

Planificación y Presupuesto Educativo: hacia la trazabilidad de los recursos educativos.

Agustin Claus.

Cita:

Agustin Claus (2018). *Planificación y Presupuesto Educativo: hacia la trazabilidad de los recursos educativos*. V Reunión de Planificación. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/agustin.claus/14>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/p9td/sFG>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.



V Jornada de Planificación

Planificación y Presupuesto Educativo: *hacia la trazabilidad de los recursos educativos*

Agustín Claus¹

Introducción

La asignación de los recursos en educación es una de las principales variables que determinan el desempeño del sistema educativo aunque, es por lejos, la variable con menor problematización en el campo de la educación.

La vinculación entre planeamiento y presupuesto es un instrumento central para mejorar la administración de los recursos educativos y fortalecer la capacidad institucional del gobierno educativo en materia de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Ambas perspectivas son herramientas de prospectiva educativa que procuran, con perspectiva determinística, alcanzar una situación deseada mediante un conjunto de líneas de acción e intervenciones de política.

Esta vinculación define a la trazabilidad de los recursos, no solo mediante la mejora de la asignación de los recursos, a través del seguimiento y evaluación, sino que también permite coordinar las acciones de los distintos agentes institucionales en el concierto de multiescalaridad del sistema educativo de la Argentina.

El enfoque de *trazabilidad de los recursos educativos* desde el planeamiento educativo situacional, se posiciona como una herramienta de análisis de política educativa, que vincula los lineamientos del

¹ Licenciado en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es docente a cargo del Seminario de Economía y Administración de la Educación de la Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación del Área de Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Consultor de distintos niveles de gobierno Nacional y Provinciales. Las principales líneas de investigación consisten en Planeamiento, Economía y Administración de la Educación. Fue Director Nacional de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Nación y posee una trayectoria especializada en esas líneas de investigación y como formulador de políticas públicas en educación.

planeamiento educativo y la planificación del presupuesto como mecanismo de asignación de recursos en el cual se posibilite la vinculación de los recursos con los objetivos de política educativa.

Este trabajo se organiza en tres secciones, la primera aborda la relación entre el presupuesto y el planeamiento en el sector educativo. En la segunda, se presenta el modelo de análisis "framework" que permite incorporar la perspectiva de la *trazabilidad de los recursos* en el sistema educativo. En la tercera sección, se desarrolla la experiencia del planeamiento educativo situacional mediante el *plan operativo anual integral* (POAI), impulsado como cambio metodológico y conceptual en el marco de una experiencia de diseño, formulación e implementación de la responsabilidad desempeñada a cargo de la máxima dependencia destinada al planeamiento en el Ministerio de Educación de la Nación.

Planeamiento y Presupuesto en Educación

El sistema de administración actual de la Educación en Argentina se configuró en un régimen federal con administración descentralizada, en el cual, por un lado, el Estado Nacional, producto de la descentralización de los servicios educativos a las provincias (excepto el Superior Universitario) a lo largo de los últimos cuarenta años, dejó de gestionar los servicios de manera directa. En contraposición, en materia de inversión y financiamiento, aún concentra una significativa centralización de los recursos fiscales tanto para las erogaciones recurrentes, como ser salarios docentes, y erogaciones no recurrentes como ser infraestructura escolar, tecnologías, entre otras.

Un aspecto relevante consiste en el financiamiento para la gestión de las capacidades estatales provinciales, lo cual implica una complejidad en sí misma debido a que anualmente las provincias elaboran y presentan al Ministerio de Educación de la Nación su propuesta de plan de acción en donde se detallan las actividades, acciones y los recursos requeridos, sobre los cuales la Nación posteriormente destina recursos para su financiamiento.

En el marco de este acuerdo de planificación acordado en máximo órgano federal de consensos de política educativa, el Consejo Federal de Educación, se constituyó como la herramienta que procure generar la orientación de las políticas educativas en el marco la planificación multiescalar y la gestión descentralizada mixta de los servicios educativos.

Mediante este desarrollo de planeamiento se expresa la lógica de la construcción de las políticas educativas "desde abajo" a cargo de las provincias que identifican desde sus realidades, desigualdades particulares y acciones específicas, la necesidad de orientar la política educativa en sentido "hacia arriba" al estado nacional, quien tiene la obligación y la responsabilidad legal de velar por la equidad, calidad y justicia social del sistema educativo nacional. (Cuervo, Máttar, 2017)

En sintonía con la impronta del planeamiento situacional para generar políticas públicas educativas efectivas de cara al siglo XXI se considera crucial recuperar el enfoque para profundizarlo a partir de la discusión epistemológica de las ciencias de gobierno y planificación, en la cual, se debería jerarquizar la praxis concreta (en el planeamiento educativo) como estrategia de superar las limitaciones y restricciones que los enfoques normativos.

La articulación entre los planes de gobierno y la asignación de recursos constituye el núcleo de la gestión en el nivel meso de la administración pública. Para administrar los recursos sobre la base de resultados, es necesario tener presente un marco político-lógico que contemple al menos los siguientes elementos: recursos (físicos y monetarios), actividades, productos y resultados e impactos esperados, así como indicadores.

La planificación y el presupuesto son herramientas de gestión prospectiva que procuran, generalmente de una forma determinística, alcanzar una situación deseada a través de acciones y actividades. En muchas ocasiones, la planificación converge en una secuencia lógica de objetivos, metas y acciones plasmadas en un documento que expresa solo una carta de buenas intenciones, mientras que el presupuesto representa las transacciones gubernamentales de los diferentes organismos realizadas en un horizonte de tiempo. (Shack, 2008) y (CEPAL, 2017)

Esta relación, no implica que la planificación y el presupuesto sean herramientas irrelevantes para mejorar la administración de los recursos. Por el contrario, como en muchas ocasiones, los instrumentos son útiles siempre y cuando se empleen de forma correcta, estén diseñados en forma adecuada y sean utilizados por parte de los usuarios que toman decisiones. (CEPAL, 2013 y 2014)

Afirmar esta cuestión, resulta trivial, pero en muchos organismos públicos conviven la tradición histórica de la planificación y el presupuesto descontextualizado del rol institucional para la asignación de los recursos. Es decir, la interacción dinámica entre el presupuesto y la planificación, por un lado, contribuye a mejorar la asignación de los recursos, mediante el monitoreo y evaluación de las políticas públicas, y por otro lado, permite constituirse como un mecanismo de coordinación de las distintas actividades de los organismos y fortalece la estrategia de gobierno en el largo plazo. En este sentido, uno de los mayores desafíos para lograr consistencia en las estrategias de gobierno es conseguir acuerdos intertemporales entre los actores políticos y técnicos. (OCDE, 2016)

En cualquier modelo de gestión, la interacción y articulación entre el presupuesto y la planificación resulta posible de identificar lo que Ossorio denomina subsistema de gestión, en el cual, coexisten las variables organizacionales y de gestión por resultados, como ser la planificación, arquitectura organizacional y programación presupuestaria. (Ossorio, 2003).

La necesidad de orientar el funcionamiento del sector público hacia la obtención eficiente de resultados ha implicado revisar las prácticas burocráticas habituales y generar un fortalecimiento de la institucionalidad presupuestaria. (Granados, Larraín y Rodríguez, 2013)

Trazabilidad de Recursos Educativos

El proceso mediante el cual se formula el esquema de asignación de recursos y el financiamiento educativo es una etapa crucial del ciclo del presupuesto educativo. En esta instancia se permite la reflexión sobre el gasto realizado (previamente) y las necesidades de recursos incrementales a futuro, con el propósito de desarrollar presupuestos sustentables en término de calidad y equidad del presupuesto y las prioridades de política educativa.

En este marco de planificación del presupuesto se presentan un conjunto de interrogantes que guían la asignación y el financiamiento de los programas educativos, entre las cuales se pueden agrupar respecto del *gobierno de la educación*, ¿quién recauda, gestiona y asigna el presupuesto educativo?, ¿cuáles son las relaciones fiscales-educativas en el sistema educativo? Y ¿cuáles podrían ser los desafíos y oportunidades en el esquema vigente?.

Por el lado de la *planificación específica del presupuesto* se indaga ¿Cómo vincular la planificación con los objetivos educativos?, ¿cómo pronosticar las necesidades educativas?, ¿cómo utilizar el uso de evidencias para la generar de información crítica para la prioridad educativa?. Respecto de los *mecanismos de asignación*, se destaca la racionalidad subyacente en el sistema impulsada por ¿qué mecanismos son los más equitativos y distributivos?, ¿cuáles son las condiciones que se tienen que establecer para asignar recursos a las jurisdicciones provinciales y centros escolares?.

Por último, con frecuencia, la instancia casi inexistente en la gestación, implementación y evaluación de las políticas públicas en general y en educación, en particular, consiste en la *evaluación del uso de los recursos*, para la cual se asumen disparadores que procuren impulsar ¿Cuál es el medio más efectivo para asegurar la transparencia en el uso de los recursos?, ¿cómo y con qué criterios resultaría posible asumir el impacto de los recursos?, ¿cuál es la posibilidad de combinar indicadores económicos, financieros y educativos que permitan generar evidencia empírica para la toma de decisiones?.

La *trazabilidad de los recursos* en educación es un concepto reciente y en proceso de conceptualización, producto de la histórica impronta del análisis presupuestario en la administración pública, y en la finalidad y función educativa en particular. Tal es así, que para definir, establecer y caracterizar la concepción de la *trazabilidad de los recursos* en educación, primero se requiere identificar el esquema de financiamiento educativo vigente a nivel nacional y luego, abordar el esquema de la experiencia desarrollada en la conducción de la máxima autoridad destinada al Planeamiento Educativo en el Ministerio de Educación mediante el diseño, desarrollo e implementación de los Planes Operativos Anuales Integrales desde el enfoque del Planeamiento Educativo Situacional.

Quizás de forma intuitiva resulte esta conceptualización vinculante con las *funciones de producción* y el cálculo de las *tasas internas de retorno* que tuvieron su apogeo en las décadas del `60 y `90 con la concepción de la Teoría del Capital Humano y sus máximos exponentes como Theodore Schultz, Gary Becker y Jacob Mincer aunque se podría identificar algunos rasgos compartidos, no son conceptualizaciones similares.

La *trazabilidad de los recursos* se posiciona desde un enfoque de la *administración pública* y desde la perspectiva del *planeamiento educativo situacional* inspirado por Matus, en el cuál, la prioridad de la conceptualización consiste en identificar, registrar, monitorear y evaluar, el origen, flujo y aplicación de los recursos educativos.

En nuestro objeto de estudio, mediante la asignación de recursos en educación, el Estado persigue dos grandes objetivos económicos, la eficiencia y la equidad. La primera se refiere a una asignación socialmente correcta de los recursos productivos entre los bienes y la segunda, a una asignación adecuada, desde el punto de vista educativo, garantizar niveles de igualdad de oportunidades para toda la sociedad. (Almandoz, 2000)

Tal como explicara Claus, la relación fiscal-educativa en Argentina se encuentra en permanente reconstrucción en un modelo de federalización de los gastos, concentrado en las jurisdicciones provinciales a cargo de la prestación de los centros educativos y, en contraposición, la nacionalización de los recursos a cargo del Estado Nacional, en el cuál se fomentan las políticas educativas en el marco del mandato constitucional y de la legislación educativa vigente. (Claus, 2018).

Resulta interesante e innovador el esquema desarrollado para el análisis de la *trazabilidad de los recursos* en el sistema educativo en Argentina, en el cual la relación entre la disponibilidad de recursos del Estado Nacional y la atomización de los gastos educativos en las provincias, concentrados a financiar los salarios docentes, se encuentra en permanente puja entre ambos niveles de gobierno, y materializa la impronta de política educativa de la gestión de la Nación en función de su diseño y asignación de recursos.

En la tabla N° 1 se presenta una clasificación poco usual del presupuesto educativo en la cual se destaca, por un lado, que el Ministerio de Educación de la Nación, destina cerca del 70% de sus gastos a financiar los salarios docentes, de los cuáles la concentración se posiciona en los salarios de las Universidades, dependientes de dicho nivel institucional, y el 14% a cofinanciar los salarios docentes recurrentes de las jurisdicciones provinciales, destinando en total el 84% de su presupuesto a financiar salarios docentes del sistema educativo nacional.

La distribución por tipo de grandes rubros clasificados como fondos destinados a financiar insumos salariales o no salariales. Claramente, la concentración de la participación salarial no resulta novedosa en la educación, debido a su necesidad de mano de obra masiva, aunque si lo representa en la relación fiscal-educativa vigente en el cofinanciamiento de los salarios entre la Nación y las jurisdicciones provinciales.

En efecto, el 70% del presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación, se destina a financiar salarios docentes, mientras que con el 30% restante se destina a financiar políticas educativas de la educación no universitaria.

TABLA N° 1
GASTO EDUCATIVO POR NIVEL DE GOBIERNO Y RUBROS
(SALARIAL Y NO SALARIAL
(en millones de \$USD)

Gasto Educativo Consolidado	Año 2015 (Millones se USD)	Estructura en %
Salarios - Educación No Universitaria	\$571,3	14%
Salarios - Educación Universitaria	\$3.582,9	86%
SubTotal - Salarios	\$4.154,3	69%
SubTotal - No Salarial	\$1.861,5	31%
Total Gasto Ministerio de Educación de la Nación (Salarial+No Salarial)	\$6.015,7	22%
Total Gasto 24 Provincias	\$20.670,6	78%
TOTAL CONSOLIDADO (Nación + Provincias)	\$26.686,3	100%

Fuente: elaboración propia en base a información publicada en www.presupuestoabierto.gob.ar

Otro elemento significativo de la distribución de los gastos lo constituye la participación del gasto consolidado, en la cual, las jurisdicciones provinciales concentran el 78% de los gastos mientras que la nación destina el restante 22% a financiar acciones y políticas en los territorios jurisdiccionales.

Es decir, el Estado Nacional, destina el 31% de su presupuesto a financiar un conjunto de políticas educativas de carácter nacional en los servicios educativos y gobiernos provinciales, que históricamente descentralizó de su órbita de dependencia.

Entre las principales políticas educativas, presentadas en la tabla N° 2, equivalente a un total de inversión de USD \$1.861 millones de dólares corrientes destinados en el año 2015. Entre los principales programas se destacan, la política de infraestructura escolar, con el 21% equivalente a

cerca de USD \$400 millones de dólares, siguiéndoles tres grandes programas en término de políticas de inclusión educativa, políticas socio-educativas y políticas de gestión de las capacidades institucionales de las jurisdicciones provinciales, con una inversión de USD \$508, USD \$222 y USD \$221 millones respectivamente

Dos programas tuvieron un impacto inédito respecto del financiamiento educativo en particular, la inversión en la Educación Técnica y la política de introducción de las TICs y políticas pedagógicas mediante el programa de Conectar Igualdad, con niveles de USD \$188 y USD \$ 174 millones de dólares respectivamente.

TABLA N° 2
GASTO NO SALARIAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN
POR PRINCIPALES POLÍTICAS EDUCATIVAS
(en millones de \$USD)

Gasto No Salarial Ministerio de Educación Nacional	Año 2015 (Millones de USD)	Estructura en %
Infraestructura Escolar	\$396,3	21,3%
Políticas Educativas	Becas PROGRESAR	\$508,8
	Políticas Socio-Educativas	\$222,4
	Gestión Educativa	\$221,6
	Educación Técnica	\$187,0
	Conectar Igualdad	\$174,3
	Otras	\$151,2
Total Gasto No Salarial del MEN	\$1.861,5	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a información publicada en www.presupuestoabierto.gob.ar

Mediante el análisis y clasificación de los recursos destinados por el Estado Nacional en término de financiar los gastos salariales y no salariales y, dentro de éste segundo rubro, cuáles son las principales políticas educativas financiadas respecto de los principales programas educativos que destinan fondos específicos para la implementación de sus actividades, surge la necesidad de indagar y caracterizar la dimensión que asumen estos niveles de inversión respecto de los gastos registrados en las jurisdicciones provinciales, que como detallamos en apartados anteriores, concentran la mayor participación de la inversión educativa consolidada.

Del total del presupuesto no salarial del Estado Nacional y considerando aquellos programas educativos que sólo corresponden a políticas educativas de carácter jurisdiccional como pueden ser los programas de Educación Técnica, Gestión Educativa y resto/otros programas, se alcanza a un universo de inversión de USD \$782 millones de dólares corrientes de fondos destinados a políticas educativas, de las cuales el 62% corresponde a transferencias directas a los gobiernos de las jurisdicciones provinciales.

La incidencia de estas transferencias recurrentes para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las jurisdicciones provinciales representa distintos aspectos respecto del gasto educativo provincial, respecto de las propias transferencias no automáticas como las que son automáticas. Es decir, en primer lugar, las transferencias no automáticas se distribuyeron por distintos programas educativos que procuran múltiples objetivos y actividades y representan entre el 1% y el 4% del gasto educativo provincial.

En contraposición, la dimensión del impacto de la inversión se presenta en la tabla N° 3, detallando que las transferencias automáticas generadas por la afectación específica de la Ley de Financiamiento Educativo, que estableció una direccionalidad de los fondos provenientes del régimen federal de Coparticipación Federal de Impuestos, exclusivamente destinados a financiar la educación, oscila entre el 7% y 50% del gasto educativo provincial.

Estas relaciones, y pese a la heterogeneidad registrada en las distintas jurisdicciones provinciales, resultaría escaso en términos de impacto de la inversión educativa del Estado Nacional.

No obstante, la evidencia demuestra lo contrario y, la significativa desigualdad estructural del financiamiento educativo, debido a que en todas las jurisdicciones provinciales los salarios docentes, estatales y subvenciones a la educación privada, representan entre el 90% y 95% del presupuesto educativo provincial, razón por la cual, las transferencias no automáticas vía programas educativos de la Nación, invertirían dichos porcentajes, en prácticamente el 100% de los fondos destinados para la mejora y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos provinciales.

TABLA N° 3
GASTO EDUCATIVO PROVINCIAL, AFECTACIÓN ESPECÍFICA Y TRANSFERENCIAS
NO SALARIALES
(en millones de \$USD y en % del GEP)

Jurisdicción Provincial	Gasto Educativo Provincial (GEP)	Afectación Específica / LFE Cop. Fef. Imp.	Transferencias p/Capacidad Institucional (POAIs)	Gasto Educativo Provincial (En %)	Gasto Educativo Provincial (GEP) con fondos propios	Afectación Específica - LFE Cop. Fef. Imp. En % GEP	Transferencias p/Capacidad Institucional (POAIs) En % GEP
	(En millones de \$USD)						
Buenos Aires	\$ 6.732,3	\$ 1.600,8	\$ 164,3	32,6%	76,2%	23,8%	2,4%
Catamarca	\$ 284,9	\$ 84,1	\$ 10,2	1,4%	70,4%	29,5%	3,6%
Chaco	\$ 695,2	\$ 180,1	\$ 26,3	3,4%	74,1%	25,9%	3,8%
Chubut	\$ 476,1	\$ 73,8	\$ 7,9	2,3%	84,5%	15,5%	1,7%
CABA	\$ 1.154,7	\$ 264,7	\$ 13,7	5,6%	77,1%	22,9%	1,2%
Córdoba	\$ 1.507,5	\$ 364,0	\$ 28,7	7,3%	75,8%	24,1%	1,9%
Corrientes	\$ 488,3	\$ 161,4	\$ 13,7	2,4%	66,9%	33,0%	2,8%
Entre Ríos	\$ 729,3	\$ 160,4	\$ 17,8	3,5%	78,0%	22,0%	2,4%
Formosa	\$ 358,7	\$ 108,2	\$ 12,4	1,7%	69,8%	30,2%	3,5%
Jujuy	\$ 445,8	\$ 104,8	\$ 12,0	2,2%	76,5%	23,5%	2,7%
La Pampa	\$ 298,6	\$ 55,1	\$ 8,7	1,4%	81,5%	18,5%	2,9%
La Rioja	\$ 224,5	\$ 66,4	\$ 6,3	1,1%	70,4%	29,6%	2,8%
Mendoza	\$ 924,0	\$ 220,4	\$ 16,1	4,5%	76,1%	23,9%	1,7%
Misiones	\$ 612,9	\$ 187,9	\$ 20,6	3,0%	69,3%	30,7%	3,4%
Neuquén	\$ 674,3	\$ 77,7	\$ 6,9	3,3%	88,5%	11,5%	1,0%
Río Negro	\$ 518,5	\$ 89,0	\$ 9,4	2,5%	82,8%	17,2%	1,8%
Salta	\$ 572,2	\$ 185,0	\$ 17,4	2,8%	67,6%	32,3%	3,0%
San Juan	\$ 371,6	\$ 116,1	\$ 12,3	1,8%	68,7%	31,2%	3,3%
San Luis	\$ 289,7	\$ 70,3	\$ 5,2	1,4%	75,7%	24,3%	1,8%
Santa Cruz	\$ 445,5	\$ 36,4	\$ 8,6	2,2%	91,8%	8,2%	1,9%
Santa Fe	\$ 1.640,3	\$ 322,7	\$ 25,0	7,9%	80,3%	19,7%	1,5%
Santiago del Estero	\$ 342,1	\$ 169,7	\$ 12,4	1,7%	50,4%	49,6%	3,6%
Tierra del Fuego	\$ 245,3	\$ 17,2	\$ 2,4	1,2%	93,0%	7,0%	1,0%
Tucumán	\$ 638,1	\$ 203,2	\$ 26,0	3,1%	68,1%	31,8%	4,1%
Total País	\$ 20.670,6	\$ 4.919,4	\$ 484,3	100,0%	76,2%	23,8%	2,3%

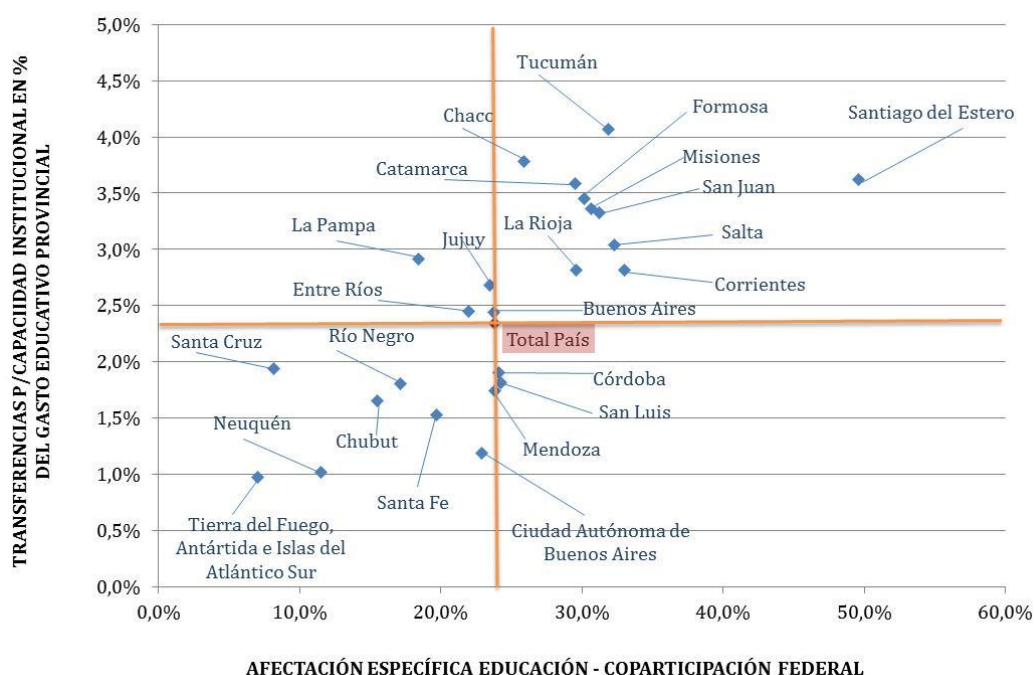
Nota: * Ciudad Autónoma de Buenos Aires ** Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

Fuente: elaboración propia en base a información publicada en www.presupuestoabierto.gob.ar, Comisión Federal de Impuestos y CGECSE/Ministerio de Educación de la Nación.

Uno de los principales aspectos destacables de la tabla N° 3, consiste en la heterogeneidad de la incidencia de la inversión educativa de los programas que financia el Estado Nacional, respecto del gasto educativo provincial y el apalancamiento de los recursos coparticipable para financiar a la educación provincial.

Por otro lado, la relación existente entre sus dos aspectos del financiamiento educativo provincial, evidencia una tipología de cuadrantes, presentados en el gráfico N° 1, que destaca aquellas jurisdicciones con alto nivel de apalancamiento y alta incidencia de los programas educativos, que corresponden al conjunto de jurisdicciones con menores recursos por alumno y un desempeño educativo más rezagado respecto del resto de las jurisdicciones.

GRÁFICO N° 1
AFECTACIÓN ESPECÍFICA Y TRANSFERENCIAS NO SALARIALES
(En % del Gasto Educativo Provincial)



Fuente: elaboración propia en base a información publicada en www.presupuestoabierto.gob.ar, Comisión Federal de Impuestos y CGECSE/Ministerio de Educación de la Nación.

En contraposición, la combinación de éstas dos dimensiones, el apalancamiento del gasto educativo provincial sustentado en las transferencias automáticas del régimen de coparticipación federal de impuestos, y la incidencia de los programas educativos respecto del gasto educativo, permiten elaborar una tipología de situación de las distintas jurisdicciones provinciales.

En el extremo superior, en el cual se identifica alto nivel de apalancamiento y incidencia de los programas provinciales, se identifican a las jurisdicciones en las cuales se registran los menores niveles de gasto educativo por alumno y el desempeño de los sistemas educativos con mayor déficit en términos de desempeño educativo. En el extremo inferior, se ubican aquellas jurisdicciones en situación opuesta, principalmente con ubicación geográfica patagónica y sólo dos jurisdicciones del centro del país.

Hemos analizado dos de los principales componentes del análisis propuesto, el origen y la aplicación de los fondos por medio del análisis del esquema mediante el cual se asignan los recursos a la educación en la compleja relación del estado nacional y las jurisdicciones provinciales, como marco

para desarrollar el enfoque de la *trazabilidad de los recursos* en el financiamiento educativo desde la perspectiva del planeamiento educativo situacional.

Los otros elementos críticos del enfoque de *trazabilidad de los recursos* corresponden a la evaluación y monitoreo de la implementación de los programas y la evaluación del impacto, en término de efectividad de los resultados educativos.

Planeamiento Estratégico Situacional: experiencia de plan operativo anual integral (POAI)

La clasificación y el análisis de los enfoques conceptuales de la planificación, sistematizados por Claus, se pueden interpelar según el contexto histórico en el cual cada uno se gestó y la academia permite establecer una cronología y una diferenciación entre tres modelos: enfoque normativo, estratégico y situacional. (Claus, 2017)

El enfoque situacional, con escasa utilización y explotación en la región, se propuso como la respuesta más adecuada a realidades de los países de la región latinoamericana y se basa en una concepción epistemológica e ideológica radicalmente distinta de la que subyace en los dos modelos normativo y estratégico.

La explicación situacional es el principal hallazgo de este enfoque, en el cual cada actor o grupo de actores involucrados en la problemática explican la realidad desde la posición y rol que ocupa en la situación. El juego de actores y roles tiene un significado complejo, en el cual no existe una única realidad o una sola interpretación de la realidad, sino múltiples, cuya praxis dialéctica implica la inexistencia de disociación entre planificación y gestión en la cual la gestión e implementación generan conocimiento y éste es el insumo para la planificación estratégica situacional.

Esta concepción dialéctica implica que los actores involucrados identifiquen y tomen conciencia de los factores causales de distinta naturaleza y magnitudes que están como origen de los problemas. La determinación del consenso colectivo no resulta de un proceso de armonía, sino todo lo contrario, es un proceso de conflicto de intereses, siendo la racionalidad más técnica netamente política.

Matus en alusión a los enfoques normativo y estratégico estableció que ambos explican la realidad desde el concepto de diagnóstico y estableció su diferenciación respecto de su explicación de apreciación situacional. La planificación tradicional ignora al otro, ignora el juego social y político en el cual cada situación pasada es resultado y consecuencia de la modificación una previa situación y cada situación planificada sólo puede alcanzarse como la modificación de una situación previa por ocurrir. (Matus; 2006; 2007a; 2007b; 2007c)

La planificación pública requiere conformar un sistema que combine varios métodos, según sea la jerarquía y complejidad de los problemas abordados en los distintos niveles del sistema organizativo. Por lo tanto, no resulta adecuado ni práctico que todo el sistema organizativo trabaje con un mismo método de planificación. El desarrollo conceptual de la planificación estratégico situacional (PES) se sustenta en tres niveles jerárquicos, el nivel jerárquico en el cuál se utiliza el propio PES, el nivel intermedio en donde se desarrolló la planificación orientada hacia proyectos (ZOPP) y el nivel de base en el cuál se trabaja con la propuesta del método altadir de planificación popular (MAPP). (Matus; 2007d)

Desde este enfoque, el problema básico de la planificación es cómo apoyar eficientemente la acción de gobierno y gobernar exige considerar tres variables "cinturones", establecer el proyecto de

gobierno, entendido como la propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada. La capacidad de gobierno que expresa la pericia para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto y la gobernabilidad del sistema que sintetiza el grado de dificultad de la propuesta y del camino que debe recorrerse. (Matus; 2007c)

El esquema tradicional del planeamiento educativo en Argentina vigente durante las décadas del 80° y del 90° en adelante, transcurrió en dos ejes conceptuales, por un lado, la argumentación técnico-política del discurso político-pedagógico de las autoridades de gobierno de las distintas administraciones, y por otro lado, en la aplicación del presupuesto por programas, en nuestro caso, educativos, a las políticas y al conjunto de líneas de intervención que permitían la asignación de recursos, comúnmente denominadas, líneas de financiamiento.

En el gráfico n° 2, se presenta el modelo imperante como un esquema de planeamiento en el cuál, en función del programa presupuestario vigente, acoplado a la lógica del presupuesto por programas de la administración pública del Estado Nacional, se establecieron por Nivel y Modalidad educativas, algunos tópicos como objetivos, actividad, logro y fuente de financiamiento, como estrategia del planeamiento educativo. Es decir, el objetivo de política educativa se reducía a cada compartimento estanco de la estructura administrativa del sistema educativo y sobre ésta estructura, se delineaban los definiciones de política educativa y por ende, de la asignación de los recursos educativo.

GRÁFICO N° 2
ESQUEMA DE PLANEAMIENTO POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO, NIVEL, MODALIDAD EDUCATIVA Y FINANCIAMIENTO

ENFOQUE DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIO	Niveles y Modalidades	Objetivo	Línea de Acción	Logros Esperados	Financiamiento		
					Nación	Provincial	Conjunta
Nivel							
	Inicial						
	Primario						
	Secundario						
	SNU						
Modalidades							
	Jóvenes y Adultos						
	Especial						
	Artística						
	Ruralidad						

Fuente: esquema conceptual de elaboración propia.

Esta lógica de argumentación del discurso educativo asignando recursos mediante el presupuesto por programas, se mantuvo a lo largo de varias décadas, cambiando las definiciones de política educativa en función de los cambios de las administraciones de gobierno, pero aun así permaneció como herramienta analítica que sustentaba el desarrollo del planeamiento educativo. (FOPIIE, 2009)

En el marco de la responsabilidad desarrollada a cargo de la máxima dependencia destinada al planeamiento en el Ministerio de Educación de la Nación, se impulsó un cambio metodológico y conceptual en el marco de la experiencia de diseño, formulación e implementación de un mecanismo de coordinación mediante el plan operativo anual integral (POAI) desde la perspectiva del planeamiento educativo situacional, en la búsqueda de la construcción de un esquema macro que permita, en función de un conjunto determinado de ejes estructurantes y transversales, la identificación de las problemáticas y la propuesta de resolución desde una mirada federal, desde abajo hacia arriba.

En este inédito proceso de federalización del planeamiento educativo y las herramientas analíticas para su diseño, formulación e implementación, se consensaron cuatro ejes estructurales y tres ejes transversales para el abordaje de la complejidad del sistema educativo nacional, sobre el cual, la definición de las políticas educativas, del Estado Nacional como de las jurisdicciones provinciales, se orientaron a la consecución de un conjunto de objetivos y metas educativas acordadas en el marco del federalismo y concierto nacional.

En el gráfico N° 3, se presenta el esquema analítico consensado, en el cuál, cada una de las líneas de acción / intervención, se enmarcaba en los ejes, niveles, modalidades y se estableció una meta específica para cada una de las mismas. Asimismo, la fuente de financiamiento y el nivel institucional a cargo de su provisión de recursos estaba claramente identificada.

GRÁFICO N° 3
ESQUEMA DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL: MARCO DE LÍNEAS DE ACCIÓN, EJES Y COMPONENTES

EJES		PLAN OPERATIVO ANUAL INTEGRAL										
		LÍNEA DE ACCIÓN	DESCRIPCIÓN DE LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL	MODALIDAD	INDICADOR	META ANUAL	PRESUPUESTO		ÁREA INSTITUCIONAL		
EJES TRANSVERSALES Innovación y Tecnología Políticas de Contexto Evaluación e Información	EJES ESTRUCTURALES							NACIÓN	PROVINCIA	NACIÓN	PROVINCIA	
	I: Aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales											
	II: Formación, desarrollo profesional y enseñanza de calidad											
	III: Planificación y gestión educativa											
	IV: Comunidad educativa integrada											

Fuente: esquema conceptual de elaboración propia.

Otro aspecto interesante consistió en el proceso en paralelo desarrollado en el marco de la confección del planeamiento educativo situacional, mediante el cual, por un lado, el Estado Nacional, desarrollo una política consensada de las diferentes áreas e instituciones de gobierno y política educativa, para la confección de un única herramienta en la que se detallaban todas las políticas, actividades, programas, niveles, modalidades, rubros, recursos y fuente de financiamiento de la política educativa a implementarse. Por otro lado, cada una de las jurisdicciones provinciales replicó el esquema de confección similar para la elaboración de sus planes operativos anuales integrales.

Este proceso no fue ajeno a distintos vaivenes de distintos órdenes, tanto técnicos y políticos entramados en un esquema de puja por el poder en la toma de decisión que históricamente se encontraba en distintos actores del gobierno de la educación, tanto en la Nación como en las provincias. No obstante, este proceso de planeamiento, consistió, en una construcción de poder en el cual, mediante la elaboración de una mirada del planeamiento educativo situacional, se impulsó la coordinación y centralización de la orientación de las políticas educativas a nivel nacional.

La lógica desarrollada se orientó a la delimitación de un conjunto de catorce objetivos de prioridad política sobre los cuáles, se establecieron un conjunto de ochenta y cinco indicadores para los cuáles se procuró establecer una línea de base y dos metas de alcance, una de corto y otra de largo plazo, utilizando el esquema presentado en el gráfico n° 4.

GRÁFICO N° 4

ESQUEMA DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL: MATRIZ DE OBJETIVOS, EJES Y METAS

Matriz de seguimiento de Objetivos - Jurisdicción...						
Eje	Objetivo	Indicador	Fuente de información	Línea de base	Meta 2018	Meta 2021
I: Aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales	1.1. Garantizar el ingreso, la permanencia y el egreso de todos los niños, jóvenes, adolescentes y adultos en la educación obligatoria	Incremento de la matrícula de sala de 3	RA - CENSO	2016		
		Tasa de escolarización sala de 4	RA - CENSO	2016		
		Tasa de escolarización sala de 5	RA - CENSO	2016		
		Brecha de escolarización del nivel Secundario por ámbito rural-urbano	RA - CENSO	2016		
		Tasa de promoción efectiva del nivel primario	RA / SINIDE	2016		
		Tasa de abandono interanual del nivel primario	RA / SINIDE	2016		
		Tasa de repitencia del nivel primario	RA / SINIDE	2016		
		Tasa de egreso del nivel primario	RA / SINIDE	2016		
		Tasa de egreso del nivel primario a término	RA / SINIDE	2016		
		Tasa de sobreedad del nivel primario	RA / SINIDE	2016		
	1.2. Garantizar condiciones de equidad en el acceso a aprendizajes significativos para todos/as los/as estudiantes.	...	...	...
II: Formación, desarrollo profesional y enseñanza de calidad	2.1. Formar nuevos/as docentes con los saberes y capacidades específicas para garantizar procesos de enseñanza que promuevan aprendizajes de calidad y la inclusión de los/as estudiantes.	...	...	...
III: Planificación y gestión educativa	...	...	...	...
IV: Comunidad educativa integrada	...	...	...	...

Fuente: elaboración propia.

Uno de los principales corolarios que trajo aparejado este proceso inédito en el planeamiento educativo en el sistema educativo de Argentina, consistió en el puntapié inicial de la modificación del enfoque conceptual y político del rol del planeamiento educativo, mediante el cual, se construyó una mirada integral de la gestión y administración de la educación con fuerte impronta federal, que permitió identificar, monitorear y evaluar la asignación de los recursos desde la perspectiva de la *trazabilidad de recursos educativos*, razón por la cual, luego de la implementación, se podría evaluar el origen y la aplicación de los mismo en sintonía con las políticas educativas, los objetivos, las metas y el alcance.

Lamentablemente, con frecuencia sucede que la economía se impone a la lógica de la inversión educativa protegida, en la cual, la macro política de la administración de turno, estableció un contexto de restricción presupuestaria y la profundización del ajuste educativo, que limitaría el impacto del instrumento desarrollado y la evaluación de los resultados en el sistema educativo nacional.

Como corolario, si bien la experiencia desarrollada en el inédito concierto federal, representó un inédito cambio institucional respecto de la concepción política-ideológica de la gestión del planeamiento educativo situacional en la educación de Argentina. En contraposición, en paralelo, se desarrolló un proceso de ajuste estructural de la política fiscal de las políticas del Estado Nacional en la educación, que deslegitimó el avance inicial en materia de pensar los problemas educativos y la construcción de soluciones con impronta federal en donde el federalismo educativo haya querido nacer e institucionalizarse.

Conclusiones

A lo largo del artículo se destacó la importancia de la vinculación entre la planificación y el presupuesto, mediante el cual, se desarrollaron las implicancias, se mencionaron y describieron los principales aspectos que intervienen en su articulación.

Esta vinculación, es una herramienta fundamental para la conducción estratégica de las políticas públicas de Estado, desde el enfoque del planeamiento educativo situacional,

centradas en la asignación y trazabilidad de los recursos educativos según las prioridades políticas de las administraciones de gobierno.

En materia del cofinanciamiento educativo, tanto la vía presupuestaria, como el esquema de coparticipación federal de impuestos, cuya afectación a la educación permanece vigente, resultarían dos Estrategías que permitan sostener en el mediano y largo plazo los niveles deseados del financiamiento educativo.

El rol del Estado Nacional en el cofinanciamiento de la educación no universitaria, resulta crucial, debido a que son dichos recursos los que permiten sostener y fortalecer la gestión y las capacidades institucionales de las jurisdicciones provinciales.

La experiencia del diseño, formulación e implementación de los planes operativos anuales integrales (POAIs) consistió en un puntapié inicial inédito de la reformulación de la concepción del planeamiento educativo, constituyéndose en un instrumento de planeamiento educativo situacional que permita coordinar un esquema que imprima sentido consensuado de las definiciones de política educativa de manera integral a nivel federal, Nación y Provincias.

Este avance en el planeamiento educativo, permitió contar con la sistematización de las líneas de acción y actividades específicas que cada jurisdicción pondrá en marcha en forma anual (y/o bianual) para la consecución de los objetivos de mediano plazo plasmados en el Convenio Bilateral de Compromiso (Matriz de Objetivos).

A nivel nacional, implicó un cambio aún más significativo, debido a la incorporación de la concepción de la *trazabilidad de los recursos educativos*, mediante la cual, se podrá identificar, monitorear y evaluar el impacto de los recursos asignados según línea de intervención, objetivo, meta y programa presupuestario, tanto a nivel nacional como de las jurisdicciones provinciales como de los centros educativos de todo el país.

Resulta indudable que la articulación entre el planeamiento educativo situacional y el presupuesto resulta la consecuencia lógica de un complejo proceso de interacción política, técnica e ideológica, que equilibra la coyuntura cortoplacista con la urgencia del largo plazo.

Los planes a largo plazo permiten generar los consensos políticos, ideológicos y educativos que delinear los principales horizontes para generar la orientación de las políticas globales y regionales. En contraposición, el gran desafío es cómo y cuál es la metodología de implementación de esas políticas educativas efectivas en un contexto de multiescalaridad, heterogénea desigualdad territorial y donde el juego político y social determinan las relaciones de fuerza y poder.

En definitiva, se cree oportuno recuperar y profundizar la concepción de la *trazabilidad de los recursos educativos*, como mecanismo capaz de generar los recursos de información que permita generar la evidencia empírica para la toma de las decisiones de políticas educativas tendientes a garantizar la equidad educativa y la justicia distributiva de los bienes materiales y simbólicos que la educación necesita en Argentina.

Bibliografía

Almandoz, M. R. (2000). *El Sistema Educativo Argentino: escenarios y políticas*. Editorial Santillana.

Claus, A. (2017). *El Planeamiento Educativo Situacional en contextos de desigualdad territorial y espacial*. IV Jornada de Planificación en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Chile.

Claus, A. (2018). *La relación fiscal-educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos*. Revista FINEDUCA N° 9, Asociación Nacional de Investigadores en Financiamiento de la Educación. Brasil.

Cuervo, L. M y Máttar, J. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*, Serie Desarrollo Territorial N° 17, Santiago de Chile, 2014.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos*, (LC/FDS.1/4), Santiago de Chile, 2017.

Fortalecimiento Pedagógico de las Escuelas del Programa Integral para la Igualdad Educativa (2009). *Análisis de los órganos de gobierno y administración de la educación del sistema educativo: estructuras organizativas de las distintas jurisdicciones y funcionamiento de las áreas de planeamiento*. Ministerio de Educación de la Nación, Argentina.

Granados, S. Larraín, F. y Rodríguez, J. (2013). *Planificación y presupuesto como herramientas de política pública*. Corporación de Estudios para Latinoamérica. CIEPLAN. Chile.

Matus, C. (2006), *Planificar para gobernar: el método PES*. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.

Matus, C. (2007a), *Teoría del Juego Social*. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.

Matus, C. (2007b), *Adiós, Señor Presidente*. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.

Matus, C. (2007c), *Los tres cinturones del gobierno*. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.

Matus, C. (2007d), *Método Altadir de Planificación Popular (MAPP)*. Lugar Editorial. Argentina.

Ossorio, A. (2003). *Planeamiento Estratégico*. Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional.

OCDE (2017). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. Edición OCDE, París.

Shack, N. (2008). *Intentado caracterizar la vinculación entre el Plan y el Presupuesto*. Banco Interamericano de Desarrollo. WDC, EE.UU.