y obligatorio (DISPO), es decir, de pospandemia. En ese marco surge como actividad anexa al análisis presupuestario federal del sistema educativo, la mirada sobre las acciones tomadas desde el Ministerio de Educación para abordar la situación educativa derivada de la crisis sanitaria. Toma relevancia, desde esta mirada, el despliegue de la política educativa “Volvé a la Escuela”. El objetivo del artículo es describir su dimensión político - pedagógica y financiera para analizar los desafíos que se abren a partir de sus líneas de acción y particularidades presupuestarias. Se plantean, en las conclusiones, futuros posibles caminos para dar continuidad al estudio de caso.

› ***Acerca del Programa Volvé a la Escuela como respuesta a la pospandemia***

El inicio de la pandemia COVID-19 trastocó rotundamente y de forma inmediata el funcionamiento cotidiano de la sociedad en todos sus ámbitos. Si bien la proximidad histórica no nos permite dimensionar de forma acabada cuáles fueron sus efectos en los distintos ámbitos y particularmente en el educativo, es posible analizar impactos profundos en el corto plazo. La necesidad de priorizar la salud forzó cambios en todos los niveles educativos y tuvo múltiples -y desiguales- respuestas en función de las posibilidades de cada jurisdicción, escuela, docente y estudiante. En los casos donde los recursos y condiciones habilitaron esto, tanto por la conectividad, el acceso a dispositivos adecuados, la formación docente, como la posibilidad de tener un acompañamiento por parte de las familias, se pudo sostener un fuerte vínculo con la escuela y con los pares, a través de actividades sincrónicas y un seguimiento personalizado a cada estudiante. En los casos donde esos recursos eran escasos o inexistentes fue difícil mantener el vínculo con la escuela, ya sea a través de actividades asincrónicas en internet o cuadernillos.

Según las declaraciones oficiales del entonces ministro Nicolás Trotta (Fernandez, 2021), en junio de 2021 se calculaban cerca de un millón de estudiantes entre el nivel inicial, primario y secundario que perdieron el vínculo con la escuela. La principal acción territorial destinada a esta problemática fue el Programa “Acompañar - Puentes de Igualdad”, aprobado en Consejo Federal de Educación (CFE) el 25 de agosto (Resolución 369/2020). Con centro en las trayectorias no iniciadas, interrumpidas o inconclusas, apunta a la revinculación escolar en tiempos de ASPO. En forma simultánea, se generó un módulo específico en el Sistema Integral de Información Digital Educativa (SInIDE) como herramienta para nominalizar estudiantes y relevar las acciones del programa.

El 20 de septiembre del año 2021, en el marco de la decisión tomada por el Presidente de la Nación, de generar un cambio de gabinete amplio, Jaime Perczyk asume como Ministro de Educación de la Nación. A partir de ese momento, intervino en una diversidad de medios públicos (Di Natale, 2021) dando cuenta de tres desafíos educativos centrales: buscar uno por uno a los/as estudiantes que abandonaron el sistema educativo; generar procesos de revinculación que garanticen el efectivo derecho a la educación; e institucionalizar (y recuperar) aquellos aprendizajes que se vieron afectados producto de las condiciones de ASPO.

Tan sólo tres días después, el 23 de septiembre, mediante Resolución del CFE N° 404/21 se crea el Fondo Federal “Volvé a la Escuela” de cinco mil millones de pesos. La iniciativa es votada por las autoridades jurisdiccionales, en el marco de una serie de recomendaciones sanitarias a la comunidad educativa, tales como el uso de barbijo, distanciamiento social, organización de testeos y esquemas de vacunación. Es interesante destacar que entre los considerandos se incluye el porcentaje de la población, por edad, que han recibido una o dos dosis de la vacuna contra el COVID-19, junto a la firme convicción federal de retornar paulatinamente a la presencialidad escolar.

En los medios de comunicación, el Ministro de Educación de la Nación destaca la dimensión financiera: “una inversión de 5 mil millones de pesos destinada al vapuleado sistema educativo, atravesado por problemas de infraestructura y equipamiento para responder a las demandas de la educación a distancia” (Vilouta, 2021). Por otro lado, se vincula dicha masa monetaria a los tres desafíos educativos antes nombrados, que pasan a componer la dimensión pedagógica de lo que será la política educativa que es objeto del presente artículo.

Aproximadamente diez días después, el 5 de octubre, mediante la Resolución del Ministerio de Educación Nacional N° 3027, se crea el Programa “Volvé a la Escuela” (de ahora en más VALE). En la misma se comunican y amplían las características y condiciones de implementación, reponiendo y organizando en forma oficial la dimensión pedagógica de la decisión tomada en el Consejo Federal. Se designa al área ministerial que se encargará de hacer el seguimiento de la política y su fuente de financiamiento.

Consideramos necesario realizar este breve recorrido para dar cuenta del surgimiento del Programa VALE, estrechamente ligado a la crisis sanitaria, porque es parte de nuestra hipótesis la idea de que los problemas a los que apunta el Programa (búsqueda de estudiantes sin vínculo, revinculación de estudiantes con trayectorias intermitentes e institucionalización de aprendizajes) son desafíos del sistema educativo argentino previos a la pandemia COVID-19, pero que el contexto crítico pone en agenda de tal manera que el Ministerio de Educación de la Nación toma decisiones en torno a un campo que podría considerarse como responsabilidad de las jurisdicciones. Desde la perspectiva del derecho a la educación, componente fundamental de nuestro abordaje, el Programa VALE toma como base los principios de la Ley Nacional de Educación 26.206 (2006) al establecer responsabilidad concurrente entre el área nacional, las provincias y la CABA para que todos/as los/as habitantes del territorio argentino en edad escolar obligatoria puedan acceder a una educación de calidad, permanecer en las instituciones y egresar de cada trayecto formativo.

Desde lo pedagógico, se otorga la competencia de administrar el fondo presupuestario y organizar la política a la Subsecretaría de Educación Social y Cultural, dependiente de la Secretaría de Educación del Ministerio de Educación de la Nación. La misma es asignada en el artículo 3 de la resolución ministerial 3027, como la autoridad de aplicación, seguimiento y monitoreo de esta asignación a los fines operativos'.

El Programa VALE está integrado por tres líneas de acción: identificación y búsqueda de estudiantes con nulo vínculo con el sistema educativo; revinculación, reingreso y permanencia de estudiantes con vínculo intermitente.; e institucionalización de los aprendizajes. Las jurisdicciones deben elaborar Planes de Acción en función de los tres ejes mencionados, llevadas adelante por personal con perfiles determinados y con tareas distintas: educadores comunitarios y promotores socioeducativos. A estos se suma el andamiaje técnico, a partir del referente jurisdiccional / departamental y administrativos.

En relación a lo financiero, el Programa VALE se diseña como una asignación específica, es decir, el fondo presupuestario de 5 mil millones de pesos (Resolución CFE N° 404/21) que no puede ser utilizado más que para las acciones estrictamente vinculadas a dicha política. Esta es una manera de garantizar los objetivos debido a que las jurisdicciones deben ejecutar el presupuesto en las líneas de acción vinculadas al Programa y aprobadas en convenio bilateral con el ministerio.

El Programa “Acompañar - Puentes de Igualdad”, es el antecedente directo de esta política, aunque es necesario destacar diferencias sustanciales: en lo referido a la organización de las acciones pedagógicas -a partir de la creación de equipos jurisdiccionales para el Programa VALE-, en la fuente de financiamiento -se trata de una asignación específica mediante un convenio bilateral- y el momento sanitario -se da en el marco del DISPO-. Estas decisiones jerarquizan al Programa VALE y fortalecen los procesos para el cumplimiento de los objetivos planteados. En este artículo se hará especial análisis de la dimensión financiera, a desarrollarse en los próximos apartados.

› ***El financiamiento nacional***

Desde el proyecto de investigación en el cual se inscribe el presente trabajo (Álvarez, Gardyn y Iardelevsky, 2022), se describe al financiamiento educativo nacional como el producto de una multiplicidad de factores, al considerar la complejidad de la organización federal del sistema educativo. Para abordar esta característica, se utiliza el concepto de “tendencias”, ya que, al ser la educación una responsabilidad continua y concurrente entre la Nación y las jurisdicciones, se conforman 24 situaciones singulares y diferenciales respecto de las fuentes de financiamiento y el uso de los recursos para asegurar el derecho a la educación.

A partir de las dos dimensiones desarrolladas en el apartado anterior, podemos diferenciar, en lo relativo al financiamiento del Programa VALE dos circuitos que integran el “camino” que realizan los fondos de la política analizada. Comenzaremos por delimitar el presupuesto desde la órbita nacional, para pasar en el apartado siguiente a analizar cómo llegan dichos recursos a las jurisdicciones.

El punto de partida del financiamiento del Programa VALE nace del presupuesto total correspondiente a la jurisdicción 70 -Ministerio de Educación- de la Ley de Presupuesto Nacional votada por el Congreso. Es importante aclarar que en este caso se trata de una prórroga

de lo acordado en el 2021, ya que, si bien se logró quórum legislativo como para establecer un nuevo presupuesto, se rechazó el proyecto presentado por el oficialismo.

Del presupuesto total para la Administración Pública Nacional del año 2022, el 5% corresponde a la función Educación. Este porcentaje representa una masa presupuestaria de \$667,115,208,004. La resolución ministerial que crea el Programa VALE-, en su artículo 7, estipula que “los gastos que demande la presente medida se imputarán al crédito vigente del MINISTERIO DE EDUCACIÓN de acuerdo con el Presupuesto Nacional, según la Fuente de Financiamiento que la DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN considere aplicable”. En el siguiente cuadro se sistematiza lo que representa cada asignación presupuestaria del sector hasta llegar a los fondos asignados específicamente al Programa VALE.

Tabla 1: Análisis del presupuesto educativo a distintos niveles en el organigrama del Ministerio de Educación Nacional (2022)

Nivel presupuestario	Monto total	Porcentaje en relación al nivel presupuestario “anterior”
Presupuesto nacional	13.336.520.431.311	-
Presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación	667.115.208.004	5.00%
Presupuesto educativo nacional (sin universidad)	293.037.924.622	43.93%
Programa presupuestario 29 “Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas”	12.904.657.720	4.40%
Fondos destinados a la Subsecretaría de Educación Social y Cultural	5.620.154.595	43.55%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nacional 2022

A partir de la información del cuadro anterior, se puede observar, en primer lugar, que en el año 2022, el presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación representa el 5% del total para la Administración Pública Nacional. En segundo lugar, se destaca la jerarquía que tiene el nivel universitario en el presupuesto del área nacional, que es destino de más de la mitad de la masa

monetaria. En tercer lugar, se puede observar que para el Programa Presupuestario 29, que concentra las acciones de los niveles y modalidades de la escolaridad obligatoria, se destina menos del 5% del presupuesto (quitando el monto presupuestario destinado a universidad). De este monto, el 43% lo gestiona la Subsecretaría de Educación Social y Cultural.

Teniendo en cuenta que la Subsecretaría de Educación Social y Cultural es la responsable de ejecutar el fondo del Programa VALE, y que la suma para el mismo es equivalente a los fondos destinados a las acciones de esta Subsecretaría, se duplicarían, por un lado, los fondos disponibles para el área, y por otro, las responsabilidades y acciones a desplegar. Si bien en la normativa se llama a la solidaridad y colaboración del resto de las secretarías, subsecretarías y direcciones, los esfuerzos -y el presupuesto-, estas decisiones impactan en relación a los recursos necesarios y capacidades del equipo técnico.

En definitiva, el Programa VALE viene a robustecer al Programa Presupuestario 29 de “Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas”. Al no establecerse de qué parte del crédito vigente se toman los fondos del Programa VALE, podríamos afirmar que amplía en casi un 50% el presupuesto de estas acciones, alcanzando un total de 17 mil millones de pesos. De esta manera, se pasaría del 4% al 6% en relación con el total presupuestario (sin universidad). Este dato toma mayor relevancia al considerar la evolución de los montos del Programa en el último quinquenio:

Tabla 2: Análisis del presupuesto del Programa Presupuestario 29 (2017 - 2022)

Año	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Programa 29	5.215.555.442	4.721.245.643	3.368.506.037	1.882.575.757	9.970.377.762	12.904.657.720
Evolución		-9.48%	-28.65%	-44.11%	429.61%	29.43%

Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto Nacional 2017 - 2022.

Considerando los años relativos a la gestión en curso (y al período de ASPO-DISPO), es decir, el trienio 2020-2021-2022, al considerar al fondo del Programa VALE dentro del programa 29 el índice de evolución pasaría de un 30% a un 80%. Esto duplica la tendencia de aumento.

El carácter de asignación específica del Programa VALE le permite salir de la lógica del fondo rotatorio en la cual prevalece la autonomía de decisión por parte de las jurisdicciones para el destino del presupuesto disponible. Esta es una de las principales diferencias con el Programa “Acompañar - Puentes de Igualdad”, que también estaba bajo responsabilidad del área de

Educación Social y Cultural, pero se presentaba como una de las líneas de acción “a elegir” por parte de cada jurisdicción. El fondo rotatorio prevé que, en la medida en que se invierte y rinde, se realiza una reposición automática descontando del monto anual total (se retomará este aspecto en el siguiente apartado). La asignación específica “simplifica” la serie de consensos previos que es necesario construir para que las jurisdicciones planifiquen e implementen una línea de acción determinada, ya que el convenio bilateral anexa una planificación detallada de lo que se realizará, bajo supervisión y acuerdo entre máximas autoridades educativas.

› ***El financiamiento jurisdiccional***

El segundo circuito que conforma la aplicación del Fondo del Programa VALE tiene que ver con las operaciones desplegadas bajo jurisdicción de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El marco normativo en relación con lo financiero se conforma a partir de la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales 23.548, la Ley de Financiamiento Educativo 26.075 y la Ley de Educación Nacional 26.206.

La primera, sancionada en el año 1988, establece la distribución de recursos entre la Nación y las jurisdicciones a través de dos mecanismos. En la distribución primaria, se establece que el 42,34% le corresponde a Nación, el 56,66% le corresponde a las Jurisdicciones y el 1% restante al Tesoro Nacional. En la distribución secundaria, se reparte la masa coparticipable del 56,66% en base a un porcentaje de asignación a cada jurisdicción, conformado por una serie de variables sociales y económicas. Sin embargo, en relación a esto, Morduchowicz (2019) plantea que esta distribución no surge a partir de un análisis técnico, sino como producto de negociaciones políticas que no necesariamente atienden a las demandas financieras reales de las jurisdicciones, y por lo tanto, hay jurisdicciones que quedan muy desplazadas económicamente y provincias a las cuales esta distribución les es funcional. En relación con la Ley de Educación Nacional se establece que el 6% del PBI debe ser invertido en el área educativa.

En este sentido, en el marco del proyecto de investigación (Álvarez, Gardyn y Iardelevsky, 2022) se analizó que entre las tendencias que afectan el financiamiento educativo se debe mencionar el estancamiento económico, dado que si bien puede resultar beneficioso ligar las metas de inversión en relación al PBI en un momento de crecimiento económico, resulta contraproducente en un período de estancamiento o recesión. En estos casos podría cumplirse la meta, pero con una disminución del monto, y teniendo en cuenta que la mayor parte de los recursos se destinan en salarios, el monto restante resulta insuficiente para los otros rubros de inversión.

Desde lo político - pedagógico, el marco normativo se encuentra establecido en los Lineamientos Estratégicos para la República Argentina 2022 - 2027 “Por una Educación Justa, Democrática y de Calidad”, firmado por las autoridades educativas bajo la Resolución CFE 423/22. En los mismos se enuncian las metas para el quinquenio, entre las cuales se incluyen los indicadores educativos vinculados a la eficiencia del sistema, es decir, tasas de acceso, permanencia, promoción, repitencia, egreso. Todos estos se relacionan con los tres desafíos educativos planteados desde los objetivos del Programa VALE: búsqueda y nominalización, revinculación de estudiantes e institucionalización de aprendizajes.

A esta planificación de mediano y largo plazo, se anexa la organización de la política educativa para los niveles y las modalidades obligatorias y la formación docente en el plazo de un año. El mismo se realiza a partir de un convenio bilateral entre el Ministro nacional y sus pares jurisdiccionales tras la aprobación del Plan Educativo Anual (de ahora en más PEA, Resolución Ministerial 2022-840-APN-ME). Allí, las jurisdicciones, establecen las líneas de acción que se llevarán adelante con financiamiento a cargo de las áreas de la cartera educativa nacional.

El mecanismo de financiamiento de estas acciones es la creación de un fondo rotatorio. Cada programa presupuestario transfiere un monto inicial a las jurisdicciones y a medida que las mismas invierten y rinden a partir del SiTraREd (Sistema de Transferencias de Recursos Educativos) se realiza la reposición de lo gastado en forma trimestral. El PEA establece una serie de ejes organizadores de la política educativa de acuerdo con los objetivos generales de los Lineamientos Estratégicos 2022-2027. En este caso, las acciones del Programa VALE se integran al Eje 1 denominado “Vinculación y Revinculación Escolar”. Su objetivo específico es “salir a buscar a todos los chicos y todas las chicas, uno por uno, que hayan mantenido y/o mantienen un bajo o nulo contacto con las escuelas propiciando condiciones de revinculación”.

En relación con lo presupuestario, el PEA prevé cuatro posibles rubros de inversión para la política educativa: honorarios, bienes de consumo / servicios, obras / bienes de capital y pasajes / viáticos. Es interesante destacar que el rubro de bienes de capital se encuentra habilitado únicamente para las líneas de acción correspondientes a la Dirección General de Infraestructura.

En el artículo 2 de la resolución (RM 2022-840-APN-ME) que crea el PEA se establece la conformación de una Comisión de Trabajo integrada por representantes de las áreas del Ministerio de Educación, quienes bajo asistencia técnica y coordinación de la Subsecretaría de Planeamiento, Prospectiva e Innovación Educativa, se encargan de evaluar los planes

jurisdiccionales. De esta manera, se realiza en forma bilateral la planificación de las líneas de acción que se implementarán en el plazo de un año. Es interesante destacar que el equipo nacional del Programa VALE forma parte de dicha Comisión, tanto por ser parte de la Subsecretaría de Educación Social y Cultural, así como por decisión estratégica de hacer un seguimiento de dichas acciones y fondos en relación con el resto de las áreas nacionales.

Desde una mirada integral de la política educativa, es necesario considerar los planes operativos de cada programa específico, junto al plan estratégico anual. La lógica de planificación presupuestaria y el momento del año en que se crea el Fondo VALE presenta una complejidad vinculada a la necesidad de respuesta de la problemática. Esta diferencia temporal se debe a que la primera etapa del Programa VALE se desplegó durante el verano. Es necesario aclarar que el sostén de dos mecanismos paralelos implica la toma de decisiones a nivel de programación de acciones y ejecución presupuestaria. Aquellas acciones planificadas y financiadas bajo el fondo VALE toman otro lugar dentro del PEA del año en curso. La ejecución presupuestaria en ese sentido también se modifica, ya que hay montos incluidos en el documento anual que son parte del ejercicio anterior, e incluso escapan a las resoluciones de los fondos rotatorios de cada programa presupuestario.

En este sentido, Makón (2005) jerarquiza, dentro del Modelo de Gestión por Resultados en la Administración Pública Nacional, la implementación de dos tipos de productos. Por un lado, la planificación estratégica situacional, a utilizarse en un nivel de “alta dirección” o político; por otro lado, los planes operativos junto a los sistemas de monitoreo de la gestión, a nivel técnico. En el primero se diseña una agenda con prioridades de gestión en línea con el programa de gobierno, es decir, el proyecto político. En el segundo, se desarrollan los cursos de acción definidos para lograr los objetivos estratégicos.

A partir de la información contenida en la resolución de aprobación del PEA (y desde la propuesta enmarcada en los lineamientos generales del programa) es posible determinar que el Programa VALE financia muchas acciones que ya venían llevándose a cabo en las jurisdicciones tales como la nominalización, la revinculación escolar a partir del área socioeducativa, la ampliación del tiempo y espacio escolar (actividades de verano, talleres artísticos, eventos deportivos, etc.), pero actúa como vector de fortalecimiento e institucionalización de la articulación nación - jurisdicción en torno a las situaciones de “emergencia” educativa. En esta tarea, propone un trabajo junto a los actores sociales territoriales para dar capilaridad a la

política. Estas características son parte tanto de su plan estratégico, es decir, sus lineamientos generales, así como del plan operativo conformado por el diseño de acciones llevado a cabo por cada jurisdicción.

› **Análisis de las dimensiones del financiamiento del Programa VALE**

El paso de la crisis sanitaria, aún con episodios esporádicos de suba de casos de COVID-19, pero ya con un porcentaje casi total de población cubierta por la campaña de vacunación, abre la pregunta por la continuidad del abordaje de la crisis educativa desde el Estado, ya por fuera del período de la pospandemia. De alguna manera, el escenario de ASPO-DISPO visibilizó una problemática preexistente -acceso al sistema, permanencia / deserción, bajo egreso a término- y “justificó” decisiones por parte del Estado nacional -la conformación de un fondo específico de financiamiento para el abordaje de acciones en las jurisdicciones bajo una planificación con mecanismos de control y monitoreo-.

Es posible establecer una comparación con el campo económico a partir de la aparición del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Como medio para paliar la baja en el salario, afectado por el aislamiento social y la suspensión de ciertas actividades económicas, la transferencia directa de 10 mil pesos mensuales a un grupo focalizado de la sociedad en condiciones de vulnerabilidad alcanzó un total, para sorpresa del gobierno, de 9 millones de personas. La aparición de la medida dio visibilidad a casi un 25% de la población total en situación de emergencia económica, problema que claramente antecede a la pandemia, pero que sobre todo deja abierto un campo sobre el que es necesario gobernar: ¿cómo se sigue después de que una medida “temporal” deja un saldo de fondo tan grande?

Desde la perspectiva del derecho a la educación (y en consonancia con la Ley de Educación Nacional 26.206), es concurrencia de la nación y las jurisdicciones garantizar que todos/as los habitantes del territorio argentino en edad de escolaridad obligatoria puedan acceder, permanecer y egresar de los distintos niveles y modalidades del sistema educativo. Por lo que, mientras persistan las problemáticas en estas condiciones, es decir, estudiantes sin vínculo con la escuela y trayectorias de baja intensidad, es necesario que el Estado realice acciones en línea con lo propuesto en el Programa VALE.

Siguiendo este aspecto relevante para pensar a partir de la experiencia del Programa VALE, surge la pregunta que nos hicimos anteriormente. Este programa se diseñó como respuesta a una

emergencia propia del contexto pandémico, pero también opera sobre problemáticas previamente existentes que se visibilizaron con la crisis sanitaria. En este sentido, cabe preguntarse cómo se sigue trabajando sobre esta problemática, teniendo en cuenta también que los desafíos hacia adelante son otros, tanto desde la dimensión pedagógica como desde la financiera. En este primer punto, el desafío de revincular a quienes aún no han logrado hacerlo, pero también de trabajar sobre la problemática vigente de la permanencia y el egreso a partir de las herramientas creadas - sistema de nominalización y búsqueda, por ejemplo- y de las articulaciones de los diferentes ámbitos del sistema educativo y las políticas que buscan impulsar procesos de cambio - concurrencia de una diversidad de áreas ministeriales y actores sociales, por ejemplo-.

Por otro lado, tomando la dimensión financiera, el Programa VALE incorpora como novedad respecto de su antecesora el hecho de ser una asignación específica, por lo tanto de direccionar más claramente las prioridades de inversión. En relación a esto, Morduchowicz (2019) afirma que el sistema educativo argentino se sostiene en su mayor parte con recursos de libre disponibilidad. En otras palabras, la mayor parte de los recursos con que cuentan las provincias – tanto los que recaudan en su ámbito como los que provienen del gobierno nacional–, no tiene un destino específico. Por lo tanto, una vez que ingresan en las arcas provinciales se fusionan y ya no es posible determinar cuánto contribuye uno u otro nivel de gobierno al financiamiento educativo. Otro ejemplo actual de este tipo de financiamiento son las acciones del Programa ESI (Educación Sexual Integral). En estos casos, la Nación, tal como dice el artículo 4 de la resolución CFE 404/21, administra el presupuesto y firma acuerdos bilaterales con los ministerios jurisdiccionales para el cumplimiento de los objetivos prescritos.

La segunda novedad es la necesidad de contar con un equipo a nivel jurisdiccional que pueda articular la política y realizar las tareas de planificación, implementación y seguimiento / monitoreo de las líneas de acción financiadas dentro del Programa VALE, conformando un área con organigrama y funcionamiento similar al resto de las ya existentes. Esto pone en tensión la continuidad o no del Programa VALE, ya que si bien su emergencia se da atada al contexto sanitario, apunta a problemáticas que son preexistentes a la pandemia, para las cuales es necesario considerar otras variables.

› ***Conclusiones provisionales de la investigación en curso***

En definitiva, nos preguntamos acerca de qué área educativa puede retomar las responsabilidades del Programa VALE y continuar su tarea considerando que los desafíos educativos que dan

nacimiento al mismo siguen vigentes, y van a seguir, ya que son de larga data en la historia del sistema educativo y tiene que ver con otras condiciones pedagógicas y presupuestarias.

En este punto se abre una dimensión que es necesario explorar: ¿cuáles han sido las herramientas con las que el Estado abordó las situaciones de emergencia educativa? Cabe establecer el vínculo, tanto de continuidad como de ruptura, del Programa VALE con antecedentes en la política educativa, tales como las políticas focalizadas en la década de los 90 e incluso poscrisis del 2001, destinadas a grupos específicos. Surge la inquietud de priorizar el cumplimiento del derecho a la educación para toda la población que no se encuentre escolarizada o con un vínculo de baja intensidad. Esta línea pone en tensión la noción de “programa focalizado”, ya que el problema es de fondo, no temporal, sino estructural, y no en relación a un grupo específico sino al conjunto.

Para finalizar queremos destacar que, atravesada esta primera etapa de la investigación, centrada en la descripción de los procedimientos de financiamiento del Programa VALE y análisis de sus bases político - pedagógicas, nos interesa focalizarnos próximamente en lo sucedido en las distintas regiones del país, particularmente en las que encontramos una mayor situación de vulnerabilidad socioeconómica y educativa. De esta manera, indagaremos sobre la distribución de los recursos y el tipo de inversión por rubro, el alcance que tuvo en sus metas propuestas, y finalmente los aportes que pueden servir de esta experiencia para pensar más allá de la pandemia, es decir, cómo fortalecer y alcanzar los objetivos no alcanzados por el sistema hasta ahora de garantizar el derecho a la educación para todos y todas.

Bibliografía

Atairo, A. (2014). *El revés de la trama: cambios en el gobierno de la Universidad Nacional de La Plata durante 1986-2014* (Tesis de doctorado). FLACSO, Argentina.

Álvarez, Gardyn, Iardelevsky, Ferreyra, Suarez, Sukolowsky y Leguizamón (2020) “Perspectiva comparada de las tendencias del financiamiento educativo en las provincias argentinas”. Buenos Aires: VII Congreso Nacional e Internacional de Estudios comparados en educación.

Álvarez, Gardyn y Iardelevsky (2022) “Financiamiento educativo y derecho a la educación”. Buenos Aires: I Jornadas de investigación en Política Educativa, SAIE.

Di Natale, J. (2021). Entrevista a Jaime Perczyk – Ministro de Educación de la Nación. Recuperado de: <https://ar.radiocut.fm/audiocut/entrevista-a-jaime-perczyk-ministro-educacion-nacion/>

Fernández, M. (2021) Nicolás Trotta reconoció que casi un millón de estudiantes tuvieron bajo o nulo vínculo con la escuela en 2020. Infobae. Recuperado de <https://www.google.com/url?q=https://www.infobae.com/politica/2021/06/15/nicolas-trotta-reconocio-que-casi-un-millon-de-estudiantes-tuvieron-bajo-o-nulo-vinculo-con-la-escuela-en-2020/&sa=D&source=docs&ust=1683165413328124&usq=AOvVaw3Lm7HRG9JcJ7FBh8z5xCW>

Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales 23.548 (1988)

Ley de Financiamiento Educativo 26.075 (2005)

Ley de Educación Nacional 26.206 (2006)

Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022.

Lineamientos generales del Programa "Volvé a la Escuela". Subsecretaría de Educación Social y Cultural. Ministerio de Educación de la Nación.

Makón, M. (2005) El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. Buenos Aires: V Congreso de CLAD.

Morduchowicz, A. (2019) El financiamiento educativo argentino. Buenos Aires: Propuesta educativa, 11-23.

Resolución CFE 369/2020 - Programa "Acompañar - Puentes de Igualdad"

Resolución CFE 404/2021 - Fondo Federal "Volvé a la Escuela"

Resolución Ministerio de Educación N°3027/2021 - Programa "Volvé a la Escuela"

Resolución CFE 423/22 "Lineamiento Estratégicos para la República Argentina 2022 - 2027 por una Educación Justa, Democrática y de Calidad"

Resolución Ministerio de Educación Nacional N° 840/2022 - Plan Educativo Anual

Vilouta, P. (2021). Entrevista a Jaime Perczyk – Ministro de Educación de la Nación. Recuperado de: <https://ar.radiocut.fm/audiocut/entrevista-a-jaime-perczyk-ministro-educacion-nacion-1/>