



DEPARTAMENTO CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR

Tesina de Licenciatura en Ciencias de la Educación

La implementación del Fondo de Financiamiento Educativo en el municipio de Bahía Blanca
(2013-2023)

Julieta Anzorena

Directora: Verónica Walker
Co-Directora: Valentina Viego

BAHÍA BLANCA

2025

Esta tesina se presenta como trabajo final para obtener el título de Licenciado/a en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional del Sur. Contiene el resultado de la investigación desarrollada por Julieta Anzorena, en la orientación gestión, bajo la dirección de la Dra. Verónica Walker y la co-dirección de la Dra. Valentina Viego.

RESUMEN

El presente trabajo de tesis presenta los resultados de una investigación que aborda la implementación del Fondo de Financiamiento Educativo como política pública en el municipio de Bahía Blanca durante el período 2013-2023. El objetivo general fue analizar dicho proceso de implementación priorizando la perspectiva de los actores. Específicamente se abordaron la evolución del fondo y su capacidad adquisitiva, los criterios de asignación y mecanismos de reparto, la ejecución de los recursos (en términos de porcentaje y destino), la identificación de los actores implicados en la toma de decisiones y los conflictos presentes en ese proceso. Se recurrió a una estrategia metodológica de tipo descriptiva, con abordaje mixto. En una primera etapa se analizaron datos cuantitativos provenientes de fuentes oficiales provinciales y municipales. En una segunda etapa se incorporaron entrevistas semiestructuradas a actores clave vinculados a la gestión y ejecución del fondo en el ámbito local. Entre los principales hallazgos se destaca que, en términos de capacidad adquisitiva, los recursos transferidos al municipio de Bahía Blanca en concepto del Fondo Educativo durante el período analizado habrían permitido construir, en promedio, 129 aulas o 4 escuelas por año, con una tendencia decreciente desde 2016. El municipio Bahía Blanca exhibe niveles notables de subejecución de este recurso, en torno a 60-70% de los fondos recibidos. Además, ha aumentado el peso de gastos no directamente vinculados a lo educativo sin penalidades explícitas de los organismos de control. Durante el período en que funcionó la comisión de seguimiento (2014-2016) los niveles de subejecución y el desvío de fondos a fines no educativos fueron sustancialmente menores. La investigación cuestiona a la descentralización como mecanismo que garantice el derecho a la educación si los gobiernos subnacionales reproducen procesos de toma de decisiones poco democráticos y transparentes.

Palabras clave: Fondo de Financiamiento Educativo, políticas públicas, actores, conflictos, asignación de recursos.

AGRADECIMIENTOS

A mi madre Gisela y mi padre César, por ser sostén y motor de motivación constante. Gracias por sembrar en mí la semilla de la valentía y la perseverancia. Porque, aunque este logro es fruto de mi esfuerzo e innumerables madrugadas de estudios, sé que llegué hasta acá también porque ustedes estuvieron siempre ahí, haciendo de base, sosteniéndome sin condiciones, dándome el empujón necesario cuando flaqueaban las fuerzas. Como quien hace piecito para que el otro suba más alto.

A mi abuela Luisa, única en este mundo, por su ternura, sus rezos (parte esencial de este proceso) y por ser raíz fundamental en esta historia. Mi corazón se completa cuando -mate mediante- se acortan los 182 kilómetros que nos separan. Y, aun así, la distancia no importa: siempre estás conmigo.

A Eva, la mitad que me completa. Mi compañera de paseos y noches de estudio.

Hermanos, primas, sobrinas y a toda mi familia, por estar a mi lado con su presencia, sus palabras y su cariño, aun en la distancia o en el silencio. Su apoyo me fortalece y me recuerda que, sin importar las circunstancias, siempre estamos juntos/as.

A mis amigos, amigas y compañeras: sin ustedes no soy. Gracias por escucharme, aconsejarme y hacerme reír cuando más lo necesitaba, y también por prestarme un hombro para apoyarme cada vez que estuve a punto de tropezar. Gracias por estar con un mate en los días claros y, sobre todo, en los nublados. Ustedes son mi gran familia elegida.

A todas las vecinas, vecinitos, amigas, amigos y mucho más que eso del merendero Todos Unidos, por ser abrigo, empuje y alegría en tantos momentos. Por estar, sin más, y ser parte esencial de este camino.

A Verónica Walker, por ser la primera en confiar en mi tema de tesis, cuando no parecía fácil encontrar el apoyo necesario. Agradezco cada consejo, cada palabra afectuosa que me impulsó a seguir adelante. Pero, sobre todo, te agradezco por transmitirme la pasión por la investigación, por abrirme a un mundo nuevo de conocimientos y curiosidades.

A Valentina Viego, por enseñarme todo aquello que ni siquiera sabía que podía aprender, por abrirme los ojos y compartir tus conocimientos con una paciencia admirable. Lo más valioso es que, sin conocerme, no dudaste en acompañarme y brindarme tu confianza en los momentos de incertidumbre, cuando todo parecía tambalear. Agradezco también las incontables tardes de café, donde tus palabras y tu apoyo fueron un refugio constante. Este trabajo, mi trayectoria y corazón tienen tu huella.

A la Universidad Pública que me alojó y dio lugar a un puñado de sueños -mis sueños-, que crecieron, se multiplicaron y transformaron, como una mariposa, gracias a todo lo que aquí

aprendí. Esta casa de estudios hizo posible que la nieta de un pintor y de una ama de casa, hija de trabajadores, que fue al mismo tiempo estudiante y trabajadora, pudiera transitar, habitar y alcanzar uno de sus mayores logros. Esta universidad no solo me formó como profesional, sino también como persona.

A quienes confiaron en mí y me compartieron datos, documentos, tiempo y experiencias: gracias por su generosidad, por abrir las puertas de sus saberes y por acompañar, con sus voces, la construcción colectiva de esta investigación.

A mi querida ciudad de Bahía Blanca, por ser el lugar donde crecí, me formé y reafirmé mi compromiso con la educación pública como herramienta de transformación social. Que esta investigación sea un humilde aporte para la construcción de políticas educativas más transparentes, participativas y cimentadas en la justicia social.

A todos y todas, muchas gracias.

ÍNDICE

Introducción.....	7
Capítulo I. Organización y financiamiento del sistema educativo argentino	10
Políticas de descentralización y financiamiento del sistema educativo	10
Teorías de la descentralización y su relación con el financiamiento educativo	17
Estado actual del conocimiento sobre el Fondo Educativo en Argentina	20
Capítulo II. Consideraciones teórico-metodológicas de la investigación	24
Perspectiva teórica	24
Decisiones metodológicas	26
Capítulo III. Dinámicas de compromiso y ejecución del Fondo Educativo.....	32
Capítulo IV. Gestión del Fondo Educativo: actores, decisiones y tensiones	45
Primer momento: período 2013-2017	45
Origen y funcionamiento de la Comisión de Articulación y Seguimiento del Fondo Educativo.....	45
Criterios para la asignación del Fondo Educativo.....	52
Dinámicas, actores e intereses	53
Disolución de la Comisión de Seguimiento y Articulación del Fondo Educativo	58
Segundo momento: período 2017-2023	60
Dinámicas, actores e intereses	60
Conflictos	62
Conclusiones.....	67
Referencias bibliográficas	70
Anexo	75

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se propone abordar el proceso de implementación del Fondo de Financiamiento Educativo (en adelante, FE) como política pública en el municipio de Bahía Blanca, tomando en cuenta la visión de los/as actores que se encuentran implicados/as en este proceso, puesto que, como toda política educativa, constituye una arena de conflictos. Asimismo, el aporte de este estudio radica en el abordaje del financiamiento educativo desde el campo de las Ciencias de la Educación, enfocándose específicamente en el circuito de decisiones técnico-políticas relacionadas al FE, las políticas educativas y la administración pública.

La creación del FE tuvo lugar en el año 2013 en el marco de la Ley de Financiamiento Educativo (LFiE) N° 26.075, sancionada en Argentina en 2005. El FE se compone de una serie de recursos económicos que el Estado Nacional transfiere a cada provincia para que estas los distribuyan posteriormente a los municipios. En el municipio de Bahía Blanca, su implementación ha generado conflictos desde su creación, ya que distintos sectores de la comunidad político-educativa denunciaron el uso indebido de los fondos, señalando su destino a áreas por fuera del ámbito educativo, como obras de pavimentación, sueldos del personal municipal y subsidios al transporte. Como respuesta a estas tensiones, en 2014 se creó la Comisión de Seguimiento y Articulación del FE (en adelante CASFE), con el propósito de elaborar diagnósticos, definir prioridades de acción e inversión y realizar un seguimiento de las actividades realizadas. La existencia de esta comisión no fue exclusiva de Bahía Blanca, sino que surgieron iniciativas similares en otros municipios de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, en 2017, bajo la gestión de Juntos por el Cambio, la CASFE fue eliminada, lo que reabrió los debates sobre la transparencia en el manejo de los fondos.

Los estudios sobre el financiamiento educativo se centran principalmente en la distribución, evolución, monitoreo y ejecución del gasto educativo nacional, provincial y municipal. La mayor parte de ellos se encuadra dentro del campo de la Economía de la Educación, disciplina dentro del gran área de las Ciencias de la Educación¹. Esta débil conexión y los escasos estudios abordados desde lo educativo subrayan la necesidad de investigaciones que puedan integrarse

¹ El área de las denominadas Ciencias de la Educación abarca un conjunto de disciplinas con conceptos y metodologías específicas, entre las cuales se incluye a la Economía de la Educación (entre otras como la pedagogía, didáctica, psicología educativa, sociología de la educación, etc.). En particular, esta última suele analizar el impacto de la inversión en educación sobre el sistema productivo y la productividad, fuentes de financiamiento del sistema educativo (gasto público, privado, becas, etc.), relación entre educación y mercado laboral o los factores socioeconómicos que generan o aumentan las desigualdades educativas. El texto de Morduchowicz (2003) ofrece una referencia completa acerca del abanico de temáticas típicas de esta disciplina.

con el área de economía para realizar una lectura más amplia y comprensiva del uso del FE en contextos locales.

Las preguntas que guían la presente investigación indagan acerca de: ¿Cómo se implementa el Fondo de Financiamiento Educativo en el municipio de Bahía Blanca? ¿Qué actores se encuentran implicados/as en el circuito técnico-político de toma de decisiones en la implementación del Fondo de Financiamiento Educativo? ¿Qué criterios se utilizan en la asignación de recursos? ¿Qué procesos de negociación y conflictos se encuentran presentes? Considerando que aún no se han encontrado antecedentes que aborden directa o indirectamente estos interrogantes en el ámbito local, este estudio representa un punto de partida para el seguimiento de la inversión educativa a nivel municipal. Hasta el momento no se encontraron investigaciones que analicen la implementación del FE a escala municipal atendiendo a los conflictos, negociaciones, actores implicados/as, y procesos de negociación, lo cual evidencia una clara área de vacancia en este nivel de análisis. A partir del análisis de fuentes documentales y entrevistas con actores clave, se pretende reconstruir el circuito de toma de decisiones en torno al FE, identificar los conflictos que atraviesan su implementación y aportar elementos para comprender el rol de los municipios en la administración del financiamiento educativo. Este estudio podría convertirse en una herramienta válida para generar acciones locales significativas, como puede ser la creación de programas o políticas públicas contextualizadas, atendiendo a los múltiples condicionamientos -tanto estructurales como coyunturales- y a las problemáticas que presenta la administración pública educativa. Esto involucra no sólo a la ciudad de Bahía Blanca, sino también a la discusión sobre el rol (potencial y efectivo) de los gobiernos locales en el cumplimiento de derechos sociales básicos, como la educación.

Objetivo General:

Analizar el proceso de implementación del Fondo de Financiamiento Educativo como política pública en el municipio de Bahía Blanca (2013-2023).

Objetivos Específicos:

- Analizar la evolución del Fondo de Financiamiento Educativo transferido a los gobiernos municipales en la provincia de Buenos Aires y su capacidad adquisitiva.
- Identificar los criterios de asignación y mecanismos de reparto del Fondo de Financiamiento Educativo en la ciudad de Bahía Blanca.

- Analizar la ejecución, en términos del porcentaje aplicado y del destino de los recursos dinerarios recibidos, del Fondo de Financiamiento Educativo en la ciudad de Bahía Blanca
- Reconocer a los/as actores implicados/as en el circuito técnico-político de la toma de decisiones respecto del Fondo de Financiamiento Educativo en la ciudad de Bahía Blanca.
- Describir los procesos de negociación y conflictos presentes en la implementación del Fondo de Financiamiento Educativo en la ciudad de Bahía Blanca.

Para el cumplimiento de los objetivos se recurrió al análisis de fuentes documentales y normativas nacionales, provinciales y municipales, junto con el relevamiento de datos provenientes del gobierno de la provincia de Buenos Aires y del Registro de Asistencia Financiera a Municipios (RAFAM). Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave involucrados en la gestión y ejecución del FE en el municipio de Bahía Blanca, con el propósito de identificar criterios de asignación, mecanismos de reparto y procesos de negociación.

La estructura de la tesis se organiza en cuatro secciones. En primer lugar, se expone el marco teórico y el estado del conocimiento sobre el tema. En la segunda parte, se presenta la metodología utilizada y las fuentes de información relevadas. Luego, se desarrollan los resultados obtenidos a partir del análisis documental y de las entrevistas realizadas. Finalmente, se exponen las conclusiones generales, destacando los principales hallazgos y su implicancia en la gestión de las políticas educativas a nivel municipal.

CAPÍTULO I

ORGANIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO

Este capítulo ofrece un marco contextual a fin de entender la organización y financiamiento del sistema educativo en Argentina. En la primera parte, se presenta un recorrido normativo por las principales reformas vinculadas con el financiamiento educativo en las últimas décadas. En una segunda parte, se exponen discusiones conceptuales sobre dichas formas de organización y financiamiento configuradas por los procesos de descentralización educativa.

Políticas de descentralización y financiamiento del sistema educativo

El sistema educativo ha atravesado sucesivos cambios en las últimas décadas, profundizando el proceso de descentralización iniciado con la Ley de Transferencia Educativa en el año 1992. Bajo esta normativa se transfirieron las escuelas secundarias (colegios nacionales, ENET, escuelas de comercio y escuelas normales) y los institutos nacionales de educación superior no universitaria a las respectivas provincias, continuando un proceso iniciado a fines de la década de 1960 (Puiggrós, 1986; Southwell y De Luca, 2008). Esta normativa formó parte del proceso de reestructuración estatal y de transformación de sus funciones en el ámbito educativo. En este marco, el Estado dejó de ocupar un rol principalista para adoptar uno subsidiario, transfiriendo responsabilidades a las jurisdicciones sin asegurar los recursos económicos, ni establecer criterios pedagógicos y técnicos para que éstas asumieran dichas atribuciones delegadas. Este proceso de transferencia de responsabilidades tuvo continuidad en el año 1993 con la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195, la cual representó una nueva instancia de la descentralización educativa, profundizando la redistribución de funciones entre el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales. Esta normativa consagra legalmente la descentralización “de hecho” del sistema educativo, al asignar a las provincias la responsabilidad de gestión y financiamiento desde el nivel inicial hasta el superior no universitario (terciario). La adhesión de las provincias a esta ley fue escalonada y, a partir de su implementación, la responsabilidad del Estado nacional quedó restringida únicamente al nivel universitario. Como se mencionó anteriormente, los niveles obligatorios pasaron a ser competencia de las jurisdicciones provinciales. Esta ley establece un marco normativo para todos los niveles del sistema educativo, abarcando tanto la gestión pública –en sus ámbitos nacional y provincial– como la educación de gestión privada. Desde entonces, el sistema

educativo obligatorio se organiza en tres niveles: inicial, primario y secundario. A estos se suman otros niveles no obligatorios, como el superior (que incluye instituciones universitarias y no universitarias), el artístico, el especial y la educación para adultos.

El financiamiento educativo es uno de los ejes estructurantes del derecho a la educación, ya que sostiene materialmente el acceso a la educación pública. Esta correlación del derecho a la educación y el financiamiento emerge de la importancia de la inversión educativa: a mayor presupuesto, mayores son las construcciones y mejoramientos edilicios, las becas, el material pedagógico y los salarios docentes. Estos últimos se consideran aspectos claves para la construcción de una educación pública, gratuita y de calidad.

Por ello, la asignación y ejecución de fondos afectan directamente el acceso y ejercicio del derecho a la educación. El gasto educativo se compone de dos grandes rubros: salarios docentes y mantenimiento edilicio. En Argentina, en promedio, el 90% de la inversión educativa corresponde a sueldos (Morduchowicz, 2002), mientras que al porcentaje restante se le asigna a refacciones edilicias, equipamiento, material didáctico, becas, entre otros. La definición del monto y la modalidad de fijación de los salarios depende de la interacción de los/as docentes en conjunto con sus gremios y las autoridades educativas, mientras que el mantenimiento edilicio ha estado históricamente a cargo de los Consejos Escolares² (en adelante CE). Los CE desempeñan un rol clave para asegurar condiciones materiales adecuadas para la enseñanza y el aprendizaje, acompañando la implementación de las políticas educativas a nivel local.

Históricamente, el financiamiento educativo proviene del denominado Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos³, basado en la administración descentralizada de fondos recaudados por el Estado nacional repartidos a las jurisdicciones provinciales para el financiamiento de diversas funciones estatales (justicia, salud, seguridad, etc.), entre ellas, la

² Según lo establece la Ley N° 13.688 (2007), los Consejos Escolares son órganos desconcentrados de la Dirección General de Cultura y Educación. Los mismos están integrados por ciudadanos mayores de edad y vecinos del distrito con no menos de dos años de domicilio inmediato anterior a la elección, elegidos por el voto popular. Se encargan del mantenimiento edilicio, de la contratación de personal auxiliar y, de un modo más general, de articular la comunicación entre escuelas, comunidad y autoridades escolares en el subsector de gestión estatal. Los CE se inscriben en un modelo de descentralización administrativa, ya que se transfieren competencias relacionadas con la toma de decisiones y la gestión de servicios públicos. Aunque no se les otorga plena autonomía en lo que respecta a las decisiones del sistema educativo, esta instancia tiene el potencial de implementar una gestión más cercana a los territorios (Finot, 2001). La institución del CE se remonta a los orígenes del sistema educativo argentino, que le atribuyó funciones de creación y cierre de establecimientos y designación de docentes. Como explica Giovannini (2008), los CE vieron tempranamente reducida su injerencia hasta enfocarse en infraestructura y auxiliares.

³ “Consiste, básicamente, en la definición: a) de los impuestos a repartir entre el Estado nacional y las provincias; b) del porcentaje atribuible a cada uno de estos dos niveles de gobierno tomados globalmente, al que se denomina distribución primaria, y c) de los porcentajes a repartir entre las distintas provincias entre sí, resultado de lo cual queda determinada la distribución secundaria” (Morduchowicz, 2019, p. 12).

educación obligatoria en su territorio⁴. Los recursos de este régimen de coparticipación ingresan al Tesoro Nacional y se distribuyen acorde a los criterios e intereses que definen los gobiernos responsables de la conducción del Estado. Dichos recursos representan un monto significativo en los presupuestos de las provincias, por ende, suelen escenificar una gran fuente de conflictos, ya que devienen en ventajas para unas y en desventajas para otras (Morduchowicz, 2019). El otro vértice que sostiene el financiamiento educativo proviene de recursos propios provinciales (impuestos recaudados por esos niveles de gobierno, como el automotor, inmobiliario o ingresos brutos) y, más recientemente, se han integrado recursos de origen municipal provenientes de la prestación de servicios (alumbrado, barrido y conservación de vías, recolección de residuos, inspección de establecimientos alimentarios, etc.).

El presupuesto asignado a cada jurisdicción se divide en programas presupuestarios que muchas veces suelen coincidir con los programas de las políticas públicas (Claus y Sánchez, 2019). Una vez asignados estos presupuestos, se ejecutan a partir del planeamiento y confección de una serie de actividades, las cuales también se clasifican por inciso, que refiere el tipo de objeto del gasto: en transferencias/ subsidios, remuneraciones del personal, arreglos, en bienes de consumo, en servicios no personales, en bienes de uso, entre otros (Claus y Sánchez, 2019, p.73).

En la provincia de Buenos Aires, los CE administran el denominado “Fondo Compensador” (en adelante FC) previsto por la Ley provincial No. 13010. El FC se financia con recursos propios (25% de lo recaudado por el impuesto a los ingresos brutos) y tiene asignación específica al mantenimiento de la infraestructura escolar. La distribución del FC entre los CE emplazados en cada distrito es realizada por la autoridad educativa máxima del gobierno provincial y los criterios de reparto no son abiertos (Minatta e Izcurdia, 2019). Giovannini (2008) destaca que los integrantes de los CE influyen significativamente sobre lo que reciben las escuelas en cada distrito, ya sea por la aplicación de criterios de justicia equitativa o por prácticas clientelistas. El contraste entre sus fines (administración de fondos provinciales destinados a la educación, en principio, subordinados a lo pedagógico) y el mecanismo de conformación (voto popular) hace que la autoridad educativa provincial carezca de resortes institucionales para controlar a estos órganos. Por esto mismo, Giovannini (2008) sostiene que los CE representan espacios de posibilidades para el desarrollo político local (e.g. fortalecimiento de aparatos partidarios).

⁴ Como se advierte anteriormente, este esquema tuvo lugar desde la descentralización de la educación básica que, a su vez, tuvo dos grandes oleadas: una a fines de la década de 1970, cuando el Estado nacional transfirió a los gobiernos provinciales los establecimientos de educación inicial y primaria, y otra a mediados de la década de 1990, con la transferencia de la educación de nivel medio y superior no universitaria.

Por su parte, en 2005 se aprobó la Ley de Financiamiento Educativo (LFiE) N° 26.075, que establece que el gasto público en educación debía alcanzar a partir del año 2010 el 6% del Producto Bruto Interno (PBI), con aportes consolidados de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). La LFiE tiene como propósito “garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de enseñanza y fortalecer la investigación científico-tecnológica” (Ley 26.075, Ley de Financiamiento Educativo, Art. 1, 2006). Dicha normativa establece la prioridad de la inversión educativa (De Urraza, 2010), las responsabilidades que deben asumir dichos gobiernos y la distribución de esos recursos a las diferentes jurisdicciones que deberían destinarse a educación, ciencia y tecnología. Como se mencionó anteriormente, la misma dio lugar a la creación del FE, compuesto por recursos económicos que el Estado nacional transfiere a cada provincia (Fundación SES, 2022). Si bien en su art. 7 esta norma establece que el Estado nacional aportaría durante 5 años 60% del equivalente a la meta, esta disposición ha sido prorrogada sucesivamente para garantizar que las jurisdicciones subnacionales cuenten con un piso de recursos para financiar al sistema. A su vez, en la provincia de Buenos Aires, parte de lo recibido desde el gobierno nacional en concepto del FE, es transferido desde 2013 a los municipios, de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 92 de la Ley de Presupuesto 14393. Además, desde 2018, el 16,14% de lo que recibe el fisco bonaerense destinado a la función educativa debe repartirse en los municipios (Ley de Presupuesto 14982 art. 46)⁵. La cuantía de recursos que recibe cada municipio en concepto de FE se basa en un coeficiente que toma en cuenta la población total, la capacidad recaudatoria del municipio (cuanto mayor sea, menos recursos recibe), la superficie, indicadores del sistema de salud local (camas hospitalarias, consultas, egresos, etc.), además de indicadores del sistema educativo (matrícula, cantidad de establecimientos, resultados de las pruebas *Aprender*⁶), de acuerdo a lo establecido por la Ley provincial No. 14982. Por lo anterior, en el ciclo de las políticas públicas, el FE forma parte de la etapa de implementación, en tanto los gobiernos municipales asignan y ejecutan los recursos

⁵ El gobierno provincial también distribuye a nivel local otros impuestos coparticipables; de la masa total a repartir, 58% se determina por población, capacidad de recaudación y superficie, 37% de acuerdo a camas hospitalarias, consultas médicas, egresos y cantidad de establecimientos sin internación y el resto de acuerdo a indicadores sociales. Esta fórmula es conocida como Coeficiente Unico de Distribución, CUD (Ley provincial No. 10559). Hasta 2018, el CUD también fue aplicado para determinar la magnitud del FE destinado a cada municipio. En 2018 se agregaron indicadores educativos.

⁶ Dispositivo de evaluación nacional estandarizada con el objetivo de generar información confiable sobre los aprendizajes, logros y desafíos pendientes en el sistema educativo argentino. La información relevada contiene “el grado de dominio que las y los estudiantes de nivel primario y secundario tienen sobre un recorte específico de contenidos y capacidades cognitivas durante su trayectoria escolar, los factores sociodemográficos y condiciones en que se enseña y se aprende” (Ministerio de Capital Humano, s.f.)

disponibles. Si bien este tipo de políticas educativas es formulada a nivel nacional, no se ejecuta de manera lineal en la práctica, sino que atraviesa procesos de traducción, reinterpretación, recontextualización, apropiación y recreación por parte de todos/as los/as sujetos/as implicados/as (Mainardes, 2015).

Algunos autores consideran que la LFiE marcó precedentes en la política educativa, motorizando cambios que lograron mejorar las prácticas de planeamiento del gasto público⁷. Esto se adjudica principalmente a la introducción de “convenios bilaterales, entre la nación y las provincias, que promovieron la articulación de las transferencias monetarias desde el nivel nacional a las provincias para avanzar en el cumplimiento de las metas educativas” (Claus y Sánchez, 2019, p.13). Posteriormente, en el año 2006 se aprueba la Ley de Educación Nacional (LEN) Nro. 26.206, la cual reitera que el gasto consolidado destinado a la función educativa alcance el 6% del PBI. Sin embargo, esta normativa, a diferencia de la LFiE, establece que el 6% del PBI corresponde exclusivamente a la cartera de Educación, excluyendo al área de Ciencia y Tecnología. De acuerdo a Claus y Sánchez (2019), esta norma obliga al Estado Nacional y a sus respectivas jurisdicciones a “generar las condiciones materiales y culturales que permitan la enseñanza y el aprendizaje de calidad que promuevan la cohesión social” (Claus y Sánchez, p.14).

Si bien la LFiE significó un avance en relación a la inversión, organización y distribución fiscal educativa, con el pasar de los años se vio debilitada por las dificultades para sostener la meta del 6% (Boyonkián et al, 2021). Por otro lado, antes de la creación del FE, el CE constituía la única instancia local encargada de la administración de los fondos vinculados principalmente a infraestructura escolar. Por lo que su constitución es un reconocimiento, al menos implícito, de la incapacidad de los CE para cumplir sus propósitos por diversos motivos (insuficiencia de presupuesto, enfrentamientos políticos, etc.).

La Resolución 10/2014 del Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires define las categorías sobre los alcances y usos que los municipios deben hacer del FE. Este tipo de normativas colabora en la delimitación de criterios para su implementación. Este organismo, además, es el responsable de auditar la contabilidad de la ejecución del presupuesto de los gobiernos municipales. De acuerdo a Minatta e Izcurdia (2019), su funcionamiento es lento e inaccesible, dificultando la evaluación del uso de estos recursos por parte de la sociedad civil. Este órgano de control externo dificulta la posibilidad de entender cuál es el gasto efectivamente

⁷ La presente investigación se tomará la licencia de entender al gasto como sinónimo de inversión, aunque no siempre son equivalentes.

ejecutado en tanto la documentación es subida en formato de foto y el reporte contiene un registro poco comprensible para personas ajenas al campo de la administración.

Además, muchas veces la discusión sobre la agenda política gira en torno a la magnitud de los recursos públicos, sin detenerse en el establecimiento de criterios explícitos sobre los mecanismos de asignación entre los destinatarios directos (escuelas, alumnos y docentes), lo cual contribuye a la percepción generalizada de la falta de avance en la aplicación de esos fondos.⁸⁹

Respecto al FE, los municipios no cuentan, más allá de las restricciones de registro y rendición contable impuestas por el Tribunal de Cuentas, con una normativa específica que regule la administración y direcciona el uso del recurso, lo cual podría derivar, en una gestión discrecional. En el mismo año de la creación del FE (2013), en los diversos municipios de la provincia de Buenos Aires se produjeron pugnas derivadas de su uso. Particularmente en Bahía Blanca, esos conflictos se ubican en la agenda política local hasta el día de hoy. Distintos sectores de la comunidad político-educativa denunciaron que recursos del FE habrían sido destinados a áreas por fuera del campo educativo¹⁰, por ejemplo, obras de pavimentación¹¹, sueldos del personal de planta municipal¹² y subsidios de transporte¹³. Como consecuencia de estos acontecimientos, en varios municipios bonaerenses (Bahía Blanca, Alvear, Azul¹⁴, Coronel Rosales¹⁵, General Pueyrredón, Salto, entre otros), se dispuso la creación de una comisión para el seguimiento de la ejecución del FE. Esto da cuenta de que la polémica por la implementación del FE ha sido generalizada en gran parte del territorio bonaerense. En Bahía Blanca, la comisión fue creada en 2014 y se encontraba bajo la órbita del Honorable Concejo Deliberante. Tal como lo dispone la Ordenanza Nro. 17.983/2014 su propósito era realizar un seguimiento de la ejecución de los recursos provenientes del fondo y favorecer instancias de articulación entre los distintos niveles del Estado y las comunidades educativas. Según el reglamento, los integrantes de la CASFE¹⁶ deben ser miembros con participación voluntaria y

⁸ https://www.lanueva.com/nota/2020-11-18-12-11-0-suteba-local-pide-que-comuniquen-en-que-se-destino-el-dinero-del-fondo-educativo?utm_source

⁹ https://elagora.digital/bahia-blanca/fondo-educativo-bahia-blanca-2020/?utm_source

¹⁰ <https://delacalle.org/fondo-educativo-hay-falta-de-transparencia-en-el-destino-del-dinero/>

¹¹ <https://www.lanueva.com/nota/2013-8-23-14-3-0-dicen-que-el-gobierno-comunal-desvio-6-5-millones-destinados-a-educacion-para-obras-de-pavimentacion>

¹² <https://www.lanueva.com/nota/2021-11-8-12-36-0-el-frente-de-todos-acusa-al-municipio-de-usar-dinero-del-fondo-educativo-de-manera-indebida>

¹³ <https://delacalle.org/fraza-da-corta-para-el-fondo-educativo/>

¹⁴ <https://noticiasdeazul.com/contenido/6057/reunion-de-la-comision-de-seguimiento-de-fondo-educativo>

¹⁵ <https://elrosaleno.com.ar/noticias/01/06/2022/10036308/concejales-denuncian-desvio-de-fondos-e-insistiran-con-crear-una-comision-de-seguimiento>

¹⁶ Según su reglamento, debía tener por lo menos una reunión ordinaria al mes.

ad honorem, entre ellos/as: un representante de Inspección Distrital de Educación, dos representantes de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos Municipales, dos representantes del departamento ejecutivo municipal vinculados al ámbito educativo; un representante del área de infraestructura de la Provincia de Buenos Aires; y los/as presidentes/as de la Comisión de Educación, Cultura y Acción Social, y de la Comisión de Obras Públicas, Urbanización y Vivienda del Concejo Deliberante. Por último, la CASFE bahiense admite la participación de representantes gremiales, integrantes del CE, y los concejales de todos los bloques del órgano legislativo local. Es preciso señalar que la participación de este último grupo es parcial y no plena, en tanto detentan voz, pero no voto, restringiendo la democratización de las decisiones. Los objetivos presentes en su normativa de origen buscaban definir prioridades de inversión; elaborar informes anuales que tengan presentes los objetivos cumplidos en cada ejercicio y establecer las urgencias respecto del ejercicio contiguo; promover la elaboración de datos cuantitativos acerca de la situación educativa para elaborar posteriores diagnósticos; determinar acciones coordinadas entre el departamento legislativo y ejecutivo del municipio para garantizar la articulación y gestionar acciones ante los niveles de gobierno nacionales, provinciales y municipales; establecer el destino del uso del dinero proveniente del FE, y convocar a autoridades, instituciones, entidades o a quienes se considere pertinente en función del tratamiento de temáticas en el campo educativo (Proyecto de Ordenanza HCD-746/2014, p. 3). El reglamento¹⁷ señala una serie de competencias, tales como la decisión sobre la totalidad de los fondos ingresados por la LFiE, asignando prioridades sobre el destino de los fondos educativos de la siguiente forma: el 50% con destino a las necesidades edilicias determinadas por la Unidad Educativa de Gestión Distrital¹⁸ (en adelante UEGD) y el 50% restante definido por la CASFE, siguiendo los planteos de diversos actores de la comunidad educativa. “Una vez definidas las prioridades por parte de la Comisión, éstas tendrán carácter vinculante y el Departamento Ejecutivo deberá cumplir con la asignación de los recursos respetando el criterio definido por la Comisión” (Reglamento CASFE, HCD). En 2017, a pesar de las fuertes resistencias por parte de sectores gremiales, políticos y educativos de la ciudad el gobierno

¹⁷ En la práctica, el funcionamiento de la comisión no se ajustó completamente a lo previsto, ya que ciertos roles o atribuciones no se ejercieron conforme a lo establecido formalmente, lo que evidencia una brecha entre el diseño normativo y su implementación efectiva.

¹⁸ espacio de co-gestión creado en 2003 (Resolución 6000) con el fin de favorecer la concreción de consensos y agilizar la gestión territorial de la política educativa. Dicha misión se conseguiría con la inclusión de referentes municipales y de la comunidad local, incluidos representantes de cámaras empresariales, en discusiones sobre asignación de personal y recursos. Desde entonces ha tenido diversas modificaciones respecto de su constitución (2011, 2018).

municipal, bajo la gestión de Juntos por el Cambio¹⁹, se disolvió la CASFE, poniendo en agenda nuevamente los debates del año 2013.

Tomando en cuenta este vacío, desde 2018 la Ley de Presupuesto bonaerense Nro. 14.982 establece que los municipios del conurbano deberán destinar al menos el 50% de sus recursos a la infraestructura educativa, mientras que los municipios restantes deberán afectar como mínimo el 40% a ese destino. Este requisito pretende colocar un piso garantizado al mantenimiento de la infraestructura escolar.

Lo expuesto hasta aquí revela la importancia de analizar los procesos y conflictos subyacentes en cada una de las etapas en que el FE fue ejecutado en tanto sigue siendo materia de debate público, con una marcada centralidad en las condiciones materiales en que se desenvuelve el proceso educativo.

Teorías de la descentralización y su relación con el financiamiento educativo

Las tendencias que ha tomado la organización del sistema educativo y su financiamiento en Argentina pueden ser analizadas desde la teoría de la descentralización. Por ello, reseñamos aquí los aspectos centrales de los alcances y limitaciones que una gestión descentralizada implica para la política educativa. La descentralización alude al grado en el cual una determinada función estatal es asumida total o parcialmente por una esfera gubernamental central o por niveles inferiores de gobierno.

En términos generales, los defensores de la descentralización de servicios estatales (e.g. educación, atención de la salud, políticas habitacionales, etc.) señalan que este tipo de gestión, al acercar las esferas de decisión y ejecución de las políticas públicas, favorece la democratización y participación de los ciudadanos, estimula la rendición de cuentas y puede generar respuestas más ajustadas que las que daría una configuración centralizada a las necesidades de la población destinataria (Oates, 1999). Vale la pena destacar que este punto de vista parte del supuesto de que las necesidades poblacionales son heterogéneas y requieren respuestas diferenciadas en su atención (Finot, 2001).

Más allá de esta postura general, la literatura distingue tres tipos de descentralización; la política, la administrativa y la económica (Rondinelli et al, 1989). La descentralización política refiere al traslado de facultades desde el gobierno central hacia instancias subnacionales, permitiendo que estos niveles de gobierno cuenten con autonomía en la toma de decisiones.

¹⁹ Intendentes de Bahía Blanca del 2013 al 2023: Gustavo José Bevilacqua, Frente para la Victoria (2011, 2015); Héctor Norberto Gay, Cambiemos (2015-2019); Héctor Norberto Gay, Juntos por el Cambio (2019-2023).

Este modelo, también conocido como descentralización democrática, se caracteriza por la elección directa de autoridades locales y la implementación de mecanismos de control ciudadano (Gatica y Serrano, 2005). Para Repetto y Nejamkis (2005), este tipo de descentralización supone la conformación de gobiernos subnacionales con estructuras institucionales propias, lo que les otorga mayor independencia dentro del marco legal nacional. A su vez, está vinculada con la descentralización fiscal, ya que para ejercer nuevas competencias es necesario garantizar el acceso a recursos económicos propios (Oates, 1989). Entre sus beneficios se destaca el fortalecimiento de la democracia y la posibilidad de adaptar políticas a las particularidades del territorio. Por su parte, la descentralización administrativa implica que la gestión de ciertos recursos humanos, económicos y/o financieros queda en manos de gobiernos locales o regionales, aunque las decisiones estratégicas y la distribución de los mismos continúan en parte bajo el control del nivel central. En este esquema, las instancias subnacionales tienen margen de acción en la implementación de políticas, pero con restricciones en la definición de objetivos y el uso de fondos (Coraggio, 1997). Quienes proponen este tipo de descentralización destacan el acercamiento de la gestión a los ciudadanos, reduciendo la burocracia y tiempos de espera para los usuarios y una mayor adaptación a las necesidades locales. Por último, en la descentralización económica, la cual supone que la administración y/o prestación de determinados servicios se transfiere a entidades privadas, organizaciones sociales u otros actores no estatales. Según Finot (2001), este último tipo de descentralización introduce criterios de mercado en la toma de decisiones sobre asignación de recursos y provisión de servicios, reemplazando la lógica tradicional de regulación estatal. La visión liberal supone que esta modalidad podría mejorar la eficiencia y calidad de los servicios mediante la competencia, a la vez que reduciría la carga fiscal del Estado en su provisión. Sin embargo, su aplicación sin una adecuada regulación puede derivar en el aumento de costos para los ciudadanos y en la exclusión de ciertos sectores del acceso a servicios básicos. La introducción de lógicas de mercado en la gestión pública puede generar tensiones con la equidad y la garantía de derechos esenciales, ya que la búsqueda de beneficios económicos puede prevalecer sobre el principio de acceso para toda la ciudadanía.

Las críticas más difundidas (Boisier, 1990; Coraggio, 1997) apuntan a la descentralización económica, en tanto equivale prácticamente a una privatización o concesión del servicio, con riesgo de exclusión de ciertos sectores a servicios básicos y tensiones sobre la equidad. También se han señalado limitaciones de las otras dos formas de descentralización; la descentralización política requiere autonomía fiscal y capacidad de gestión de los niveles de gobierno que asumen las nuevas funciones, elemento que puede incrementar las asimetrías regionales, especialmente

en países subdesarrollados, con fuertes desigualdades territoriales estructurales en sus bases económicas (Renz, 1995). En relación con esto, Dal Masetto y Repetto (2004), desde un punto de vista empírico, destacan que las experiencias de descentralización en Argentina fueron procesos donde no hubo un fortalecimiento de las capacidades institucionales, lo cual hubiese permitido “atender de un modo más apropiado las particularidades sociales, económicas y político-administrativas de las heterogéneas unidades subnacionales receptoras” (Dal Masetto y Repetto, 2004, p.189).

Además, una descentralización política multiplica los organigramas estatales, al crear dependencias con poder de decisión y financiamiento en los niveles subnacionales. Respecto de la descentralización operativa o administrativa, la dependencia de lineamientos decididos a nivel central requiere un alto grado de coordinación y fluidez comunicacional entre niveles de gobierno, capacidad que suele ser difícil de generar, especialmente cuando los responsables de las carteras nacional y subnacionales pertenecen a espacios partidarios que compiten por el electorado (Rodden, 2004). A su vez, cuando el Estado central establece lineamientos demasiado generales, los estados subnacionales cuentan con mayor margen para tomar decisiones que pueden alejarse del sentido original de la política o de las necesidades concretas de sus destinatarios. En cambio, si los lineamientos son más precisos, es necesario que el nivel central cuente con capacidad de control, lo que a su vez puede generar tensiones propias de los llamados problemas de agencia²⁰. Cuando el principal —en este caso, el Estado nacional— detecta un desvío por parte del agente, no siempre lo penaliza. Esto ocurre especialmente cuando dicho desvío se convierte en parte de negociaciones, acuerdos informales o intercambios que refuerzan apoyos y lealtades políticas. En general, las irregularidades solo salen a la luz en contextos de disputa entre coaliciones enfrentadas, particularmente durante los períodos electorales, aunque su impacto suele ser limitado.

Además, desde un punto de vista más general, se ha señalado que el argumento de que la descentralización generaría un mejor acople entre necesidades poblacionales y respuestas estatales depende del dominio de las necesidades; por ejemplo, la recolección de residuos o el transporte urbano de pasajeros dependen fuertemente de la morfología y las condiciones climáticas del territorio y por ello su dominio es local. En esos casos, la descentralización a

²⁰ Los problemas de agencia surgen cuando un nivel de gobierno (por ejemplo, el nacional) delega responsabilidades o recursos a otro (como el provincial o municipal), pero no puede asegurar que ese segundo actor actúe según lo previsto. Esto puede generar tensiones, en el caso de que existan diferencias en los objetivos o si no hay mecanismos de control claros para garantizar que se cumpla con el propósito de la política. Estas situaciones suelen generarse cuando existen diferencias en los intereses, en la información que manejan o en los incentivos entre quienes diseñan la política y quienes la implementan (Levinthal, 1988).

nivel municipal puede ser una opción viable en tanto serían los municipios los más idóneos para captar y dar respuesta a necesidades que cambian de un espacio local a otro. Sin embargo, otras funciones como la atención de la salud o la provisión de educación han sido asumidas históricamente por el Estado central para garantizar unos niveles mínimos homogéneos en toda la población, adquiriendo de ese modo un dominio que excede el ámbito municipal y quizá incluso provincial. Por este motivo, Finot (2001) sugiere que la descentralización como consigna debería tomar en cuenta el grado de diferenciación efectiva de la función estatal en el territorio, optando por una gestión centralizada en áreas que requieren garantizar niveles mínimos y/o se les atribuye funciones redistributivas.

Otra crítica general que ha recibido la descentralización es el dar por supuesto que los gobiernos centrales escapan más al control de la población, se vuelven más reacios a adoptar mecanismos de participación y, concomitantemente, los gobiernos locales, por el hecho de acortar la distancia física con los ciudadanos, favorecen por se una ampliación de los mecanismos democráticos, un mayor control de la ciudadanía y transparencia. Argentina ha dado ejemplos de conformación de prácticamente “feudos” locales a escala municipal o provincial donde unas pocas familias concentran el poder y disciplinan a las disidencias políticas o sociales (Ardanaz, Leiras y Tomassi, 2014). Este modelo de descentralización está relacionado con la gestión del FE por parte de los municipios, ya que, aunque es un recurso transferido por el gobierno nacional y provincial, su administración queda a cargo de los municipios. Si bien debe cumplir con ciertas normativas y criterios, cuenta con un grado de autonomía que permite adaptar el uso de estos recursos a los contextos locales, respondiendo -en el mejor de los casos- a las necesidades de la comunidad educativa.

Feldfeber e Ivanier (2003) sostienen que esta redistribución de responsabilidades financieras y educativas han sido asociadas a políticas “tanto democratizadoras en términos de redistribución de poder y participación social como neoliberales de desregulación, descentralización y privatización de los servicios sociales en el marco de los procesos de reforma del Estado” (p. 421). Varios autores señalan que la implementación de estas políticas más que una redistribución de facultades significativas, apuntó a la reducción del gasto público nacional (Braslavsky 2003; Carnoy 1995).

Estado actual del conocimiento sobre el Fondo Educativo en Argentina

La revisión de la literatura sobre el FE no registra diálogos significativos entre las investigaciones desarrolladas desde los campos disciplinares de la Economía y las Ciencias de la Educación en relación con el tema aquí abordado. En los estudios relevados sobre el

financiamiento educativo predominan los centrados en analizar la distribución de los recursos y las desigualdades estructurales existentes, tanto entre las diversas jurisdicciones provinciales, como también en diferentes municipios de una misma provincia. Uno de los nudos problemáticos en el reparto de los recursos fiscales es el principio de correspondencia entre la necesidad/demanda del gasto y la responsabilidad de recaudación, perpetuando la desigualdad en la distribución de los ingresos. Es posible conocer el origen de los recursos públicos educativos, los tipos de transferencias y la asignación del FC y el FE a los municipios de Moreno, Bahía Blanca y Bolívar identificando qué recursos lo constituyen (Boyonkián et al., 2021). Todos estos aspectos permiten hacer una lectura más amplia acerca de los procesos políticos nacionales/provinciales acerca del FE, los montos de ese instrumento en cada municipio y cómo impactan este tipo de decisiones en cada localidad.

Las pujas y desigualdades en las relaciones fiscales han sido una constante en nuestro país. Los análisis de dichas tensiones acerca del financiamiento han sido abordados en mayor medida sobre la relación entre el Estado nacional y las jurisdicciones (Correa, 2019; Claus y Sánchez, 2019; Boyonkián, et al. 2021; Pomares, Lardone, Rubio y Gasparin, 2012; De Urraza, 2010) y en menor medida entre diferentes arcas municipales (Formichella, 2015; Correa, 2019; Minatta e Izcurdia, 2019; Abdala, 2024). Posicionado desde la perspectiva de igualdad de oportunidades, De Urraza (2010) analiza las metas educativas y mide el impacto del federalismo fiscal que emerge de la LFiE. Entre los diversos hallazgos, encuentra que las provincias presentan grandes diferencias en relación con el porcentaje del presupuesto asignado a educación (y como consecuencia al gasto por estudiante). Buenos Aires es la jurisdicción que dedica mayor presupuesto al área de educación, y la cual cuenta con un mayor coeficiente en relación a los recursos fiscales por habitante (un caso similar puede ser el de la provincia de Santa Fe). En el extremo opuesto se observan las provincias de Santa Cruz y La Rioja, las cuales -por ejemplo- en el año 2006 fueron las que le destinaron la menor porción de su presupuesto al área de educación, teniendo menor coeficiente del gasto por estudiante en relación a los recursos fiscales por habitante. La disparidad -en capacidades locales de recaudación y en otros fondos paralelos- entre provincias es elevada. Estas desigualdades repercuten directamente en los sistemas educativos de cada provincia y, por ende, lo que cada estudiante recibe como inversión en su educación depende -sobre todo- en qué lugar del territorio argentino le tocó vivir²¹. En este sentido, la LFiE de acuerdo a De Urraza (2010), no está logrando cumplir con

²¹ “Las transferencias nacionales juegan un rol importante en el financiamiento de los gastos de las provincias. Dentro de ellas se puede decir que la más determinante es la coparticipación que perjudica de forma extraordinaria a algunas provincias y beneficia a otras de manera arbitraria. Sin una discusión seria sobre la distribución de

el objetivo de paliar las diferencias entre las provincias. En el caso más extremo se encuentra la provincia de Buenos Aires, que realiza los mayores esfuerzos financieros en educación. Pomares, Lardone, Rubio y Gasparin (2012) analizan la gestión de los recursos públicos educativos en cinco provincias de la Argentina (Buenos Aires, Chaco, Salta, Jujuy y Tucumán), tomando tres dimensiones del ciclo de las políticas públicas: planificación, implementación y control. En esta investigación se reitera la detección de falta de normas que establezcan de forma explícita un sistema de planificación estratégica sobre el gasto público. En la provincia de Buenos Aires, sólo el 20% de los programas están asociados con metas físicas y objetivos. Respecto al acceso a la información, estos autores señalan que, si bien las provincias de Buenos Aires, Chaco, Salta y Tucumán publican en sus plataformas los llamados a licitaciones y/o adjudicaciones, las bases de datos difundidas contienen información muy desagregada, incompleta y desactualizada, presentando un grado de transparencia bajo. Esto resulta de interés para la presente investigación, debido a que permite identificar que la recolección de los datos en muchos casos puede resultar laboriosa. La transparencia de los datos e información resulta fundamental “para que los objetivos puedan asociarse a metas medibles sobre las que además se pueda realizar seguimiento y control” (Pomares et al., 2012, p.10).

Correa (2019) analiza la distribución del FE a los municipios dispuesta en 2013 en algunos municipios de la provincia de Buenos Aires (Tandil, La Matanza y Laprida), concluyendo que tanto los recursos pertenecientes a la coparticipación como el FE no se encuentran ajenos a las pujas y negociaciones entre los diferentes niveles del Estado.

La discusión sobre la distribución de fondos siempre se encuentra en agenda, especialmente la referida al ámbito educativo, debido a la sensibilidad social que esta temática suscita. Formichella (2015) observa que el reparto de los fondos destinados a educación entre los municipios de la provincia de Buenos Aires no es equitativo. Esto deriva en un diferente impacto dependiendo del municipio, “los criterios de equidad no son la guía rectora de la asignación de gasto educativo” (Formichella, 2015, p.84). En vista de que la desigualdad en el reparto perjudica a los distritos que menos recursos tienen, las posibilidades de acceder, permanecer y egresar de la escuela son muy limitadas para los/as estudiantes de estos municipios “ya que están recibiendo menos recursos que aquellos que se encuentran en una situación de ventaja” (Formichella, 2015, p. 85). En concordancia con este análisis, Minatta e Izcurdia (2019) analizan los recursos que administran los municipios y CE bonaerenses y encuentran que “la distribución de los Fondos Educativo y Compensador beneficia a los

ingresos fiscales, no se podrán subsanar las desigualdades de financiamiento existentes en la actualidad (De Urza, 2010, p. 22).

distritos escolares más ricos en lugar de equilibrar las desigualdades territoriales” (Minatta e Izcurdia, 2019, p.2). El promedio por habitante del FE es cuatro veces mayor en los municipios rurales que en los del conurbano e interior (donde vive el 83% de los habitantes de la provincia). Esa distribución también beneficia a los municipios más ricos, ya que reciben 3,4 veces más recursos por habitante que los municipios más pobres. Esto significa que la distribución del FE reproduce los patrones de desigualdad ya existentes, sobre los que existen grandes críticas con respecto a la distribución de la coparticipación municipal. Aunque el presupuesto presenta grandes oportunidades para revertir las desigualdades, su potencial redistributivo no es explotado por los distintos gobiernos provinciales (Minatta e Izcurdia, 2019).

En menor medida, otros autores abordaron el financiamiento educativo, centrándose en los criterios y mecanismos de reparto (Claus y Sánchez, 2019). Acerca de las normativas que rigen al FE, Abdala (2024) sostiene que únicamente establecen el reparto automático y el destino de esos recursos, pero no las formas o los mecanismos que podría asumir la ejecución de esos fondos por parte de los propios municipios, ignorando sus posibles limitaciones de recursos técnicos y organizacionales de los mismos. Los gobiernos locales, al asumir este nuevo deber en la administración de los recursos coparticipables, cargan con la responsabilidad de definición de su destino, la formulación de programas/propuestas educativas y la decisión de ejecución de los fondos. La autora analiza el caso del municipio de Zárate y destaca la falta tanto de datos públicos disponibles acerca de la asignación y ejecución del FE, como de su participación en el presupuesto local en el período 2013-2023. Sobre la información financiera publicada anualmente, Abdala (2024) sostiene que, a mediados de 2022, solo se había comprometido el 7,5% del presupuesto vigente y devengado un porcentaje lógicamente menor (4,1%). La falta de información en ese caso impide conocer los motivos por los cuales no se había comenzado a ejecutar una porción sustancial (más del 90%) de los fondos presupuestados.

La responsabilidad de ejecución del FE buscó otorgar mayor protagonismo a los gobiernos municipales en materia de gestión y organización de la educación formal y no formal. Es decir, pretendía el despliegue de sus potencialidades en materia educativa, trascendiendo las funciones con las que históricamente han sido vinculados, principalmente relacionadas con los servicios urbanos. Según Abdala (2024), la implementación del FE requiere no solo del acompañamiento y supervisión del gobierno provincial, sino también de un marco de participación comunitaria. El análisis del caso de Zárate, que presenta la autora referida, destaca la falta de información y rendición de cuentas en la ejecución del FE, dando cuenta de la ausencia de dicho acompañamiento en este proceso.

CAPÍTULO II

CONSIDERACIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DE LA INVESTIGACIÓN

El presente capítulo expone la perspectiva teórica y las decisiones metodológicas que orientaron el estudio del proceso de implementación del Fondo de Financiamiento Educativo como política pública en el municipio de Bahía Blanca.

Perspectiva teórica

El análisis se apoya en tres grandes basamentos teóricos. Por un lado, la concepción del Estado como una construcción plural, constituida por múltiples actores, instituciones y prácticas sociales. Por otro lado, el abordaje de las políticas públicas como procesos dinámicos, inestables y socialmente situados, atravesados por disputas, negociaciones y significados en movimiento. En tercer lugar, se retoma la noción de presupuesto y ejecución del gasto público como expresión del compromiso estatal con una cuestión social determinada.

Existen diversas nociones teóricas para definir el Estado, pero en el caso del presente estudio, se entiende como un Estado plural, íntimamente relacionado y constituido por diversos/as actores, instituciones, lógicas y prácticas sociales (Soprano Manzo, 2007). Es decir, en el plano de las políticas públicas se encuentra presente la intervención de un complejo entramado de “relaciones sociales formales e informales tejidas por sus funcionarios con otros actores en el curso diario de su actividad institucional” (Soprano Manzo, 2007, p.30). Considerando que las políticas son procesos complejos que involucran a múltiples actores y contextos, y que no se reducen únicamente a decisiones gubernamentales ni constituyen un producto final, Ball plantea que conforman “procesos y resultados”. Además, las describe como “procesos en curso, interactivos e inestables” y “procesos socialmente localizados” (Ball, 1997, 2002, 2008). Asimismo, este sostiene que las políticas constituyen sistemas de significados y valores inestables, polisémicos y elusivos. Entre el proceso de formulación e implementación de la política pública se genera una brecha. Aquí ocupan un rol central las diversas instituciones y los/as actores implicados/as, “las políticas (*policies*) mueven y cambian sus significados en las arenas de la Política (*politics*), cambian las representaciones y también los intérpretes claves (ministros, secretarios de Estado, etc.)” (Miranda, 2011, p.113).

Si entendemos a las políticas educativas como una acción política (Tello, 2015), es posible reconocer que sus prácticas se inscriben en una arena de conflictos. En el caso del FE, su implementación se ubica en las áreas de administración pública e inversión educativa; allí

necesariamente se encuentran presentes procesos de toma de decisión, que derivan en pujas de poder, espacios de confrontación y consensos entre múltiples actores. Soprano Manzo (2007) sostiene que los contextos locales deben ser entendidos a partir de “un trabajo de contextualización múltiple, que identifique la participación de cada actor de manera próxima o distante en diferentes relaciones e intercambios inscriptos en dimensiones y niveles sociales variables e inteligibles” (p.41). El presente estudio entiende a las políticas públicas como decisiones y acciones que el Estado lleva a cabo con el fin de intervenir, ordenar y/o transformar aspectos clave que afectan a la ciudadanía, como la cultura, la educación o la economía, entre otros. La creación de estas políticas puede responder a demandas sociales o ser definida de manera unilateral por parte del Estado, configurándose y actualizándose en contextos políticos, institucionales e históricos particulares. Tanto su formulación como su implementación se encuentran atravesadas por la interpretación de los actores y por diversos procesos de negociación y conflicto. Como sostiene Ball (1997), las políticas son interpretadas según el contexto en el que se ponen en práctica. En el caso de la implementación del FE y la LFiE se considera que surgieron como respuesta a demandas históricas pendientes surgidas en la promulgación de la Ley de Transferencias, buscando reorganizar de alguna forma la distribución de los recursos y responsabilidades en la gestión de la educación argentina.

En la construcción de la agenda político-educativa cobran especial protagonismo diversos/as actores sociales, políticos/as y económicos/as preocupados/as por el uso de recursos públicos destinados a la educación, quienes ponen en juego diversos instrumentos, racionalidades e intereses.

Analizar el presupuesto y la distribución de los recursos permite identificar cuánto invierte cada Estado en materia educativa y establecer y determinar el grado de cumplimiento con las metas establecidas por normas específicas de financiamiento que pretenden garantizar el derecho a la educación. El presupuesto “es la expresión financiera del plan de gobierno, por lo cual, en él se materializan las decisiones de política pública” (Minatta e Izcurdia, 2019, p.2).

En lo que respecta a la implementación del FE, estos actores buscan formar parte del monitoreo “como también en su evaluación, a través de su involucramiento en debates y/o espacios públicos” (Rovelli, 2018, p.39). La incorporación de nuevos/as actores enriquece la capacidad estatal y las modalidades de toma de decisión, ya que permiten identificar preocupaciones locales y mejorar la inversión pública. Sin embargo, este enriquecimiento es potencial, en tanto también pueden emerger luchas, negociaciones y resistencias que obstaculizan los acuerdos y las decisiones. Claus (2018) define al uso de los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas como la trazabilidad de los recursos, ya que representa una

herramienta de análisis de las políticas en materia educativa: “en muchos organismos públicos conviven la tradición histórica de la planificación y el presupuesto descontextualizado del rol institucional para la asignación de los recursos” (p.3). Este tipo de mecanismos son reclamados como necesarios por diversos funcionarios, entidades gremiales y las comunidades locales, ya que permiten determinar propósitos y establecer prioridades acordes a las demandas educativas, de manera tal que se pueda establecer un seguimiento del instrumento y genere un impacto real en lo local. En contraposición de una visión de la política como un circuito cerrado entre representantes y profesionales de la administración local, la participación por medio de la palabra de los/as propios/as protagonistas en estos encuentros de trabajo (directivos/as, docentes, madres, padres, sindicatos, cooperadoras) coincide con la concepción de la política pública como un proceso plural y complejo, obteniendo como resultado final acciones significativas para el sector educativo.

Decisiones metodológicas

El estudio propuesto es de carácter descriptivo con una estrategia metodológica triangular, que combina métodos cualitativos y cuantitativos (Vasilachis, 2006, caps. 5 y 7) en dos momentos, los cuales organizan las instancias de utilización de instrumentos y análisis de la información. En un primer momento, se realizó un análisis estadístico de los datos para dar cumplimiento a los primeros tres objetivos específicos. Para ello, se recopilaron datos sobre fondos coparticipados, recursos totales transferidos, fondos transferidos con destino al FE y a los CE bonaerenses, disponibles en el sitio web oficial del gobierno de la provincia de Buenos Aires, específicamente en la sección perteneciente a la Subsecretaría de Coordinación Económica y Estadística. Esta recopilación permitió analizar el peso del FE relativo a los fondos que habitualmente reciben los gobiernos locales desde el nivel provincial (conocido como coparticipación secundaria), su gravitación respecto de los recursos totales recibidos (habituales o no) y su magnitud respecto de los fondos girados a los CE (a través del FC). Esta última comparación permite valorar hasta qué punto el FE ha sido una fuente de financiamiento educativo genuino y no una sustitución de ámbitos de ejecución.

Por otro lado, en el portal web “Datos Abiertos Estadística PBA” de la Dirección Provincial de Estadística, se obtuvieron datos de la matrícula estatal de todos los niveles obligatorios. La matrícula escolar permite expresar los recursos movilizados en términos per cápita, facilitando la evaluación de su incidencia. Los datos extraídos, tanto sobre los fondos distribuidos como los de matrícula escolar, abarcan el período 2013-2023.

A su vez, se analizó el destino de los recursos y el porcentaje de ejecución del FE en el municipio de Bahía Blanca. Esto fue analizado a partir de los reportes generados por el denominado Registro de Asistencia Financiera a Municipios (RAFAM). El RAFAM es un sistema informático estandarizado que permite “analizar información de base y elaborar indicadores e informes sobre las finanzas municipales, que involucran tanto los ingresos, especialmente los tributos, como los gastos de los municipios bonaerenses” (RAFAM, s.f.). Este sistema se utiliza desde 2002 en los municipios de la provincia de Buenos Aires para registrar gastos y presentar informes financieros ante el Tribunal de Cuentas provincial²². Las rendiciones de cuentas basadas en los reportes emanados del RAFAM fueron sistematizadas en bases de datos y analizadas mediante estadística descriptiva, presentada con herramientas gráficas para su mejor comprensión. Los datos recolectados fueron analizados tomando en cuenta los debates públicos y criterios esperados de una gestión razonable de los fondos estatales, junto con la contextualización del contexto sociopolítico.

Los datos de recursos transferidos desde el ejecutivo provincial a los municipios y los ejecutados en el caso de Bahía Blanca se publican expresados en valores monetarios corrientes y, fueron deflactados por el Índice de Precios del Consumidor (IPC). Este cómputo permite analizar la dinámica del financiamiento en términos de capacidad de compra, eliminando las variaciones presupuestarias originadas en aumentos meramente nominales. En otras palabras, esta operación expresa si la variación de los recursos invertidos representa una mejora real del financiamiento de la educación. Las magnitudes dinerarias, una vez depuradas las variaciones de precios, se expresan en totales, en valores porcentuales si se desea evaluar su peso respecto de otras cantidades y en valores por estudiante. Esta última razón suele ser más ilustrativa de la incidencia de los fondos que los valores totales.

La ejecución de los fondos se calculó a partir de la diferencia del Crédito Devengado²³ y el Crédito Vigente. La primera magnitud representa los recursos ejecutados (se los denomina devengados ya que no siempre el fisco ha liquidado el pago a los prestadores). El Crédito Vigente representa los fondos que efectivamente dispone la administración para llevar adelante la labor propuesta. El crédito devengado se expresa como porcentaje del vigente, lo cual permite aproximar la porción ejecutada de los recursos. Otra forma de evaluar el gasto real (en términos

²² Estructuralmente, el software RAFAM cuenta con: Un núcleo administrativo contable está compuesto por los siguientes módulos: Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Crédito Público, Contrataciones, Administración de Bienes Físicos, Inversión Pública, un módulo de Administración de Persona y un módulo de Administración de Ingresos Públicos (RAFAM, s.f.).

²³ Refleja lo efectivamente ejecutado durante el año fiscal, sin importar cuándo se realice el pago o el cobro correspondiente.

de poder de compra) es dividiendo el gasto nominal²⁴ por el costo del m2 de la construcción. Este dato expresa el monto en pesos (\$) de erigir un m2, desde la planificación de la obra hasta su habilitación definitiva. La fuente utilizada del costo del m2 es la publicación especializada *Obras y Protagonistas*, que difunde periódicamente los costos de mano de obra y materiales tomados como referencia en el presupuesto de construcciones civiles²⁵. Este cómputo alternativo permite ilustrar cuántos m2 hubiesen generado los fondos recibidos y ejecutados del FE.

Como se mencionó anteriormente, en primera instancia los datos reportados por el RAFAM fueron sistematizados en una matriz. Los datos sobre los recursos destinados al FE y al FC fueron analizados no sólo en términos de su capacidad adquisitiva (es decir, eliminando las variaciones de precios), sino también cotejando las cifras publicadas por el gobierno provincial con las registradas por el gobierno municipal. Técnicamente, ambas fuentes deberían ser coincidentes, pero, como se ilustrará luego, no necesariamente ha ocurrido en el caso del FE. El RAFAM permite hacer un análisis cuantitativo de la magnitud de los fondos distribuidos y su ejecución, pero no es suficiente para auditar una gestión en tanto expresa los recursos movilizados, por su incapacidad para revelar si las demoras en la ejecución ocurrieron por falta de consenso entre los/as participantes, cuestiones burocráticas, contingencias, etc. Es decir, para que el Tribunal de Cuentas Provincial localice un desvío o fallas de ejecución, se deben realizar investigaciones en detalle de cada ejercicio municipal. Los reportes del RAFAM permiten una clasificación grosera del destino de los fondos. A los fines de este trabajo, los gastos del FE fueron clasificados en tres categorías: a) Infraestructura: comprende todo lo vinculado con obras, refacciones, mantenimiento edilicio, compra de insumos para construcción o reparación y adquisición de equipamiento no escolar (calefactores, cocinas, etc.); b) Fines educativos: incluye lo destinado a cooperadoras, escuelas, bibliotecas y al CE (que, a su vez, puede destinarlo a obras); adquisición de equipamiento escolar (computadoras, proyectores, etc.), útiles escolares, mobiliario, internet, alquiler de fotocopadoras y transferencias a establecimientos escolares (como la Escuela de Formación Municipal San Roque). En resumen, este grupo contiene todo aquello orientado directamente al funcionamiento y fortalecimiento de las instituciones educativas; c) Otros fines: agrupa a gastos por fuera del sistema educativo y

²⁴ Para el/la lector/a no familiarizado/a con términos económicos, 'nominal' hace referencia a valores expresados en moneda corriente. Esto se contrapone al adjetivo 'real', que indica la capacidad de compra de dicha moneda.

²⁵ Se propuso un tipo de obra modelo (en este caso, una vivienda familiar de dos plantas), dentro de este indicador se tienen en cuenta todas las actividades de construcción que implica edificar desde cero, teniendo en cuenta materiales y mano de obra necesarias para ejecutarlas. Los datos de esta fuente se publican con frecuencia mensual. En tanto las cifras de ejecución del FE son anuales, los costos de construcción se calcularon como el promedio anual de los datos mensuales.

representan, de algún modo, desvíos en el uso del fondo. Se incluyen aquí aportes al Hospital Municipal, remuneración de la planta de personal permanente del municipio, mantenimiento de espacios verdes, refacciones y equipamiento en hogares asistenciales (e.g. Mamás Cuidadoras, Casa del Niño, Hogar del Niño Villa Rosas, Casa de Abrigo Gironde, Casa Hombre Nuevo), alquileres de hogares residenciales, compras de bienes no directamente vinculados a la labor educativa (electrodomésticos, rodados, vehículos). Estos usos, aunque en algunos casos puedan tener una relación indirecta con lo educativo, no se corresponden con el objetivo específico del FE. Este nivel de detalle no es registrado en el RAFAM y se basa en planillas complementarias facilitadas por la oficina de presupuesto municipal, que consignan el destino específico de cada erogación. Se debe destacar que esta fuente no es pública y fue obtenida por una gestión especial.

En un segundo momento del trabajo de campo, se realizaron entrevistas semiestructuradas con una guía de temas (Sautu, 2005) a miembros y autoridades de la CASFE. Para el trabajo de campo se elaboró un guion de entrevista que sirvió como instrumento central para la recolección de información cualitativa. A su vez, el análisis documental de la normativa aportó un primer acercamiento a la identificación de los criterios "oficiales" de asignación del FE y de los actores definidos institucionalmente como responsables, contribuyendo así al abordaje de los objetivos específicos 1 y 2. La realización de entrevistas a actores clave implicados en la gestión local del FE permitió profundizar en los procesos de toma de decisiones, identificar a quienes intervienen en el circuito técnico-político y reconstruir tanto los conflictos como las negociaciones presentes en su implementación, en línea con los objetivos específicos 3 y 4. En total, se realizaron diez entrevistas semiestructuradas. La muestra se construyó con el objetivo de obtener manifestaciones diversas que permitieran dar cuenta de los distintos niveles de implicación y posicionamiento frente al FE. Se entrevistó a funcionarios del ejecutivo municipal de cada gestión, integrantes del CE, representantes gremiales del sector docente, miembros de la oposición y actores con participación directa en la CASFE. El criterio de selección tomó en cuenta la participación directa en la gestión, implementación o seguimiento del FE, así como también la pertenencia a distintos espacios políticos o institucionales. La diversidad de perfiles incluidos en la muestra aportó una riqueza central para el análisis, al permitir reconstruir el fenómeno desde múltiples perspectivas y evitar una lectura sesgada o reducida a una única mirada institucional o política. Esta heterogeneidad no sólo permitió captar matices y contradicciones, sino también identificar puntos de convergencia entre actores con trayectorias y posicionamientos diversos, favoreciendo una comprensión más compleja y contextualizada del uso y gestión del FE en el ámbito local. Las entrevistas se realizaron tanto

de forma presencial como virtual, dependiendo de la disponibilidad de los/as entrevistados/as. En todos los casos fueron grabadas con consentimiento previo y se utilizó un guion flexible, que permitió adaptar el desarrollo de la entrevista según el perfil del/la participante. Estas entrevistas facilitan “la recolección y el análisis de saberes sociales cristalizados en discursos, que han sido contruidos por la práctica directa y no mediada de los protagonistas” (Tonon, 2009, p.50). A la vez, esta técnica permite la manifestación de los intereses informativos (recuerdos espontáneos), las creencias (expectativas y orientaciones de valor sobre las cuestiones abordadas) y sus aspiraciones. Se descartó la posibilidad de que los participantes contestaran por escrito, eligiendo el formato oral para favorecer la espontaneidad y el registro de la gestualidad, en tanto “los discursos espontáneos hacen emerger, más allá de su apariencia informal, relaciones de sentido complejas, difusas y encubiertas, que solo se configuran en su propio contexto significativo global y concreto” (Tonon, 2009, p. 53). Los contactos fueron establecidos de diferentes maneras: en algunos casos, a partir de vínculos previos, y en otros, mediante referencias proporcionadas por los propios entrevistados. Para su desarrollo, se elaboró un guion y se grabaron todas las entrevistas. El guion de entrevistas diseñado para esta investigación aborda de manera estructurada distintos aspectos clave sobre la gestión y funcionamiento de la CASFE. Se organiza en bloques temáticos siguiendo a Razo (2021): el rol de los entrevistados, la dinámica de trabajo dentro de la CASFE en el caso de haber participado, los criterios de asignación de recursos y los debates en torno al uso de los fondos. Además, incorpora preguntas sobre la toma de decisiones, la transparencia en la gestión y la participación de distintos actores, incluyendo gremios, consejeros escolares y funcionarios municipales. También se incluyeron consultas sobre hechos concretos, como posibles desvíos de fondos y la eliminación de la CASFE, buscando indagar en la percepción de los entrevistados sobre las implicancias de estas decisiones. El análisis de las entrevistas no se limitó únicamente a los dichos textuales, sino que buscó recuperar los sentidos, tensiones y posicionamientos presentes en los relatos. Se tuvo en cuenta no solo lo dicho, sino también las formas de decir, los silencios, las expresiones corporales y otros elementos que permitieron una lectura más profunda del discurso. Más que una transcripción literal, el objetivo fue comprender las posiciones, matices y tensiones presentes en las intervenciones de cada actor. Las distintas dimensiones abordadas apuntan a identificar los criterios de asignación, los mecanismos de reparto, los/as actores implicados/as en el circuito técnico-político de la toma de decisiones y los procesos de negociación y conflictos presentes en la implementación del FE. De esta manera, se buscó ahondar en la situación social y política desde la perspectiva de sus participantes, ya que las acciones de los sujetos se encuentran fuertemente influenciadas por los

escenarios en los que tienen lugar. La Tabla 1 detalla los perfiles de los/as entrevistados/as.

Tabla 1. Detalle del perfil de entrevistados

Funciones desempeñadas y período
Integrante del Consejo Escolar (oposición) de 2020 a 2023; actual integrante del Consejo Escolar (oposición).
Funcionaria municipal de 2015 a 2021; integrante del Concejo Deliberante (oposición) de 2024 a 2025; actual funcionaria.
Integrante del Concejo Deliberante (oficialismo) de 2013 a 2015; funcionario provincial de 2021 a 2023; actual funcionario provincial.
Integrante del Consejo Escolar (oposición) de 2015 a 2019; actualmente jubilado.
Integrante del Honorable Concejo Deliberante (oficialismo) de 2013 a 2015; actual funcionario.
Integrante del Concejo Deliberante (oposición) de 2013 a 2015; funcionario de 2015 a 2017; actualmente representante gremial.
Integrante del Concejo Deliberante (oposición) de 2013 a 2015; actualmente jubilado.
Funcionario municipal de 2016 a 2023; actualmente profesional independiente en el sector privado.
Representante gremial.
Integrante del Concejo Deliberante (oposición) de 2009 a 2015; Integrante del Consejo Escolar (oposición) de 2021 a 2023; actual Consejero Escolar (oficialismo).

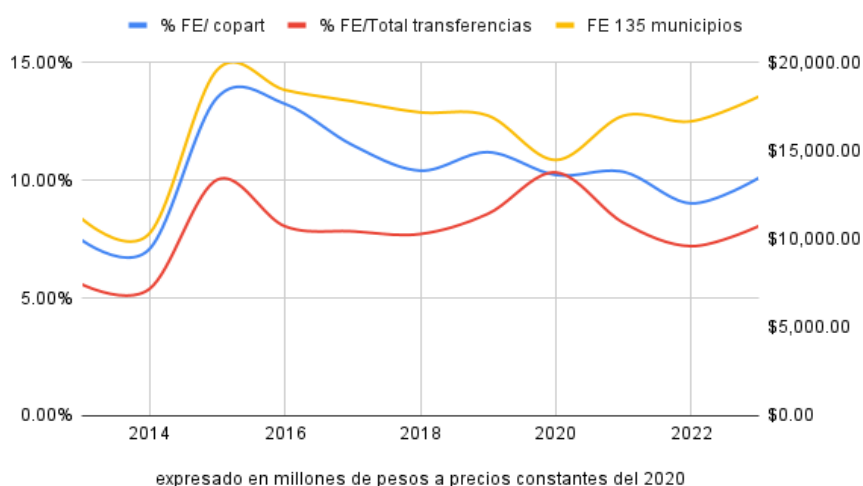
CAPÍTULO III

DINÁMICAS DE COMPROMISO Y EJECUCIÓN DEL FONDO EDUCATIVO

En este capítulo se presentan los resultados alcanzados en relación con los objetivos específicos referidos a la evolución del FE transferido a los gobiernos municipales en la provincia de Buenos Aires y su capacidad adquisitiva y los criterios de asignación, los mecanismos de reparto y la ejecución (porcentaje y destino) del FE en la ciudad de Bahía durante el período estudiado. De aquí en más, todos los gráficos corresponden a elaboración propia, a partir de las fuentes consignadas anteriormente.

El Gráfico 1 expone la magnitud de los fondos que el gobierno provincial distribuyó entre los 135 municipios bonaerenses desde su implementación hasta 2023. Entre 2013 y 2015 se observa un crecimiento en términos reales del FE distribuido a los gobiernos municipales. A la vez, en ese período los recursos transferidos a los municipios también crecieron en términos relativos, respecto de los recursos coparticipados. Entre 2016 y 2018, ambos indicadores se contraen. De acuerdo a las fuentes consultadas, los recursos totales del FE se estancan en términos reales a la vez que siguen perdiendo participación respecto de otros fondos que también se transfieren usualmente a los municipios.

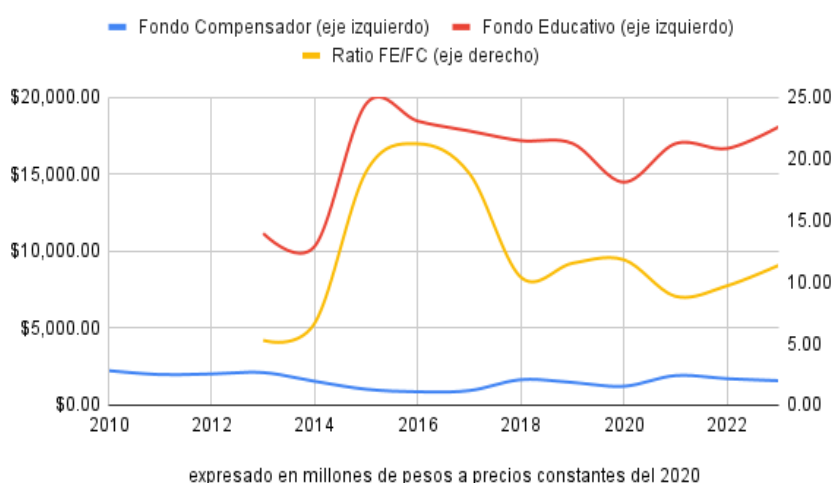
Gráfico 1: Evolución del Fondo Educativo, fondos totales transferidos a los gobiernos municipales y porcentaje de la coparticipación secundaria (2013-2023)



El año crítico de la pandemia, 2020, muestra una caída del poder de compra del FE, presumiblemente por un mayor crecimiento de los precios que de los recursos nominales, pero una relativa estabilidad respecto de la coparticipación. En 2023 se registra una recuperación

tanto de la masa real distribuida como de su magnitud relativa. De todos modos, los recursos distribuidos actualmente, tanto en poder adquisitivo como en relación a otros recursos transferidos desde la provincia a los municipios, no superan el pico máximo alcanzado en 2015. Al respecto, se debe destacar que el FE tuvo un incremento relativo si se consideran los recursos totales transferidos de provincia a municipios en 2015 y 2020. El gráfico 1 permite concluir que el FE representa alrededor del 8% de los recursos totales que los municipios reciben del gobierno provincial. Esta proporción ha sido mayor sólo esporádicamente. En términos de capacidad de compra, el FE no muestra una trayectoria favorable desde 2016 a 2020. Desde entonces se ha recuperado parcialmente.

Gráfico 2: Recursos distribuidos con destino al Fondo Educativo y al Fondo Compensador (Consejos Escolares), 2010-2023

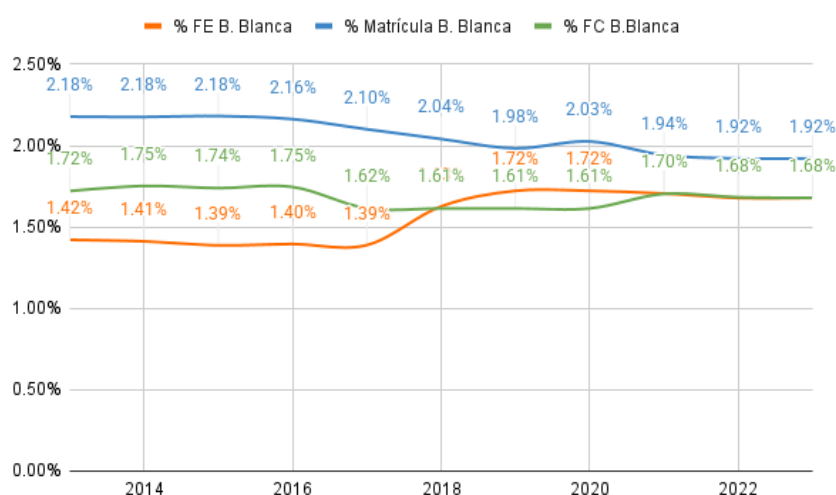


El Gráfico 2 muestra que en el último quinquenio el FE es 10 veces mayor que el FC (recursos girados al CE). Esto muestra que este instrumento ha significado una expansión del financiamiento dirigido a educación, al menos relativo al registrado los años previos a su implementación y expresado en el volumen del FC. De todos modos, en el año de puesta en marcha de la distribución del FE a los municipios (2013) y hasta al menos 2016, los CE perdieron fuentes de financiamiento. Por ello, puede afirmarse que parte de lo que recibieron los municipios en concepto de FE fue a expensas de la pérdida de recursos de los CE. Si bien el FE cuenta con un mayor caudal de recursos y representó un incremento en la inversión educativa, su crecimiento no es completamente autónomo, sino que se apoyó temporalmente en la contracción del FC. La evolución de los recursos transferidos a los CE ha sido un espejo de

lo ocurrido con el FE; en períodos de alza del FE disminuye el FC y viceversa; 2020 y 2021 fueron la excepción a este patrón. De todos modos, se destaca la magnitud sustancialmente superior del FE respecto del FC. Porcentualmente, el FC representa en promedio 10% de los fondos que el gobierno provincial descentraliza territorialmente con destino al sistema educativo.

Hasta aquí se expone el panorama del FE y su importancia relativa respecto del FC, del total de los recursos distribuidos a los municipios y su dinámica de poder adquisitivo. A continuación, centraremos la atención en el análisis de los recursos del FE recibidos en la ciudad de Bahía Blanca.

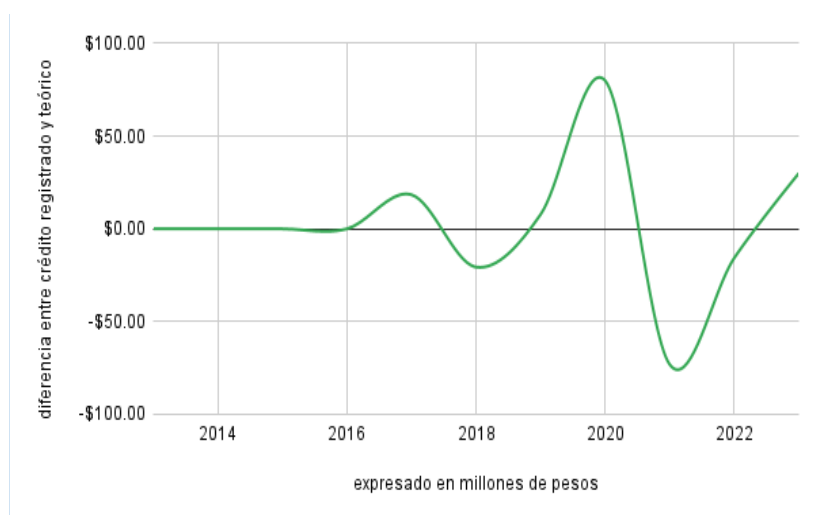
Gráfico 3: Captación del Fondo Educativo en Bahía Blanca



El Gráfico 3 muestra la participación de Bahía Blanca en dos magnitudes provinciales: los fondos destinados al FE y la matrícula escolar en establecimientos educativos en todos los niveles educativos no universitarios. Desde su constitución, el municipio recibe proporcionalmente menos recursos del FE que su población estudiantil. Bahía Blanca tiene, en promedio, alrededor del 2% de la matrícula escolar del territorio bonaerense (con tendencia descendente debido a una estructura demográfica relativamente más envejecida), mientras que la proporción de recursos captados del FE ha sido sustancialmente menor, en torno al 1,5%. Sin embargo, esta brecha se ha reducido por 2 mecanismos. Primero, el envejecimiento poblacional más marcado en el distrito que en otros partidos bonaerenses implica una pérdida de participación en la matrícula. Segundo, entre 2017 y 2020, el municipio consiguió absorber una mayor proporción de los fondos y desde entonces su dinámica ha retomado un sendero de descenso leve en términos relativos. En contraposición, la captación del FC ha tenido una

trayectoria diferente; se mantuvo estable en torno al 1,7% hasta 2016 y entre 2017-2020 cayó más de 1 punto porcentual con una recuperación parcial desde el año 2021

Gráfico 4: Diferencia en el registro de recursos del FE entre la fuente provincial y la municipal para Bahía Blanca



El sitio web de la Subsecretaría de Coordinación Económica y Estadística²⁶ del gobierno provincial reporta no sólo los fondos girados al conjunto de municipios, sino el transferido a cada uno de ellos. A su vez, cada municipio registra en el RAFAM los fondos efectivamente recibidos de cada fuente como “crédito vigente”. Este crédito es la suma de fondos girados por el gobierno provincial y el remanente del ejecutado en el período anterior. El Gráfico 4 presenta la diferencia entre el crédito vigente “esperado” (fondos no ejecutados del periodo anterior sumado a las transferencias del gobierno provincial recibidas durante el período actual, informadas por el gobierno provincial) y el que efectivamente reporta el municipio en el RAFAM. Valores positivos indican que el crédito vigente teórico/esperado fue mayor al registrado por el municipio, dando cuenta de que no todo el excedente del período anterior fue acreditado como crédito disponible en el ejercicio siguiente o, alternatively, no todos los fondos informados por la provincia fueron efectivizados por las arcas municipales. A la inversa, los valores negativos indican que el municipio acreditó más fondos que los que se esperarían sumando lo enviado por el gobierno provincial y el excedente del año previo. El gráfico 4 muestra que esta brecha fue prácticamente nula hasta 2016, pero desde entonces han surgido

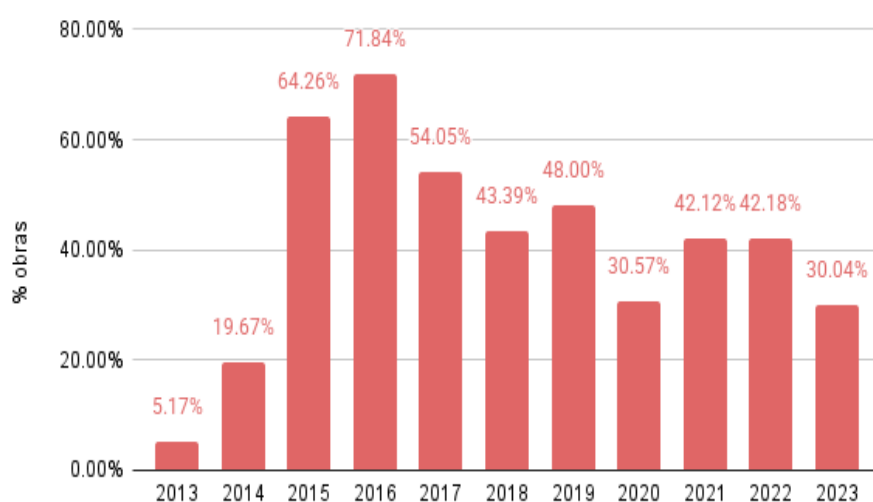
26

https://www.gba.gob.ar/economia/direccion_provincial_de_coordinacion_municipal_y_programas_de_desarrollo/transferencias_municipios

diferencias no despreciables entre lo registrado por ambas fuentes de información. En 2020 esta magnitud alcanzó los 70 millones de pesos, equivalente al 47,61% del FE.

Uno de los rubros con mayor expectativa de mejora a partir de la efectivización del FE era el de infraestructura, tomando en cuenta que los montos que recibían los CE resultaban hasta entonces insuficientes para afrontar obras de mantenimiento y ampliación de los edificios escolares²⁷. Sin embargo, en Bahía Blanca, el FE durante los primeros 2 años destinó una porción marginal de los recursos disponibles a obras de infraestructura, a pesar del déficit histórico acumulado. Los años 2015 y 2016 son los que muestran los picos en la proporción de recursos ejecutados en obras. Desde entonces, la masa de recursos destinada a ese fin oscila entre 30% y 45%; excepcionalmente en 2019 se destinó 48% de los recursos (Gráfico 5).

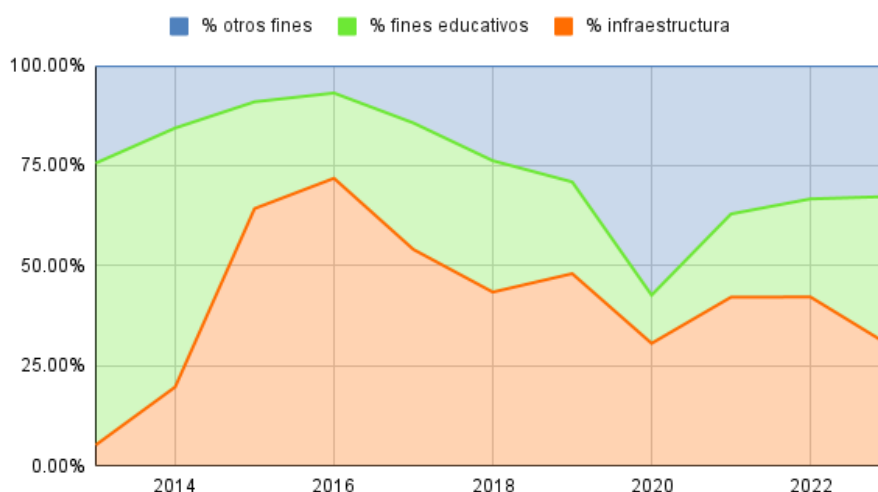
Gráfico 5: Porcentaje destinado a obras de infraestructura escolar



Como se mencionó anteriormente, desde 2018 40% de los fondos del FE deben ser destinados a obras de infraestructura escolar. De acuerdo a los reportes del RAFAM, los años previos a su establecimiento esta meta se cumplió ampliamente. Desde entonces, este umbral fue atendido parcialmente, incluso con cifras inferiores a cuando el requisito no estaba en vigor. Por ejemplo, en los años 2020 y 2023 se registraron brechas significativas entre la ejecución de los fondos y la obligación normativa.

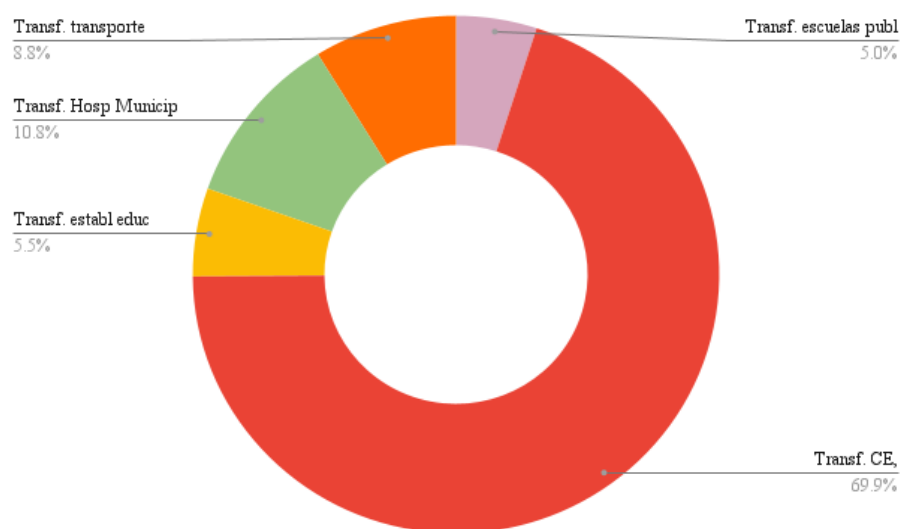
²⁷<https://www.treslineas.com.ar/cuales-obras-paralizan-bahia-blanca-falta-fondos-n-661994.html>

Gráfico 6: Distribución del FE según destino



Los registros internos facilitados por el gobierno municipal sobre la asignación del FE dan cuenta que dentro de otros fines se registran obras de infraestructura y mantenimiento urbano, como pavimentación y mantenimiento de espacios verdes (Gráfico 6). Este agrupamiento también incluye el giro de fondos a programas y hogares asistenciales, como la construcción y equipamiento de Mamás Cuidadoras, el alquiler y mantenimiento de hogares residenciales y la puesta en valor de instituciones como la Casa del Niño, la Casa del Hombre Nuevo, la Casa de Abrigo o el Hogar del Niño Villa Rosas y la adquisición de premios para un certamen. Se trata de destinos vinculados a dispositivos de protección a las infancias, pero más vinculados al cuidado que a la educación. Asimismo, se identifican gastos en adquisición de bienes y vehículos para dependencias municipales, tales como un furgón para un organismo artístico (Comedia Municipal) o un vehículo de carga. Además, se registran aquí remuneraciones y aportes a instituciones descentralizadas, que incluyen el salario de personal de planta permanente y transferencias al Hospital Municipal. Como ilustra el Gráfico 6, hasta 2016, los recursos recibidos del FE fueron destinados casi mayoritariamente a fines educativos (obras u otros destinos). Desde 2017 las obras perdieron participación relativa y no se reasignaron necesariamente a otros fines educativos, sino que ganaron participación destinos no vinculados de un modo directo con su finalidad principal. Este cambio es contemporáneo a la disolución de la CASFE (ocurrida en diciembre de 2017). El año 2020 muestra el pico de esta distorsión; más de la mitad del FE fue destinada a fines no educativos, probablemente originados en la emergencia sanitaria y el consecuente deterioro económico y social. Aunque esa proporción ha disminuido desde entonces, en 2023, los fines extra-educativos siguen captando alrededor de un tercio del FE, en detrimento de obras de infraestructura y otros gastos educativos.

Gráfico 7: Distribución de las transferencias locales del FE según destinatario



El Gráfico 7 muestra el acumulado de transferencias del FE a distintos organismos e instituciones locales. Es decir, representa aquellos fondos que no fueron ejecutados de manera directa por el municipio, sino transferidos a otras entidades del ámbito local para su gestión. Entre 2013 y 2023, el FE transfirió, en promedio, el 71% de los fondos recibidos a distintas instituciones y organismos. Esto implica que el municipio gestionó en forma directa un tercio de los fondos ejecutados. Del total de fondos ejecutados, casi la mitad fueron transferidos al CE y cooperadoras²⁸. Esto pone de relieve un problema en la gestión presupuestaria al añadir un eslabón burocrático adicional (fondos que podrían haber sido transferidos directamente a los CE, son enviados a los municipios y luego recién llegan a los CE). En un contexto inflacionario, como el de todo el periodo analizado, este mecanismo deteriora la capacidad adquisitiva de los recursos a pasar por más ventanillas, cada una con procedimientos administrativos propios. Además, esto refleja la debilidad del argumento de que los CE tienen mecanismos de rendición de cuentas que dificultan la gestión del dinero que reciben. Las transferencias enviadas desde el FE deberían recibir el mismo tratamiento y, en caso de que, por su origen, la rendición fuese diferente de la que requiere el FC, bien podría modificarse el procedimiento administrativo para facilitar la gestión antes que generar más etapas de ejecución. Del mismo modo, si el paso del FE por instancias de discusión municipal en vez de llegar de un modo directo a los CE o a los establecimientos se fundamenta en una mayor democratización de las decisiones, también podría modificarse ese procedimiento de los CE en lugar de crear instancias adicionales de

²⁸ Un pequeño porcentaje fue transferido a instituciones no especificadas.

transferencia de recursos. Esto es especialmente relevante en contextos inflacionarios, donde los recursos presupuestarios que demoran su ejecución pierden poder adquisitivo y bajo muy raras circunstancias suelen ser ajustados para tener en cuenta el alza de precios. Además, llaman la atención las asignaciones al Hospital Municipal (casi 8%) y a empresas de transporte (aproximadamente 6% de los fondos ejecutados), en tanto expresan destinos que se desvían del fin específico del FE. Las transferencias a las empresas de transporte fueron cuestionadas por diversos/as actores, como se verá más adelante, en tanto no quedaba claro si los usuarios finales eran efectivamente los usuarios del sistema (en particular, alumnos de establecimientos educativos) o las empresas prestadoras del servicio.

El Gráfico 8 exhibe la ejecución del FE de acuerdo al organismo municipal que gestionó los recursos. En tanto durante el periodo analizado en el organigrama municipal no funcionaba una dependencia especializada en educación, sería razonable que los fondos del FE fueran gestionados por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos ya que cuenta con equipos técnicos para planificar, gestionar y supervisar las obras escolares y por el Instituto Cultural, estructura burocrática relativamente más cercana a las problemáticas del sector, para gestionar gastos dirigidos al sistema educativo no vinculados a obras. Esta expectativa se basa en los fundamentos de la transferencia de recursos desde el gobierno provincial a los municipios, que destacan la necesidad de involucrar a estos niveles de gobierno en decisiones de asignación de gasto particulares de cada jurisdicción. Las áreas de gobierno especializadas son quienes disponen, en teoría, de más herramientas para captar necesidades y asignar el gasto. Dentro del Instituto Cultural se creó la Subsecretaría de Educación, degradada luego a Dirección. En 2021, además, esa dirección fue desvinculada del Instituto Cultural y pasó a depender de Jefatura de Gabinete²⁹, área que tiene una función más política y de coordinación antes que de gestión especializada. Esta asignación parece sugerir que la que la asunción de funciones de gestión pública está más vinculada a coyunturas partidarias que a necesidades reales de administración pública.

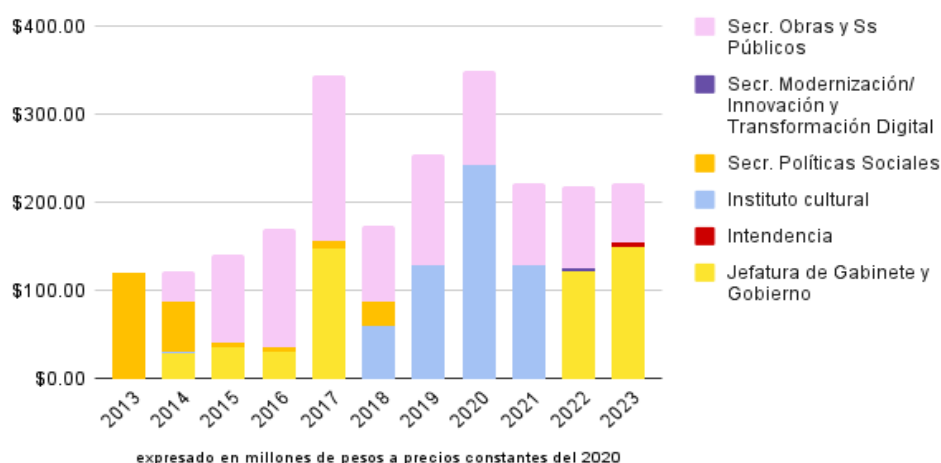
Durante 2018-2021, la distribución efectiva por área de gobierno coincide en términos generales con la esperada. Este período no corresponde a gestiones municipales diferentes. Sin embargo, tanto antes de 2018 como luego de 2021, las dependencias que gestionaron los fondos del FE no fueron mayoritariamente esas carteras, explicado en parte por un cambio en el organigrama de la Dirección de Educación, de acuerdo a la información vertida en la página web del municipio. El período 2018-2021 es donde más se acentuó el peso de otros fines extra-

²⁹ https://concejohahia.gob.ar/wp-content/uploads/2022/03/Reunion27_06-01-22.pdf

educativos en la asignación del FE, mostrando que el área burocrática de la gestión y la aplicación efectiva de los fondos no necesariamente se encuentran alineadas.

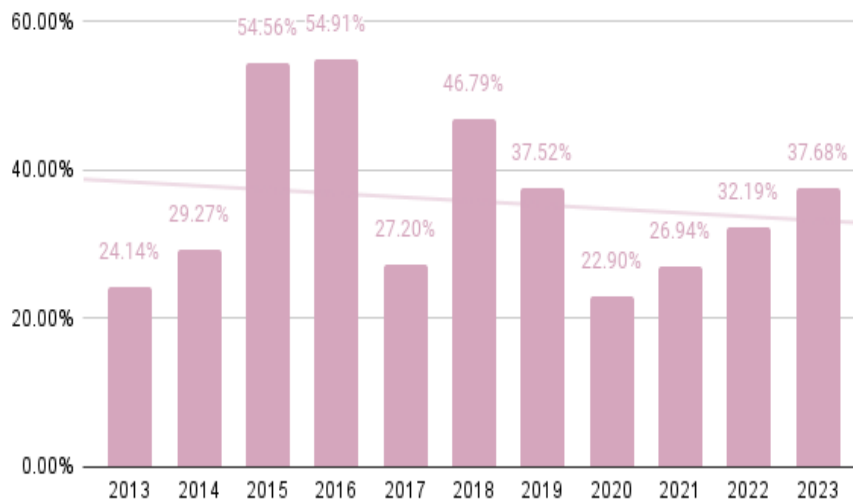
La variabilidad que exhibe la gestión del FE al interior del gobierno municipal muestra que no ha existido un criterio claro sobre qué dependencia municipal debería administrar este tipo de recurso. Si bien este resultado es esperable en los años iniciales de un nuevo instrumento de gestión, esta modalidad no ha ido consolidándose con la maduración ni muestra un patrón con la coalición gobernante.

Gráfico 8: FE según área de gobierno municipal



El Gráfico 9 exhibe un aspecto central de la ejecución del FE, relacionado precisamente con la aplicación efectiva de los fondos. Durante 2013-2023, el FE muestra todos los años considerables niveles de subejecución, es decir, gastos inferiores a los recursos disponibles. Es usual encontrar que las partidas presupuestarias que se destinan a obras padezcan cierta subejecución, en tanto los procedimientos burocráticos requeridos demoran más tiempo en promedio que otras erogaciones en el sector público (licitación, adjudicación, concreción, certificación, liquidación). Sin embargo, los años donde más dinero se asignó a obras (Gráfico 5) fueron los que a la vez mayor proporción de ejecución se registra (en torno a 54-55% de los recursos disponibles). El Gráfico 10 ilustra este hallazgo curioso. Esto revela problemas de gestión que, en teoría, un esquema descentralizado no debería enfrentar, de acuerdo a la revisión de la literatura sobre la temática, presentada anteriormente.

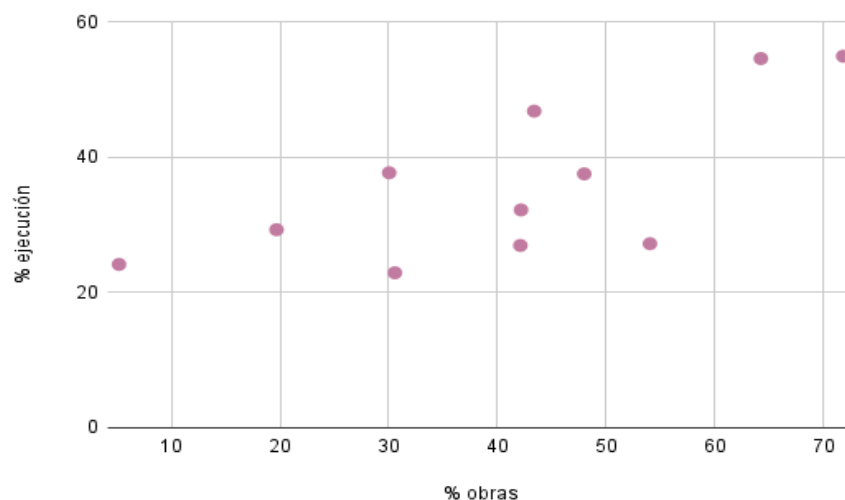
Gráfico 9: Ejecución anual FE, devengado como proporción del crédito vigente, %



En algunas ocasiones, un bajo grado de ejecución del presupuesto es signo de un ajuste oculto del gasto público. Sin embargo, en este caso no es posible hacer esta interpretación ya que los fondos no gastados se deberían acreditar en el periodo siguiente. No obstante, se debe señalar que, en un contexto inflacionario como el que transitó Argentina durante el período analizado, la subejecución representa una pérdida de poder adquisitivo de los recursos disponibles, que disminuye el potencial impacto del financiamiento. En un contexto de déficit estructural de infraestructura educativa, junto con las problemáticas y demandas³⁰ que atraviesa el sistema, estas cifras de subejecución constituyen una falencia sustancial en la gestión de recursos públicos, con implicancias negativas tanto en su administración como en la capacidad de atender las necesidades de los/as distintos/as actores del sistema educativo.

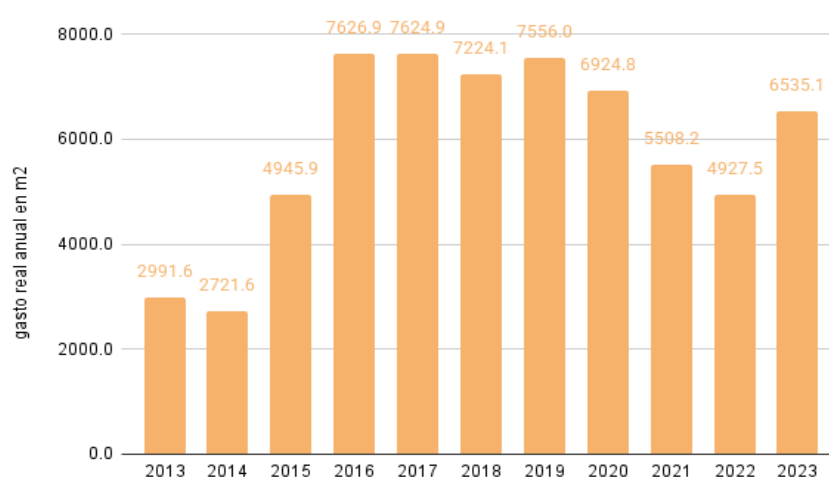
³⁰ Un ejemplo que evidencia la cantidad de pedidos realizados por distintos/as actores al Ejecutivo de Bahía Blanca y la falta de respuestas concretas fue la acción llevada a cabo por un grupo de madres de la escuela primaria N° 36, quienes en 2019 grabaron un video narrando en chino los reclamos por obras y arreglos pendientes en la institución. Bajo la consigna “¿En qué idioma hay que pedirselo para que nos reciba, señor intendente?”, el mensaje fue dirigido a Héctor Gay, exigiendo atención a demandas históricas que no habían sido atendidas (Infocielo, 2019).

Gráfico 10: Proporción de fondos destinados a infraestructura y porcentaje de ejecución del FE



Un aspecto interesante del análisis es la magnitud de recursos que podrían destinarse a las escuelas con el dinero del FE. Para ello, como se indica en el capítulo anterior, el crédito vigente (fondos disponibles en cada período) fue comparado al costo del m² de construcción. Esto permite obtener la cantidad de m² que podrían haberse generado en el sistema educativo local. El Gráfico 11 muestra que entre 2016 y 2023 se podrían haber construido entre 7600 y 6500 m² nuevos.

Gráfico 11: Presupuesto real anual disponible en m²



Tomando como referencia los criterios establecidos por el Consejo Federal de Educación en sus documentos técnicos, donde se indica que un aula estándar debe contar con entre 42 y 49 m² y que una escuela con una matrícula de 200 a 300 estudiantes debería tener entre 1200 y 1800 m² de superficie, las cifras analizadas permiten estimar que, en promedio, los recursos del FE equivalen a la construcción de aproximadamente 129 aulas o 4 escuelas por año. Estos valores permiten dimensionar el alcance potencial y real de la inversión en términos de infraestructura educativa. Se trata de un resultado sorprendente ya que, por un lado, muestra que el FE que efectivamente reciben los municipios, suponiendo que Bahía Blanca es un caso relativamente representativo del resto en tanto no recibe más fondos en términos relativos que otros distritos, podría expandir sustancialmente la capacidad del sistema.

El análisis de las fuentes contables permitió identificar la evolución del FE transferido desde el gobierno provincial a los municipios desde sus inicios hasta 2023 en términos de su peso en el conjunto de recursos transferidos a los gobiernos locales y respecto de lo que reciben los Consejos Escolares, el otro espacio de gestión territorial de la política educativa no académica. En particular, las fuentes también registran los recursos recibidos y ejecutados por el municipio de Bahía Blanca en ese período. El análisis cuantitativo permite apreciar las tendencias, variaciones y posibles áreas de mejora en lo que respecta a la gestión del FE. La ejecución de los recursos experimentó fluctuaciones, con períodos de mayor inversión en infraestructura educativa (llegando a su pico máximo en los años 2015 y 2016, con 65% y 72% de las erogaciones totales asignadas a este fin) y otros en los que se registraron niveles de compromiso más bajos (en los años 2020 y 2023, ese porcentaje fue aproximadamente del 30%). Además, en diversos períodos se registraron altos niveles de subejecución (en los años 2020 y 2021, se gastó menos del 30% de los recursos disponibles y en los últimos años del período esa cifra siguió siendo elevada, en torno a 32%-38%). La subejecución, cuando supera cierto nivel, tiene el inconveniente de que, a pesar de poder posponerse el gasto, se pierde poder de compra, además de un uso ineficiente del tiempo y el desaprovechamiento del recurso. Entendiendo que la ciudad, al igual que el resto de los distritos en la provincia, presenta un contexto de déficit estructural en infraestructura escolar y múltiples necesidades en las instituciones, esta situación debe ser señalada como déficit de gestión y una pérdida de oportunidades para fortalecer las condiciones de enseñanza y aprendizaje. Por otro lado, se confirma que una parte de los fondos fue aplicada a finalidades no educativas, marcando una rendición de cuentas poco transparente y un control laxo por parte de los organismos reguladores. Esta aplicación desviada fue mayor en el período en que se disolvió la comisión de seguimiento. Este resultado marca que la

comisión parece haber operado no sólo como un espacio de democratización de las decisiones, sino como mecanismo de presión para la gestión del FE a nivel local.

Si bien el análisis contable ha sido una valiosa fuente de información, resulta insuficiente a la hora de querer profundizar en estos aspectos. En este sentido, es interesante complementar el análisis de los datos cuantitativos con entrevistas a actores claves, con el objeto de identificar las limitaciones en la asignación de recursos y la transparencia en el uso de los fondos, así como reconstruir los procesos de negociación, consensos y conflictos presentes en la gestión del FE.

CAPÍTULO IV

GESTIÓN DEL FONDO EDUCATIVO: ACTORES, DECISIONES Y TENSIONES

En el presente capítulo se analizan, desde una perspectiva interpretativa, los procesos de negociación y conflictos entre los actores implicados/as en el circuito técnico-político de la toma de decisiones del FE en la ciudad de Bahía Blanca. Específicamente, se exponen los resultados vinculados con los últimos dos objetivos específicos. Para ello, se distinguen dos momentos. El primero, que abarca el período 2013-2017 y que estuvo signado por el funcionamiento de la CASFE. El segundo, durante 2017-2023, que transcurrió a partir de la disolución de dicha comisión. En ambos casos, se busca identificar los intereses, criterios y decisiones que primaron en relación con la asignación y ejecución del presupuesto desde la voz de quienes participaron en el desarrollo de esta política.

Primer momento: período 2013-2017

Origen y funcionamiento de la Comisión de Articulación y Seguimiento del Fondo Educativo

Desde su creación, la CASFE tuvo como misión garantizar los consensos acerca de la definición de prioridades de inversión en el sistema educativo local. Se trata de instancias de gestión que apuntan a crear mecanismos para efectivizar la democratización de las decisiones en los procesos de descentralización hacia niveles subnacionales. Este tipo de comisiones son reclamadas como necesarias por diversos/as funcionarios/as, entidades gremiales y las comunidades locales, ya que permiten determinar propósitos y establecer prioridades acordes a las demandas educativas, de manera tal que se pueda establecer un seguimiento del instrumento y genere un impacto real en lo local. En Bahía Blanca, el surgimiento de la CASFE estuvo precedido por una serie de conflictos, pujas de poder y negociaciones protagonizadas por una diversidad de actores del sector estatal, privado y de la sociedad civil, documentados en un capítulo previo.

Los entrevistados describen la conflictividad previa vinculada con aplicaciones presupuestarias extra-educativas:

Eso fue una ordenanza que salió de parte de la concejal Elisa Quartucci en el momento que Bevilacqua había implementado, usado el Fondo Educativo para el asfalto de calles y otras cosas ¿no? Y fines que no se identificaban, así que era una forma de controlarlo

(Funcionaria [2015-2021]; Integrante del H.C.D. oposición [2024-2025]; Actual funcionaria)

Antes de que se formara la Comisión de Fondo Educativo habían sido utilizados para un asfalto de un barrio (Integrante del CE oposición [2020-2023]; Actual funcionaria del CE)

Mirá, para mí la participación en esa comisión de seguimiento fue muy importante porque el destino de los fondos que están establecidos por ley no estaban siendo los correctos. Entonces, frente a desviaciones que nosotros advertíamos desde el Concejo Deliberante del destino de los fondos, la creación de la Comisión de Seguimiento era una herramienta participativa para justamente tener un control de esa, de ese destino de los fondos a la afectación que la ley establecía (Integrante del H.C.D, oficialismo [2013-2015]; Actual funcionario)

Estas expresiones reflejan una expectativa de los integrantes de la CASFE de participación de la comunidad educativa y de distintos actores sociales en la toma de decisiones, asociada a la idea de democratización, así como a una mayor capacidad de control, relacionada con la transparencia. Como se refiere en la reseña teórica presentada en el Capítulo 1, ambos aspectos suelen ser valorados positivamente como potenciales aportes de los procesos de descentralización (Claus, 2018).

Tras sucesivas denuncias acerca de usos cuestionables o poco claros del FE en el caso local (principalmente el asfaltado de un barrio residencial de altos ingresos), en 2014 el Concejo Deliberante aprobó la creación de este organismo con una composición determinada y normas de funcionamiento según se detalla anteriormente. Las decisiones dentro de este organismo se tomaban en consenso o, en su defecto, con la aprobación de la mayoría de sus miembros. De todas formas, de acuerdo a los actores entrevistados, la construcción de estos consensos estaba atravesada por extensas jornadas de debate y discusiones, que reflejaban las tensiones y diferentes puntos de vista o criterios. Lo acordado en cada reunión llevada a cabo de la CASFE debía quedar registrado en su acta correspondiente. No obstante, si bien casi todos/as los/as entrevistados/as coinciden en que la creación de la CASFE estuvo motivada por las controversias en torno a la aplicación del FE y la necesidad de control local, su funcionamiento efectivo fue modificando las expectativas de algunos de sus integrantes hacia un marcado escepticismo respecto de su capacidad real para incidir en la asignación de los fondos.

Las decisiones que tomaban en la Comisión, lo que pasa que, como te dije hoy, no era sobre el 100%, porque había cosas que los municipales ya no te decían, se los usaban y después la plata no estaba [...] Después sí, nos enterábamos, se pagó el aumento de tal cosa y bueno ya, por más que patalees, podías ir al Tribunal de Cuentas a hacer denuncia, a decir que se está utilizando mal los fondos pero no pasa nada más de ahí [...] Claro, nosotros no manejábamos dinero, no elegíamos "a vos te vamos a dar" no, no, decíamos "bueno, esta obra hay que hacerla" la poníamos en un listado de prioridades que participaba el municipio también porque tenían dos integrantes, iban dos chicas del municipio que participaban y se hacía el listado. Si nosotros no manejábamos fondos, de decir "bueno, dale a esta escuela y le dábamos un cheque", la plata salía del municipio (Concejal oposición [2013-2015]; Actualmente jubilado).

Entr.: Y, si, por ahí se tomaban en otras (áreas), más que nada para darle, más que nada cuando se trataba del entorno (alrededores de las escuelas).

Inv.: Claro, se tomaban por fuera de la Comisión digamos.

Entr.: Claro, claro.

Inv.: Y eso después ¿se debatía dentro de la comisión o a veces ni siquiera se llegaba a ese punto?

Entr.: Y en algunos casos sí, en algunos no, o sea, todos entendían que era por el bien de todos, no, pero por ahí bueno, cada uno por ahí interpretaba ¿hasta dónde el entorno? Por ahí uno, qué sé yo, por ahí quería una obra en una escuela en particular y por ahí quizás el entorno se le da en otra escuela (Funcionario municipal [2016-2023]; actualmente profesional independiente en el sector privado)

Los testimonios revelan que, si bien las decisiones acerca del uso del FE se ejecutaban mayormente según lo definido por la CASFE, también existían definiciones discrecionales fuera de ella. Esto implica que no todo el proceso de asignación pasaba por el mismo espacio de deliberación, lo que generaba tensiones y debates dentro de la comisión. Esta situación refleja cierta discrecionalidad en el manejo de los fondos, ya que los miembros de la CASFE se enteraban de su ejecución a posteriori y de forma inconsulta, sin poder modificar esas decisiones en caso de no acordar con ellas. Así, se ilustra que, aunque la CASFE definía parte de los destinos de los fondos, no tenía control absoluto sobre todos los recursos, como se puede dilucidar en los testimonios de los/as entrevistados/as. Entonces, si bien las decisiones sobre el

FE eran finalmente ejecutadas por el gobierno municipal siguiendo las recomendaciones de la CASFE, existía cierto margen para eludir parte de la aplicación.

Me parece que no estaba mal que hubiese una comisión al momento de, ya te digo, democratizar el uso. Claro que va a pagar el municipio, el cheque va a salir del municipio, la decisión la va a tomar el municipio, pero el hecho de compartir esa toma de decisiones en algo sensible como la educación me parece que no está mal (Concejal oposición [2013-2015]; Funcionario [2015-2017]; actualmente representante gremial).

La mayor parte de los/as entrevistados/as reconoció haber accedido a información sobre el monto total de recursos disponibles y que la CASFE podía discutir su aplicación total. A la vez, en otros momentos mencionaban que solo se decidía el uso de una porción menor, variable, y usualmente referida a obras. Prácticamente todos/as los/as entrevistados/as admitieron la discrecionalidad en el uso de los fondos, aún en pleno funcionamiento de la comisión. Esta aparente contradicción —entre la percepción de contar con información detallada sobre los recursos del FE y su destino, y la denuncia de una gestión discrecional— puede explicarse por el modo en que circulaba la información. Aunque formalmente se accedía a ciertos datos, su ejecución final estaba concentrada en pocos agentes municipales o funcionarios del ámbito educativo. Cuando ocurrían desvíos respecto de lo acordado, se conocían ex-post, en situaciones consumadas, a través de intercambios informales, donde se terminaba filtrando información. En ciertos momentos, esto generaba entre los/as entrevistados/as la percepción de que su participación era meramente simbólica. Con todo, este filtro era parcial; durante las entrevistas se consultó a los entrevistados si tenían conocimiento que con recursos del FE se adquirió un rodado destinado a la Comedia Municipal, dato que fue extraído de la rendición interna de comprobantes facilitada por el municipio para esta investigación. Ninguno de los entrevistados estaba informado sobre este destino. La mayoría negó conocerlo o relativizó ese uso de los fondos. En otras palabras, se puede pensar en una sensación percibida más que un reflejo de lo que efectivamente ocurría en términos de disponibilidad y circulación de información. Este tipo de acontecimientos apuntan contra el espíritu inicial de la CASFE, ya que “el acceso a la información y otros aspectos elevan la exigencia sobre la acción pública y a la vez, hace que los ciudadanos tomen decisiones mejor fundamentadas en el curso de los procesos democráticos” (Arévalo y Barbán, 2021, p.4)

Las propuestas que evaluaba la CASFE podían presentarse, de acuerdo a los/as entrevistados/as, a partir de distintas vías: representantes del ejecutivo municipal, concejales, actores propios de

la comunidad educativa (asociación de cooperadoras, docentes, directores/as, padres, madres y estudiantes), inspectores/as, autoridades regionales, sindicatos, el CE y los representantes de la UEGD).

“Todos, traían los inspectores, traía la gente de la Municipalidad que, como sabían o habían ido a una reunión en un barrio, le decía ‘che, mira, tal escuela necesita tal cosa’. A nosotros también, cuando hacíamos la recorrida por los barrios, nos decían: ‘mirá, esta escuela necesita tal cosa, se le cayó o hay que hacer un paredón porque si no se mete la gente adentro de la escuela’. Entonces, en base a lo que íbamos recibiendo, lo tirábamos en la mesa y ahí entre todos fijábamos las prioridades” (Concejal oposición [2013-2015]; actualmente jubilado).

“...trabajaban todos los actores relacionados con la educación, eh, si mal no recuerdo estaba el Consejo Escolar, también participaban los concejales tanto del oficialismo como de la oposición e infraestructura, en este caso obra pública de la comuna y también del sector infraestructura que tiene el Consejo Escolar, los sindicatos y los gremios y, y los docentes” (Funcionario [2011-2015]; actualmente funcionario).

“...se iban trayendo, se iba haciendo un relevamiento, muchos venían a través del Consejo Escolar o de la Dirección Provincial de Escuelas, iban trayendo las dificultades y se iba llevando un monitoreo de los recursos que había en el Fondo Educativo (Concejal Oposición [2013-2015]; funcionario [2015-2017]; actualmente representante gremial).

En términos de Soprano Manzo (2007), la CASFE permitió una modalidad de trabajo caracterizada por la contextualización múltiple. Los/as actores, que pertenecían a diferentes espacios políticos y sociales, desempeñaron un papel clave al facilitar que las solicitudes de la comunidad educativa -amplia y diversa- tuvieran la posibilidad de expresarse, canalizarse y adquirir relevancia. Los pedidos se trataban y ubicaban en el listado de prioridades según su necesidad. Este órgano asesor representó un canal local para acercar/considerar demandas y darles especial tratamiento, intentando sortear de alguna manera los tiempos de la burocracia provincial. En tanto política pública, el FE debería implicar una etapa de planificación y formulación de estrategias para la asignación de los recursos educativos. Sin embargo, la CASFE parece haber funcionado sin un diagnóstico integral previo, respondiendo principalmente a emergentes puntuales en lugar de basarse en una planificación algo más

estructurada y sistemática. Que una política pública cumpla con sus objetivos muchas veces depende del compromiso y competencia de las personas encargadas de ejecutarlas, como también que se encuentren dadas “las condiciones institucionales en las que las personas realizan su trabajo” (Pomares, et.al., 2015, p.1).

Muchas veces hemos acompañado reclamos de la comunidad, de la maestra, de los auxiliares, de los chicos porque no se invierte en tal escuela, que no tiene baño, que le falta esto (Representante gremial).

Este tipo de espacios son valiosos para la comunidad educativa, ya que cuentan con interlocutores en concreto y un lugar de referencia para dirigirse, dando la oportunidad a este sector de apropiarse de ciertos espacios y procesos en la implementación del FE como política pública. Estos espacios habilitan la construcción de políticas 'desde abajo', en tanto la CASFE promovió un ámbito de encuentro que permitió visibilizar distintas realidades, desigualdades y acciones concretas orientadas a la comunidad educativa local" (Claus, 2018). Si bien la intervención de los sindicatos estaba limitada, por detentar voz y no voto dentro de la CASFE, su participación no era redundante al permitir acercar demandas concretas desde la perspectiva de los docentes. Esto cobraba particular importancia frente a otras instancias de gobierno que, en algunos casos, pueden verse alejadas de las necesidades y problemáticas reales del territorio escolar. En este sentido,

la población -expresándose a través de organizaciones representativas y de mediación- logra agregar preocupaciones o intereses en términos de problemáticas, y cómo éstas llegan a configurar cuestiones tomadas por las autoridades (a través de mecanismos selectivos) e ingresar al circuito de temáticas priorizada por el sistema político para ser objeto de decisiones públicas” (Díaz, 1998, p.7)

De acuerdo a los entrevistados, los integrantes acordaban con la idea de democratizar y velar por la eficiencia del uso de los recursos públicos. Varios destacaron un particular compromiso de sus integrantes.

La presión era: prioricemos la educación, prioricemos el criterio de la propia comunidad educativa, que no sea un espacio caprichoso de administración de los fondos de parte del Ejecutivo. Esa era la pelea de la Comisión. Después fueron

cambiando las legislaciones provinciales respecto al destino de los fondos, obligando un porcentaje sí o sí a tener que ir a infraestructura (Concejal oposición [2009-2015]; Consejero escolar oposición [2021-2023]; Consejero escolar oficialismo [2023-2025])

Para mí, tengo un muy buen recuerdo de toda la gente que participaba en la comisión... Porque al principio uno puede creer que algún concejal puede hacer política de eso. Después, cuando vos tenés que tener una reunión todas las semanas, te puedo asegurar que te ponés a trabajar o no vas, básicamente. Porque si te sentas ahí es porque leíste los expedientes, porque sabes cuáles son las obras, porque te empezás a involucrar en cuáles son las obras que licitan, las prioridades, porque vas a las escuelas, porque vas a ver las obras cómo avanzan. Con lo cual ese es el sentido y a la comisión terminaban yendo quienes realmente estaban involucrados de primera mano en la mejora de la infraestructura escolar (Integrante H.C.D. oficialismo [2013-2015]; Funcionario provincial [2021-2023]; actualmente funcionario).

Todos los que participaban la verdad que lo hacían con ganas y las reuniones eran a las nueve, a las nueve estaban todos, no es que alguno venía a las once de la mañana "ah, no pude". Iban todos a horario, la verdad que todos muy comprometido con el tema no, la verdad que creo que durante los años que estuvo fue bueno, después ya después lo sacaron ¿no? (Concejal oposición [2013-2015]; actualmente jubilado).

Rovelli (2018) marca la importancia de la participación de diferentes representantes en el monitoreo de los recursos y su evaluación, involucrándose en debates y/o espacios públicos. La incorporación de nuevos/as actores enriquece la capacidad estatal y las modalidades de toma de decisión, al integrar preocupaciones locales y mejorar las decisiones de inversión pública. La implementación de las políticas públicas “requiere(n) de un proceso interpretativo de los intereses y racionalidades en juego de los/as actores semejante al proceso decisión” (Fontaine, 2015, citado en Rovelli, op cit). Sin embargo, esta idea de cooperación y lazos colectivos es a veces idealizada. En la práctica se observan también procesos de lucha, negociación, resistencia y acuerdos precarios y temporales por parte de los/as diversos/as actores de la comunidad educativa. De todas formas, es importante resaltar que la comunidad educativa -al menos sus representantes- demandaba insistentemente la existencia de estos espacios, ya que buscan incidir en los procesos en los cuales se realiza la gestión de un gobierno a través de sus autoridades elegidas, así como de los trabajadores de la institución, el uso adecuado

de los recursos, así como también el cumplimiento de los objetivos estratégicos (Rodríguez Panduro, Palomino Alvarado & Aguilar Saldaña, 2020, p.6).

Criterios para la asignación del Fondo de Financiamiento Educativo

En cuanto a los criterios utilizados por la CASFE para la asignación de recursos y toma de decisiones, los/as entrevistados/as señalan que se priorizó la acción preventiva frente a cualquier tipo de riesgo. Además, se tomaba como referencia el listado de prioridades elaborado por la UEGD, considerando también emergentes que surgían durante el ciclo lectivo. De esta manera, parte de la inversión educativa se fue equilibrando entre las obras pendientes y la respuesta a circunstancias imprevistas.

Primer criterio no es sólo riesgo de inicio [de ciclo lectivo], primer criterio es riesgo, riesgo de cualquier tipo, porque una pérdida de gas es un riesgo, vos no podés tener una escuela que tenga pérdida de gas. Una escuela que tiene problemas en la instalación eléctrica es un riesgo porque se te electrocuta, se electrifica una pared, toca a un nene y tenés un problema. Entonces, lo fundamental es evitar todo tipo de riesgo (Concejal oposición [2013-2015]; actualmente jubilado).

Criterio inicial riesgo inicio [de ciclo lectivo] y después ya íbamos por obras que en el tema de infraestructura todo esto es lo del Ejecutivo ¿sí? después nosotros lo traíamos a la mesa, pero ahí empezaban las discusiones y yo no iba a dejar que un tanque de agua por una discusión que tuviera con un gremio no se limpiara (Funcionaria [2015-2021]; Integrante del H.C.D. oposición [2024-2025]; Actual funcionaria)

Riesgo inicio como decís vos era una, el otro era la situación de calefacción en invierno, esa era otra, cuando estábamos en el medio del año era otra prioridad y después situaciones que ponen como cuestiones de seguridad de los chicos que haya algunas circunstancia que había que reparar o demás (Integrante H.C.D. oficialismo [2013-2015]; funcionario provincial [2021-2023]; actual funcionario provincial).

Es muy difícil, porque hay listados diversos, unos que se generan en UEGD, de otros que tienen el municipio, otro que tiene el Consejo Escolar. Se reúnen todos y proponen y en UEGD salen prioridades, pero en el medio de las prioridades sale una coyuntura

que rompe todas las necesidades (Consejero escolar oposición [2015-2019]; actualmente jubilado).

Se espera que una gestión pública basada en las necesidades y demandas de la comunidad de referencia (en este caso, la educativa) genere cambios significativos en esa comunidad (Soprano Manzo, 2007). El recorrido que toman esos recursos depende, en gran medida, de la articulación de diversos/as actores e instituciones. La CASFE apuntó a constituirse como vehículo de esa trazabilidad, aunque su alcance fue limitado tanto porque los fondos no llegaban a ejecutarse en su totalidad como porque parte de los recursos se aplicaban a cuestiones decididas por fuera de esa comisión, sin grandes costos políticos. Esto marca las limitaciones que este tipo de espacios enfrenta para contribuir al cumplimiento del derecho a la educación.

Dinámicas, actores e intereses

En cuanto a la dinámica de trabajo, los/as entrevistados/as coinciden en que las reuniones de la CASFE se caracterizaban por debates con un gran nivel de detalle y conocimiento acerca de las cuestiones abordadas, ya que los/as asistentes eran principalmente trabajadores/as-profesionales de la educación y personal especializado en el área de infraestructura.

Las entrevistas expresan que los encuentros de la CASFE se caracterizaron por sucesivas negociaciones, conflictos, debates, acuerdos y pujas de poder. Pero todos/as coinciden en que, por el alto nivel de compromiso de sus integrantes, en la mayoría de los encuentros se llegaba a un consenso.

Mucho debate y lográbamos ponernos de acuerdo, pero sí, claramente con debate de por medio, o sea, porque los criterios podían ser disímiles, pero intentábamos ponernos de acuerdo y la verdad que nos poníamos de acuerdo (Integrante H.C.D. oficialismo [2013-2015]; Funcionario provincial [2021-2023]; Actualmente funcionario provincial)

Sí, había debates interesantes con prioridad de obras, que siempre la palabra que había que escuchar era a la gente de infraestructura porque, a ver, no es lo mismo la visión de un ingeniero, un arquitecto, un maestro mayor de obra con respecto a "se levanta una pared, no levanta una pared" [...] Era según la reunión y según el tema. Por lo general, solía haber consenso, a ver, gente adulta trabajando en pos de la educación, podías con un tema llegar a tenerlo en varias reuniones de Fondo Educativo y otros

eran mucho más rápidos (Representante gremial [s/fecha]; Integrante del Consejo Escolar [2020-2023]; Actualmente integrante del CE oposición)

Había gritos, golpes de mesa, caían escuelas a reclamar, denuncias públicas, nota periodísticas, no, no, para mi manera de ver estaba buenísimo, porque en el fondo demostraba que ahí se estaban haciendo cosas, pero por otro lado también había mucho respeto, o sea, porque todos los que estábamos ahí de una manera u otra teníamos un compromiso con la educación y había un conocimiento sobre lo que se estaba hablando (Concejal oposición [2009-2015]; Consejero escolar oposición [2021-2023]; Actual consejero escolar oficialismo [2023-2025])

Los actores que apoyan este tipo de espacios tienen un posicionamiento plural hacia la política, relacionado con su contexto, caracterizado por la pluralidad de voces y participantes. Por ello, la comisión es valorada como un espacio de diálogo, encuentro y debate, una instancia de participación que permite democratizar las políticas públicas y atender el derecho a la educación tomando las ideas, demandas y necesidades de los/as propios/as protagonistas. En este caso, se logró abrir una instancia local que fortaleció tanto la participación de la comunidad educativa en el proceso de toma de decisiones, como su involucramiento en la implementación y monitoreo del FE (Mezzadra, Rivas y Vera, 2006).

Respecto a los consensos, las discusiones que giraban en torno al destino del FE no se reducían únicamente a decisiones técnicas acerca de la infraestructura escolar, sino que también involucraban disputas ideológicas en torno al sentido de lo educativo y las prioridades de la política pública local. Acerca de los aspectos técnicos, los debates solían girar en torno al orden de prioridades de las obras, su magnitud, costo o impacto.

Lo del Instituto 86 fue un tema que planteó cierto debate porque, en el fondo, vos entendías que hacer todo un complejo como el Instituto 86 te liberaba la parte del Avanza que estaban utilizando, pero por otro lado con eso podías hacer capaz que 10 intervenciones o 20 intervenciones en escuelas que eran necesarias. Hoy esa perspectiva cambió, porque de hecho hay fondos que llegan para hacer obras específicas en esa... en las escuelas

Vas viendo el presupuesto, vos vas viendo cómo va cambiando, quién es el responsable del Fondo Educativo porque era mucha guita, era un posible quilombo y, en cierta

manera, parte de eso se fue haciendo, porque las denuncias de... Sobre el funcionamiento o los debates públicos, fueron haciendo que se tomaran decisiones en función de decir "che pará, estas pagando sueldos o hiciste tal obra y no tal otra" [...] Creo que es clave esas estructuras de transparencia de a dónde va el dinero y cómo se gasta y de participación comunitaria (Concejal oposición [2009-2015]; Consejero escolar oposición [2021-2023], actual consejero escolar oficialismo [2023-2025]).

De todo, había algunos debates que eran detallados, pensando en algunos casos, como en algunas escuelas, como ... la escuela 2 que quedó ahí, ese paredón horroroso que detesto y lo tuvieron que poner durante mi gestión, pero ahí hubo discusiones bastante detalladas, casi todas las discusiones eran más que nada sobre infraestructura y para mí había otros temas que había que tratar, además del tema de infraestructura dentro de las escuelas, pero bueno (Funcionaria [2015-2021]; Integrante del H.C.D. oposición [2024-2025]; Actual funcionaria).

quizás en esos momentos se generaba alguna discusión, pero, era, tenía que ver con la accesibilidad, porque uno puede desarrollar algo extremadamente lindo, importante, una escuela espectacular, pero bueno, no podes llegar porque la calle se inunda o tenes distintas cuestiones. Bueno, así era que sea todo un poco medio medio, eh... En esa situación sí, nos decían "bueno, no hagas el cordón o no hagas tal cosa, volca la plata acá adentro" y bueno se generaban por ahí algunos de esos debates, ¿no? (Funcionario de municipal [2016-2023]; actualmente profesional independiente en el sector privado).

Más allá de lo técnico, los debates evidenciaban distintas concepciones sobre el rol del Estado y los alcances de las políticas públicas, especialmente en torno a casos como el subsidio al transporte, la pavimentación de calles o la construcción de espacios deportivos. Las discusiones se centraban tanto en la legitimidad del uso de los fondos en ese tipo de usos, cuya vinculación con la educación era indirecta. Esto ilustra que la participación en la CASFE no sólo implicaba el tratamiento de aspectos operativos, sino también una disputa política por el sentido de lo educativo y qué destinos eran legítimos en ese marco. La disputa se intensificaba especialmente cuando los/as integrantes se enteraban, por fuera de los canales formales, que el FE había sido utilizado de forma inconsulta. Esto generaba desconfianza y ponía en tensión la legitimidad de las decisiones.

Entonces sabía las necesidades que tenían las escuelas y me parecía una locura que se gaste el dinero en eso, en hacer asfalto, por ejemplo, cuando los colectiveros pedían aumentos salía la plata de la Ley de Financiamiento Educativo. Y la verdad que me parecía un despropósito, entonces bueno, hagamos un seguimiento en qué va la plata porque entra muchísimo dinero, ¿eh? [...] Pagaban el aumento de sueldo de los colectiveros, como te dije, y se usaba para asfaltar calles, como dije acá de Patagonia, se usaba para otras cosas también. Entonces sí, ahí a veces tenías que ponerte a discutir feo, pero bueno, es así esto (Concejal oposición [2013-2015]; actualmente jubilado).

También fue el tema del subsidio del transporte ... Todos esos elementos fueron elementos de debate. Después lo de la pileta o lo del gimnasio en las Tres Villas también fueron elementos que, después, de hecho, se frenaron. Muchas discusiones son públicas, porque lo interesante que tiene la comisión es que, al haber tanta cantidad de actores y haber intereses encontrados, o te ponías de acuerdo o se armaba lío. Entonces ese lío trascendía en la mesa chica de decisión de dónde iba esa guita, que era mucha guita y era para una cosa clave como el tema de la educación [...] En cierta manera era un órgano de decisión parcial, porque la última palabra la tenía el Ejecutivo. Era un lugar de debate y de transparencia de cómo estaban siendo; entonces por ahí vos agarrabas y decías... el Ejecutivo no te había dicho algo, pero alguien se enteraba de algún dato, lo tiraba en la Comisión y eso repercutía y se democratizaba (Concejal oposición [2009-2015]; Consejero escolar oposición [2021-2023]; actual consejero escolar oficialismo [2023-2025]).

Recuerdo una época que nosotros, hubo un debate si, bueno, todo este concepto de la accesibilidad, si parte del fondo se tenía, que eso sí genera un gran debate, se tenía que usar al sustento del boleto estudiantil o no [...] Ese sí fue un debate largo, que tampoco me acuerdo cómo terminó, pero sé que fue un debate largo (Concejal oposición [2013-2015]; funcionario [2015-2017]; actualmente dirigente gremial).

El FE y la CASFE se identifican como parte de políticas públicas³¹ que dan cuenta de dinámicas propias del juego de fuerzas, que se establecen en un ámbito de relaciones de poder

³¹ Siguiendo a Espinosa, Tello (2015) sostiene que “La política pública podría involucrar alguna forma de acción gubernamental para lidiar con un problema sobre el cual una acción determinada ha sido demandada, o ésta

conformadas por grupos económicos, clases sociales, poderes políticos y demás organizaciones de la sociedad civil (Tello, 2015). Estos relatos contrastan con los que surgen al interrogar acerca de la disolución de la CASFE

(Acerca de la eliminación) Mira, sí, fue justificado en su momento porque si bien la normativa te decía la cantidad de representantes que debía haber, quienes tenían voz y voto, quienes teníamos solamente voz, llegó un momento que era imposible. Vos estabas sentado frente a otra persona y no la escuchabas por la cantidad de gente que había venido a querer, a veces incluso, imponer su opinión y su necesidad o no necesidad o lo que fuere, y no se podía trabajar y no te podías ni siquiera escuchar y querías hablar o preguntar o lo que no, entonces no, no se podía trabajar así. Era, era imposible que pudiera continuar algo que empezó bien, que está bien (Representante gremial [s/fecha]; Integrante del Consejo Escolar [2020-2023]; Actualmente integrante del CE oposición)

Si vos te quieres hacer el lugar (...), en política levantás un poco más los codos, si hay que hacer fuerza para meter los hombros se meten, si tenés la voluntad, te metes, te comprometes y tenés, terminas siendo escuchado, pero depende del compromiso personal, o sea, es fácil echar la culpa "no, porque no me dejan, no porque no" levanta un poco la voz, comprometete, anda sabiendo, estudiá, digamos, no improvises, no vayas a la escuela sin conocer la escuela, no vayas al lado de la obra si no entendés de obra (Concejal Oposición [2013-2015]; Funcionario [2015-2017]; actualmente dirigente gremial).

No queda claro si al inicio el funcionamiento de la CASFE fue más armonioso y con el correr del tiempo se fue desgastando y transformando en un espacio de diferenciación partidaria o si tuvo este funcionamiento “caótico” para algunos desde su origen. En cualquier caso, los debates generados en el seno de la CASFE sobre el destino del FE justificaron su disolución.

puede involucrar una decisión de representantes de gobierno para simplemente no hacer nada en relación con algún aspecto sobre el cual el involucramiento del gobierno fue solicitado” (Tello, 2015, p.146).

Disolución de la Comisión de Seguimiento y Articulación del Fondo Educativo

A pesar de las fuertes resistencias por parte de sectores gremiales, políticos y educativos de la comunidad local, hacia finales del año 2017³² el gobierno municipal de entonces eliminó este dispositivo, poniendo en agenda nuevamente los debates previos a su constitución. En términos generales, se registra una percepción positiva del rol de la CASFE en torno al compromiso de sus integrantes, el análisis detallado de las demandas a atender en distintos establecimientos educativos, el intercambio, la pluralidad de visiones y la capacidad para arribar a acuerdos sobre las prioridades de asignación del FE. Si bien algunos/as entrevistados/as resaltaron aspectos negativos y/o a mejorar, en general estuvieron de acuerdo acerca de la existencia e importancia de este organismo, salvo en dos casos que se manifiestan directamente en contra de la existencia de la CASFE, ambos pertenecientes al espacio político que impulsó su disolución. Aunque estos actores reconocen la importancia de la creación de la comisión, mencionan argumentos en contra de su continuidad, vinculados a la eficiencia y velocidad de la ejecución del gasto:

No contar con la comisión agilizó muchísimo más la gestión. De hecho, hicimos más obras en infraestructura, muchas más de las que se venían haciendo, incrementamos creo que fue en un 70, 80 por ciento el número de obras de las escuelas [...] La comisión era una comisión que definía dónde iba a ir la plata del Fondo Educativo y eso no va, ¿por qué hay que darle? ¿Está dentro de un órgano legislativo algo que es netamente del Ejecutivo? O sea, ya está mezclando los tantos (Funcionaria [2015-2021]; Integrante del H.C.D. oposición [2024-2025]; Actual funcionaria).

Las opiniones críticas sobre el funcionamiento de instancias democráticas y colectivas de decisión suelen estar vinculadas con el tiempo que lleva la toma de decisiones, debido al debate o al amplio grupo de actores involucrados en el proceso. Esta visión negativa acerca de los procesos y funcionamiento de la CASFE expresa una visión restringida de la política, en tanto los espacios de participación y el debate de actores diversos son concebidos como obstáculos para desenvolver los procesos en vez de enriquecerlos. Si bien varias de las afirmaciones de los/as entrevistados/as no pueden ser cotejadas en tanto se trata de percepciones o hechos que ocurrieron en ámbitos cerrados, en este caso es posible cotejar la apreciación de esta entrevistada, sin que los datos la avalen. Como se muestra en el capítulo anterior, la proporción de fondos destinados a obras tuvo desde 2017 una tendencia decreciente y los porcentajes de

³²<https://www.lanueva.com/nota/2017-12-28-18-0-0-con-polemica-el-concejo-elimino-la-comision-del-fondo-educativo>

ejecución fueron menores a los registrados durante el período de funcionamiento de la CASFE. En otros términos, los datos cuestionan el argumento de que la democratización de las decisiones aumentara la subejecución de los fondos. Este tipo de decisiones que intentan posicionarse desde una racionalidad técnica que conduce a optimizar el gasto, en realidad afectó directamente a la participación de la comunidad educativa en los espacios de decisión acerca del uso de los fondos públicos, y ello tampoco mejoró la cifra de ejecución presupuestaria, ni la captación de los fondos para obras. Suele valorarse positivamente que los poderes públicos rindan cuentas acerca del uso de los recursos. Es decir, a “exponer y someter al juicio de la población la información relativa a su administración, a las bases de formulación de sus decisiones, al destino de los recursos que la sociedad les ha confiado y al desempeño de sus agentes” (Arévalo y Barbán, 2021, p.4). Por otro lado, las definiciones acerca del gasto público deben estar íntimamente ligadas a las demandas y necesidades de su ciudadanía, de allí la importancia de que estos procesos adquieran un carácter participativo.

Al margen de la eficiencia en la ejecución y el ritmo de ejecución del gasto, una representante de la coalición gobernante durante 2016-2023 sostiene que otra de las causas que motivaron la disolución de la CASFE se vincula a la duplicación de tareas con la UEGD. Ese órgano se encarga de recibir y elaborar un listado de prioridades de obras de reparación en edificios escolares, mientras que la comisión debería cumplir un rol complementario de monitoreo, debate y asesoramiento sobre la inversión del FE. No se trata necesariamente de una duplicación de tareas, sino de cierta complementariedad: la UEGD definiendo criterios y prioridades, y la CASFE convalidando las propuestas de la UEGD en ámbitos más abiertos y asumiendo el seguimiento del uso de los recursos. En otras palabras, la UEGD tenía un rol más administrativo, mientras que la CASFE funcionaba como un espacio de discusión y legitimación. Además, en la visión de algunos entrevistados, la CASFE, al incorporar a concejales, facilitaba el acceso directo de la comunidad a espacios de decisión en emergencias, brindando una respuesta más localizada y contextualizada.

Sí, la UEGD funciona como, si, es un organismo que recoge todos los pedidos y ahí aparecen casi todos los pedidos y lo que hace es una asignación de prioridades (Concejal oposición [2013-2015]; Actualmente jubilado).

Nadie se entera cuando hay reunión de UEGD, ni es pública la agenda de UEGD, hay que salir a buscarla. En cambio, todo lo que tenía que ver con el Concejo Deliberante

era público, podía haber alguien de la prensa, podía venir una comunidad el día que había reunión y plantear un desacuerdo o plantear un reclamo (Concejal oposición [2009-2015]; Consejero escolar oposición [2021-2023]; Actual consejero escolar oficialismo [2023-2025])

Como se dijo anteriormente, la mayor parte de los/as entrevistados/as tienen una visión negativa sobre la disolución de la CASFE. Quienes pertenecían a la oposición del gobierno municipal que eliminó la CASFE sostienen que la decisión se vincula a la necesidad de discrecionalidad a la hora de tomar decisiones acerca de los recursos educativos.

Claramente la eliminaron porque molestaba, o sea, se elimina una herramienta de control porque, porque molesta básicamente. Entonces, claramente, uno puede, sin herramienta de control, cada uno puede tener discrecionalidad en el uso de los fondos (Integrante H.C.D. oficialismo [2013-2015]; funcionario provincial [2021-2023]; actualmente funcionario).

Creo que, me parece, que quieren la muerte de la transparencia y lo democrático de la administración de los fondos [...] Todo lo que tenía que ver con el Concejo Deliberante era público, podía haber alguien de la prensa, podía venir una comunidad el día que había reunión y plantear un desacuerdo o plantear un reclamo (...) para mí lo que hizo fue generar discrecionalidad, no aceleró los procesos de ejecución de obra, que era la excusa que ellos habían planteado (Integrante del H.C.D oposición [2009-2015]; consejero escolar oposición [2021-2023]; consejero escolar oficialismo [2023-2025]).

Segundo momento: período 2017-2023

Dinámicas, actores e intereses

Una vez derogada la CASFE, los procesos de toma de decisión, pujas de poder y negociación fueron transformándose. Varios/as entrevistados/as infieren que se trató de una decisión de gestión a puertas cerradas, con menor multiplicidad de voces y actores, y caracterizada por una política más discrecional.

Que la hayan suprimido me parece un desastre, me parece una locura y eso demuestra la falta de transparencia que, para mí, tenían en el gobierno de Héctor Gay, porque si

vos usas la plata para lo que tenés que usarla, no tenés ningún problema que alguien te controle a ver en qué la estás invirtiendo. Si vos lo hacés como marca la ley, también. A mí, controlame lo que sea, que yo no tengo ningún problema (Integrante del H.C.D. oposición [2013-2015]; actualmente jubilado).

Mi visión era que era una comisión necesaria e indispensable porque el fondo educativo era mucha plata y que cuando la sacaron a la Comisión de tratamiento o seguimiento del Fondo Educativo fue para poder manejar la plata a discreción (Consejero escolar oposición [2015-2019]; actualmente jubilado).

Se encuentran visiones contrapuestas acerca del proceso de toma de decisiones en este período. Representantes del ejecutivo y responsables de la gestión del FE en el municipio sostienen que no varió de forma significativa el mecanismo de decisión, en tanto eran convocadas determinadas autoridades locales del sistema educativo. Sin embargo, los/as actores que formaban parte de la CASFE identificaban cambios en el conocimiento de los destinos y el monto del FE.

Se armaban mesas de trabajo. Mesas, la realidad era que eran mesas de trabajo, no importaba qué línea política tenías vos te sentabas y laburas y eran mesas donde estaba la jefa distrital, a veces estaba el jefe regional, estaba el jefe de infraestructura de la Dirección General de Cultura y Educación, el presidente del Consejo Escolar o la Presidenta, quien estuviera en ese momento y algunos de los del equipo de Educación del Municipio entonces ellos son los que tenían más o menos, eh más lo que recolectamos en la UEGD, dónde estaban los puntos que había que fortalecer en infraestructura que los veíamos con ellos o los puntos en materia de atención a la educación en algún otro tema” (Funcionaria [2015-2021]; Integrante del H.C.D. oposición [2024-2025]; Actual funcionaria).

La quita de la Comisión hacía que no supieras a dónde iba el dinero, ni quién se hacía cargo. De hecho, tuvimos un logro muy importante: que, al otro año, eso que manejaba la Dirección de Educación pasó a manejarlo la Secretaría de Gobierno, por lo cual la discusión política era mucho más frontal (Integrante del H.C.D. oposición [2009-2015]; consejero escolar oposición [2021-2023]; consejero escolar oficialismo [2023-2025]).

Esta distinción marca una cuestión importante, en tanto, a priori, se esperaría que un área o repartición especializada tuviese un abordaje más ágil que la Secretaría de Gobierno³³, en teoría dedicada a coordinar entre distintas áreas, establecer acuerdos con grupos de presión, decidir la orientación general de la política municipal y su comunicación. Esta entrevista marca una valoración negativa de la conducción de esa cartera.

No los controlaba nadie, no sabía nadie la plata que entraba, ni siquiera sabían la plata que entraba, ni siquiera sabían la que se usaba. Entonces, bueno, por eso la derogaron [a la comisión], porque si a esa plata, la que te entra a la municipalidad para educación, la usas para otra cosa, al municipio le viene bárbaro, pero seguís jorobando a las escuelas (Integrante del H.C.D. oposición [2013-2015]; actualmente jubilado)

El entrevistado señala que, con la eliminación de mecanismos de seguimiento como la CASFE, se perdió la posibilidad de ejercer un control directo sobre las decisiones y acciones del Ejecutivo en materia educativa. En ese sentido, la comisión se constituía como un espacio donde podía circular información valiosa para introducir eventuales correcciones (Díaz, 1998) que aseguren el cumplimiento de propósitos tanto de la comisión como de la Ley de Financiamiento Educativo. De acuerdo a los/as entrevistados/as, las mesas de trabajo mencionadas por la ex-funcionaria no formaban parte de una agenda pública, participaban invitados/as de la propia gestión dejando por fuera una representación más amplia y no se especificaba ni sus modalidades de funcionamiento, ni los mecanismos de toma de decisiones. A partir de la información recopilada en las entrevistas, se observa que, aunque podían participar diversos actores, la pluralidad de voces era inexistente. Es decir, este espacio menos institucionalizado excluía a actores que representen disidencias u otras demandas.

Conflictos

Entendiendo que la implementación de las políticas públicas representa una arena de conflictos e intereses (Ball, 1992), la ejecución del FE estuvo atravesada por una serie de conflictos vinculados a su ejecución, la discrecionalidad en su administración y el uso indebido de los fondos. Algunos de estos casos de discrecionalidad se conocieron luego por denuncias de la comunidad o de integrantes de organizaciones políticas opositoras a las gestiones municipales

³³ En algunos periodos denominada Jefatura de Gabinete. Su rol es análogo y corresponde a la coordinación de discursos y acciones del resto de las secretarías con la autoridad máxima municipal. Este área de gobierno asume un rol de conducción y orientación de la política municipal, que luego se intenta plasmar en el resto de las dependencias.

de turno y otros surgieron a partir de las entrevistas con los/as diversos/as actores y el análisis de datos.

Los casos más referidos por los/as entrevistados se vincularon al asfalto de calles de la ciudad -especialmente en un barrio residencial de alto nivel socioeconómico-, el subsidio a las empresas de transporte urbano de pasajeros, transferencias al hospital municipal y el pago de salarios a personal de planta permanente del municipio. Estas cuestiones no solo se transmitieron en las entrevistas, sino que fueron denunciadas en el seno del Concejo Deliberante por concejales de la oposición de entonces³⁴. No obstante, a pesar de cierta trascendencia en los medios de comunicación en los días siguientes a las expresiones públicas, no hubo penalidades por parte de organismos de control, como el Tribunal de Cuentas. Esto destaca que varios desvíos de la gestión pueden cumplir una rendición acorde a normas (comprobantes válidos) a pesar de incumplir con su legítimo propósito. Además, pone de relieve las responsabilidades no sólo municipales sino también provinciales en el uso y ejecución de las partidas.

El desvío de fondos, que tuvo lugar tanto antes de la conformación de la CASFE como después, refleja el débil compromiso de los gobiernos de turno con el derecho a la educación. A veces los magros avances son atribuidos a una gestión pública atravesada por urgencias cotidianas y una estructura de recursos limitada. Sin embargo, este último argumento es parcialmente cierto, ya que el Gráfico 11 ilustra la capacidad de compra del FE transferido al municipio cada año. Además, esto no justifica que en distintos períodos los fondos no se hayan destinado de forma estricta al sistema educativo, utilizándose en cambio para intervenciones lateralmente vinculadas, como la pavimentación de calles cercanas a escuelas, mejoras edilicias en espacios de cuidado o el financiamiento de dispositivos sanitarios. Como vimos, la Ley de Financiamiento Educativo establece como objetivo central aumentar la inversión en educación para mejorar la calidad, ampliar la cobertura, reducir desigualdades y garantizar condiciones de inclusión y justicia social. En este marco, los municipios, al recibir estos recursos, asumen la responsabilidad de administrarlos con criterios de eficiencia y transparencia, orientados a fortalecer la educación dentro de sus comunidades. Sin embargo, los desvíos señalados dan cuenta de los obstáculos que enfrenta la implementación efectiva de esta política y de la distancia entre sus propósitos normativos y su aplicación concreta.

³⁴ https://concejobahia.gob.ar/wp-content/uploads/2022/03/Reunion27_06-01-22.pdf

El subsidio al boleto escolar, pero después, eh, la explicación era muy liviana, no era profunda, no era un tratamiento profundo y serio con cantidad de boletos, con cantidad de alumnos transportados, con diferencia de precios. Era: se necesita tanta plata y tanta plata se otorgaba (Consejero escolar oposición [2015-2019]; actualmente jubilado)

Eran sueldos municipales, entonces era gente contratada y eran alrededor de 70 millones de pesos en un momento en el cual eso era muy significativo para el monto que se recibía de forma anual. (Integrante del H.C.D. oposición [2009-2015]; consejero escolar oposición [2021-2023]; actual consejero escolar oficialismo [2023-2025])

Yo era concejal y se crea eso, porque importante desvío, se justificaba pavimento porque era a dos cuadras de... Una escuela, así que empezó a tener un poco más de manejo y que el destino sea sí, establecimiento educativo, igual, uno podía entender con algunos desvíos (Integrante del H.C.D. oposición [2013-2015]/ funcionario [2015-2017]; actualmente representante gremial).

La subejecución del presupuesto (Gráfico 9) es cuestionada especialmente por actores alejados de las esferas de poder.

Podíamos ver que había, al final del año, una subejecución del presupuesto, o sea que, de toda la plata, había una plata que no se había gastado y que quedaba para el año siguiente que, visto las necesidades de las escuelas, era claramente un motivo de una denuncia política... ¿cómo puede ser que sobre plata cuando las escuelas están en estas condiciones? (Representante gremial)

Salvo el testimonio del representante gremial, ninguno de los/as entrevistados/as mencionó la subejecución como un problema a resolver. Si bien los/as integrantes de la CASFE manifestaron percibirse como parte del proceso de control, en general, parecían no acceder a información precisa o sistematizada sobre la ejecución del gasto que contribuyera concretamente a dicha función.

En la mayoría de los/as entrevistados/as se percibe un discurso políticamente correcto, posiblemente condicionado por compromisos previos, lealtades a su espacio político y/o posicionamientos corporativos. Esto plantea un límite en el alcance de las entrevistas, ya que,

aunque se procuró generar un ambiente de confianza, durante la entrevista no se neutralizan reservas, intereses en juego y cierta cautela hacia la entrevistadora, esto pudo influir en el grado de apertura de sus respuestas. Muchas veces buscaban justificar su rol y destacar su compromiso, en lugar de reconocer posibles acciones que podrían haberse llevado a cabo dentro de la CASFE y no se realizaron.

A veces falta de planificación, por ejemplo, cuando ha habido emergencias, de escuelas que le han cortado el gas, se invertía un montón de plata en readecuar, poner aire acondicionado y no se calculaba y si uno preguntaba en las reuniones "¿se calculó la repotenciación de las líneas?" No, después no andaban porque el tendido eléctrico no soportaba todas las tensiones. Entonces te contestaban en primera "sí, sí sí, no hay problema" y después te encontrabas con qué habían hecho una inversión muy grande para un paliativo, porque el gas iba a venir (Integrante del H.C.D. oposición [2013-2015]; Funcionario [2015-2017]; actualmente representante gremial).

Al evaluar la ejecución y subejecución de los gastos, los distintos responsables en la administración del FE y las problemáticas que surgieron a partir de la implementación de esta política pública, se observa una gestión basada en el rédito político de cada acción (privilegiando acciones visibles con resultados de corto plazo), la reacción ante emergentes de alta sensibilidad social y la primacía de lealtades y alianzas partidarias. Este estilo se contrapone al ideal de la planificación estratégica que suelen recomendar los textos de administración y políticas públicas como el de Díaz (1998). La ausencia de acciones basadas en diagnósticos y proyecciones no puede analizarse únicamente desde lo técnico: también está atravesada por dinámicas políticas de negociación, disputas de poder, entramados de intereses y prácticas que muchas veces responden a lógicas clientelares o de conveniencia, que desvirtúan los fines educativos del fondo y condicionan su implementación.

Como se planteó en los capítulos previos, involucrar la implementación del FE a los municipios en los asuntos educativos constituye una demanda de nuevas funciones políticas y administrativas, exigiendo “adecuar sus modelos de gestión y planeamiento para responder a los actuales desafíos” (Curcio, 2005, p.5), atendiendo a las condiciones sociales, territoriales, culturales, económicas, etc. Si bien el manejo de estos recursos puede representar una oportunidad para dar respuesta a problemáticas específicas de ciertos territorios, deben encontrarse acompañados y supervisados por las respectivas jurisdicciones provinciales “en un marco que dé lugar a la construcción democrática y la participación de la comunidad educativa

tanto en la definición del destino de los fondos como en el control ciudadano respecto de su ejecución” (Abdala, 2024, p.149). El uso del FE en el municipio de Bahía Blanca ha variado con el transcurrir del tiempo, debido a que las representaciones e intérpretes claves de esta política pública se fueron modificando y adaptando, tanto a la coyuntura como a la legislación que la rige.

CONCLUSIONES

A lo largo de la tesis, se analizó el proceso de implementación del Fondo de Financiamiento Educativo como política pública en el municipio de Bahía Blanca (2013-2023). Para ello, se identificaron los actores, negociaciones y conflictos que atravesaron los procesos de asignación, los criterios de asignación, los mecanismos de reparto y la ejecución del FE.

Se partió de reconocer que el financiamiento educativo incide directamente en el acceso y ejercicio del derecho a la educación de actores concretos dentro del sistema educativo. En la provincia de Buenos Aires la transferencia del Fondo Educativo a los municipios, puesta en marcha en 2013, buscaba mejoras reales, reflejadas en nuevas propuestas que acompañen y fortalezcan las trayectorias formativas, infraestructuras escolares adecuadas y políticas contextualizadas que respondan a las necesidades y particularidades de cada territorio.

Una de las supuestas ventajas de este dispositivo respecto de la tarea que históricamente recayó en los Consejos Escolares radica en la posibilidad de una mayor cercanía del gobierno municipal con las necesidades de la comunidad, a diferencia de los órganos supra-locales. Sin embargo, esta ventaja resulta más teórica que real, ya que los Consejos Escolares también son órganos con presencia territorial y capacidad de conocer las demandas locales. Vinculado con lo anterior, surgió la pregunta si el Fondo Educativo pudo haber absorbido el financiamiento del Fondo Compensador, exclusivo de los Consejos Escolares. Las cifras muestran que esta compensación existió, pero fue temporal y de poca magnitud. Efectivamente, el Fondo incrementó considerablemente los recursos distribuidos a nivel local con destino al sistema educativo representando una porción sustancial (entre el 7% y 10%) del total de recursos dinerarios que la provincia envía a los gobiernos locales. Asimismo, la magnitud de recursos distribuida es sustancial en términos de capacidad de compra, representando alrededor de 129 aulas y/o 5 escuelas nuevas por año. Sin embargo, en el caso de Bahía Blanca se registra una subejecución sustancial de las partidas, elemento que se repite en todos los años del período 2013-2023. Los niveles de ejecución han oscilado entre 23% y 55% con una tendencia descendente desde 2017. En los últimos años la porción de fondos no ejecutados ronda el 60% de lo disponible. Esta situación constituye una oportunidad perdida para avanzar en la creación o mejora de instituciones, programas, espacios locales de educación, becas u otras acciones orientadas a fortalecer las trayectorias escolares. No ejecutar estos recursos es una decisión que implica pérdidas concretas que impactan directamente en la comunidad educativa y en su derecho a una educación de calidad.

Por otro lado, la estructura de la contabilidad pública permite que los fondos sean aplicados a usos no previstos o alejados del objetivo original del dispositivo, sin que estos desvíos sean fácilmente detectables o demostrables ante la justicia o los órganos de control. Este tipo de prácticas no suele quedar registrado de manera explícita en los documentos oficiales, ya que eso facilitaría su imputación en el ámbito del contencioso administrativo. Por lo general, estas situaciones se hacen visibles a través de noticias o redes sociales, a partir de información que circula de manera informal.

Más allá del incremento real significativo que experimentó el Fondo Educativo entre su creación y el año 2015, desde entonces la masa de recursos ha tendido al estancamiento. A esto se suman no solo desvíos en su aplicación, sino también situaciones de subejecución, lo que pone en cuestión la eficiencia y el compromiso en la administración de este instrumento de financiamiento educativo. La subejecución de los fondos y su utilización para fines no educativos muestran la necesidad de repensar la gestión del FE, promoviendo esquemas de asignación más democráticos a la vez que eficientes y alineados con las demandas del sector. Para que el FE tenga un impacto real en la educación es necesario consolidar instancias de participación que garanticen la intervención de la comunidad educativa en la toma de decisiones.

Globalmente, más del 50% de los fondos ejecutados se destinó a transferencias al Consejo Escolar, cooperadoras y escuelas, lo que en muchos casos implicó un paso burocrático e innecesario, ya que los fondos no fueron ejecutados directamente por el municipio, dilatando los tiempos de respuesta ante las necesidades educativas.

A menudo los funcionarios suelen cuestionar los espacios colegiados de decisión por su lentitud en el arribo de decisiones. En el caso local, durante el período de funcionamiento de la CASFE (2014-2016), se consiguieron los porcentajes de ejecución más altos del FE, con la mayor proporción de los fondos destinados a obras y fines estrictamente educativos. Esto ilustra que este tipo de instrumentos pueden contribuir efectivamente a limitar la discrecionalidad y a mejorar la calidad en la gestión de los recursos. De todos modos, se observa que, aunque la Comisión funcionó como un mecanismo de control y participación, no logró alcanzar niveles elevados de ejecución presupuestaria, lo que evidencia un techo en su capacidad de incidencia sobre el uso del financiamiento. La creación y sostenibilidad de comisiones constituye, en teoría, una herramienta destinada a democratizar la gestión y limitar la discrecionalidad en la toma de decisiones. Sin embargo, presenta al menos dos inconvenientes: por un lado, sus integrantes no están exentos de operar según intereses partidarios, estableciendo alianzas, acuerdos o rupturas que no siempre responden al propósito original del espacio. Por otro lado,

la continuidad de este tipo de dispositivos depende de la voluntad política del gobierno de turno, como se ilustra en el caso local, por lo que pueden ser disueltos ante escenarios de conflictividad o tensión que resulten incómodos para la gestión.

Una participación y una gestión verdaderamente democráticas requieren de la militancia sostenida que trasciende a la dirigencia formalmente establecida. Solo así es posible garantizar procesos más transparentes, inclusivos y comprometidos con el interés colectivo. La denominada planificación estratégica pierde viabilidad si no se reconoce que, al igual que en los niveles provincial y nacional, los municipios también operan bajo lógicas de alianzas y compromisos que trascienden el ámbito específico de la política educativa. Los intercambios de favores, apoyos cruzados y acuerdos entre sectores son prácticas habituales que condicionan las decisiones y afectan la coherencia y continuidad de las estrategias formuladas. De todas formas, la demanda de estos espacios en la implementación de las políticas públicas no constituye una exigencia carente de sustento, dado que logran canalizar demandas de la comunidad educativa y contribuyen a una asignación más transparente, eficaz y legítima de los recursos públicos. En este sentido, resulta necesario repensar la importancia del compromiso político y el carácter transformador que las políticas públicas pueden asumir cuando se orientan a la ampliación de derechos y a la justicia social. En el escenario actual, dicho sentido aparece desviado. Cuando esos procesos fallan, se desvirtúa el sentido mismo de la gestión: responder a las necesidades de las personas (Arévalo y Barbán, 2021, p. 12). El análisis de la ejecución del FE en Bahía Blanca evidencia la complejidad de gestionar recursos destinados a la educación en el ámbito municipal. Aunque su existencia representa una oportunidad para fortalecer el sistema educativo, su ejecución ha estado marcada por tensiones, criterios dispares y desafíos en materia de transparencia y planificación. En definitiva, los resultados alcanzados permiten pensar que aún existen márgenes de acción para utilizar el Fondo de Financiamiento Educativo como una herramienta capaz de fortalecer la inversión educativa y alcanzar una mejora de la calidad de la educación, abriendo la posibilidad de generar políticas públicas que atiendan las desigualdades estructurales, fortalezcan las instituciones y amplíen el acceso a oportunidades en condiciones más equitativas. En este sentido, resulta imprescindible reorientar el uso de estos recursos y desplegar su potencial transformador, lo cual exige un compromiso político sostenido con la inversión educativa, que contribuya a garantizar el derecho a la educación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abdala, N. (2024). El financiamiento educativo en la legislación argentina: las responsabilidades y funciones asignadas a los gobiernos locales. *Polifonías*, 13 (25), 129-152.
- Ardanaz, M., Leiras, M., & Tommasi, M. (2014). The politics of federalism in Argentina and its implications for governance and accountability. *World development*, 53, 26-45.
- Arévalo Montalván, R. A., & Barbarán Mozo, H. P. (2021). La transparencia en la administración de los recursos públicos. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 5(4), 5526–5539. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v5i4.705
- Ball, S. J. (1997). Policy sociology and critical social research: A personal review of recent education policy and policy research. *British educational research journal*, 23(3), 257-274.
- Ball, S. J. (2002a). Grandes políticas, un mundo pequeño: Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En M. Narodowski et al. (Ed.), *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela* (pp. 103-128). Granica.
- Ball, S. J. (2002b). Textos, discursos y trayectorias de la política: La teoría estratégica. *Páginas. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 2(2/3).
- Ball, S. J. (2008). *The education debate*. Bristol: Policy Press.
- Ball, S. J. (2008b). *El sentit de les reformes educatives*. Barcelona: Prèsenca Educació.
- Boyonkián, D., Bustos, M., & Carrera, J. I. (2021). Coparticipación, presupuesto y financiamiento educativo en la Provincia de Buenos Aires. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, (14), 89–102. Documento de trabajo CEPAL N° 8835.
- Boisier, S. (1990). *La descentralización: un tema difuso y confuso* (No. 8835). Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Braslavsky, C. (2003). *Descentralización y estrategias en educación: El caso argentino*. Disponible en: <https://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004000.pdf>
- Carnoy, M. (1995). El ajuste estructural y la evolución del mundo de la enseñanza. *Revista Internacional del Trabajo*, 114, 6, 727-752.
- Claus, A. (2018). Planificación y Presupuesto Educativo: hacia la trazabilidad de los recursos educativos. En *V Reunión de Planificación*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Claus, A., & Sánchez, B. (2019). El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década. *Documento de trabajo*, (178).

Claus, A., & Bucciarelli, M. E. (2020). El financiamiento educativo en Argentina. El desafío de la equidad bajo un esquema federal. *Documento de Trabajo*, CIPPEC.

Correa, N. (4-6 de diciembre del 2019). *Una aproximación a la participación de los municipios en el financiamiento educativo* [Presentación en papel]. II Encuentro Internacional de Educación "Educación Pública: democracia, derechos y justicia social", Tandil.

Coraggio, J. L. (1997). Las dos corrientes de descentralización en América Latina. En *La descentralización. El día después* (pp. 9-37). UBA.

Curcio, J. (2005). *Financiamiento municipal y reducción de la pobreza en Argentina*. CEPAL.

Dal Masetto, F. P., & Repetto, F. (2004). Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización. En C. Sojo (Comp.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina* (pp. 187–242). Fundación CIDOB.

De Urzaza, M. (2010). *Evaluación de la Ley de Financiamiento Educativo. Aspectos Teóricos y Empíricos* (No. 003). CEFIP, Universidad Nacional de La Plata.

Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción. En J. C. Venesia (Comp.), *Políticas públicas y desarrollo local* (pp. 187–242). Rosario: Instituto de Desarrollo Regional, CEI–UNR–FLACSO

Feldfeber, M., & Ivanier, A. (2003). La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente. *Revista Mexicana de investigación educativa*, 8(18), 421-445.

Fernández Gatica, I., & Serrano, C. (2005). Los procesos de descentralización y las políticas y programas de reducción de la pobreza. In *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.

Finot, I. (2001). Descentralización: teoría y práctica. *CEPAL Serie Gestión Pública*, 12. Santiago de Chile, mayo.

Finot, I. (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Formichella, M. M. (2015). La distribución del gasto educativo en la provincia de Buenos Aires, Argentina: ¿Es equitativa?. *Revista Educación*, 39(1), 69-89.

Fundación SES. (2022). *Informe sobre el financiamiento educativo en Argentina*. Disponible en: https://fundses.org.ar/wp-content/uploads/2022/12/Informe-Argentina-Financiamiento-Educativo_compilado.pdf

Gallo, G. (2018). La relación Nación-Jurisdicción en el financiamiento educativo. EN: C. Suasnábar, L. Rovelli y E. Di Piero (Coords.). *Análisis de política educativa : Teorías*,

enfoques y tendencias recientes en la Argentina. La Plata: Edulp. Disponible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.672/pm.672.pdf>

Giovannini I (2008). Los Consejos Escolares en la provincia de Buenos Aires. V *Jornadas de Sociología de la UNLP*. La Plata, 10-12 diciembre.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2022). Resolución N°2853/22. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.sibom.slyt.gba.gov.ar/bulletins/7398/contents/1756811>

Infocielo. (2019, 18 de marzo). *Vecinos de Bahía Blanca y un mensaje a Héctor Gay* [Video]. YouTube. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=ifgSKuO1k_s

Levinthal, D. (1988). A survey of agency models of organization. *Journal of Economic Behavior & Organization*. 9(2), 153-185.

Mezzadra, F., Rivas, A., & Vera, A. (2006). *Participación ciudadana y financiamiento educativo*. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/97.pdf>

Mainardes, J. (2015). Capítulo I. Reflexiones sobre el objeto de estudio de la política educativa. C. Tello (Comp.), *Los objetos de estudio de la política educativa. Hacia una caracterización del campo teórico*, 25-42. Buenos Aires: Autores de Argentina.

Minatta, O. & Izcurdia, J. (2019). Derecho a la educación y financiamiento educativo en la Provincia de Buenos Aires. *Informe*. Centro para la implementación de Derechos Constitucionales (CIDC).

Ministerio de Capital Humano. (s.f.). *Aprender*. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/aprender>

Ministerio de Economía de la Nación Argentina. (2020). *Glosario de términos presupuestarios*. Dirección Nacional de Presupuesto. <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/pdf/glosario.pdf>

Miranda, E. (2011). Una caja de herramientas para el análisis de la trayectoria de la política educativa. La perspectiva de los ciclos de la política (Policy Cycle Approach). E. Miranda & N. Paciulli (Eds.).

Morduchowicz, A. (2002). El financiamiento educativo en Argentina: problemas estructurales, soluciones coyunturales. *UNESCO*.

Morduchowicz, A. (2019). El financiamiento educativo argentino. *Propuesta educativa*, (52), 11-23.

La Letra Chica. (2023). ¿Cuánto recibirán? Los municipios bonaerenses ya cuentan con el Fondo Educativo. 09 de enero. <https://laletrachica.com.ar/nota/15488/los-municipios-bonaerenses-ya-cuentan-con-el-fondo-educativo/>.

Oates E. W (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.

Ordenanza N.º 17.983. (6 de noviembre de 2014). *Comisión de Seguimiento y Articulación del Fondo Educativo*. Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca.

Pomares, J.; Lardone, M.; Rubio, J & Gasparin, J. (octubre de 2012). La gestión pública provincial en cinco provincias argentinas: diagnóstico y recomendaciones. *Documento de Trabajo N°98*. Buenos Aires: CIPPEC.

Puiggrós, A. (1986). *Democracia y autoritarismo en la pedagogía argentina y latinoamericana*. Editorial Galerna.

RAFAM. (s.f.). Descripción del software. Disponible en: <https://www.rafam.ec.gba.gov.ar/>

Razo González, A. M. (2021). Cómo hacer observables los conceptos de las ciencias sociales: Los problemas de la operacionalización en un proyecto. *RIESED. Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos / International Journal of Studies in Educational Systems*, 3(11), 41–52. <https://riesed.org/index.php/RIESED/article/view/137/162>

Renz, D. O. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201–220.

Repetto, F., & Nejamkis, F. (2005). *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en Argentina*. Fundación PENT.

Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. *Comparative Politics*, 36(4), 481–500.

Rodríguez Panduro, M. S., Palomino Alvarado, G. del P., & Aguilar Saldaña, C. M. (2020). Eficiencia, eficacia y transparencia del gasto público municipal. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 4(2), 704–719. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v4i2.108

Rondinelli, D. A., McCullogh, J. y Jonhson R. (1989). Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy framework. *Development and Change*, 20(1), 57-87.

Rovelli, L. (2018). Instrumentos para el análisis de las políticas educativas. En: C. Suasnábar, L. Rovelli y E. Di Piero (Coords.). *Análisis de política educativa : Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina*. La Plata : Edulp. Disponible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.672/pm.672.pdf>

Sautu, R. (2005). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.

Soprano Manzo, G. F. (2007) Del Estado en singular al Estado en plural: Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina. *Cuestiones de Sociología*, 4, 19-48. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3676/pr.3676.pdf

Southwell, M., & De Luca, R. (2008). La descentralización antes de la descentralización: Políticas educativas durante el gobierno de Onganía. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 4(3), 375–389.

Tello, C. (2015). Los objetos de estudio de la política educativa: tres argumentaciones epistemológicas para su análisis. C. Tello (Comp.), *Los objetos de estudio de la política educativa. Hacia una caracterización del campo teórico* (pp. 25–48). Buenos Aires: Autores de Argentina.

Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Editorial Gedisa.

ANEXO

Guión de entrevista:

Rol y participación en la Comisión de Seguimiento del Fondo Educativo:

1. ¿Qué rol ocupás actualmente? ¿Cual ocupabas en la Comisión de Seguimiento en ese entonces? ¿En qué periodo participaste como miembro?
2. ¿Cuál es su visión general sobre el funcionamiento de la Comisión durante su participación? ¿Funcionaba de manera expeditiva? ¿Consideras que hubo una buena participación de los distintos miembros?

Reuniones y toma de decisiones:

3. ¿Qué recordás sobre las discusiones en torno a la asignación de fondos? ¿Eran debates detallados o superficiales?
4. ¿Quién solía proponer las iniciativas sobre el uso de los fondos? ¿Eran los representantes del Consejo Escolar, los funcionarios municipales o había un equilibrio entre ambos?
5. ¿Con cuánto detalle se discutían las asignaciones de fondos? ¿Había un análisis profundo de cada propuesta?
6. Cuando se trataba de obras más complejas, ¿los miembros de la Comisión iban hasta el lugar para evaluar la situación o se basaban en informes de los directivos o inspectores escolares?

Criterios y debates:

8. ¿Cómo se asignaban las prioridades entre los distintos proyectos y necesidades? ¿Había criterios claros y consensuados?
9. En caso de desacuerdo sobre la asignación de fondos, ¿se generaba un debate dentro de la Comisión? ¿Se llegaba a consenso o prevalecían decisiones unilaterales?

Conocimiento sobre los fondos:

10. ¿Conocías el monto total que había recibido el municipio a través del Fondo Educativo durante tu participación?
11. En su reglamento, dentro del artículo 4, inciso A se determina la competencia de la Comisión para decidir sobre el 100% de los fondos que ingresaran para el FE ¿Esto fue así? Las decisiones sobre la asignación de fondos ¿se tomaban dentro de la Comisión o se decidían en otro ámbito? ¿Dónde crees que se tomaban realmente las decisiones?
12. ¿Recordas algún caso en el que se hayan destinado fondos del Fondo Educativo a fines cuestionables o poco claros? Si es así, ¿podrías dar ejemplos?
13. Te quisiera preguntar sobre una denuncia que hace pocos años se hizo pública relacionada con el uso de fondos del FE para el pago de sueldos y el financiamiento del Hospital Municipal. ¿Estabas al tanto de

esta situación? ¿Cuál fue tu rol y/o opinión al respecto? ¿Qué discusiones se dieron en torno a ese tema dentro de la Comisión?

Participación de otros actores:

14. ¿Cuál es tu percepción sobre el rol de otros actores dentro de la Comisión? (gremios, consejeros escolares o funcionarios municipales) ¿Consideras que todos tenían una participación equitativa?

Evaluación adicional:

15. ¿Tenías acceso a información detallada, como planillas de Excel o informes, que explicaran las asignaciones de los fondos? ¿Cuál era tu grado de conocimiento sobre estos datos?

Opinión sobre la eliminación:

16. ¿Qué opinión tenes sobre la eliminación de la Comisión de Seguimiento del Fondo Educativo en Bahía Blanca y cómo crees que afectó la transparencia y el uso de los fondos?
17. ¿Qué razones cree que motivaron la eliminación de la Comisión? ¿Hubo un debate previo? ¿Consideras que fue una decisión justificada?

Acerca del FE en concreto

18. ¿Por qué crees que el Fondo Educativo terminó desperdigándose entre tantas oficinas (llegando a ser utilizado en hasta siete oficinas diferentes)? ¿Cómo coordinaban el destino de los fondos?