

Las capacidades provinciales desiguales en la atención de la deuda social educativa: desafíos para la planificación y asignación de recursos a la educación secundaria

Unequal Provincial Capacities in Addressing the Educational Social Debt: Challenges for Planning and Resource Allocation in Secondary Education

RIQUELME, Graciela Clotilde¹ y HERGER, Natalia²

Riquelme, G. C. y Herger, N. (2025). Las capacidades provinciales desiguales en la atención de la deuda social educativa: desafíos para la planificación y asignación de recursos a la educación secundaria. *RELAPAE*, (23), pp. 45-62.

Resumen

El artículo analiza las capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos en la transformación de la educación secundaria y técnica en Argentina. En un contexto de transiciones críticas del sistema educativo y de marcada diferenciación territorial, el estudio se centra en cómo las provincias diseñan e implementan políticas para garantizar el acceso y permanencia de adolescentes y jóvenes en el nivel secundario.

Desde una perspectiva interdisciplinaria que combina enfoques de políticas públicas, administración estatal y economía de la educación, se realizó un estudio comparado en diez provincias, considerando cinco dimensiones de las capacidades provinciales: legislación y organización política-técnica del nivel secundario; las transformaciones curriculares y de los modelos institucionales; los recursos presupuestarios del nivel; los recursos incrementales necesarios para atención de la población excluida; los programas nacionales y provinciales orientados a los problemas de aprendizaje, repetición, sobreedad y abandono.

La metodología incluyó la construcción de carpetas provinciales, que incluyen un relevamiento bibliográfico, documental y fuentes de información socioeducativa de referencia. La estrategia de análisis fue la construcción de indicadores cuantitativos y cualitativos para cada dimensión, que se presentan en cuadros analíticos comparativos.

El estudio muestra la diversidad de las intervenciones en curso en cada jurisdicción, y muestra que, si bien la relación entre desarrollo económico-productivo y disponibilidad de recursos puede ser directa, la existencia de políticas y transformaciones del nivel secundario resulta en algunos casos independiente.

A modo de cierre se reseñan cuestiones a seguir explorando en una nueva etapa de investigación, con los propios actores de las áreas político-administrativas de la provincia, la conducción y supervisión y los equipos directivos y docentes en torno a las experiencias exitosas y dificultades que enfrentan en la planificación y conducción de la educación secundaria.

Palabras Clave: Capacidades provinciales, Educación secundaria, Planificación de políticas, Asignación de recursos, Deuda social educativa, Desigualdades provinciales.

Abstract

This article analyzes provincial capacities for planning and allocating resources in the transformation of secondary and technical education in Argentina. In the context of critical transitions in the education system and marked territorial differentiation, the study focuses on how provinces design and implement policies to ensure access and retention of adolescents and young people at the secondary level.

From an interdisciplinary perspective that combines approaches from public policy, state administration, and education economics, a comparative study was conducted in ten provinces, considering five dimensions of provincial capacities:

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires, Argentina / gcriquelme@conicet.gov.ar / <https://orcid.org/0009-0005-3596-850X>

² Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires, Argentina / nath@filo.uba.ar / <https://orcid.org/0000-0002-6565-9899>

legislation and political-technical organization at the secondary level; curricular transformations and institutional models; budgetary resources at the level; the incremental resources needed to serve the excluded population; and national and provincial programs targeting learning problems, grade repetition, overage, and dropout.

The methodology included the construction of provincial portfolios, which included a bibliographic and documentary review, as well as reference sources of socio-educational information. The analysis strategy was the construction of quantitative and qualitative indicators for each dimension, which are presented in comparative analytical tables.

The study demonstrates the diversity of interventions underway in each jurisdiction and shows that, while the relationship between economic and productive development and resource availability can be direct, the existence of policies and transformations at the secondary level is, in some cases, independent.

In conclusion, the study highlights issues for further exploration in a new stage of research, with stakeholders from the province's political and administrative areas, leadership and supervision, and management and teaching teams, discussing the successful experiences and difficulties they face in planning and managing secondary education.

Keywords: Provincial capacities, secondary education, policy planning, resource allocation, educational social debt, provincial inequalities.

Introducción

Este artículo presenta algunas evidencias alcanzadas por una investigación³ reciente acerca de las capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos a la transformación de la educación secundaria, técnica y la formación para el trabajo, en un contexto de transiciones críticas (Riquelme, 2004) del sistema educativo y que reconoce la diferenciación provincial y territorial en la atención de la demanda social de acceso y permanencia en el nivel secundario.

Desde fines del siglo pasado la educación secundaria en Argentina atravesó por diversas transiciones:

- la transferencia a las provincias desde 1991 sin recursos ni programación, y la posterior sanción de la Ley Federal de Educación (1993) que modificó la estructura, duración y las orientaciones del nivel y significó el pasaje del secundario al polimodal y la desaparición de la secundaria técnica;
- las leyes y políticas implementadas a mediados de los 2000, como respuesta a las consecuencias de la transformación de la estructura, así como a la fragmentación y diversificación del sistema educativo, que implicaron una vuelta a la educación secundaria y establecieron la obligatoriedad del nivel, a la par de numerosas medidas orientadas a garantizar y sostener la permanencia y vuelta a la secundaria de los adolescentes, jóvenes y adultos;
- las reformas curriculares y de planes de estudio, así como de la organización institucional acordadas en el Consejo Federal de Educación y promovidas por el gobierno nacional desde 2009 a través de programas específicos.

Las investigaciones y estudios previos desarrollados⁴ por el equipo del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE/UBA)⁵ pusieron en evidencia avances en la transformación de la educación secundaria y las reformas curriculares en las provincias argentinas, con puntos de partida y resultados dispares en la atención y la cobertura de la población, que no llegan a revertir las situaciones de desigualdad y diferenciación provinciales e interprovinciales.

El interrogante central de la investigación indaga acerca del modo en que las provincias desarrollan los procesos de planificación y programación de políticas de reforma o cambio curricular e institucional de la educación secundaria y técnica, para garantizar el acceso y permanencia de las y los adolescentes y jóvenes en ese nivel; los recursos disponibles para alcanzar las metas propuestas en un contexto de restricción presupuestaria; las explicaciones sobre los logros obtenidos, o las dificultades, verificando la existencia de peculiaridades idiosincrásicas en los gobiernos.

Esta búsqueda llevó a plantear la idea de capacidades provinciales y realizar un tratamiento en el marco de enfoques interdisciplinarios del campo del gobierno y la administración del sector público, las finanzas públicas y asignaciones provinciales a cuestiones referidas a la organización de los equipos de gobierno y planificación de la educación en cada provincia (Bertranou, 2015; Oszlak, 2014; Repetto, 2004, entre otros autores).

La interpretación de las desigualdades y diferencias en las capacidades provinciales de planificación del secundario se basa en principio, en reconocer y caracterizar las heterogéneas situaciones económico-productivas de las jurisdicciones, que inciden en la disponibilidad de recursos propios de cada gobierno, así como en las disparidades entre los sistemas educativos de cada jurisdicción asentadas sobre los perfiles históricos de los gobiernos y la legislación educativa, las dimensiones de cada sistema y los diferenciales de atención de la población.

El análisis de las políticas educativas y los comportamientos de las provincias, en relación con su situación socio-económica, permitiría aseverar que no existe una asociación positiva de logros y medidas del sistema educativo. Así, provincias con desarrollo intermedio o bajo han tenido logros o han encarado reformas curriculares y de los modelos organizacionales e institucionales de la secundaria; y si bien, la relación entre desarrollo y disponibilidad de recursos

³ Proyecto “Transformación de la educación secundaria y formación para el trabajo de la Argentina en las últimas décadas: Transiciones críticas y diferenciación provincial y territorial. Áreas de vacancia, desafíos e innovación” (PIP 2017-2019 / UBACyT 2018). Sede: PEET-IICE-FFyL-UBA. Dirección: Dra. Graciela Clotilde Riquelme. Se recomienda la consulta de la publicación del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación en la colección Saberes de la Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA (Riquelme, 2025).

⁴ Desde fines de los 90 las investigaciones abordaron a) los efectos distributivos del gasto público antes y después de reforma educativa, b) nociones de gasto potencial en población excluida de la educación secundaria; c) las políticas de atención educativa de jóvenes y adultos (evaluación de las políticas de inclusión), y en la actualidad, en el marco de una investigación sobre la evaluación de las políticas educativas de transformación de la educación secundaria, d) las capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos.

⁵ Se recomienda la consulta de la página web: <https://educacion-economia-trabajo-peet.org/>

puede ser directa, la existencia de políticas y transformaciones del nivel secundario resulta en algunos casos independiente. La situación política y social de cada provincia, y más aún su historia, inciden en las tradiciones culturales y educativas, y han contribuido a configurar el perfil del gobierno de la educación y la legislación propia de cada sistema educativo provincial.

Las jurisdicciones tienen condiciones estructurales o de contexto, que marcan las posibilidades de generar desarrollos educativos propios y/o autónomos para la atención de las demandas educativas de la población y ampliar la cobertura del sistema, en atención de las metas de obligatoriedad del nivel secundario. En estos marcos se da la definición de líneas de política educativa alternativas, de proyectos locales o de líneas de acción y de intervención específica o focal, sobre la educación secundaria y técnica, y, por tanto, inciden en las negociaciones por la coparticipación fiscal de recursos y las asignaciones y las pugnas por las partidas presupuestarias.

1. Acerca de la interpretación de las capacidades provinciales

Los estudios sobre la educación secundaria y técnica, las transformaciones y las sucesivas transiciones críticas afrontadas por los gobiernos provinciales de Argentina, nos llevó a recurrir a los abordajes metodológicos de la política y planificación del sistema educativo, que, sin duda, posibilitan realizar intervenciones para resolver situaciones críticas. Por un lado, el uso de baterías de indicadores comparativos sobre la estructura y la atención de la demanda social en cada uno de los niveles permite interpretar problemas de cobertura y permanencia de adolescentes y jóvenes; por otro lado, las investigaciones desde el inicio utilizaron cuadros comparados sobre la desigualdad en las situaciones económicas, sociales y educativas provinciales y las diferencias de perfiles educativos y los logros de aprendizaje de la población.

La orientación del equipo de investigación, en esta etapa de su trayectoria, busca abordajes alternativos para comprender los factores que se ponen en juego en las respuestas provinciales. Esta búsqueda nos llevó a plantear la idea de capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos y a realizar una indagación en el marco de enfoques interdisciplinarios sobre el gobierno y la administración del sector público, los temas de finanzas públicas y asignaciones provinciales y cuestiones referidas a la organización de los equipos de gobierno y planificación de la educación en cada provincia.

1.1 Abordaje, encuadre y dimensiones de las capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos a las políticas de educación secundaria y técnica

La investigación sobre las capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos a la transformación de la educación secundaria, secundaria técnica y la formación para el trabajo de la Argentina, pivotó, en el contexto de las transiciones críticas y la diferenciación provincial y territorial, buscando áreas de vacancia, desafíos e innovación (Riquelme, 2004). Sin duda, hay camino recorrido y comprobado sobre las dificultades de las provincias, las diferentes capacidades para enfrentar las reformas de la educación secundaria, los hallazgos de reformas y nuevos modelos de educación secundaria y técnica.

El desafío de esta investigación fue el análisis, a través de un estudio comparado de casos provinciales⁶, que permitiera en cada jurisdicción indagar y precisar el alcance de las capacidades provinciales para enfrentar la deuda social educativa con la población adolescente y joven y el modo en que las provincias desarrollan los procesos de planificación y programación de las políticas recientes de reforma o cambio curricular e institucional de la educación secundaria y secundaria técnica (Riquelme, 2013; Riquelme, et. al, 2021).

Una aproximación, para la búsqueda de explicaciones, ha sido considerar la diferenciación de las estructuras económico-productivas y los niveles de desarrollo social provinciales. Estos análisis se han precisado con la actualización de los cálculos para unidades espaciales departamentales o distritales, que posibilitaron verificar con mayor desagregación las variaciones territoriales y los problemas de atención educativa de la población adolescente y joven. Las técnicas aplicadas fueron la elaboración de cluster departamentales y de una tipología de situaciones, que se constituyen en escenarios, ilustrativos de necesidades de intervención, como aportes a la planificación y asignación de recursos (Herger y Sassera, 2022; Riquelme, 2013; Riquelme, et al., 2021).

⁶ Se recomienda la lectura del capítulo 5 “Desafíos y problemas de las capacidades provinciales en la atención de la deuda social educativa” escrito por Graciela Clotilde Riquelme y Natalia Herger (Riquelme, 2025, en prensa).

Algunas provincias sobre las que se avanzó en la investigación fueron seleccionadas de acuerdo con la tipología usada en el PEET-IICE-UBA sobre el desarrollo económico y social provincial según regiones geográficas e identificando las características de las transformaciones de la educación secundaria en esas jurisdicciones.

El relevamiento de base para la construcción de los casos se realizó por medio de ateneos con invitación a funcionarios provinciales, seguida de reuniones de trabajo virtuales con equipos técnicos y con relevamientos y reuniones específicas de recolección de datos durante la pandemia y pos-pandemia. La llegada virtual a cada una de las jurisdicciones seleccionadas se basó en la disponibilidad de carpetas de información provinciales, que incluyen un relevamiento bibliográfico y documental de referencia para cada una.

Este relevamiento documental y las entrevistas a las áreas de conducción del nivel secundario permitió una operacionalización comparada de las dimensiones de las capacidades provinciales de planificación y asignación de recursos definidas por la investigación (Riquelme, 2023; Riquelme, et al., 2021):

- *estructuras orgánicos-funcionales de la educación secundaria y técnica* a partir de indicadores del gobierno de la educación en la provincia. Estructura única o existencia de Ministerio y Consejo; existencia y ubicación institucional de la conducción educativa del nivel secundario; existencia y ubicación institucional del área de planificación; existencia de planes provinciales y/o lineamientos para la educación secundaria en la provincia; existencia de un área a cargo de la producción de información;
- *fuentes de financiamiento, relación gobierno nacional y provincias y privatización*, indicadores sobre el grado de dependencia de los recursos del Gobierno Nacional, el gasto provincial en educación y secundaria; gasto por alumno; subsidios al sector privado; existencia de programas con recursos de la banca internacional o multilateral, organismos internacionales; programas y acciones de cooperación con sindicatos, ong's, fundaciones nacionales, fundaciones extranjeras; organizaciones empresarias/empresas;
- *transformaciones de la educación secundaria (modelos de organización curricular e institucional)* respecto a los cambios en la estructura de años, ciclos, modalidades y orientaciones de la educación secundaria; experiencias o modificaciones en la organización institucional; seguimiento de los avances y dificultades en la implementación de las transformaciones;
- *atención de las demandas sociales en términos de la igualdad de oportunidades* a través de indicadores acerca de estudios o informes sobre la población atendida y excluida del nivel secundario; existencia y aprovechamiento de fuentes que permiten reconstruir y seguir las trayectorias educativas de los estudiantes de manera nominal, programas de inclusión y terminalidad, atención de la repitencia, acompañamiento para mejorar logros en materias, programas orientados a estudiantes con trayectorias discontinuas o que abandonaron los estudios durante la no presencialidad.

El desafío fue la construcción de indicadores cuantitativos y cualitativos a partir de las variables planteadas para cada dimensión y que se presentan en este artículo a través de cuadros analíticos comparativos.

1.2 La noción de capacidades provinciales en perspectiva interdisciplinaria

En la órbita de la administración gubernamental, las capacidades estatales se entienden como la “habilidad de realizar tareas apropiadas efectivamente, eficientemente y sustentablemente”, mientras que “la construcción de capacidades se refiere a las mejoras en las habilidades de las organizaciones del sector público, sea individualmente o en cooperación con otras organizaciones para llevar a cabo tareas apropiadas” (Hilderbrand y Grindle, 1995, p. 445).

En Argentina, esta definición es discutida por autores como Bertranou (2015), Bernazza y Longo (2014) y Repetto (2004). Bertranou define la capacidad estatal como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015, p. 39) y menciona cuatro componentes: el perfil de los recursos humanos o plantas funcionales; el alcance legal y la legitimidad; de los recursos organizacionales; la articulación interna y externa de esos ámbitos de gobierno.

Desde el ámbito de las políticas sociales otros autores destacan que las relaciones entre los niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) no pueden obviarse al considerar las capacidades de gestión de políticas sociales en los territorios (Chiara y Di Virgilio, 2009). La concertación de las acciones aparece como un tema clave ya que, si bien los diseños de las políticas pueden surgir de discusiones concertadas a nivel central, luego deben aplicarse en cada provincia y en cada espacio local, para lo cual deberían coordinarse metas y garantizarse los fondos necesarios para que efectivamente se apliquen en los territorios y lleguen a la población (Riquelme, 2007; Riquelme; 2013).

Algunas investigaciones (Grandinetti y Nari, 2010) señalan que la fragmentación excesiva, la escasa profesionalización de los funcionarios, el clientelismo, la poca transparencia, los recursos fiscales limitados, la incorporación acrítica de tecnologías, la transferencia de nuevos servicios, las complejas relaciones de los intendentes con las provincias y con el Estado nacional, limitan las capacidades institucionales.

Una fuente de la capacidad estatal son los recursos, específicamente los recursos financieros y al alcance presupuestario público, tanto a nivel macro como a nivel micro, que siempre deben ser evaluados a la luz de los demás factores operantes (Bertranou, 2015).

Desde la teoría de las organizaciones, la noción de capacidad institucional desarrollada por Oszlak (2014) puede transferirse a las instituciones educativas al señalar que

significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución (Oszlak, 2014, p. 1).

Los ámbitos de conducción educativa provincial podrían desarrollar acciones referidas a la obtención de recursos alternativos para ampliar las partidas presupuestarias y/o para defender la asignación de partidas a procesos de transformación y reformas, en este caso de la educación secundaria, frente a otros sectores de gobierno y aún dentro del propio sector educación con otros niveles de enseñanza. Sin duda, ese tipo de gestiones implica capacidades en los actores políticos y técnicos del ámbito provincial, regional o distrital de la educación.

La investigación reconoce los problemas de articulación, delegación y distribución y gestión de recursos entre los gobiernos nacional, provincial y local o departamental (Riquelme, 2013, Riquelme et al., 2018a) y los alcances de la traducción de las políticas en la definición de planes y programas de estudios.

Los responsables de la conducción educativa en las provincias, ministros y técnicos, interpretan las políticas formuladas y/o acordadas en el nivel nacional e intervienen en la recontextualización a partir de los recursos políticos-técnicos, pedagógicos y hasta económico-financieros de los que disponen o logran negociar con los otros agentes del campo oficial (Riquelme et al., 2018a, p. 382).

Las desigualdades en las capacidades de los niveles subnacionales del Estado han sido interpretadas como una evidencia del alcance desigual del Estado en el territorio y de su diferente habilidad de ejercer control y/o monitoreo (O'Donnell, 2015) en países con formas de gobierno federal. Desde otra perspectiva cabe señalar que la política educativa “no llega como “lluvia del cielo” – tiene una historia representada e interpretada- y tampoco ingresa en el vacío social o institucional. El texto y sus lectores y el contexto de respuesta todos tienen historias” (Ball, 2002, p. 3).

Los responsables de la conducción educativa en los espacios locales y las instituciones interpretan las políticas formuladas en el nivel nacional (macro) e intervienen en su recontextualización en espacios concretos, de manera que las políticas no “bajan” o “se aplican” de manera directa o lineal en las instancias provinciales, distritales, ni por las escuelas.

1.3 Las capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos a las políticas de educación secundaria y técnica

Investigaciones previas han marcado las debilidades de Argentina en la programación y planificación educativa, especialmente en el marco de las últimas décadas en la cual se profundizó la fragmentación y segmentación socio-educativa de los sistemas educativos provinciales, luego de los procesos de transferencia de los servicios educativos (Riquelme, 2004; Riquelme y Herger, 2014; Riquelme y Kodric, 2013). También se ha señalado como una debilidad que

las políticas educativas sufren de orientaciones discontinuas y truncas relacionadas con las orientaciones políticas, las capacidades de gestión y la disponibilidad de recursos dispares entre las provincias argentinas.

Los trabajos sobre la reforma educativa de la década del noventa señalaban que las jurisdicciones debieron asumir la responsabilidad administrativa y financiera del nivel secundario y superior en desiguales condiciones respecto a recursos financieros y político-técnicos para el diseño, puesta en marcha y seguimiento de políticas (Correa y Giovine, 2010; Riquelme, 2004; Rivas, 2009; Tiramonti, 1999). El reempoderamiento de las provincias y sus capacidades para la conducción de la transición crítica que atravesaba el nivel secundario constituía una encrucijada de la política educativa en tanto debía conciliarse con el “ministerio central, al que debe corresponder, genuinamente, la coordinación entre provincias y la búsqueda de líneas o espacios comunes de intercambio provincial” (Riquelme, 2004, p. 221).

Hacia comienzos del siglo se afirmaba que, las provincias habían avanzado en el fortalecimiento de la conducción de la educación secundaria, como genuinas coordinadoras del nivel (Riquelme 2004); pero sin duda persistían diferencias, anotadas por especialistas en planificación y administración de la educación que hacia finales de la primera década advertían sobre condicionantes para la modernización de los aparatos de gobierno educativo (Morduchowicz, 2009).

Un estudio sobre el nivel de coordinación y programación presupuestaria en el sector educativo (Riquelme y Kodric, 2013) mostró, en la primera década del dos mil, que la mayoría de los programas estaban impulsados y sostenidos por el gobierno nacional, pero también daba cuenta de una predisposición al diálogo y adecuación de ciertas líneas programáticas, a las necesidades específicas de cada territorio y mayores preocupaciones vinculadas a la calidad educativa, aunque en un contexto de las diferencias entre las provincias.

El análisis de las orientaciones del gasto en términos de continuidades y rupturas de las políticas educativas y sociales ha permitido verificar los rasgos de superposición entre los niveles nacional y provincial y entre distintos sectores del Estado (Riquelme, 2004, Riquelme y Herger, 2005, Riquelme y Kodric, 2013).

Investigaciones posteriores analizaron experiencias tendientes a fortalecer instancias de planificación de las políticas educativas, impulsadas desde el gobierno nacional hacia las provincias a través del Consejo Federal de Educación. Algunos autores analizan el diseño del Plan operativo anual integral (POAI) como un cambio metodológico, dada la implementación de mecanismos de coordinación federal, desde abajo hacia arriba (Claus, 2018).

Las formas en que se asignan los recursos al sistema educativo en cada provincia es un tema en discusión, especialmente cuando se consideran las desigualdades en las condiciones objetivas de producción escolar. Estudios de los noventa plantearon distintos ejercicios de asignación de acuerdo con el tamaño de las escuelas para establecer plantas orgánico-funcionales (POF) en un momento de reforma del sistema educativo de las provincias (Morduchowicz, 1998). Las llamadas fórmulas de financiamiento basadas en el análisis explícito de lo que “las escuelas necesitan gastar a fin de ofrecer una calidad especificada de educación a todos sus estudiantes” (Ross y Lèvacic, 2002, p.12), reconocen las necesidades sociales, problemas pedagógicos, localización espacial y perfiles institucionales, entre otros componentes posibles como alternativas de asignación para definir los recursos necesarios.

Desde los 2000 se han desarrollado líneas de trabajo orientadas o preocupadas por dar un sustento cuali-cuantitativo a la atención de la deuda social con la población excluida del sistema educativo, y en tal sentido plantearon modelos de estimación de recursos necesarios para garantizar el derecho a educación. La noción de deuda social educativa desarrollada por Riquelme (1998, 2004, 2007, 2013) se define como la cantidad de recursos necesarios para el cumplimiento de la finalización del nivel secundario de los niños, adolescentes y jóvenes que se encuentran excluidos del sistema; esta idea permite objetivar el problema en términos de aquello que el Estado –a través de todas sus jurisdicciones y con la participación de la sociedad– debe poder proyectar como inversión, planificación y gestión educativa para saldar dicha deuda teniéndose como parámetro el derecho a una educación.

Estudios recientes acerca de las reformas o transformaciones de la educación secundaria en distintas provincias coinciden en los problemas alrededor del financiamiento de estas acciones: una investigación previa del equipo señala la falta de información para estimar deuda social educativa y la finalización de secundaria (Riquelme et al., 2018a) mientras otros plantean las dificultades para acceder a información acerca del presupuesto y los recursos asignados (Álvarez et al., 2019; Steinberg et al., 2019).

Una noción en relación con la programación presupuestaria es la de “trazabilidad de recursos educativos”, que se propone como alternativa para “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” (Claus, 2018, p. 13).

Estudios desarrollados en el PEET-IICE-UBA reconocieron la necesidad de establecer una interpretación comparada de las capacidades provinciales para la transformación de la secundaria evaluando la asignación de recursos, en el contexto de la diferenciación de las provincias de acuerdo con la estructura económico productiva y los niveles de desarrollo social. Los resultados obtenidos constituyen diagnósticos sobre las diferencias en los problemas de atención en el nivel secundario de la población adolescente y joven, por vía de análisis de cluster departamentales y tipología de situaciones, que posibilitan vislumbrar escenarios de necesidades de intervención, como aportes a la planificación y asignación de recursos (Riquelme et al., 2021).

2. Evidencias comparadas de las desigualdades en las capacidades para la planificación y asignación de recursos a la educación secundaria en provincias seleccionadas de Argentina⁷

Este apartado presenta la interpretación de los indicadores construidos para las diez provincias seleccionadas – Córdoba, Mendoza, Neuquén, Río Negro, La Pampa, Salta, Tucumán y San Luis, Misiones y Chaco- agrupadas de acuerdo con una tipología de desarrollo económico y social. Las dimensiones de las capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos a la educación secundaria que se analizan refieren a:

- las cuestiones legales y de organización funcional de la educación
- las transformaciones de la educación secundaria y técnica y los modelos de organización curricular e institucional
- los recursos y presupuestos de la educación secundaria
- la atención y distribución del gasto social en educación
- la atención de problemas de la educación secundaria: aprendizaje, repetición, sobreedad y exclusión educativa.

2.1 Acerca de las cuestiones legales y de organización funcional de la educación

Las cuestiones legales y de organización funcional del ámbito educativo de cada una de estas provincias no muestran grandes diferencias, ya que la mayoría cuenta con una ley específica de educación sancionada a posteriori de la Ley de Educación Nacional. La excepción son las provincias de Mendoza, San Luis y Misiones que cuentan con leyes previas a 2006.

La preocupación por la ampliación de la cobertura y la inclusión de adolescentes y jóvenes excluidos del secundario aparece como un tema u objetivo a cumplir en las leyes de educación provincial de Neuquén, Río Negro y La Pampa, pero no pudieron identificarse artículos específicos en la Ley provincial de las otras provincias.

La mitad de las provincias seleccionadas cuentan con documentos que plantean lineamientos u objetivos para la educación secundaria. Los documentos relevados tienen denominaciones diversas tales como Plan educativo (Neuquén y San Luis), Proyecto educativo Integral (Córdoba) o Ejes de gestión educativa (Mendoza y Chaco) y expresan líneas prioritarias para el nivel, pero no constituyen planes de acción o una programación de metas, acciones y recursos para el nivel. En una de las provincias, el Plan educativo provincial corresponde específicamente a una propuesta de priorización de contenidos por materias (San Luis). En las provincias de La Pampa, Salta, Tucumán y Misiones no se identificaron planes provinciales para la educación secundaria.

Todas las jurisdicciones cuentan en el organigrama político técnico con un área de conducción específica para la educación secundaria, la educación técnica profesional y áreas de planificación y/o coordinación de la educación. En todas las provincias, la secundaria técnica depende de un área de educación técnico profesional. En la estructura orgánica de los ministerios provinciales, las áreas de planificación/planeamiento constituyen una dependencia

⁷ Este apartado central del artículo sintetiza el tratamiento de las evidencias comparadas sobre capacidades provinciales en la planificación y asignación de recursos desarrolladas en el capítulo 5, que fuera citado en la referencia anterior (Riquelme, 2025).

específica que abarca o es transversal a todo el sistema educativo provincial, e independiente de la conducción o dirección de nivel. Cabe entonces preguntarse y profundizar en la existencia de articulaciones o coordinación entre estas distintas áreas para el diseño, implementación y seguimiento de las políticas y programas orientados al nivel secundario.

2.2 Acerca de las transformaciones de la educación secundaria y técnica y los modelos de organización curricular e institucional

Este apartado retoma la clasificación elaborada por el equipo de investigación sobre los diseños curriculares de la educación secundaria y secundaria técnica en las provincias de Argentina que dio lugar a tres agrupamientos de organización curricular (Sassera, 2021). Se resumen a continuación para las provincias seleccionadas los indicadores construidos sobre capacidades de reforma de la educación secundaria y secundaria técnica, cuyo análisis en profundidad puede consultarse en trabajos previos (Sassera, 2021) y en un libro de próxima publicación (Riquelme, 2025).

Entre las provincias seleccionadas, La Pampa, San Luis, Salta y Misiones tienen una organización curricular “típica o tradicional”; mientras Córdoba, Tucumán y Chaco tienen diseños con propuestas de integración disciplinar y espacios curriculares a cargo de las instituciones. Mendoza, Neuquén y Río Negro presentan diseños con “innovaciones” en la gradualidad, agrupamiento de alumnos y duración de las materias.

En seis de las provincias se relevaron experiencias de modificación de la organización institucional del nivel secundario. Las provincias de Córdoba, Mendoza, La Pampa, San Luis y Misiones han desarrollado experiencias de inclusión y terminalidad de la educación secundaria, mientras que en Córdoba, Neuquén, La Pampa y Salta se relevaron experiencias de articulación entre la educación secundaria y formación profesional. Estas instancias generan cambios en el formato escolar y curricular de la educación secundaria tradicional, así como la creación de nuevos cargos docentes para sostener y acompañar las trayectorias estudiantiles y lograr la finalización del nivel.

2.3 Recursos y presupuestos de la educación secundaria en provincias

La aproximación a la dimensión de los recursos y presupuestos provinciales para la educación se realizó a partir de indicadores referidos al peso de los recursos tributarios nacionales en el total de los recursos provinciales, el peso relativo del gasto educativo en el conjunto del gasto provincial y el gasto educativo en secundaria. Estos indicadores marcan un punto de partida en la exploración del esfuerzo monetario que realizan las jurisdicciones, así como de las limitaciones para incrementar los recursos asignados (Cetrángolo y Gatto, 2002, Claus y Bucciarelli, 2020; Riquelme et al., 2021) al sector educativo y al nivel secundario.

El grado de dependencia de los presupuestos provinciales respecto a los recursos nacionales (coparticipación y otras transferencias) es alto en todas las provincias seleccionadas, a excepción de Neuquén. En las provincias de Salta, San Luis, Río Negro y Salta, el porcentaje de los recursos tributarios nacionales respecto al total de los recursos provinciales supera al promedio de las jurisdicciones. Neuquén se encontraría en el otro extremo, en tanto los recursos nacionales representan menos de la mitad de los recursos provinciales. Las jurisdicciones con niveles de dependencia menor al promedio son Neuquén, con desarrollo intermedio alto, las dos clasificadas como dinámicas (Córdoba y Mendoza) y Misiones, en el grupo con nivel de desarrollo intermedio bajo.

El esfuerzo financiero provincial en educación es mayor en Salta, Río Negro y Neuquén, dado que destinan una proporción mayor del gasto provincial a la educación respecto a las otras jurisdicciones y al promedio nacional (27,6% en 2021). Tucumán, La Pampa y Chaco, provincias con niveles de desarrollo intermedio medio y vegetativo, realizan un menor esfuerzo en el financiamiento de la educación. Entre las provincias seleccionadas, Córdoba, Mendoza, San Luis y Misiones se ubican en porcentajes de inversión educativa cercanos al promedio, en tanto destinan más de una cuarta parte del gasto provincial al sistema educativo.

El gasto por alumno del sector estatal, que expresa la inversión en educación respecto a la población atendida se analiza en relación con la recaudación por habitante, es decir, los ingresos corrientes per cápita de la jurisdicción, y respecto al porcentaje de recursos de origen provincial. Córdoba destaca por realizar el mayor esfuerzo de inversión por alumno del sector estatal respecto a los ingresos que recauda y superando el promedio del total de país. Mientras que Chaco y San Luis muestran una menor inversión por estudiante del sector estatal respecto a sus ingresos corrientes. Las

provincias de Misiones, Tucumán y Salta son las que financiaban con recursos propios el menor porcentaje del gasto por alumno en 2017, seguidas por Córdoba y Mendoza con porcentajes cercanos al promedio nacional.

Tabla 1. Indicadores seleccionados de gasto provincial en educación y en educación secundaria. Total país y provincias seleccionadas.

Provincias/ Clasificación de desarrollo económico, productivo y social	Recursos tributarios nacionales/ Total de recursos provinciales (%) (2021) (1)	Gasto educativo provincial/ Total gasto público provincial (%). 2021. (2)	Gasto alumno del sector estatal / Ingresos corrientes per cápita (2021) (2)	Gasto por alumno del sector estatal. (%) financiamiento provincial) (2017) (3)	% de Gasto educativo provincial en salarios (2021) (3)	Gasto educativo provincial en secundaria (sector estatal) (%) 2021(2)
Total	70,3	27,6	0,94	65,0	91,0	32,4
Dinámicas, % alto de PBG, estructuras económicas de gran tamaño y diversificadas o economía urbana de servicios, altos o relativamente altos niveles de desarrollo						
Córdoba	60,5	26,4	1,04	62,0	91,2	29,5
Mendoza	64,8	25,4	0,83	63,0	88,4	39,7
Intermedias alta, estructuras productivas basadas en el uso intensivo de recursos no renovables o dos casos con desarrollo de base agroalimentaria, altos o relativamente altos niveles de desarrollo.						
Neuquén	46,8	28,3	0,78	86,0	89,3	35,6
Río Negro	78,5	29,7	0,95	75,0	89,1	29,2
Intermedias medias, economías de base agroalimentaria o de nuevo desarrollo económico, con relativamente bajo desarrollo social						
La Pampa	S/d	21,8	0,82	72,0	90,8	36,1
Salta	76,0	30,8	0,90	57,0	87,2	30,3
Tucumán	72,2	19,7	0,75	54,0	92,3	38,4
San Luis	79,5	27,2	0,64	68,0	86,2	39,1
Intermedias bajas, desarrollo intermedio con severas rigideces o marcado desarrollo productivo y bajo desarrollo social						
Misiones	63,8	26,9	0,79	46,0	91,7	29,0
Vegetativas, economías con marcado retraso productivo y empresarial o de nuevo desarrollo económico, con desarrollo social muy bajo						
Chaco	85,7	24,0	0,64	67,0	89,5	32,2

Fuente: elaboración del PEET-IIICE-UBA-FFyL para el análisis sobre la base de (1) CEPA, 2023; (2) CGECSE/SEIE/Ministerio de Educación de la Nación; (3) Claus y Bucciarelli, 2020.

Nota: La participación del gasto en educativo en el Gasto público provincial se considera la inversión realizada por los Ministerios y/o Consejos de Educación Jurisdiccionales y los gastos realizados por otros organismos provinciales que invierten en educación. El gasto jurisdiccional corresponde al financiado con recursos jurisdiccionales; No se incluyen transferencias no automáticas del Gobierno Nacional. Respecto del Gasto Público por Provincia y Ciudad de Buenos Aires se considera al Gasto Público Primario neto de las transferencias no automáticas del Gobierno Nacional. Se incluyen los gastos en concepto de servicio alimentario imputado en la función educación en el caso de las jurisdicciones que desde el año 2005 lo imputan en la función educación.

El gasto educativo destinado al salario docente representa más del 90% del total, siendo menor al promedio en las provincias de San Luis y Salta. Esta distribución, si bien es común a todos los sistemas educativos, suele ser interpretada como una limitante que enfrentan las provincias para destinar recursos a otros rubros, como infraestructura, equipamiento escolar y otros bienes y servicios requeridos para el mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

La estimación del gasto educativo provincial en educación secundaria es de cerca de un tercio en el promedio de las jurisdicciones. Cinco de las provincias estudiadas destinaban más de un tercio de los recursos educativos al nivel (Mendoza, San Luis, Tucumán, La Pampa y Neuquén), mientras Misiones, Río Negro y Córdoba asignan menos del 30%.

2.4 Atención y distribución del gasto social en educación en la mira de la DSE

La atención educativa de la población que debe terminar la primaria y la secundaria requiere contar con recursos adicionales para responder a las necesidades socioeducativas de la población excluida del nivel, así como para enfrentar los problemas de retención y calidad de los aprendizajes de las y los estudiantes. Ello remite a dimensionar los esfuerzos de financiamiento que las provincias deberían encarar en los contextos de restricción de recursos y pugnas distributivas tanto al interior del propio sistema educativo (entre niveles y modalidades) como con otros sectores de la política pública, a partir de la construcción de indicadores alternativos y/o complementarios a los analizados en el apartado anterior (Riquelme, 2004, 2007, 2013).

La noción deuda social educativa (Riquelme, 2007, 2013) representa una propuesta orientada a las áreas de planificación de políticas educativas en el proceso de la asignación de recursos. En tanto ejercicio de estimación de recursos monetarios necesarios para garantizar el acceso y permanencia en la educación obligatoria busca poner en evidencia la falta de aplicación de recursos para superar problemas crónicos del sistema. El modelo parte de evaluaciones de los volúmenes de población no escolarizada en edad teórica, junto a la estimación de recursos monetarios necesarios para atender a esa población a costos promedios del gasto por alumno del sistema público de educación regular (Riquelme, 2013).

Tabla 2. Población de 12 a 17 años que no asiste al sistema educativo y no completó el nivel secundario y estimación de recursos incrementales para la atención de la población excluida en edad de asistencia al secundario. Total país y provincias seleccionadas. 2021.

Provincias/ clasificación de desarrollo económico, productivo y social	Población de 12/13 a 17 años que no asiste con hasta secundario incompleto (2022) (1)	Gasto alumno del sector estatal (\$) (2021) (2)	Estimación del % de recursos incrementales del presupuesto educativo (2021) para atender al 100% de la población excluida 12/13 a 17 años que no asiste con secundario incompleto (*)
	Total	Peso relativo respecto al total de la población de 12/13 a 17 años (%)	
Total País	276.198	6,6	163.232
Dinámicas, % alto de PBG, estructuras económicas de gran tamaño y diversificadas o economía urbana de servicios, altos o relativamente altos niveles de desarrollo			2,6

Córdoba	20417	5,9	133.320	2,5
Mendoza	9294	5,7	127.097	1,9
Intermedias alta, estructuras productivas basadas en el uso intensivo de recursos no renovables o dos casos con desarrollo de base agroalimentaria, altos o relativamente altos niveles de desarrollo.				
Neuquén	2682	4,8	343.527	1,5
Río Negro	2953	5,1	205.409	1,6
Intermedias medias, economías de base agroalimentaria o de nuevo desarrollo económico, con relativamente bajo desarrollo social				
La Pampa	1132	3,3	291.191	1,3
Salta	11270	9,1	146.717	2,9
Tucumán	15504	9,3	127.825	4,2
San Luis	3069	5,6	154.419	2,1
Intermedias bajas, desarrollo intermedio con severas rigideces o marcado desarrollo productivo y bajo desarrollo social				
Misiones	14896	13,3	146.526	3,9
Vegetativas, economías con marcado retraso productivo y empresarial o de nuevo desarrollo económico, con desarrollo social muy bajo				
Chaco	10485	11,3	135.604	2,8

Fuente: elaboración del PEET-IICE-UBA-FFyL sobre la base de metodología Deuda Social Educativa (Riquelme, 2007, Riquelme y Kodric 2013) y posteriores aplicaciones. (1) INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. (2) CGECSE/SEIE/Ministerio de Educación de la Nación (ME).

Nota: (*) El ejercicio plantea la cobertura anual del 100% de la población excluida del sistema educativo en edad teórica de asistencia al nivel secundario. Esta estimación de recursos incrementales toma como referencia: el gasto por alumno en el sector estatal para el 2021 y el gasto público en educación en cada jurisdicción, obtenidas de las cifras oficiales del sector Educación (Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo). Los recursos adicionales o incrementales se presentan como porcentajes respecto al gasto en educación de cada provincia.

La población de 12 a 17 años que no asiste y no ha logrado completar el nivel secundario, constituye la demanda social del nivel, que representa casi un 7% del total de adolescentes del país y varía entre 3% en La Pampa y más del 10% en Misiones y Chaco. Los desafíos para la planificación de políticas de atención se expresan en el volumen de la población a atender, que es mayor en caso de las provincias con alta densidad poblacional como Córdoba y aún en otras como Salta, Tucumán y Misiones.

La estimación de la “deuda social educativa” en la educación secundaria, que expresa los incrementos presupuestarios necesarios para atender a adolescentes que no asisten al secundario (Riquelme, 2004, 2013; Riquelme et al., 2021; Riquelme y Kodric, 2013) varían desde 4,2% en Tucumán al 1,3% en La Pampa con la mayor cobertura relativa. La mayoría de las provincias deberían realizar incrementos presupuestarios cercanos al 2%. Los mayores esfuerzos en el incremento de recursos para el nivel corresponden a provincias con desarrollo intermedio medio (Tucumán, 4,2%), intermedio bajo (Misiones con 3,9%) y vegetativo (Chaco, 20,8%).

Estos ejercicios ofrecen una estrategia para contrastar la disponibilidad de recursos con los montos que serían necesarios en cada jurisdicción para extender la cobertura y disminuir los problemas de sobreedad, repitencia o abandono, entre otras cuestiones principales en la concreción de la obligatoriedad del nivel.

2.5 Atención de los problemas de los problemas de la educación secundaria: repitencia, sobreedad, exclusión educativa y aprendizajes

La extensión de la obligatoriedad del secundario establecida por la Ley de Educación Nacional (n° 26206/2006) implicó para el gobierno nacional y los gobiernos provinciales el desafío de garantizar a todas/os las/os adolescentes y jóvenes las condiciones para la finalización del nivel, en contextos caracterizados por problemas de repitencia, abandono y sobreedad, reconocidos como “endémicos” o “crónicos” (Riquelme, 2004). El mandato de la obligatoriedad propició en las provincias modificaciones del currículum y los modelos de organizacionales, así como programas de inclusión y vuelta a la escuela (Montes, et al., 2019; Riquelme et al., 2018a, 2018b; Steinberg, et al., 2019; Terigi, 2018).

Tabla 3. Programas de atención de la demanda social de educación secundaria. Provincias seleccionadas. 2022-2023.

Provincias/ clasificación de desarrollo económico, productivo y social	Programas de atención de la demanda social de educación secundaria				
	Programas de inclusión y vuelta al nivel	Atención de la repitencia y sobreedad	Mejora y aprendizajes	de	Programas de terminalidad del nivel
Dinámicas, % alto de PBG, estructuras económicas de gran tamaño y diversificadas o economía urbana de servicios, altos o relativamente altos niveles de desarrollo					
Córdoba	PIT (Prov.) Volve a la escuela (N) Puentes de igualdad (N) Becas socioeducativas (Prov.)	Coordinadores de Curso (Prov.) Programa Acompañamiento en la Continuidad a los Estudios Secundarios (Prov. 2015-2019)	Programa Fortalecimiento en Matemática (Prov.) Programa Leer y escribir el mundo desde las escuelas cordobesas (Prov.)	de	FinEs (N) FinEsTec (N)
Mendoza	Programa TEP Trayectos escolares protegidos (Prov.) Red de Apoyo a las Trayectorias Escolares (Prov.) Programa de Protección y Orientación del Derecho a la Escolaridad (Prov.) Volvé a la escuela (N)	Programa Articulación (Prov.) Comunidad de Aprendizajes (Prov.) Redes de Tutoría (Prov.) Mendoza Futura (Prov.)	Programa Prov. de Articulación (Prov.) Comunidad de Aprendizajes (Prov.) Redes de Tutoría (Prov.) Mendoza Futura (Prov.)	de	

Intermedias alta, estructuras productivas basadas en el uso intensivo de recursos no renovables o dos casos con desarrollo de base agroalimentaria, altos o relativamente altos niveles de desarrollo.

Neuquén	Volve a la escuela (N) Puentes de igualdad (N) Articulación con organizaciones Sociales y Civiles (Prov.)	Programa Neuquinas Taller de tutorías (Prov)	Escuelas Abiertas	Carga positiva (Prov.)
Río Negro	Programa Escuela Presente (Prov.)	Programa Escuela Presente (Prov.)	Plan FinEs Deudores (N)	-Línea

Sábado para acompañarnos (Prov.)

Intermedias medias, economías de base agroalimentaria o de nuevo desarrollo económico, con relativamente bajo desarrollo social

La Pampa	Programa de Inclusión Educativa Vos Podés (N)	Escuelas del Futuro (N)	Ponele título a tu secundario (N)
		Programa Vértice (Prov.)	FinEs (N) FinEsTec (N)
Salta	Programa “Acompañar” de Revinculación educativa (N) “Sigamos estudiando” (Prov.)		
Tucumán	Acompañamiento a las Trayectorias Educativas	“PLaNEA, Escuela para Adolescentes” (P-UNICEF)	Nueva (P-UNICEF)
San Luis	Estampillas escolares	Plan 20/30 de las Escuelas Públicas Digitales (Prov.)	FinEs (N) FinEsTec (N)

Intermedias bajas, desarrollo intermedio con severas rigideces o marcado desarrollo productivo y bajo desarrollo social

Misiones	"Volvé a la Escuela" (N) "A estudiar" (N)	A estudiar (N)	Libros para aprender (Prov.)	FinEs (N) FinEsTec (N)
				Programa “A estudiar” (N)

Vegetativas, economías con marcado retraso productivo y empresarial o de nuevo desarrollo económico, con desarrollo social muy bajo

Chaco	Programa Puentes de Mejora Institucional 2022 para el acompañamiento a las trayectorias de estudiantes secundarios (N)	Escuelas Prioritarias (Prov.) "PLaNEA, Nueva Escuela para Adolescentes" (P- UNICEF)	Plan Nacional de Terminalidad de Nivel Secundario "Egresar. Proyecta tu Futuro" (N) (P-)	FinEs (N) FinEsTec (N)
"Volvé a la Escuela" (N)				

Fuente: elaboración del PEET-IICE-UBA-FFyL sobre la base de páginas web de los ministerios de educación de las provincias.

El PEET-IICE-UBA realizó una exploración de los programas nacionales y provinciales orientados a la atención de los problemas de acceso y permanencia en el nivel, que parecen haberse diversificado en la última década de cara al mandato de la obligatoriedad del nivel y más aún en los últimos años para contrarrestar los efectos de la pandemia por Covid-19 en las trayectorias de las y los estudiantes (Riquelme et al., 2018a, 2018b, 2021).

Los programas dirigidos al nivel secundario en las diez provincias seleccionadas se clasificaron de acuerdo con sus objetivos en: inclusión y vuelta al nivel; atención de problemas de repitencia y sobreedad; mejora de aprendizajes; y terminalidad del nivel. Estos programas corresponden especialmente a la cartera de educación de cada provincia, aunque deberían sumarse también otras intervenciones como los programas de transferencias condicionadas dirigidos a sostener niveles de ingresos de los hogares de las y los adolescentes y contienen contraprestaciones educativas.

El relevamiento muestra la diversidad de las intervenciones en curso en cada provincia, en especial en las provincias dinámicas (Córdoba y Mendoza) e intermedias altas (Neuquén y Río Negro). Córdoba y Mendoza destacan con la mayor cantidad de programas, en su mayoría de origen provincial. En el resto de las provincias, muchos de los programas relevados tienen origen en el Gobierno Nacional, que transfiere recursos a las jurisdicciones, especialmente aquellas con menor desarrollo económico y social como Chaco.

En un panorama de provincias con recursos diferenciales para sostener sus sistemas educativos regulares y dependencia respecto a los fondos que transfiere gobierno nacional, cabe preguntarse sobre las capacidades de las jurisdicciones para dar continuidad a las reformas y programas del nivel secundario y sobre las previsiones de recursos disponibles y necesarios para atender y acompañar a los estudiantes que se incorporan y/o reingresan al nivel en condiciones diferenciales.

3. Reflexiones finales

La investigación del PEET en diez provincias puso en evidencia que tanto aquellas caracterizadas por un nivel de desarrollo económico-productivo alto e intermedio-alto, como las clasificadas con desarrollo intermedio medio o bajo, han encarado reformas curriculares y de organización institucional del secundario. Sin embargo, las jurisdicciones con limitaciones económicas y sociales siguen presentando menores tasas de cobertura en el secundario y problemas de repitencia, sobreedad y en los aprendizajes logrados por las y los estudiantes. Estas son demandas crónicas y críticas que requieren encarar esfuerzos presupuestarios significativos para ampliar la atención a las y los adolescentes que no asisten a la secundaria y lograr una mejora en los aprendizajes con programas específicos.

El acercamiento a las capacidades de planificación y asignación de recursos a la educación secundaria destaca la necesidad de considerar la tradición técnica y administrativa de cada jurisdicción, que corresponden a los recursos humanos y materiales articulados para la implementación de políticas públicas. En este sentido, artículos previos señalaron que la capacidad de

“planificación, programación y asignación de recursos en las instancias provinciales, en regiones y distritos y en instituciones ha mejorado, pero sin duda requiere de acciones de fortalecimiento de los equipos técnicos en los problemas y dimensiones que comprenden la atención de la demanda social de la población incluida y excluida de la educación secundaria” (Riquelme, et al., 2021, p. 31).

Más aún, los esfuerzos de la política y planificación de la educación deberían orientarse hacia alternativas superadoras de los problemas crónicos de desigualdad y exclusión en provincias con situaciones de pobreza y bajos indicadores de rendimiento en el nivel secundario.

Las cuestiones para seguir explorando, en el marco de una próxima etapa de investigación, requieren profundizar estas problemáticas con los propios actores de las áreas político-administrativas de las provincias, la conducción, supervisión y equipos directivos y docentes de instituciones. El objetivo será estimular el diálogo acerca de las experiencias exitosas referidas a la planificación y conducción de la educación secundaria, con foco en las diversas alternativas, innovaciones, medidas y estrategias de intervención para la asignación de recursos y la atención de la deuda social educativa.

En este sentido, la investigación del PEET-IICE-UBA puede aportar a impulsar “estudios sobre asignación de recursos y política educativa, en términos de programas, planes y acciones pedagógicas previstas o necesarias, para superar el aislamiento de los programas o áreas de financiamiento, presupuesto y costos de los ámbitos de gestión e implementación” (Riquelme, 2023, p. 80) y reconocer aquellas experiencias provinciales que puedan inspirar y compartirse entre distintas jurisdicciones y actores de conducción del nivel secundario.

El desafío es recuperar la coincidencia de enfoques con organismos internacionales como el IIEP/UNESCO que encararon relevamientos de alcance latinoamericano. En Argentina, interesa encarar una puesta en común acerca de los logros y dificultades de equipos de diferentes jurisdicciones; revisar las estrategias de administración y planificación provinciales, caracterizar el nivel de aprovechamiento de los sistemas de información sociodemográfico y educativa así como la disponibilidad de indicadores político- administrativos.

Una idea de las próximas estrategias de investigación es generar un espacio de intercambio entre equipos provinciales, para comparar alternativas, desarrollo de experiencias exitosas y problemas de gestión, en particular poniendo el foco en los problemas de disponibilidad y asignación de recursos.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, M., Gardyn, N., Iarlelevsky, A., Ferreyra, M., & Suárez, M. J. (2019). *Tendencias actuales del financiamiento educativo para la renovación de la escuela secundaria*. 1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas: Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín. <https://www.aacademica.org/1.congreso.internacional.de.ciencias.humanas/1582.pdf>
- Ball, S. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño: Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En M. Narodowski (Comp.), *Nuevas tendencias en políticas educativas* (pp. 103–128). Granica.
- Bernazza, C., & Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), 107–130. https://revistaepp.flacso.org.ar/files/revistas/1414737548_articulo-1.pdf
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 37–59. https://revistaepp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf
- Cetrángolo, O., & Gatto, F. (2002). *Descentralización fiscal en Argentina: Restricciones impuestas por un proceso mal orientado*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/28459>
- Chiara, M., & Di Virgilio, M. M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En M. Chiara & M. M. Di Virgilio (Orgs.), *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas* (pp. 53–86). Prometeo Libros.
- Claus, A. (2018). *Planificación y presupuesto educativo: Hacia la trazabilidad de los recursos educativos*. V Reunión de Planificación, Santiago de Chile. CEPAL. <https://www.aacademica.org/agustin.claus/14.pdf>

Claus, A., & Bucciarelli, M. E. (2020). *El financiamiento educativo en Argentina: El desafío de la equidad bajo un esquema federal* (Documento de trabajo N° 194). CIPPEC. <https://www.cippec.org/publicacion/el-financiamiento-educativo-en-argentina-el-desafio-de-la-equidad-bajo-un-esquema-federal/>

Correa, N., & Giovine, R. (2010). ¿De la subsidiariedad a la principalidad del Estado en la reforma educativa de este nuevo siglo? *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata. <https://www.aacademica.org/000-027/551.pdf>

Grandinetti, P., & Nari, P. (2010, 25–26 de noviembre). *Índice de capacidades de gestión para el desarrollo: Un abordaje metodológico*. III Jornadas RedVITEC: La Vinculación Tecnológica en el Bicentenario. Mendoza. <https://www.researchgate.net/publication/298353561>

Herger, N., & Sassera, J. (2022). Desigualdades territoriales en el acceso y permanencia a la educación secundaria: Aportes para la identificación de las condiciones sociales y educativas a nivel departamental en Argentina. *Revista Lavboratorio*, 32(1), 33–66. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/lavboratorio/article/view/8053/pdf>

Hilderbrand, M., & Grindle, M. (1995). Building state capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration and Development*, 15, 441–463. <https://doi.org/10.1002/pad.4230150502>

Morduchowicz, A. (2009). Descentralización educativa y capacidades institucionales de las provincias. *Aportes*, (26), 39–55. <https://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/26/03.pdf>

Morduchowicz, A. (1998). *Los costos de los modelos de organización escolar: A propósito de los nuevos prototipos institucionales*. Programa de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Cultura y Educación.

Montes, N., Pinkasz, D., & Ziegler, S. (2019). Los cambios en las políticas para la educación secundaria en la Argentina de los últimos años en el contexto regional. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (13), 103–127. https://revistaepp.flacso.org.ar/files/revistas/1572561318_103-127.pdf

O'Donnell, G. (2015). Estado, democratización y ciudadanía. En M. Chudnovsky (Comp.), *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>

Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Forjando*, 3(5). <http://oscaroszlak.org.ar/gallery/politicas%20publicas%20y%20capacidades%20estatales.pdf>

Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina* (Documentos de Trabajo INDES I-52). BID.

Riquelme, G. C. (Ed.). (2025). *Transformación de la educación secundaria: Transiciones críticas y diferenciación territorial como desafíos a las capacidades provinciales de atención a la deuda social educativa en Argentina*. Editorial FFyL. (En prensa).

Riquelme, G. C. (2023). Producción de conocimiento sobre economía de la educación y economía política de la educación en Argentina 1960–2021. En G. C. Riquelme (Ed.), *La construcción del campo de la economía de la educación en Argentina* (pp. 14–118). EUDEBA–EdiUNS.

Riquelme, G. C. (2013). La deuda social educativa y el derecho a la educación: La importancia de los ejercicios de estimación de recursos para la planificación educativa. En G. C. Riquelme & A. Kodric, *Deuda social educativa: Atención del derecho a la educación* (pp. 69–98). Ediciones Lumière.

Riquelme, G. C. (2007). *La deuda social educativa en Argentina: Práctica y cumplimiento del derecho a la educación* (Serie Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo N° 16). PEET–IICE–FFyL/UBA. <https://educacion-economia-trabajo-peet.org/wp-content/uploads/2022/05/serie-cuadernos-educacion-economia-y-trabajo-no-16.pdf>

Riquelme, G. C. (2004). *La educación secundaria antes y después de la reforma: Efectos distributivos del gasto público*. Universidad de Buenos Aires & Miño y Dávila.

Riquelme, G. C. (1998). *Asignación y distribución del gasto en educación técnica y formación profesional: Construcción de indicadores y políticas alternativas*. Jornadas Financiamiento de la Educación Argentina. Academia Nacional de Educación.

Riquelme, G. C., & Kodric, A. (2013). *Deuda social educativa: Atención del derecho a la educación*. Ediciones Lumière.

Riquelme, G. C., & Herger, N. H. (2014). Las transiciones críticas de la educación y la formación para el trabajo: Los cambios de estructura, la fragmentación y la búsqueda de homogeneidad en las últimas décadas. En G. C. Riquelme (Ed.), *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina poscrisis* (pp. 133–167). La Bicicleta Ediciones.

Riquelme, G. C., & Herger, N. (2005). *La explosión y fragmentación de la educación y formación para el trabajo en Argentina: Resignificación y desafíos en la perspectiva de los jóvenes y adultos* (Serie Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo Nº 11). PEET-IICE-FFyL/UBA. <https://educacion-economia-trabajo-peet.org/wp-content/uploads/2016/06/serie-cuadernos-educacion-economia-y-trabajo-nc2ba-11.pdf>

Riquelme, G. C., Herger, N., & Sassera, J. (2021). La deuda social educativa y la educación secundaria en clave territorial: Hallazgos sobre las desigualdades provinciales y departamentales y los desafíos para la planificación y la asignación de recursos. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, (14), 14–35. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/836>

Riquelme, G. C., Herger, N., & Sassera, J. (2018a). *Deuda social educativa con jóvenes y adultos: Entre el derecho a la educación, los discursos de las políticas y las contradicciones de la inclusión y la exclusión*. Editorial FFyL. <http://publicaciones.filos.uba.ar/deuda-social-educativa-con-jovenes-y-adultos>

Riquelme, G. C., Herger, N., & Sassera, J. (2018b). La atención educativa de la población en Argentina en las últimas décadas: Entre la distribución ilusoria, la modernización eficientista y los discursos del derecho y la inclusión. *Education Policy Analysis Archives*, 26(158). <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/3209>

Rivas, A. (2009). *Lo uno y lo múltiple: Esferas de justicia del federalismo argentino*. Academia Nacional de Educación.

Ross, K., & Lèvacic, R. (2002). *Asignación de recursos a la educación basada en necesidades utilizando fórmulas de financiación de las escuelas*. IIEP-UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000118426_spa

Sassera, J. (2021). Reformas de la educación secundaria y técnica en las provincias de Argentina: Una exploración de las transformaciones curriculares e institucionales recientes. *Espacios en Blanco*, 1(32), 23–36. <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/espacios-en-blanco/article/view/1191>

Steinberg, C., Tiramonti, G., & Ziegler, S. (2019). *Políticas educativas para transformar la educación secundaria: Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*. FLACSO-UNICEF. <https://www.unicef.org/argentina/media/6341/file>

Terigi, F. (2018). La universalización de la escuela secundaria argentina: Seis proposiciones para avanzar hacia allí y otras tantas advertencias sobre los obstáculos que se afrontan. En S. Martínez (Comp.), *Conversaciones en la escuela secundaria: Política, trabajo y subjetividad* (pp. 161–183). Publifadecs. <https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/162595>

Tiramonti, G. (1999). Los imperativos de la política educativa de los 90. *Propuesta Educativa*, (17), 39–46. <https://propuestaeducativa.flacso.org.ar/revista/indice-n17/>

Fecha de recepción: 16-4-2025

Fecha de aceptación: 4-7-2025