

Alejandro Vera
Pablo Bezem

El financiamiento de la educación inicial en la Argentina

El financiamiento de la educación inicial en la Argentina

Vera, Alejandro

El financiamiento de la educación inicial en la Argentina. / Alejandro Vera y Pablo Bezem
1a. ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC, Fundación Arcor, 2009.

50 p.; 50X21 cm.

ISBN 978-987-1479-16-0

1. Políticas Educativas. I. Bezem, Pablo. II. Título

CDD 379

Coordinador: Alejandro Vera

Responsable Técnico Fundación ARCOR: Javier Rodríguez

Autoría: Alejandro Vera y Pablo Bezem

© 2009, CIPPEC, Fundación Arcor.

Índice

Introducción	7
1. Tendencias recientes de la educación inicial en la Argentina	9
1.1 Los avances en la inclusión de niños y niñas	9
1.2 Los alumnos y la oferta de educación inicial	13
1.3 La organización institucional de la educación inicial	18
2. El financiamiento de la educación inicial	20
2.1 La organización federal del financiamiento educativo.....	20
2.2 Inversión en educación inicial.....	21
2.3 El cumplimiento de las metas de política educativa.....	30
3. La educación inicial en los presupuestos provinciales	35
3.1 Buenos Aires	36
3.2 Entre Ríos	39
3.3 Santiago del Estero.....	41
3.4 Comparabilidad de los presupuestos provinciales	43
4. Conclusiones	45
Bibliografía citada y consultada	48
Acerca de los autores	50
Acerca de CIPPEC	50
Acerca de Fundación Arcor	50

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico N°1: Tasa de escolarización de la población de cinco años y niños y niñas escolarizados. Total nacional. Años 1980-2001.	9
Gráfico N°2: Porcentaje de niños y niñas que asisten a primer año y que han asistido previamente a la sala de cinco años. Total nacional. Años 2001-2005.	10
Gráfico N°3: Tasa de escolarización por grupos de edad. Países seleccionados. Años 2006-2007.	10
Gráfico N°4: Tasa de asistencia por edades simples. Total de aglomerados urbanos. Año 2005.	12
Gráfico N°5: Tasa de asistencia para la población de cuatro años y porcentaje de niños y niñas de uno a cuatro años con NBI. Por jurisdicción. Año 2001.	13
Gráfico N°6: Evolución de la matrícula en jardines de infantes. Total nacional. Años 1994-2007.	14
Gráfico N°7: Porcentaje de matrícula del sector de gestión privada en jardines de infantes. Total nacional. Años 1994-2007.	17
Gráfico N°8: Tasa de crecimiento anual de la matrícula en jardines de infantes por sector de gestión. Total nacional. Años 1994-2007.	18
Gráfico N°9: Inversión en educación inicial del sector estatal. Total de jurisdicciones seleccionadas. Años 2001-2006. Valores nominales (millones de pesos corrientes) y reales (millones de pesos de 2001).	23
Gráfico N°10: Inversión en educación inicial como porcentaje de la inversión educativa provincial y matrícula de educación inicial como porcentaje de la matrícula total, en el sector estatal. Total de jurisdicciones seleccionadas. Años 2001-2006.	25
Gráfico N°11: Inversión en educación inicial como porcentaje de la inversión educativa provincial y matrícula de educación inicial como porcentaje de la matrícula total en el sector estatal. Jurisdicciones seleccionadas. Año 2006.	26
Gráfico N°12: Inversión por alumno de educación inicial en relación con la inversión por alumno de educación primaria en el sector estatal. Jurisdicciones seleccionadas. Años 2001-2006.	28
Cuadro N°1: Indicadores educativos para la educación inicial (jardín de infantes) en ambos sectores de gestión. Por jurisdicción. Año 2007.	15
Cuadro N°2: Jurisdicciones que cuentan con información desagregada de la inversión en educación inicial en las series de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo. Año 2006.	22
Cuadro N°3: Variación de la inversión real en educación inicial, matrícula, cargos docentes y salario real en el sector estatal. Jurisdicciones seleccionadas. Años 2001-2006.	24
Cuadro N°4: Inversión por alumno de educación inicial del sector estatal. Total de jurisdicciones seleccionadas. Años 2001-2006. Valores nominales (pesos corrientes) y reales (pesos de 2001).	27
Cuadro N°5: Inversión por alumno del sector estatal en educación inicial y educación primaria. Jurisdicciones seleccionadas. Año 2006. En pesos corrientes.	28

Cuadro N°6: Indicadores educativos en la educación inicial y la educación primaria en el sector estatal. Jurisdicciones seleccionadas. Año 2006.....	30
Cuadro N°7: Tasa de escolarización por sala y población a incluir. Por jurisdicción. Año 2007.....	31
Cuadro N°8: Impacto presupuestario de la universalización de la sala de 4 y 5 años. Jurisdicciones seleccionadas. Año 2006.....	32
Cuadro N°9: Esfuerzo financiero por la educación verificado en el año 2006 y con cumplimiento de las metas educativas para la educación inicial. Jurisdicciones seleccionadas.....	33
Cuadro N°10: Presupuesto General de la Provincia de Buenos Aires, clasificación por finalidad y función. Buenos Aires. Año 2008. Millones de pesos corrientes.	36
Cuadro N°11: Distribución del presupuesto de la Dirección General de Cultura y Educación. Buenos Aires. Año 2008. Millones de pesos corrientes.	38
Cuadro N°12: Erogaciones de la Coordinación de Educación Inicial y de la función Educación por objeto de gasto. Buenos Aires. Año 2008. En pesos corrientes.....	39
Cuadro N°13: Presupuesto General de la provincia de Entre Ríos, clasificación por finalidad y función. Entre Ríos. Año 2008. Millones de pesos corrientes.	40
Cuadro N°14: Programación presupuestaria de la función Educación. Entre Ríos. Año 2008. Millones de pesos corrientes.....	40
Cuadro N°15: Erogaciones destinadas al nivel inicial y a la función Educación por objeto de gasto. Entre Ríos. Año 2008. En pesos corrientes.	41
Cuadro N°16: Presupuesto General de la provincia de Santiago del Estero, clasificación por finalidad y función. Santiago del Estero. Año 2008. Millones de pesos corrientes.....	42
Cuadro N°17: Programación presupuestaria de la función Educación. Santiago del Estero. Año 2008. Millones de pesos corrientes.	43

Resumen ejecutivo

Existe un creciente consenso en el campo de la educación acerca de la vital importancia de la educación inicial. Ante ello, la política pública ha reaccionado y en los últimos años el Estado ha asumido responsabilidades concretas: la Ley Federal de Educación de 1993, por ejemplo, estableció la obligatoriedad de la sala de cinco años, mientras que la Ley de Educación Nacional de 2006 amplió esta definición con el compromiso explícito de universalizar el acceso a la población de cuatro años. Esto implica que el Estado se obliga a brindar educación pública y gratuita a todas aquellas familias que deseen enviar a sus hijos a la educación inicial a partir de los cuatro años de edad.

Fundación Arcor y CIPPEC impulsan la realización de este proyecto de investigación con el convencimiento de que estos años son fundamentales en el desarrollo de los sujetos y que el ingreso temprano a la escolaridad es un elemento crucial para reducir las desigualdades educativas. Si bien debe reconocerse que el sistema educativo argentino ha tenido importantes avances y conquistas, que es necesario defender (por ejemplo, los elevados niveles de escolaridad en la sala de cinco años y en la educación primaria), aún enfrenta importantes desafíos. Uno de ellos implica avanzar en la universalización de la sala de cuatro años y hacerlo con igualdad de oportunidades, superando la fragmentación actual del sistema.

Este informe se propone realizar un estudio pormenorizado del financiamiento de la educación inicial, haciendo particular énfasis en el esfuerzo presupuestario realizado por los gobiernos provinciales, a cargo de la educación básica. Se espera que el estudio se convierta en una herramienta de difusión acerca de la situación del financiamiento de la educación inicial en la Argentina y contribuya a la construcción de una agenda pública a favor de esta temática.

La política de ampliación del acceso a la educación inicial requiere de un mayor esfuerzo presupuestario del Estado, pero es vital identificar cuál es el esfuerzo actual para trazar estos nuevos horizontes. Fundación ARCOR y CIPPEC, compartiendo un espacio como el Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo, se han propuesto avanzar en este camino, con la confianza de que iniciativas como ésta, que aporta conocimiento, contribuyen a que todos los niños y niñas del país tengan mejores oportunidades educativas.

Introducción

Existe un creciente consenso en el campo educativo acerca de la importancia estratégica de la educación inicial. Numerosos estudios destacan su papel en las trayectorias escolares exitosas y el logro de futuros aprendizajes. Los niños y niñas que acceden a uno o más años de educación inicial tienen mayores posibilidades de alcanzar un mejor desempeño en el siguiente nivel educativo, lo cual se traduce en mejores resultados de aprendizaje y en una disminución de la repitencia y la deserción (CEPAL-UNICEF-SECIB, 2001). Al contrario, la pobreza educativa en los primeros años de vida afecta de forma específica al desarrollo normal durante la primera infancia en lo referido a la coordinación y el lenguaje, y en el mediano plazo, a las motivaciones y la integración social (OREALC/UNESCO, 2004)¹.

Esta tendencia se vio reflejada en un incremento notable de la oferta educativa para niños y niñas en instancias previas a la educación primaria en toda América Latina. Las tasas de escolarización aumentaron de manera significativa durante las últimas décadas, incluso algunos países latinoamericanos incorporaron recientemente parte o la totalidad de la educación inicial como obligatoria, cobrando un renovado impulso el crecimiento del nivel. Mediante esta normativa, los Estados se comprometen a brindar educación pública y gratuita en el nivel inicial para toda la población, y este crecimiento de la oferta del sector estatal adquiere especial relevancia en términos de equidad, dado que los esfuerzos públicos de inclusión se dirigen en general a los niños provenientes de sectores sociales más postergados² (López, 2007).

La educación inicial incluye diversas modalidades de educación y aprendizaje destinadas a los niños desde sus primeras semanas de vida y hasta su ingreso a la educación primaria. En la Argentina está organizada en dos ciclos: el Jardín Maternal, al que asisten niños y niñas desde los 45 días hasta los dos años inclusive, y el Jardín de Infantes, que atiende a niños y niñas de tres a cinco años. En relación a la obligatoriedad, ésta fue declarada para los niños de cinco años por la Ley Federal de Educación N°24.195 de 1993, y luego ratificada por la Ley de Educación Nacional N°26.206 de 2006, que además compromete a las jurisdicciones a realizar esfuerzos para universalizar la sala de cuatro años.

En el contexto de expansión de la oferta de educación inicial y nuevos compromisos asumidos por el Estado argentino tendientes a la incorporación temprana de niños y niñas en el sistema educativo, la dimensión del financiamiento adquiere particular relevancia. En los últimos años se han publicado diversos estudios de carácter cuantitativo que analizan las características de la oferta de educación inicial, la evolución de la cobertura del nivel y las marcadas desigualdades en el acceso. Sin embargo, las características del financiamiento de la educación inicial, en general, han sido poco abordadas por la literatura³.

El presente informe se enmarca en el trabajo del “Grupo Compromiso por el Financiamiento Educativo” y del Proyecto “Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo” de CIPPEC, y tiene como principal objetivo analizar las características estructurales del

¹ Existen otros argumentos que fundamentan la necesidad de una mayor inversión en educación inicial, entre los que se destacan su rol como política de equidad y su impacto económico, debido a que una mayor educación en la primera infancia reduce la implementación de costosas políticas remediales en el futuro (OREALC/UNESCO, 2004).

² Según datos de SITEAL (2007), durante el periodo 1992-2005 la escolarización de la población de cinco años registró las mayores tasas de crecimiento dentro del grupo de cinco a 18 años, y este proceso de expansión benefició mayormente a los niños pertenecientes a grupos socio-ocupacionales más vulnerables.

³ Para un análisis cuantitativo de la educación inicial puede consultarse: IPE (2002), Batiuk e Itzcovich (2005), Albergucci (2006), DiNIECE (2007) y CTERA (2008). El texto del IPE incluye además información general sobre financiamiento.

financiamiento de la educación inicial, al tiempo de identificar sus tendencias recientes⁴. El estudio de los aspectos financieros de la educación pretende lograr una mayor comprensión de la dinámica de las políticas educativas, ofreciendo a los diversos actores información que permita un análisis integral de la situación del nivel, y pueda constituir un insumo clave para las decisiones de política pública.

El informe se organiza en tres capítulos. El primero realiza una breve descripción cuantitativa de la educación inicial en la Argentina, recorriendo la cobertura, la oferta educativa, la evolución de la matrícula, las desigualdades en el acceso y la participación del sector de gestión privada. El segundo capítulo está dedicado a las características generales del financiamiento del nivel, a través de un análisis comparado para un conjunto seleccionado de jurisdicciones, y presenta además una estimación del esfuerzo financiero que deberán realizar las distintas jurisdicciones para lograr los objetivos planteados en el nuevo marco normativo de la educación. En el tercer capítulo se analizan tres presupuestos provinciales con el fin de conocer diferentes aproximaciones y formas de presentación de la educación inicial en estos instrumentos. El último capítulo del informe incluye las conclusiones más destacadas y algunas recomendaciones.

⁴ El Grupo “Compromiso con el Financiamiento Educativo” está integrado por Organizaciones de la Sociedad Civil cuya misión se vincula con la educación y los derechos de la infancia y juventud: Asociación Conciencia, Cáritas Argentina, CIPPEC, Foro del Sector Social, Fundación Arcor, Fundación Cimientos, Fundación Ethos, Fundación Lúminis y Fundación SES. Su objetivo central es generar diálogos informados y consensos para garantizar una inversión educativa adecuada, justamente distribuida y utilizada con eficiencia. El Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo de CIPPEC desarrolla desde el año 2006 un detallado seguimiento de la inversión educativa a nivel nacional y provincial, velando por el efectivo cumplimiento de la Ley, que establece un aumento de la inversión educativa de 4% a 6% del total del PBI en un periodo de cinco años. Ver www.cippec.org/mlfe.

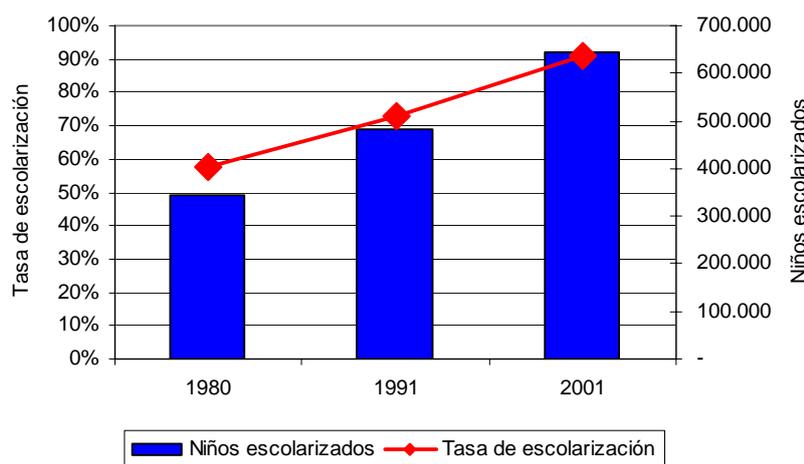
1. Tendencias recientes de la educación inicial en la Argentina⁵

1.1 Los avances en la inclusión de niños y niñas

En las últimas décadas la educación inicial en la Argentina ha experimentado una notable expansión. Cada vez más niños y niñas acceden al sistema educativo en instancias previas a la educación primaria. Este crecimiento ha sido producto, entre otros factores, de una mayor demanda social por educación, la ampliación de la oferta educativa y la obligatoriedad legal de la sala de cinco años. Justamente es para este último grupo, la población de cinco años, donde se han realizado los mayores esfuerzos.

Esta evolución puede observarse en el **Gráfico 1**, que muestra la tasa de escolarización para los niños de cinco años, calculada a partir de los últimos censos nacionales de población. Mientras en 1980 sólo 57,5% de los niños de cinco años estaban escolarizados, en 1991 esa proporción ya había alcanzado 72,6%, y luego 90,8% en 2001. Es decir, en este último año, nueve de cada 10 niños de cinco años se encontraban escolarizados. Como surge de los datos expuestos, en las dos décadas que van de 1980 a 2001 la cobertura para los niños de cinco años tuvo un crecimiento de más de treinta puntos porcentuales, lo que ha significado la inclusión de aproximadamente 300.000 niños en el sistema educativo⁶.

Gráfico N°1: Tasa de escolarización de la población de cinco años y niños y niñas escolarizados. Total nacional. Años 1980-2001.



Fuente: Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda 1980, 1991 y 200, INDEC.

No existe un nuevo dato censal para analizar la situación reciente. Sin embargo, a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es posible realizar una estimación, al menos para el ámbito urbano. Según los datos de la encuesta aplicada durante el segundo semestre de 2006, la tasa de escolarización para los niños de cinco años alcanzaba 94,3%⁷. En el mismo sentido, un

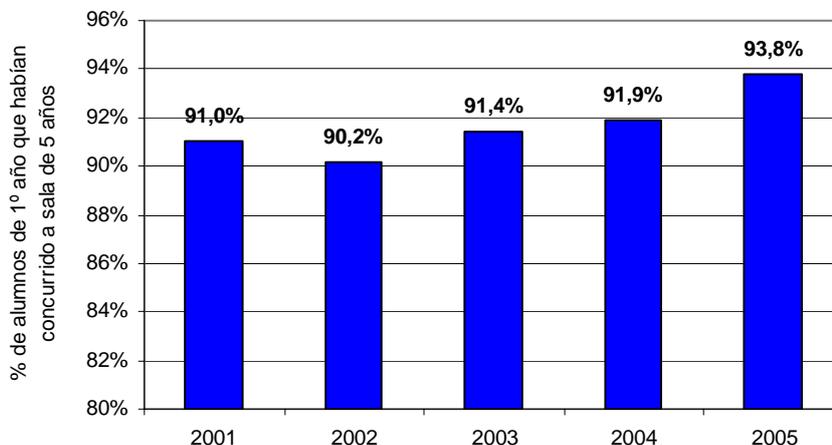
⁵ Dada la disponibilidad de información estadística, el presente capítulo estará concentrado en el jardín de infantes, es decir en el ciclo de educación inicial que abarca desde los tres a los cinco años de edad. En tal sentido, se hará referencia indistintamente a la educación inicial o al jardín de infantes.

⁶ Datos de DiNIECE (2007) en base a INDEC, Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda 1980, 1991 y 2001

⁷ Estimaciones del Sistema de Información y Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) en base a EPH. La Encuesta Permanente de Hogares es aplicada por el INDEC en los principales aglomerados urbanos del país. Desde el año 2003 se realiza mediante un relevamiento continuo, a partir del cual se pueden obtener estimaciones trimestrales y semestrales para un conjunto de variables socioeconómicas de la población.

indicador que permite aproximar la evolución de la escolarización en la sala de cinco años, es la proporción de alumnos de primer año de la educación primaria que han transitado previamente por esta sala del nivel inicial. El **Gráfico 2** presenta esta información para el periodo 2001-2005.

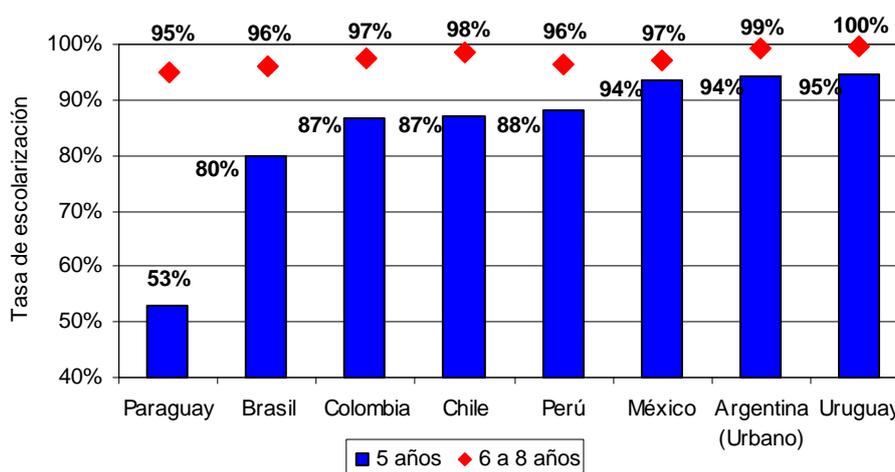
Gráfico N°2: Porcentaje de niños y niñas que asisten a primer año y que han asistido previamente a la sala de cinco años. Total nacional. Años 2001-2005.



Fuente: Albergucci (2006) sobre la base de Relevamiento Anual - DiNIECE.

Los altos niveles de cobertura colocan a la Argentina entre los países de la región con mayores avances en la universalización de la sala de cinco años, junto con Uruguay y México. Como se observa en el **Gráfico 3**, la gran mayoría de los países ha logrado importantes avances en la extensión del nivel inicial, aunque aún se registran significativas brechas entre la cobertura de la sala de cinco años y la correspondiente a los primeros años del nivel primario.

Gráfico N°3: Tasa de escolarización por grupos de edad. Países seleccionados. Años 2006-2007.



Fuente: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).

En contraposición a la expansión de la matrícula en la sala de cinco años, incluida dentro de la educación obligatoria por la normativa vigente, para los niños de tres y cuatro años la escolarización todavía presenta grandes desafíos. Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001, sólo 48% de la población de cuatro años asistía a un establecimiento educativo, y la asistencia se reducía a 30% en la población de tres años.

Estimaciones recientes dan cuenta de una evolución positiva de la asistencia para la población de cuatro años y una situación estable para la población de tres años. En 2005, estas tasas eran de 60% y 29% respectivamente⁸. El comportamiento observado en la evolución de la cobertura para la educación inicial es característico del nivel, donde la expansión comienza por el último año para luego extenderse paulatinamente hacia los años anteriores, al contrario de la pauta de crecimiento en el nivel primario⁹.

Las desigualdades en el acceso a la educación inicial

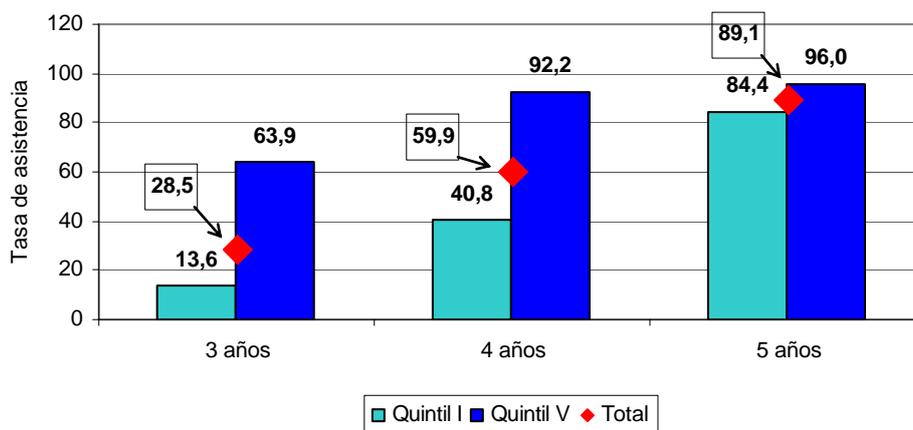
Al analizar la situación de escolaridad de la primera infancia, y en particular de los niños menores de cinco años para diferentes grupos poblacionales, se confirma una de las características estructurales del sistema educativo argentino: la existencia de profundas desigualdades. El acceso a la educación inicial, en particular la no obligatoria, está directamente relacionado con la situación socioeconómica de las familias. Es decir, son los niños pertenecientes a hogares pobres los que mayormente se ven excluidos de la educación en sus primeros años de vida.

La relación entre el nivel socioeconómico de la población y el acceso a la educación inicial (jardín de infantes) puede observarse en el **Gráfico 4**, que presenta las tasas de asistencia para la población de tres a cinco años según estrato social, aproximado en este caso por los quintiles de ingreso de la población. A medida que se avanza hacia menores edades se amplía la brecha en el acceso a la educación para la población de los diferentes quintiles de ingreso: mientras a los cinco años la diferencia entre el primer y el último quintil es de un poco más de 10 puntos porcentuales, a los cuatro años la tasa de asistencia del quinto quintil más que duplica a la del primero, y a los tres años es cuatro veces mayor.

⁸ Estimaciones del INDEC en base a información de la Encuesta Permanente de Hogares, segundo semestre de 2005.

⁹ La oferta educativa para los niños menores a 3 años se denomina Jardín Maternal. En Argentina, este ciclo no se ha expandido de manera significativa: en el año 2007 aproximadamente 61.000 niños de entre 45 días y 2 años asistían a algún establecimiento educativo. Dentro de la oferta de Jardín Maternal, el sector privado tiene una participación importante sobre la matrícula total: alcanzaba en 2007 el 61%.

Gráfico N°4: Tasa de asistencia por edades simples. Total de aglomerados urbanos. Año 2005.



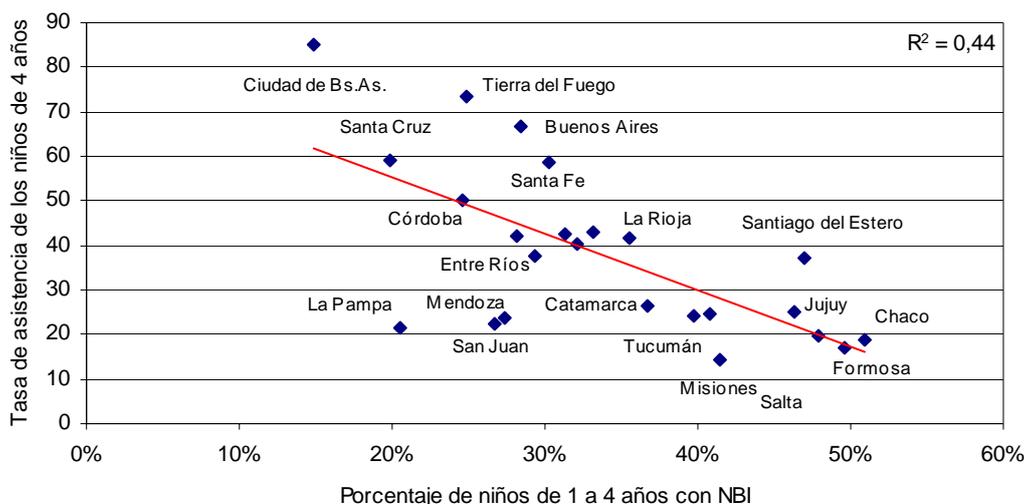
Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) – Segundo semestre 2005.

Similares resultados obtiene el Barómetro de la Deuda Social de la Infancia para el período 2007-2008, sobre una encuesta aplicada en los mayores centros urbanos del país. Al dividir la población según estrato socioeconómico (cuartiles), surge que, mientras 69,6% de los niños de dos a cuatro años pertenecientes a los hogares del estrato socioeconómico medio alto asistía a un establecimiento educativo, este porcentaje alcanzaba sólo a 31,8% en el estrato socioeconómico muy bajo. Asimismo, se analizan diferentes dimensiones que reflejan la calidad de la oferta educativa a la que acceden los niños de cinco años, como una oferta de jornada completa, la enseñanza de computación o de un idioma extranjero. En todos los casos, se observa una fuerte relación entre la presencia de estas características en la oferta educativa y la pertenencia a hogares de estratos socioeconómicos altos¹⁰ (ODSA-UCA y Fundación Arcor, 2009).

Las desigualdades en el acceso a la educación inicial también son marcadas entre las diferentes jurisdicciones, y nuevamente la pobreza muestra una estrecha relación con los niveles de cobertura. El **Gráfico 5** presenta la tasa de asistencia de la población de cuatro años según datos del Censo de Población, Hogares y Vivienda de 2001, y relaciona este indicador con el porcentaje de niños de entre uno y cuatro años con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Puede observarse una fuerte relación negativa entre ambas variables, el coeficiente de correlación lineal es de -0.66.

¹⁰ El Barómetro de la Deuda Social de la Infancia es una iniciativa del Observatorio de la Deuda Social-Universidad Católica Argentina y Fundación Arcor. El programa lleva adelante la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), que se aplica sobre una muestra representativa de centros urbanos con más de 200.000 habitantes. Incluye el Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran Salta, Gran Resistencia, Paraná, Neuquén-Plottier y Bahía Blanca.

Gráfico N°5: Tasa de asistencia para la población de cuatro años y porcentaje de niños y niñas de uno a cuatro años con NBI. Por jurisdicción. Año 2001.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001, INDEC.

Entre las jurisdicciones que alcanzan una cobertura alta se encuentran las cuatro de mayor población y las dos con menos habitantes. Todas presentan un nivel de pobreza estructural menor al promedio, ocupando en el gráfico el cuadrante superior izquierdo. El cuadrante opuesto, aquel que agrupa las provincias con altos niveles de pobreza estructural y menor cobertura, se encuentra compuesto en su mayoría por provincias del norte argentino. Además, en estas jurisdicciones los niños representan un porcentaje importante de su población, por lo cual requieren un esfuerzo aún mayor para expandir el servicio educativo en el nivel inicial. Llama la atención la existencia de un grupo de provincias con un bajo nivel de pobreza estructural y baja cobertura, como La Pampa, Mendoza y San Juan. Por otra parte, es claro que no existen provincias con altos niveles de pobreza que hayan alcanzado una cobertura mayor al promedio.

1.2 Los alumnos y la oferta de educación inicial

La rápida evolución de la escolarización de niños en la educación inicial lógicamente se refleja en el crecimiento del sistema educativo, expresado tanto en la cantidad de alumnos en el nivel, como en otros indicadores directos de la oferta educativa: la cantidad de docentes, las nuevas secciones y establecimientos.

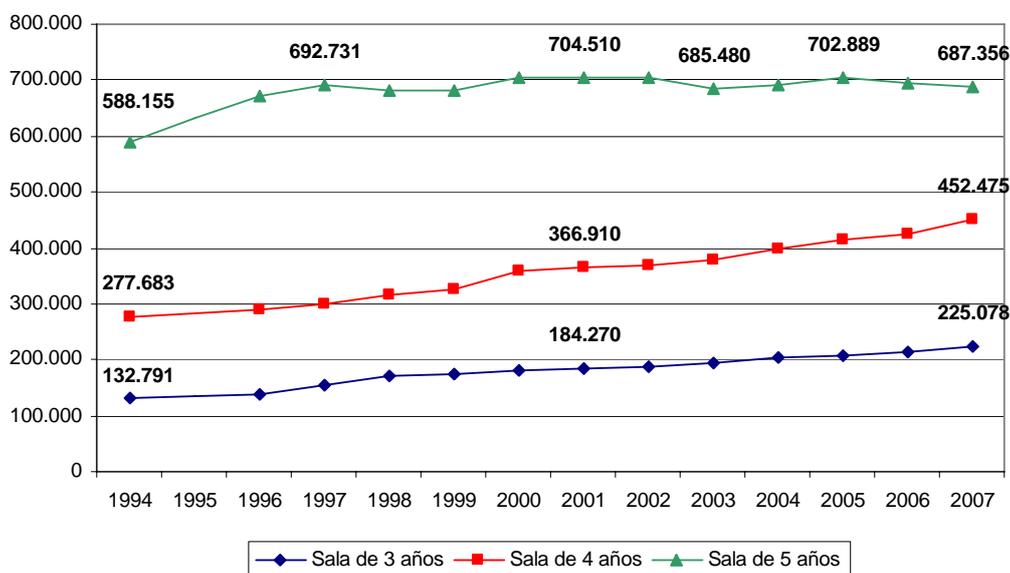
Desde mediados de la década del 90, la Argentina cuenta con un sistema nacional de estadísticas educativas que permite analizar la evolución anual de un conjunto de indicadores. De esta información surge que en los últimos 15 años la matrícula del jardín de infantes creció 37%: entre 1994 y 2007 aproximadamente 366.000 nuevos alumnos se incorporaron en el sistema. Al interior del nivel, fueron las salas de tres y cuatro años las que evidenciaron la mayor expansión, alcanzando un crecimiento de 69% y 63% respectivamente durante todo el período, lo cual significó la inclusión de 92.300 y 174.800 niños. En la sala de cinco años se incluyeron 99.200 nuevos alumnos, logrando un crecimiento de 17%. Es importante destacar que en este último grupo poblacional la cobertura alcanzada ya era alta al comienzo de la década, con lo cual el ritmo de incorporación de niños tiende a disminuir.

El **Gráfico 6** presenta la evolución de la matrícula del jardín de infantes entre los años 1994 y 2007 desagregada por sala. Como destacamos, la evolución general es creciente, aunque es interesante resaltar algunas particularidades. Dentro del período analizado, la sala de cinco

años tuvo una primera etapa de fuerte expansión durante los años 90, con posterioridad a la Ley Federal de Educación de 1993, que estableció la obligatoriedad del último año del nivel. Luego, sobre fines de la década el crecimiento se detuvo, manteniendo una matrícula estable hasta la actualidad.

Por su parte, las salas de tres y cuatro años han tenido un crecimiento sostenido durante todo el período, siendo relativamente más importante la sala de tres en los años 90 y la sala de cuatro en el período posterior a 2002. Estos resultados son consistentes con el análisis de evolución de la cobertura realizado en el apartado anterior. En el gráfico se observa además que, mientras la brecha entre la sala de cuatro y cinco años se ha acortado en los años recientes, especialmente a partir de 2001, la distancia entre la sala de tres y cuatro ha crecido en el mismo período.

Gráfico N°6: Evolución de la matrícula en jardines de infantes. Total nacional. Años 1994-2007.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de la Nación.

Finalmente, resulta pertinente analizar el comportamiento de la matrícula en estos años para las diferentes provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta información se presenta en el **Cuadro 1**, que incluye datos sobre los alumnos y la oferta educativa en la educación inicial.

Las jurisdicciones que han tenido en los últimos años el mayor crecimiento en la educación inicial (jardín de infantes) han sido las pertenecientes a la región norte del país. En el cuadro se observa que, con excepción de Chubut, los primeros 10 puestos son ocupados por provincias del NOA y NEA. Este resultado era esperable, dado que son las jurisdicciones que a comienzos del período contaban con una menor cobertura para la población correspondiente al nivel, y al mismo tiempo es un resultado auspicioso, ya que este comportamiento diferencial entre las jurisdicciones tiene como correlato una mayor convergencia en los niveles de escolarización, es decir, una menor dispersión.

En el otro extremo, entre las jurisdicciones que han tenido una menor expansión de la matrícula en el nivel inicial se identifican casos especiales, como La Pampa y Mendoza, que cuentan con una cobertura baja en relación con provincias de características similares, y aún así no evidencian en el período reciente un comportamiento que pueda revertir esta situación.

Cuadro N°1: Indicadores educativos para la educación inicial (jardín de infantes) en ambos sectores de gestión. Por jurisdicción. Año 2007.

Jurisdicción	Variación 1994-2007	Alumnos	Alumnos / Población 3 a 5 años ⁽¹⁾ (%)	Alumnos por sección	Alumnos por Cargo ⁽²⁾
Catamarca	Mayor a 60%	12.747	51,1	20	15
Salta		36.519	45,6	20	20
Misiones		34.814	47,1	19	19
Chubut	Entre 50% y 60%	18.125	71,5	18	10
Chaco		34.793	52,1	22	18
La Rioja		13.778	70,4	19	16
Jujuy		21.300	49,8	20	17
Corrientes		34.750	56,5	19	19
Formosa		17.715	49,9	20	15
San Luis		15.010	57,3	21	12
Santiago del Estero	Entre 30% y 50%	32.862	64,5	21	15
Tucumán		40.312	47,4	23	20
San Juan		19.998	49,6	22	21
Córdoba		104.516	67,6	21	20
Entre Ríos		40.272	58,7	17	19
Tierra del Fuego		5.832	79,8	20	9
Buenos Aires		582.116	78,9	26	15
Neuquén	Menor a 30%	18.218	60,1	19	11
Santa Cruz		9.754	73,5	21	9
Río Negro		20.948	65,3	20	11
Mendoza		44.287	48,0	20	19
Santa Fe		105.566	69,5	21	16
Ciudad de Buenos Aires		93.603	81,2	22	10
La Pampa		7.074	43,1	18	14
Total País		1.364.909	66,0	22	15

(1) La población se proyectó sobre la base de INDEC (2005).

(2) Los cargos incluyen las horas cátedra convertidas a cargos equivalentes según la relación 1:15.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de la Nación.

El **Cuadro 1** también presenta dos indicadores relacionados con la oferta educativa en la educación inicial: los alumnos por sección y los alumnos por cargo. En el primer caso no se observa una gran dispersión, todas las jurisdicciones se encuentran en un rango de 17 a 23 alumnos, con la excepción de la provincia de Buenos Aires, donde la sección promedio es de 26 niños¹¹. En el extremo superior de la distribución, parece existir alguna relación entre la densidad poblacional y este indicador, ya que las tres jurisdicciones con mayor densidad: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tucumán y provincia de Buenos Aires, son a su vez las jurisdicciones con mayor cantidad de alumnos por sección. Sin embargo, esta relación se debilita para el resto de las jurisdicciones. En cuanto al segundo indicador, los alumnos por cargo, se observa una notable dispersión entre jurisdicciones, aunque esta situación no puede

¹¹ La educación en la provincia de Buenos Aires ha sufrido en los últimos años un marcado deterioro, lo cual se ha reflejado en sus principales indicadores educativos. Este proceso tiene una estrecha relación con la situación fiscal de la provincia y su capacidad para financiar el sistema educativo. Para un análisis del caso, ver Rivas (2008).

ser analizada linealmente dado que el indicador está influenciado, entre otras dimensiones, por las modalidades institucionales que adopta la educación inicial en cada jurisdicción.

El rol de la educación de gestión privada

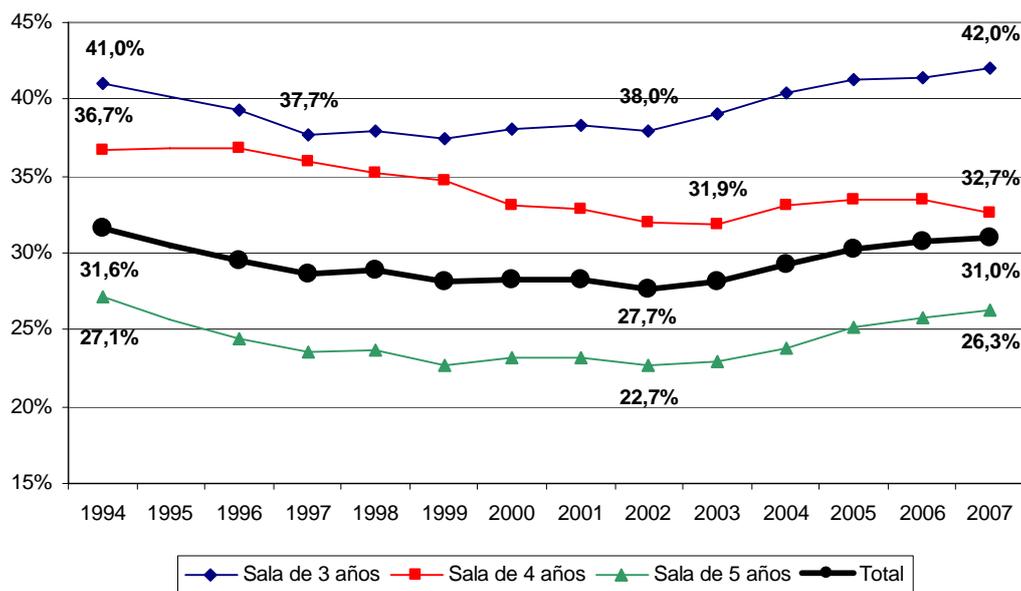
La educación de gestión privada tiene una participación destacada en la conformación del sistema de educación inicial: en 2007 aproximadamente 423.000 niños asistían a jardines de infantes del sector privado, lo que representaba 31% del total. En este nivel educativo, la participación del sector privado es mayor que en la educación primaria y secundaria, donde los porcentajes son de 23% y 25% respectivamente. Al interior del nivel, la presencia de matrícula del sector privado disminuye a medida que se avanza a salas superiores, la sala de tres años cuenta con 42% de alumnos en establecimientos de gestión privada, la sala de cuatro con 33%, y finalmente la sala de cinco años con 26%. Nótese que incluso en este último año del nivel, de carácter obligatorio y con una cobertura cercana a la universalidad, la participación del sector privado es todavía mayor que en el siguiente nivel educativo.

El sector privado en la educación inicial no ha tenido una participación estable durante los últimos años, y las tendencias han sido particulares en las diferentes salas. El **Gráfico 7** presenta el porcentaje de matrícula en jardines de infantes del sector de gestión privada para el periodo 1994-2007. Allí se observa, en primer lugar, la evolución del indicador para el total del nivel (la línea oscura de mayor trazo), donde los dos extremos del periodo considerado presentan un valor similar, pero en su evolución se verifica una caída y recuperación. La participación del sector privado disminuyó durante la segunda mitad de los años 90 hasta alcanzar un mínimo en el año 2002 (27%), luego del cual mostró una rápida recuperación hasta posicionarse nuevamente en un valor cercano a 31%¹². El primer movimiento no está originado en una disminución de la matrícula en el sector privado, al contrario, ésta ha crecido durante todo el período, pero el crecimiento de la educación inicial de gestión pública durante esos primeros años ha sido relativamente mayor. En la etapa de recuperación, nuevamente, la educación de ambos tipos de gestión continuó creciendo pero se modificó el ritmo de crecimiento de cada sector.

Analizando la situación por sala, se observa en todos los casos una caída significativa durante los primeros años del periodo. Sin embargo, antes de terminar la década del 90 las salas de tres y cinco años se habían estabilizado (en 1999 la sala de cinco años y en 1997 la sala de tres), situación que se mantuvo en ambos casos hasta el año 2002 cuando comenzó la recuperación. Por su parte, la educación privada en la sala de cuatro años continuó disminuyendo su participación hasta el año 2003, y aunque tuvo luego una recuperación, no logró consolidarse. La diferente evolución de la sala de cuatro años se debe en parte a que esta sala fue la de mayor expansión durante todo el período, con la inclusión de aproximadamente 175.000 niños, de los cuales 74% lo hizo en establecimientos de gestión estatal.

¹² Respecto del comportamiento histórico del sector privado en la educación inicial, en el año 1980 la participación del sector era de 31,7% (datos históricos del Centro Nacional de Estadísticas de la Educación).

Gráfico N°7: Porcentaje de matrícula del sector de gestión privada en jardines de infantes. Total nacional. Años 1994-2007.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de la Nación

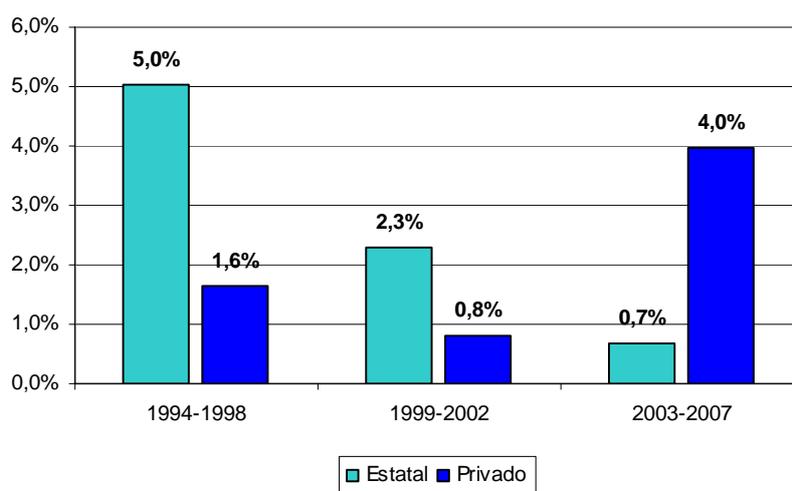
Para aportar a la comprensión de estas dinámicas, es importante analizar el crecimiento de la matrícula en la educación de gestión estatal y privada en relación con las políticas educativas vigentes y el contexto económico del país. Para ello, se seleccionaron tres períodos: 1994-1998, el quinquenio posterior a la sanción de la Ley Federal de Educación, que había declarado obligatoria la sala de cinco años, y durante el cual la economía argentina se encontraba en expansión; 1999-2002, el periodo de recesión económica que culminó en la gran crisis argentina de principios de siglo; y 2003-2007, los años de la reciente recuperación económica con altas tasas de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI).

El **Gráfico 8** presenta la tasa de crecimiento anual de la matrícula en la educación de gestión estatal y privada para los tres periodos mencionados. Allí se observa que la educación de gestión estatal se expandió fuertemente durante el primer período, lo cual refleja un importante esfuerzo por incluir a niños en el ciclo obligatorio del nivel. Durante estos años se incorporaron en el sector estatal aproximadamente 92.000 niños a la sala de cinco años, mientras sólo 1.500 lo hicieron en el sector privado. También se verificó un crecimiento importante de la sala de tres y cuatro años en el sector estatal, con aproximadamente 27.000 y 29.000 nuevos alumnos respectivamente, que tuvo un impacto relativo mayor en la sala de tres, que contaba con una menor matrícula. La expansión del sector privado en ese período fue significativamente menor y estuvo concentrada mayormente en las salas no obligatorias.

Durante el segundo periodo, junto con el empeoramiento del contexto económico, se redujo sensiblemente el crecimiento de la matrícula en ambos sectores de gestión: las tasas de crecimiento cayeron a la mitad con respecto a las verificadas en el periodo anterior. La mayor expansión durante esos años se verificó en la sala de cuatro años del sector de gestión estatal, con 45.000 nuevos alumnos, mientras la sala de cinco años sólo incorporó 23.000 niños. Es comprensible este corrimiento hacia las salas de menor edad, dado que el nivel de cobertura alcanzado en la sala de cinco años ya era importante para ese entonces. El sector privado continuó incorporando niños en las salas no obligatorias e incluso disminuyó la matrícula en la sala de cinco años.

Finalmente, en el periodo reciente las tendencias de crecimiento se invirtieron, reduciendo abruptamente su expansión el sector de gestión estatal y adquiriendo protagonismo el de gestión privada. Sin embargo, la disminución del sector estatal se debe fundamentalmente a una contracción en la sala de cinco años, que perdió 37.000 alumnos en el periodo, ya que las salas de tres y cuatro años continuaron creciendo a las mismas tasas que el periodo anterior. Por su parte, el sector de gestión privada tuvo la mayor expansión de todo el periodo analizado, que incluyó a la sala obligatoria. Este último fenómeno, sumado a los altos niveles de cobertura en la sala de cinco años, puede estar evidenciando un cierto pasaje de alumnos desde el sector estatal.

Gráfico N°8: Tasa de crecimiento anual de la matrícula en jardines de infantes por sector de gestión. Total nacional. Años 1994-2007.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación de la Nación.

1.3 La organización institucional de la educación inicial

En el sistema educativo argentino, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen amplias facultades para determinar la organización de las instituciones de educación inicial, en cuanto a la cantidad de secciones, extensión de la jornada y servicios complementarios (salud y alimentación).

Una característica central de los jardines de infantes es su dependencia institucional. Básicamente existen dos modalidades: los jardines independientes y los jardines anexos a escuelas primarias¹³. Los primeros cuentan con dirección y edificio propio, mientras que en los anexos la conducción está a cargo del director de primaria, es decir, no cuentan con dirección propia del nivel. Del total de jardines, aproximadamente 55% funciona en forma independiente mientras que 45% corresponde a un anexo de un establecimiento de educación primaria. Este comportamiento es similar para la educación de gestión estatal y privada (DiNIECE, 2007).

Otra característica importante en la organización de la educación inicial es la existencia de secciones múltiples, que son aquellas salas a las que asisten niños de diferentes edades, a

¹³ Dentro de los jardines independientes, también existe una modalidad particular: los jardines nucleados. Este caso implica la existencia de una sede, donde funciona la dirección y se realizan las tareas de gestión, y una o más sedes dependientes de la central, donde se imparten clases. Habitualmente pertenecen al sector de gestión estatal y tienen mayor presencia en el ámbito rural.

diferencia de las salas independientes a las que sólo asisten niños de la misma edad. Cuando en las secciones múltiples se incluyen niños del nivel inicial y del nivel primario se denominan secciones multinivel. Las secciones independientes son las más extendidas, con 83% del total, luego las secciones múltiples representan 13% y las secciones multinivel, 4%. La mayor concentración de secciones múltiples y multinivel se da en el ámbito rural, donde la densidad poblacional es menor y la oferta es reducida¹⁴.

¹⁴ Datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento Anual 2007.

2. El financiamiento de la educación inicial

2.1 La organización federal del financiamiento educativo¹⁵

El sistema educativo no universitario en la Argentina está descentralizado, en consonancia con el carácter federal de su organización política. La educación básica, que abarca los niveles inicial, primario y secundario, es responsabilidad de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tienen a su cargo la organización, administración y financiamiento de la oferta educativa. Este esquema federal de la educación se terminó de configurar en los años 90 con la transferencia de escuelas secundarias nacionales y los institutos de formación docente a las jurisdicciones provinciales¹⁶.

Respecto de la estructura del financiamiento público de la educación, éste se conforma del aporte concurrente de los diferentes niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. El nivel municipal tiene una participación marginal, con lo cual las principales fuentes públicas de financiamiento son los recursos nacionales y los recursos de los gobiernos provinciales. Asimismo, la participación de cada uno se ha ido modificando en el tiempo como respuesta a diferentes coyunturas económicas y a la implementación de distintas políticas educativas.

En los últimos años, y en especial con la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo de 2006, el Gobierno nacional ha incrementado levemente su participación. En 2007, último año con información oficial disponible, 72% de los recursos de la educación fueron provistos por las provincias y 28% fue financiado por la Nación. La tendencia hacia el año 2010 indica que la distribución sería de 70% y 30% respectivamente¹⁷.

Más allá de la diferente participación en la cantidad de recursos aportados, existe cierta distribución de responsabilidades en el financiamiento. Luego de la transferencia de los servicios en los años 90, el Gobierno nacional mantuvo bajo su órbita la educación universitaria y el sostenimiento del sistema científico-tecnológico, así como el liderazgo y financiamiento de algunas dimensiones estratégicas de la política educativa, como la capacitación docente, los programas compensatorios, la infraestructura escolar y, a partir de 1999, los aportes nacionales al salario de los docentes¹⁸.

Por su parte, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encargan del financiamiento de la educación básica y superior no universitaria, lo que implica principalmente los sueldos docentes (tanto los del sector de gestión estatal como los del sector privado subvencionado), los sueldos del personal de apoyo, el mantenimiento de las escuelas, y un conjunto de servicios y materiales escolares. Otras acciones relacionadas con el sector

¹⁵ Este apartado provee una descripción general de la estructura del financiamiento educativo en Argentina y sus implicancias para la educación inicial. Para un análisis amplio se recomienda consultar las publicaciones del Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo de Fundación CIPPEC, disponibles en www.cippec.org/mlfe. También puede consultarse Morduchowicz (2002).

¹⁶ El proceso de descentralización educativa se había iniciado sobre el final de la década del 70 con la transferencia de escuelas primarias nacionales a las jurisdicciones.

¹⁷ Los porcentajes se refieren al presupuesto educativo consolidado. En el caso del financiamiento del Gobierno nacional, se incluyen las erogaciones correspondientes a la educación universitaria y al sistema científico-tecnológico.

¹⁸ En el año 1999 se creó el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) que implicó un nuevo rol del estado nacional en el financiamiento educativo. Luego, a partir del año 2005, en el marco de una política del Ministerio de Educación de garantizar un salario mínimo para todos los docentes del país, el Gobierno nacional incorporó un nuevo aporte a las provincias para el financiamiento de salarios docentes, que luego fue institucionalizado en 2006 por la Ley de Financiamiento Educativo, bajo el nombre de Programa Nacional de Compensación Salarial Docente. Actualmente, los aportes nacionales correspondientes a estos fondos, ocupan el 16,6% del presupuesto del Ministerio de Educación.

educativo que tradicionalmente han sido financiadas por los gobiernos provinciales han sido los comedores escolares y el transporte escolar.

De esta descripción general se desprende que el financiamiento de la educación inicial en la Argentina es principalmente de origen provincial. Los recursos del Gobierno nacional para este nivel están representados por los aportes al salario docente (que difieren entre provincias, pero al interior de cada una los aportes son uniformes para todos los docentes y en todos los niveles), el financiamiento de obras de infraestructura para la ampliación de la oferta y la distribución de algunos recursos específicos (bibliotecas, materiales, etc.). Estos últimos, en general, son enviados en forma directa a las escuelas. En cambio, los aportes salariales y para infraestructura son transferidos a los gobiernos provinciales, por lo cual también forman parte de sus presupuestos¹⁹.

Dada la relevancia del nivel provincial en el financiamiento de la educación inicial, el presente informe estará concentrado en este nivel de gobierno.

2.2 Inversión en educación inicial

El propósito de este capítulo es analizar la inversión en educación inicial en el nivel provincial, con el fin de examinar tanto su evolución reciente como la situación relativa de las distintas jurisdicciones. Sin embargo, existen limitaciones en la disponibilidad de información que puede ser utilizada con tales propósitos. En primer lugar, son escasas las jurisdicciones que presentan en sus presupuestos una desagregación tal que permita identificar la educación inicial. Por otra parte, aún en aquellas jurisdicciones donde esto sí ocurre, existen limitaciones para la comparación de los datos debido a los diferentes criterios metodológicos en la construcción de la información.

Ante estas dificultades, que se repite para otros niveles educativos y dimensiones del presupuesto, la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo (CGECSE) del Ministerio de Educación de la Nación recaba información directa de las jurisdicciones sobre presupuesto educativo ejecutado, a partir de los cuales construye un conjunto de datos e indicadores comparables. Entre otras series, la CGECSE difunde anualmente una distribución del gasto por nivel educativo, aunque en el caso de la educación inicial sólo presenta la información para 11 jurisdicciones.

El **Cuadro 2** agrupa a las jurisdicciones según la existencia o no de una desagregación del gasto en educación inicial: 13 provincias no tienen esta información sino una categoría general llamada “Nivel Elemental”, que incluye a la educación inicial y primaria; una jurisdicción cuenta con la información desagregada sólo para 2006 (el último año disponible); y las 10 jurisdicciones restantes disponen de la información desagregada para un periodo de cinco o seis años.

¹⁹ En el caso de las transferencias, los recursos son contabilizados tanto en el presupuesto nacional como en los presupuestos provinciales. Cuando se analiza el financiamiento total es necesario realizar un ejercicio de consolidación. Para mayor información sobre la conformación de los presupuestos educativos provinciales y las fuentes de recursos ver Mezzadra y Vera (2005).

Cuadro Nº2: Jurisdicciones que cuentan con información desagregada de la inversión en educación inicial en las series de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo. Año 2006.

Buenos Aires Catamarca Chaco Ciudad de Buenos Aires Corrientes Formosa Neuquén Río Negro Santa Cruz Santiago del Estero La Rioja*	Cuentan con información desagregada de educación inicial	Chubut Córdoba Entre Ríos** Jujuy La Pampa Mendoza Misiones Salta San Juan San Luis Santa Fe Tierra del Fuego Tucumán	No cuentan con información desagregada de educación inicial
---	--	---	---

* La identificación de la inversión en educación inicial sólo se encuentra disponible para el año 2006, último periodo con información oficial.

** A partir del presupuesto 2007 comenzó a desagregarse la información sobre gasto destinado a educación inicial, pero esto aún no se refleja en las series de la CGECSE.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación de la Nación.

Dada la disponibilidad de información en la CGECSE, en este apartado se realizará un análisis comparado del financiamiento educativo de la educación inicial en nueve jurisdicciones del primer grupo. Se excluyen la provincia de La Rioja, por contar con datos sólo para el último año, y Corrientes, que registra un valor muy bajo de inversión en educación inicial a pesar de la importancia del nivel en términos de la oferta educativa, lo que hace suponer un problema de clasificación en su información presupuestaria. Las jurisdicciones seleccionadas, Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Formosa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Santiago del Estero, representan en conjunto 60% de la matrícula de educación inicial del país.

Tendencias en la inversión en educación inicial del sector estatal²⁰

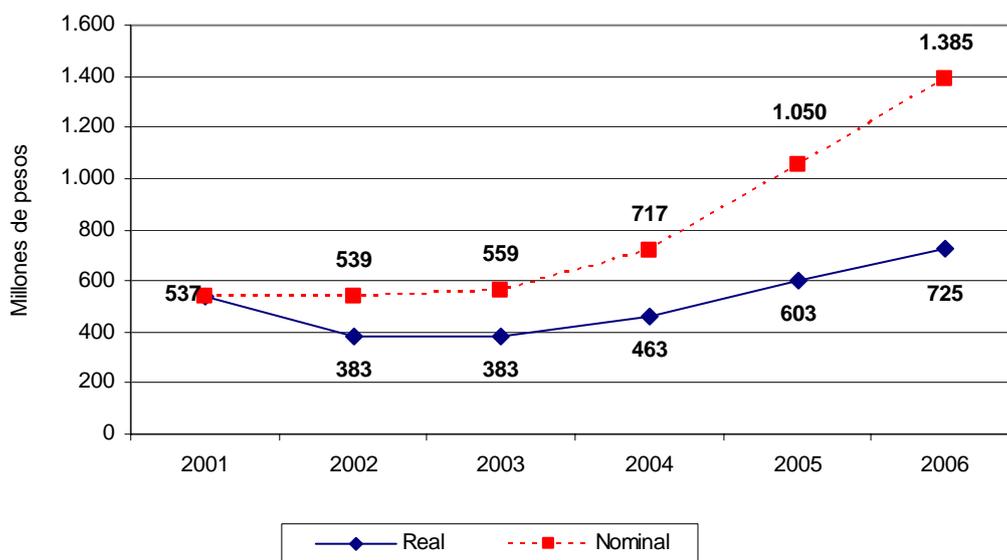
La inversión provincial en educación inicial ha tenido una notable expansión a partir del año 2003, evidenciando un crecimiento tanto en términos nominales como reales²¹. El **Gráfico 9** expone esta evolución considerando la inversión conjunta de las jurisdicciones seleccionadas. Allí se observa que el año 2002 ha sido clave en el comportamiento de la inversión educativa, dado que aún cuando los recursos destinados a la educación inicial se mantuvieron estables en

²⁰ La presentación de gasto educativo por nivel que realiza la CGECSE incluye una porción del gasto categorizada como "Sin discriminar". Esto sucede porque en los presupuestos educativos existen erogaciones que no son fácilmente asignables a un nivel en particular, por ejemplo los gastos de administración central o algunas obras de infraestructura. En este informe se ha imputado a la inversión en educación inicial una parte del gasto sin discriminar en función de la participación de los alumnos del nivel en la matrícula total. Otra aclaración metodológica importante es que se ha tenido en cuenta solamente la inversión en establecimientos de gestión estatal, ya que las transferencias a las escuelas de gestión privada no se encuentran desagregadas por nivel. En el año 2006, el 13,6% de los presupuestos educativos provinciales fueron destinados a financiar la educación de gestión privada en todos los niveles educativos.

²¹ La diferencia entre la expresión nominal y real de la inversión es que la última tiene en cuenta el efecto de la inflación. Los valores nominales expresan el poder de compra del año al que pertenecen, por lo cual en un contexto inflacionario pierde sentido la comparación intertemporal. En cambio, los valores reales están expresados en el valor de la moneda de un año determinado (seleccionado como año base), con lo cual no están afectados por la inflación y la comparación es posible.

términos nominales (la línea punteada), la tasa de inflación registrada de 41% produjo una fuerte reducción de la inversión real (la línea continua). Luego de esta caída, a partir del año 2004 comenzó a recuperarse el financiamiento del nivel, consiguiendo en 2005 superar los valores registrados en el año 2001. En conjunto, en el período 2001-2006 se produjo un aumento de la inversión en el nivel inicial de 160% en términos nominales y de 35% en términos reales²².

Gráfico N°9: Inversión en educación inicial del sector estatal. Total de jurisdicciones seleccionadas. Años 2001-2006. Valores nominales (millones de pesos corrientes) y reales (millones de pesos de 2001).



Nota: La inversión educativa de Santa Cruz y Formosa en el año 2001 fueron estimadas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo - Ministerio de Educación de la Nación, e INDEC.

La variación de la inversión real no fue uniforme entre las jurisdicciones, aunque en todos los casos la evolución ha sido positiva. En el **Cuadro 3** puede observarse el crecimiento de la inversión en términos reales en la educación inicial para cada una de las jurisdicciones seleccionadas, junto con un conjunto de variables que permiten contextualizar esta evolución: la variación de la matrícula, de la cantidad de cargos docentes del sector de gestión estatal y de los salarios reales entre los años 2001 y 2006.

Si se excluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (que tiene una situación particular) la variación de la inversión real está estrechamente relacionada con el aumento de la matrícula y de los cargos docentes, es decir, con la expansión de la oferta escolar²³. Esto puede comprobarse a partir del coeficiente de correlación lineal entre la inversión educativa y la matrícula en el sector estatal, que fue de 0,52 durante el período, y con la cantidad de cargos docentes, que fue de 0,41.

²² Este comportamiento en la inversión (una caída en términos reales en 2002 y una posterior recuperación que se prolonga hasta la actualidad) se ha manifestado con diferentes intensidades en todos los niveles educativos.

²³ En la Ciudad de Buenos Aires se produjo un importante aumento de la inversión real en el nivel, pero este crecimiento no está relacionado con ninguna de las variables presentes en el cuadro sino al aumento de la matrícula que asiste a escuelas de gestión estatal de jornada completa, que pasó de representar el 25% en 2001 al 33% en 2006. La participación de la matrícula estatal en escuelas de jornada completa es marginal para el resto de las provincias, con excepción de Chaco que representa cerca del 5% pero se ha mantenido estable en el período.

Respecto de los salarios docentes, no existe una correlación significativa entre la variación de la inversión y la variación de los salarios reales. Sin embargo, esta última variable sí ayuda a entender particularidades de algunas jurisdicciones. Por ejemplo, la provincia de Santiago del Estero a pesar de haber tenido el mayor aumento en la matrícula estatal y ser la segunda jurisdicción que más aumentó la cantidad de cargos docentes, se encuentra cuarta en términos del aumento de la inversión educativa por ser la jurisdicción que más disminuyó los salarios reales en el período.

Cuadro Nº3: Variación de la inversión real en educación inicial, matrícula, cargos docentes y salario real en el sector estatal. Jurisdicciones seleccionadas. Años 2001-2006.

Jurisdicción	Var. de la inversión real en Nivel Inicial 2001*-2006	Var. de la matrícula estatal 2001-2006	Var. cargos docentes en el sector estatal 2001-2006	Var. salario real 2001-2006
	%	%	%	%
Ciudad de Buenos Aires	62,2	-4,3	2,0	8,6
Catamarca	55,7	12,8	17,1	3,2
Río Negro	46,8	5,5	35,9	12,7
Santiago del Estero	45,1	15,9	33,8	-8,0
Neuquén	37,7	-0,1	16,2	-1,3
Chaco	37,4	9,5	12,6	17,6
Buenos Aires	29,7	-0,6	8,7	4,4
Formosa	17,2	8,0	26,9	6,3
Santa Cruz	15,0	1,5	6,0	0,5

* En el año 2001 los valores de inversión educativa para Santa Cruz y Formosa fueron estimados.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) y Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo - Ministerio de Educación de la Nación, e INDEC.

La evolución de la inversión real es un indicador importante para analizar la situación de la educación inicial ya que permite conocer si los recursos destinados a sostener la oferta educativa en este nivel han mantenido su valor en el tiempo, han crecido o han disminuido. Sin embargo, en general existe una tendencia a que el signo de estas variaciones sea uniforme para todo el sistema educativo, es decir, que la inversión en educación inicial se mueva junto con la inversión educativa total.

Una manera de analizar la importancia de la educación inicial dentro de las políticas educativas es observar su participación en la inversión educativa total. En el caso de las jurisdicciones seleccionadas esta participación ha sido en promedio de 9,2% durante el periodo 2001-2006. El **Gráfico 10** presenta la evolución de la relación entre la inversión educativa en el nivel inicial y el total invertido en educación; allí es posible comprobar que la importancia relativa de la educación inicial ha aumentado casi todos los años partiendo, de una participación de 8,8% en la inversión educativa total en 2001 hasta alcanzar 9,7% en el año 2006.

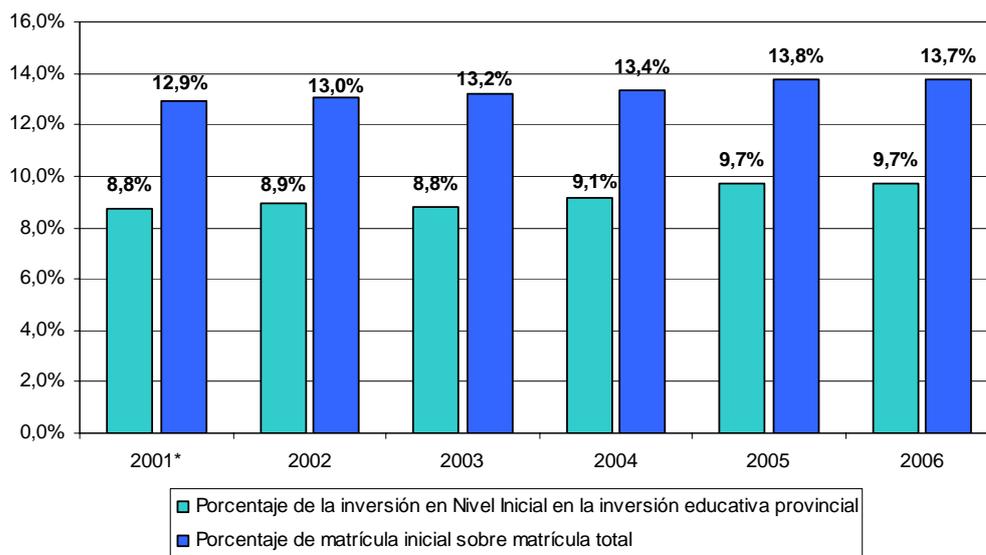
Por otra parte, el crecimiento de la inversión puede estar relacionado tanto con el crecimiento de la matrícula, en la medida en que es necesario ampliar la oferta educativa, como a un mayor nivel de inversión en la oferta actual, por ejemplo reduciendo el tamaño de las salas, incrementando los salarios o mejorando la infraestructura edilicia. Para explorar el origen del crecimiento de la inversión es necesario entonces tomar en consideración cómo ha variado la matrícula del nivel y su participación en términos del total de alumnos del sistema.

En los años analizados se verificó un aumento relativo de la matrícula del nivel inicial, aunque este crecimiento ha estado motivado principalmente por la evolución del sector de gestión privada. Entre 2001 y 2006, la matrícula en la educación inicial de las 9 jurisdicciones consideradas creció 5% (38 mil alumnos más), que es consecuencia de un aumento de la

matrícula en el sector de gestión privada de 13%, mientras en el sector de gestión estatal creció sólo 1%.

En conjunto, en el año 2001 la matrícula del nivel inicial de gestión estatal de las provincias seleccionadas representaba 12,9% de la matrícula total (que incluye los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario) y hacia el año 2006 había aumentado levemente hasta alcanzar 13,7% del total. Esta evolución ha sido consistente con el aumento de la proporción del gasto presupuestario total destinado al nivel.

Gráfico N°10: Inversión en educación inicial como porcentaje de la inversión educativa provincial y matrícula de educación inicial como porcentaje de la matrícula total, en el sector estatal. Total de jurisdicciones seleccionadas. Años 2001-2006.



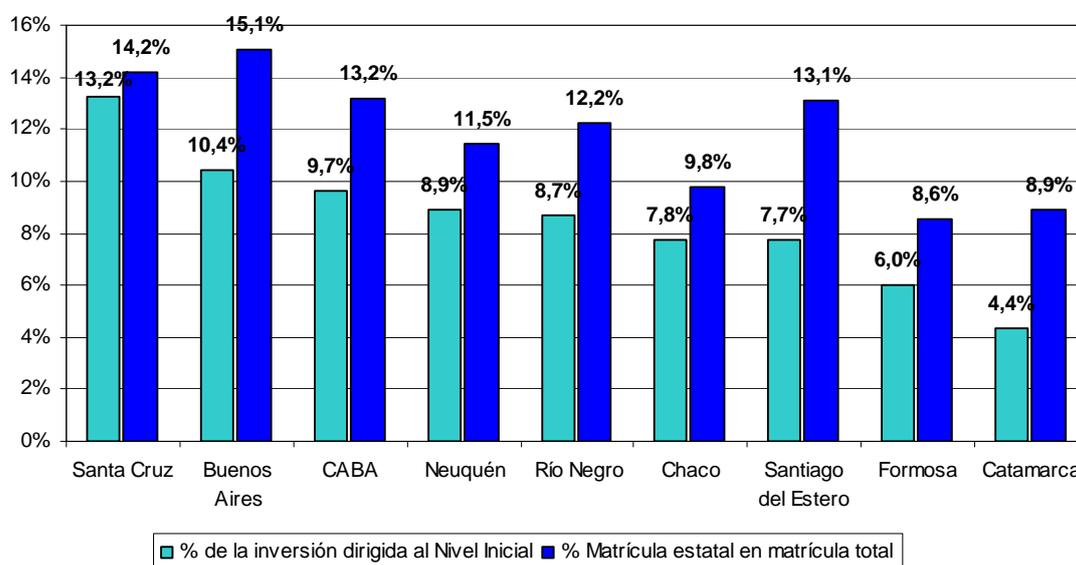
*En el año 2001 no se considera a Formosa y Santa Cruz.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) y Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo - Ministerio de Educación de la Nación.

Analizando el comportamiento de la inversión en educación inicial entre las jurisdicciones, se encuentra que el peso relativo del nivel en el presupuesto educativo provincial marca grandes disparidades, y en general está relacionado con la participación de la matrícula del nivel en el total de alumnos. Esto puede advertirse en el **Gráfico 11** que muestra ambos indicadores para el conjunto de jurisdicciones seleccionadas. En el año 2006, las cuatro provincias que realizaron una menor inversión relativa en la educación inicial pertenecen al norte argentino, que en promedio destinaron 6,5% de su presupuesto educativo a la educación inicial y la matrícula del nivel representaba 10,1%; mientras que las cinco jurisdicciones que realizaron la mayor inversión en el nivel pertenecen a la región patagónica y central, el promedio de inversión dedicado a la educación inicial fue de 10,2% de la inversión educativa total y la participación de la matrícula correspondiente alcanzaba 13,2%²⁴.

²⁴ Debe tomarse en consideración que las provincias del norte tienen una mayor proporción de su población bajo la línea de pobreza y cuentan con tasas de escolarización menores a las del centro del país y la región patagónica.

Gráfico N°11: Inversión en educación inicial como porcentaje de la inversión educativa provincial y matrícula de educación inicial como porcentaje de la matrícula total en el sector estatal. Jurisdicciones seleccionadas. Año 2006.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) y Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo - Ministerio de Educación de la Nación.

Por su parte, la evolución de la inversión en la educación inicial como porcentaje del total fue muy dispar entre las jurisdicciones, sin embargo en todas las provincias se produjo un aumento entre 2002 y 2006, con la única excepción de Chaco. La jurisdicción en la cual hubo mayor aumento de la participación relativa del nivel fue la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (60%), seguida por Santiago del Estero (18%) y Santa Cruz (16%). Cuando se analiza el promedio de las provincias se observa un crecimiento de 13% para todo el período²⁵.

Inversión por alumno

La inversión por alumno estatal es un indicador clave del financiamiento educativo. Al relacionar la inversión pública destinada a la educación inicial y la matrícula del sector estatal correspondiente al nivel, el indicador dimensiona cuánto dinero se invierte anualmente en cada uno de los alumnos, que son los destinatarios finales de la inversión educativa. En el nivel inicial, entre 2001 y 2006 la inversión por alumno aumentó en promedio 155% en términos nominales, pero cuando se considera el efecto de la inflación se comprueba que el aumento fue de 33,5% en términos reales. El **Cuadro 4** muestra la evolución de ambas variables: puede observarse que a pesar de los aumentos constantes en la inversión nominal por alumno a partir del año 2002, sólo en 2005 se recuperaron y sobrepasaron los niveles de inversión real por alumno del año 2001.

²⁵ En el caso de La Rioja, que sólo cuenta con información desagregada para el año 2006, la inversión en educación inicial representaba el 5,1% de la inversión educativa total.

Cuadro N°4: Inversión por alumno de educación inicial del sector estatal. Total de jurisdicciones seleccionadas. Años 2001-2006. Valores nominales (pesos corrientes) y reales (pesos de 2001).

AÑO	Inversión nominal por alumno (\$ corrientes)	Inversión real por alumno (\$ de 2001)
2001	1.035,7	1.035,7
2002	1.026,9	728,8
2003	1.077,4	737,3
2004	1.366,1	881,2
2005	1.984,8	1.140,1
2006	2.643,3	1.382,8

Nota: Los valores de inversión educativa de Santa Cruz y Formosa para el año 2001 fueron estimados.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo - Ministerio de Educación de la Nación, e INDEC.

En cuanto a los comportamientos regionales, en la inversión por alumno de educación inicial del sector estatal también se verifica que las provincias del norte mantienen una inversión inferior a las provincias de la región patagónica y central. La disparidad entre jurisdicciones es considerable: mientras que en Santiago del Estero se invirtieron \$1.416 por alumno de educación inicial del sector estatal en el año 2006, en Santa Cruz se alcanzaron los \$5.028, es decir tres veces y media la inversión de la primera. Cuando se consideran todos los niveles educativos (inicial, primario, secundario y superior no universitario) en estas nueve jurisdicciones, la diferencia entre la que mayor y menor inversión por alumno realiza es más reducida: mientras que Formosa invierte \$1.996 por alumno estatal, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destina \$4.972, es decir dos veces y media más.

Las profundas inequidades registradas en la inversión por alumno están estrechamente relacionadas con la desigual distribución de recursos fiscales entre las jurisdicciones provinciales, lo cual provoca una igualmente desigual inversión educativa. Este es un problema estructural del financiamiento educativo en la Argentina, y su origen está relacionado con la injusta distribución de recursos del sistema de coparticipación federal de impuestos²⁶.

Una dimensión fundamental del análisis del financiamiento educativo es la comparación de la inversión por alumno entre los diferentes niveles. En el caso de la educación inicial resulta importante su comparación con la educación primaria. En este sentido, entre las jurisdicciones seleccionadas se encuentra que la inversión en el nivel primario, con excepción de Neuquén, es mayor en todos los casos. En el **Cuadro 5** puede observarse que en 2006 se invirtieron en promedio \$2.900 por alumno estatal de nivel inicial, mientras en el nivel primario se destinaron \$3.500, siendo la diferencia porcentual promedio de 28,5% a favor de este último.

²⁶ Para un análisis de los efectos de la coparticipación federal de impuestos en la equidad educativa ver Mezzadra y Rivas (2005).

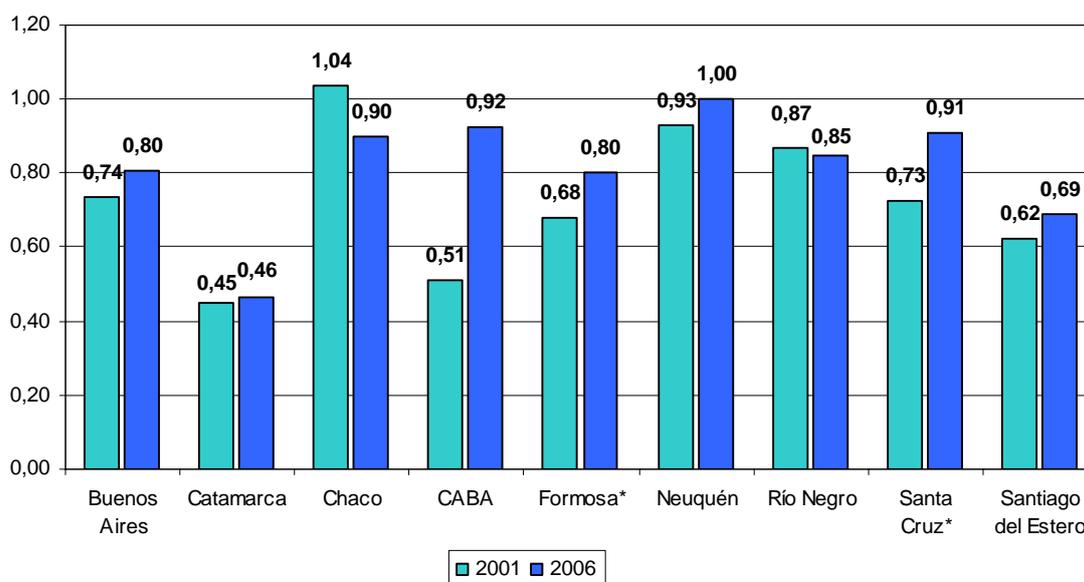
Cuadro N°5: Inversión por alumno del sector estatal en educación inicial y educación primaria. Jurisdicciones seleccionadas. Año 2006. En pesos corrientes.

Jurisdicción	Inversión por alumno estatal Nivel Inicial	Inversión por alumno estatal Nivel Primario	Relación Primario / Inicial (%)
Santa Cruz	5.028	5.532	10,0
Ciudad de Buenos Aires	4.809	5.202	8,2
Neuquén	4.123	4.111	-0,3
Río Negro	2.787	3.291	18,1
Buenos Aires	2.473	3.073	24,3
Chaco	2.047	2.278	11,3
Catamarca	1.885	4.055	115,2
Formosa	1.529	1.904	24,5
Santiago del Estero	1.416	2.055	45,1
Promedio	2.900	3.500	28,5
Coefficiente de Variación	0,48	0,38	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo - Ministerio de Educación de la Nación.

En el período analizado, la inversión por alumno estatal de nivel inicial tuvo un crecimiento superior al verificado en el nivel primario en la mayoría de las jurisdicciones, es decir que la brecha en términos de inversión por alumno entre los dos niveles se ha reducido. El **Gráfico 12** muestra la relación entre la inversión por alumno de nivel inicial y la inversión por alumno en la educación primaria, en ambos casos del sector estatal, para los años 2001 y 2006. En siete provincias aumentó el gasto por alumno de nivel inicial con respecto al nivel primario, mientras que esto no se cumplió en los casos de Chaco y Río Negro.

Gráfico N°12: Inversión por alumno de educación inicial en relación con la inversión por alumno de educación primaria en el sector estatal. Jurisdicciones seleccionadas. Años 2001–2006.



* En el año 2001 los valores de inversión educativa tomados para Santa Cruz y Formosa fueron estimados.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo - Ministerio de Educación de la Nación.

El comportamiento de un gasto por alumno estatal en el nivel inicial menor al correspondiente al nivel primario no encuentra una explicación inmediata. Sin embargo, existen aspectos metodológicos en la confección de los presupuestos y algunas dimensiones estructurales de la oferta educativa que explican en parte estas diferencias.

En lo que respecta a la confección de los presupuestos, se presentan problemas metodológicos al momento de imputar los gastos a los diferentes niveles educativos que tienden a subestimar la inversión en la educación inicial. Un problema específico en la asignación presupuestaria radica en la dificultad de identificar todos los gastos dirigidos exclusivamente a la educación inicial, dado que muchas unidades del nivel se encuentran integradas a escuelas primarias²⁷. Así, el personal directivo cumple funciones en ambos niveles al tiempo que se comparten la infraestructura, servicios, materiales y personal general del establecimiento. En la práctica, estos gastos comunes tienden a imputarse al nivel primario²⁸.

El segundo argumento para justificar la diferencia en la inversión por alumno estatal de nivel inicial con respecto al primario surge de la constatación de un conjunto de variables que configuran estructuras diferenciadas en la oferta educativa de ambos niveles. Aunque ninguna de estas variables por separado pareciera tener un impacto significativo en el costo diferencial, todas tienden a favorecer un mayor costo en el nivel primario. El **Cuadro 6** presenta estos indicadores para el sector de gestión estatal correspondientes al año 2006: cantidad de cargos de apoyo sobre cargos totales, antigüedad docente y alumnos por cargo docente.

En primer lugar, se observa una marcada diferencia en la cantidad de cargos de apoyo sobre cargos docentes totales, en el nivel inicial representan 12,5% mientras que en el primario 5%. Dado que el pago de salarios al personal de apoyo en algunos casos tiende a ser menor al de docentes frente a alumnos y directivos, la mayor proporción de personal de apoyo en el nivel bajaría relativamente los costos²⁹. Por otro lado, se verifica que el personal del nivel primario tiene en promedio mayor antigüedad que en el nivel inicial: mientras que en el primero 36% del personal tiene hasta 10 años de antigüedad, en el nivel inicial representa 40%. Por último, en promedio el nivel inicial tiene más alumnos por cargo docente que el nivel primario, lo cual se cumple en siete de las nueve provincias consideradas. En resumen, en el nivel inicial en relación al primario hay menos cantidad de docentes por cada alumno y el pago de salarios de estos docentes es menor dado que poseen en promedio menos años de antigüedad y una mayor proporción corresponde a personal de apoyo.

²⁷ En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, alrededor del 18% de las unidades educativas de nivel inicial pertenecen a zonas de escasa población en las cuales los jardines de infantes son anexos de la escuela primaria.

²⁸ Esta presunción fue confirmada por funcionarios de nivel inicial y de áreas de presupuesto de los ministerios de educación provinciales.

²⁹ Los cargos de apoyo son asignados a docentes que colaboran con la enseñanza. En el nivel inicial estas tareas las lleva adelante el asistente educativo, el maestro auxiliar u otro similar. En el nivel primario, incluye al bibliotecario, asistente social, asistente educativo, maestro recuperador, ayudantes de trabajos prácticos u otro similar (DiNIECE, 2004).

Cuadro N°6: Indicadores educativos en la educación inicial y la educación primaria en el sector estatal. Jurisdicciones seleccionadas. Año 2006.

Jurisdicción	Personal de apoyo sobre cargos docentes totales (%)		Docentes con menos de 10 años de antigüedad (%)		Alumnos por cargo docente	
	Inicial	Primario	Inicial	Primario	Inicial	Primario
Buenos Aires	26,1	11,0	31,2	30,9	14,6	15,1
Catamarca	0,7	2,1	39,3	35,7	14,1	11,6
Chaco	1,2	2,4	41,2	39,9	18,2	16,0
CABA	14,8	6,4	20,3	18,6	9,1	8,5
Formosa	4,0	4,5	53,9	32,9	17,2	16,4
Neuquén	19,2	2,0	35,1	31,0	11,4	10,7
Río Negro	15,7	2,2	48,7	42,8	11,5	10,0
Santa Cruz	26,1	10,5	46,6	54,1	8,6	11,8
Santiago del Estero	5,0	3,4	46,7	39,2	17,2	16,8
Promedio	12,5	4,9	40,3	36,1	13,5	13,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) - Ministerio de Educación de la Nación.

2.3 El cumplimiento de las metas de política educativa

El nuevo marco normativo de la educación argentina, particularmente la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional, ha establecido metas objetivas para la educación inicial. La norma referida al financiamiento de la educación, sancionada en diciembre de 2005, establece que el incremento de la inversión será destinado prioritariamente a la inclusión de 100% de la población en la sala de cinco años del nivel inicial, y también a la incorporación creciente de los niños y niñas de tres y cuatro años (Art. 2, inc. a). La Ley de Educación Nacional, sancionada un año después, ratifica la obligatoriedad de la sala de cinco años (Art. 16) y además establece como obligación del Estado la universalización de los servicios educativos para los niños y niñas de cuatro años (Art. 19)³⁰.

A partir de estas definiciones quedan claramente determinados los objetivos de política educativa en relación con la extensión de los servicios de nivel inicial, y la prioridad asignada a las dos últimas salas. Como fue analizado en el primer capítulo, el sistema educativo argentino ya ha logrado una cobertura importante en la sala de cinco años, mientras que las salas de tres y cuatro años presentan actualmente los mayores desafíos, especialmente en las provincias en donde la pobreza tiene una mayor incidencia.

El objetivo de este apartado es cuantificar las necesidades presupuestarias de los gobiernos provinciales para avanzar en el cumplimiento de las metas educativas. Para ello, un primer paso necesario es estimar la cantidad de niños y niñas de cuatro y cinco años que aún resta escolarizar, para lo cual es preciso construir una medida de cobertura actual de las salas destinadas a esta población. Las tasas de escolarización en la Argentina habitualmente son calculadas a partir de los Censos de Población y de la Encuesta Permanente de Hogares, pero ambas fuentes son insuficientes para los objetivos de este apartado, en el primer caso por su antigüedad y en el segundo por su cobertura limitada a los grandes centros urbanos. En su reemplazo, la tasa de escolarización será aproximada mediante el cociente entre la matrícula actual en la sala de cuatro y cinco años, y la población proyectada para esas edades. El **Cuadro 7** muestra este dato para el año 2007³¹.

³⁰ La Ley Federal de Educación del año 1993 ya había establecido la obligatoriedad de la sala de 5 años.

³¹ Las proyecciones de población se realizaron sobre la base de INDEC (2005).

Cuadro N°7: Tasa de escolarización por sala y población a incluir. Por jurisdicción. Año 2007.

Jurisdicción	Tasa de escolarización (%)		Niños y niñas a incluir *	
	Sala de 4	Sala de 5	4 años	5 años
Buenos Aires	81,2	90,9	46.131	22.741
Catamarca	52,5	92,9	4.007	583
Chaco	43,4	102,1	12.404	-
Chubut	77,0	106,5	2.006	-
Ciudad de Buenos Aires	84,1	96,0	6.085	1.532
Córdoba	86,4	105,2	6.885	-
Corrientes	41,9	114,4	11.817	-
Entre Ríos	58,7	104,9	9.502	-
Formosa	43,4	98,2	6.805	218
Jujuy	42,3	96,5	8.251	487
La Pampa	31,1	98,6	3.844	74
La Rioja	79,2	104,9	1.413	-
Mendoza	46,5	97,2	16.630	849
Misiones	18,9	118,2	19.523	-
Neuquén	57,1	105,1	4.522	-
Río Negro	69,6	110,4	3.394	-
Salta	27,8	102,3	19.331	-
San Juan	32,0	115,6	9.178	-
San Luis	66,9	94,1	2.945	518
Santa Cruz	100,4	111,4	-	-
Santa Fe	76,8	100,3	11.763	-
Santiago del Estero	79,9	89,4	3.250	2.006
Tierra del Fuego	94,6	102,5	136	-
Tucumán	23,1	109,9	21.225	-
Total			231.046	29.008

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) - Ministerio de Educación de la Nación, e INDEC.

Cabe realizar algunas aclaraciones respecto de las limitaciones de este indicador. La información de matrícula y las estimaciones de población corresponden a fuentes diferentes, mientras las primeras se obtienen de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación de la Nación, las últimas son calculadas por el INDEC. Por otra parte, las estimaciones de población, que desde ya implican un ejercicio de proyección, son menos certeras a medida que se pretende una mayor especificidad. Así, la estimación para un año particular y para edades simples en cada jurisdicción requiere de fuertes supuestos respecto de la evolución de la población. Finalmente, un cálculo correcto de las tasas de escolarización para el sistema educativo argentino requiere un ajuste de edades (por las diferencias entre las fechas de los relevamientos y los criterios de inscripción en los diferentes años de estudio) que no puede ser realizado con la información disponible en este caso³².

Por todas estas limitaciones, el análisis de la información presentada debe ser realizado con precaución, enfocando más la atención en las situaciones relativas de las jurisdicciones y en las tendencias. En este punto interesa destacar la consistencia con los datos señalados en el capítulo 1 referidos a la amplia cobertura de la sala de cinco años, cercana a la universalidad, y la distancia que aún la separa de la sala de cuatro años.

El Cuadro 7 también presenta la cantidad de niños y niñas aún excluidos del sistema en el nivel inicial, que aproximan 260.000. Nótese además las diferencias entre jurisdicciones, que presentan situaciones más postergadas en las provincias de mayor pobreza.

³² Algunas de estas limitaciones provocan por ejemplo que las tasas de cobertura superen el 100%, dado que la cantidad de alumnos efectivamente registrados es mayor que la población estimada.

A partir de esta información y de los datos sobre el financiamiento presentados en apartados anteriores, es posible analizar el impacto presupuestario que implicaría para las jurisdicciones cumplir con la universalización de las salas de cuatro y cinco años. ¿Cuánto debería aumentar la inversión educativa, y por consiguiente el esfuerzo presupuestario por la educación de cada jurisdicción, para cumplir con los actuales objetivos de política educativa?

Aplicando el valor de la inversión por alumno estatal en educación inicial a la cantidad de niños y niñas a incluir, es posible obtener una estimación de la inversión adicional necesaria. Este cálculo encierra dos supuestos: que la estructura de gasto educativo y la organización institucional del servicio no varía, con lo cual la inversión por alumno se mantiene constante; y que el esfuerzo de inclusión recae en forma completa sobre el sector de gestión estatal.

Este cálculo es realizado en el presente informe con información financiera del año 2006, por ser el último con datos publicados sobre presupuesto educativo provincial comparado. Dada la limitación de contar con información atrasada, es importante construir una medida relativa de las necesidades de financiamiento. Para ello, la inversión necesaria para el cumplimiento de las metas de política educativa para la educación inicial se expresa en términos de la inversión educativa total. El **Cuadro 8** presenta esta información para las nueve jurisdicciones seleccionadas.

Cuadro Nº8: Impacto presupuestario de la universalización de la sala de 4 y 5 años. Jurisdicciones seleccionadas. Año 2006.

Jurisdicción	Niños y niñas a incluir	Inversión por alumno estatal de educ. inicial 2006 (en \$ corrientes)	Inversión adicional en educación inicial (miles de \$ corr.)	Inversión educativa total 2006 (miles de \$ corr.)	Inversión adicional / Inversión educativa total (%)
	(1)	(2)	(3)=(1)x(2)	(4)	(5)=(3)/(4)
Buenos Aires	68.872	2.473	170.320	8.619.567	2,0
Catamarca	4.590	1.885	8.650	363.998	2,4
Chaco	12.404	2.047	25.387	760.923	3,3
Ciudad de Buenos Aires	7.617	4.809	36.629	2.104.245	1,7
Formosa	7.023	1.529	10.740	342.672	3,1
Neuquén	4.522	4.123	18.643	727.023	2,6
Río Negro	3.394	2.787	9.461	538.579	1,8
Santa Cruz	0	5.028	0	294.160	0,0
Santiago del Estero	5.256	1.416	7.443	524.612	1,4
Promedio					2,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) y Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - Ministerio de Educación de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC - Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

Se observa que en las nueve jurisdicciones seleccionadas la inversión adicional promedio para cumplir con la universalización de las salas de cuatro y cinco años de la educación inicial es 2,1% de la inversión educativa total. Este es el crecimiento que deberían experimentar los presupuestos educativos actuales para cumplir con las metas de política educativa en el nivel inicial.

Con este crecimiento, el esfuerzo presupuestario por la educación de las jurisdicciones seleccionadas, calculado como la relación entre la inversión educativa y el gasto público total, aumentaría en promedio de 24,3% actual (2006) a 24,9%. Estos datos se presentan en el **Cuadro 9**.

Cuadro N°9: Esfuerzo financiero por la educación verificado en el año 2006 y con cumplimiento de las metas educativas para la educación inicial. Jurisdicciones seleccionadas.

Jurisdicción	Esfuerzo financiero por la educación actual: Inversión educativa total / Gasto público total	Esfuerzo financiero por la educación con cumplimiento de metas educativas en el nivel inicial
	%	%
Buenos Aires	35,9	36,6
Catamarca	23,0	23,5
Chaco	30,3	31,3
Ciudad de Buenos Aires	25,6	26,0
Formosa	19,9	20,6
Neuquén	23,8	24,4
Río Negro	27,5	28,0
Santa Cruz	11,3	11,3
Santiago del Estero	22,2	22,6
Promedio	24,3	24,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) y Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - Ministerio de Educación de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC – Ministerio de Economía y Producción.

El esfuerzo adicional requerido no parece ser significativo a primera vista, lo que acrecienta la posibilidad de cumplir los objetivos de política educativa para el nivel inicial. Sin embargo, el análisis debe realizarse caso por caso, ya que si bien la dispersión no es importante entre las jurisdicciones, las necesidades son mayores en provincias como Chaco y Formosa, donde supera 3%. Por su parte, la provincia de Buenos Aires tiene una situación particular, ya que si bien requiere una inversión adicional relativamente baja, el elevado esfuerzo presupuestario por la educación que realiza actualmente, de casi 36%, resta factibilidad a nuevos incrementos.

Estas estimaciones se concentran en el gasto de las jurisdicciones provinciales, que está mayormente dedicado a gastos corrientes, particularmente el financiamiento de los salarios docentes. Queda fuera del análisis la inversión necesaria en infraestructura para la extensión de los servicios educativos, mediante la construcción de escuelas o nuevas aulas en las existentes. El estudio de los costos de infraestructura requiere de un análisis más profundo, que tenga en cuenta las características edilicias de la oferta de educación inicial y el uso actual de los edificios. Por otra parte, en los últimos años estas inversiones han estado principalmente a cargo del Estado Nacional, con lo cual es posible afirmar que la inversión adicional estimada en este apartado y el esfuerzo presupuestario resultante, constituyen una aproximación cierta de las necesidades de financiamiento de las jurisdicciones provinciales en el cumplimiento de las metas educativas para el nivel inicial.

Finalmente, también debe tenerse en cuenta que las metas del nivel inicial no son las únicas que persigue la política educativa. Las leyes ya mencionadas han planteado un conjunto amplio y diverso de objetivos para los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo. Incluso, algunos de estos objetivos, como el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación

secundaria o la ampliación de la oferta de jornada extendida, implican un crecimiento de la inversión notablemente superior al de los estimados para el nivel inicial³³.

No es objetivo de este informe analizar el conjunto de metas de política educativa o la capacidad financiera del Estado argentino para alcanzarlos, pero sí debe tenerse presente en el análisis específico de la educación inicial, que la asignación de recursos para el nivel tiene lugar dentro de un proceso complejo de negociación y definición política donde participan distintos actores y donde se persiguen diferentes objetivos.

³³ Una descripción de las metas de política educativa de la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional pueden encontrarse en el primer Informe Anual del Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, CIPPEC (2007). Para un análisis comparado de los costos de algunas de estas metas consultar el Informe N° 7: “¿Alcanza la Ley de Financiamiento Educativo?”, CIPPEC (2008). Ambos disponibles en www.cippec.org/mlfe. También pueden consultarse Llach (2006) para estimaciones presupuestarias de políticas educativas alternativas en Argentina, y CEPAL (2005) para diferentes países de la región.

3. La educación inicial en los presupuestos provinciales

El presupuesto público es la fuente primaria de información para el análisis del financiamiento educativo. Los presupuestos no constituyen un instrumento estático, más bien responden a un proceso continuo con etapas diferenciadas. Así, durante la elaboración y aprobación, el presupuesto constituye la previsión anual de los recursos y erogaciones necesarias para financiar el sistema educativo e implementar las políticas sectoriales. Luego, en su etapa de ejecución, el presupuesto revela el cumplimiento efectivo de la asignación de recursos al sector. La existencia de distintas etapas implica también diferencias entre el presupuesto aprobado, que es el mayormente difundido y conocido por el público en general, y el presupuesto ejecutado, que surge de la aplicación efectiva de las políticas a lo largo del ejercicio fiscal y, por lo tanto, de la asignación final de los recursos³⁴.

En el capítulo 2 se analizó el presupuesto destinado a la educación inicial en un conjunto de jurisdicciones, a partir de la información sistematizada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación de la Nación. La información utilizada corresponde al año 2006 y cumple con dos características que la convierten en un insumo valioso para el estudio de la inversión educativa provincial: se trata de ejecución presupuestaria, es decir la inversión efectivamente realizada, y los datos son comparables entre las jurisdicciones debido a que son relevados y controlados por un organismo público central, cuya misión es construir información de financiamiento educativo.

La información presupuestaria habitualmente difundida por los organismos públicos provinciales no cumple con estas características. En la mayoría de los casos la información disponible se refiere al presupuesto anual de la Administración Pública Provincial que surge de la etapa de aprobación legislativa, por lo cual la aplicación de diferentes técnicas presupuestarias o niveles de desagregación interna dificultan la comparación interprovincial³⁵.

A pesar de estas limitaciones, los presupuestos aprobados siguen siendo una fuente relevante de información para el análisis del financiamiento educativo provincial, y este capítulo estará dedicado a ellos. Serán estudiados los presupuestos del año 2008 de tres provincias: Buenos Aires, Entre Ríos y Santiago del Estero. El objetivo del capítulo es exponer las características básicas de los presupuestos, sus desagregaciones generales, el lugar del sector educativo, y a su interior, las posibilidades de identificar los recursos asignados a la educación inicial³⁶.

³⁴ Aunque el presupuesto es la herramienta utilizada para la estimación de los recursos y las erogaciones, posteriormente se producen diferencias con la recaudación efectiva y el gasto ejecutado. En los últimos años se ha corroborado una subestimación sistemática en la proyección del Producto Bruto Interno utilizado en el proyecto de presupuesto de la Administración Pública Nacional, la cual a su vez es utilizada por los gobiernos provinciales para estimar los recursos y gastos de sus propios presupuestos. Esta práctica ha traído como consecuencia que se presupueste un gasto en educación muy por debajo de lo que efectivamente se ejecuta, y en general, desprovee de sentido al presupuesto como herramienta de programación económica, dando lugar a una redistribución discrecional del gasto.

³⁵ La Ley de Financiamiento Educativo estableció obligaciones para las jurisdicciones provinciales en relación a la difusión de información financiera y acerca de la transparencia presupuestaria, de manera de poder realizar un seguimiento del cumplimiento de las metas de la Ley. Un análisis de la situación de cada provincia en esta dimensión y de la evolución reciente puede consultarse en el Segundo Informe Anual del Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, CIPPEC (2008).

³⁶ En todos los casos los presupuestos están disponibles en las páginas Web de los respectivos ministerios de economía y hacienda.

3.1 Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires alberga a 38% de la población total del país y su presupuesto educativo representa 35% del presupuesto agregado de todas las jurisdicciones. La provincia ocupa el primer lugar en términos de inversión educativa frente al gasto total: en el año 2006 destinó 35,9% de su gasto a educación, frente al promedio de las jurisdicciones de 24,5%, lo cual le permitió ubicarse también como la primera en términos de inversión por alumno frente a recursos fiscales por habitante en edad escolar³⁷. Estos datos muestran una estructura de gasto que prioriza la inversión en educación.

Debe tomarse en consideración que luego de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (caso excepcional y no comparable con los demás en este punto) es la jurisdicción más perjudicada por la coparticipación, y dado que no cuenta además con una suma considerable de fondos propios, es la provincia con el Estado más pobre del país en términos de sus recursos fiscales por habitante. A pesar de esta situación, el gran esfuerzo financiero y el hecho de tener una alta proporción de la matrícula en el sector de gestión privada le permite mantener una inversión por alumno estatal cercana al promedio nacional.

Buenos Aires alberga a 44% de la matrícula nacional de educación inicial. El gran peso relativo en el país se explica tanto por su población relativa como por la elevada tasa de escolarización en el nivel, es la tercera jurisdicción con mayor tasa de asistencia luego de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego. Esto a su vez la lleva a tener un elevado porcentaje de alumnos en la educación inicial dentro en su propio sistema educativo, concretamente es la provincia con mayor porcentaje de matrícula en el nivel inicial en relación con la matrícula total, representa 16% mientras que el promedio de las provincias es 12%. Finalmente, debe destacarse el importante peso relativo de la matrícula del sector privado que representa 37% del total y la ubica como la segunda jurisdicción con mayor peso del sector en el nivel inicial.

En el año 2008 el presupuesto de la provincia de Buenos Aires contempló un gasto total de casi 38 mil millones de pesos (**Cuadro 10**). Este se dirigió en 50% a la finalidad "Servicios Sociales" y dentro de este rubro (que incluye principalmente educación, salud y asistencia social) la mayor parte se asignó a la función "Educación y Cultura", que representó más de un tercio de los gastos totales. La segunda finalidad en importancia fue la "Administración Gubernamental", representando 23% del presupuesto total.

Cuadro N°10: Presupuesto General de la Provincia de Buenos Aires, clasificación por finalidad y función. Buenos Aires. Año 2008. Millones de pesos corrientes.

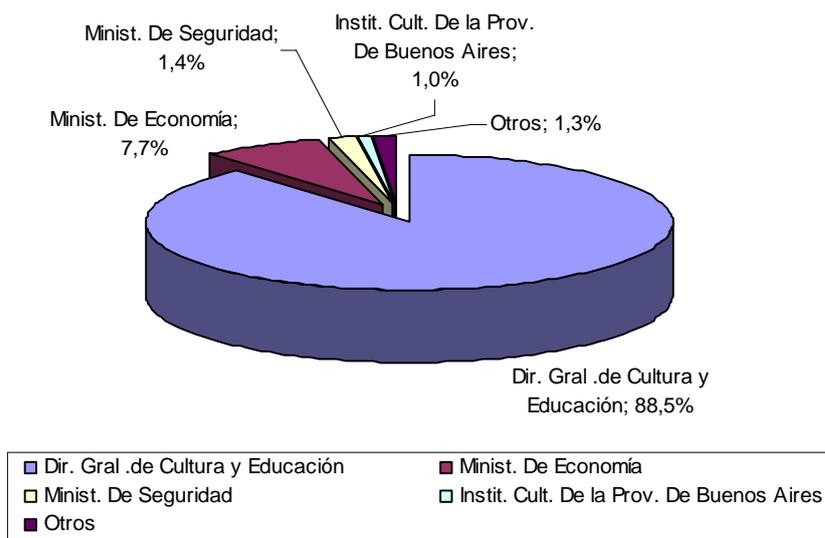
Concepto	Erogaciones	
	(mill. de \$ corrientes)	(%)
Servicios Sociales	19.164	50,7
Educación y Cultura	12.742	33,7
Administración Gubernamental	8.763	23,2
Deuda Pública	4.348	11,5
Servicios de Seguridad	3.842	10,2
Servicios Económicos	1.711	4,5
Total	37.828	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Provincial de Presupuesto - Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

³⁷ Estos indicadores dan cuenta del esfuerzo presupuestario por la educación que realiza la provincia. Un análisis de estos indicadores puede encontrarse en Mezzadra y Vera (2005).

No todo el presupuesto destinado a Educación está asignado a la cartera educativa, en este caso a la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), aunque esta institución sí concentra la mayor porción de los recursos. La DGCyE administra 90% del gasto educativo presupuestado y tiene a su cargo las Coordinaciones de los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario. Luego, el Ministerio de Economía de la provincia cuenta con una asignación de 8% del gasto destinado a esta finalidad, y el resto del gasto educativo, que representa sólo un monto marginal, está distribuido entre distintos ministerios y las universidades provinciales.

Gráfico Nº13: Distribución institucional del presupuesto en Educación y Cultura. Buenos Aires. Año 2008.



Otros: Ministerio de Salud, Ministerio de Infraestructura, Ministerio de Justicia, Universidades y Gobernación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Provincial de Presupuesto - Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

El **Cuadro 11** muestra la distribución de los gastos del presupuesto de la DGCyE desagregada por nivel institucional y programa. Se observa que las partidas presupuestarias más importantes corresponden a las Coordinaciones Técnico Profesional y de Nivel Primario (alrededor de 14% cada una). Luego, la Coordinación de Educación de Gestión privada recibe 13% del presupuesto, que a su vez se encuentra desagregada en no transferidos (9,5%) y transferidos (3,5%). A este rubro le sigue en importancia la partida denominada “Ley de Financiamiento Educativo” (la asignación provincial específica que estipula el artículo séptimo de dicha ley) que representa 11% del gasto de la Dirección y se destina en su totalidad al pago de personal. Otros programas importantes son los Consejos Escolares con 9%, la Coordinación de Educación Secundaria con un porcentaje cercano a 9% y la Coordinación de Educación Inicial con 4,7%.

En conjunto, las coordinaciones de nivel (inicial, primario, secundario y superior) representan alrededor de 30% del presupuesto de esta Dirección, pero debe tenerse en cuenta que todos estos niveles reciben dinero por otros programas que no se encuentran desagregados en el presupuesto por nivel.

Cuadro N°11: Distribución del presupuesto de la Dirección General de Cultura y Educación. Buenos Aires. Año 2008. Millones de pesos corrientes.

Nivel institucional / Programa	Total erogaciones (mill. de \$ corrientes)	Participación porcentual (%)
Coord. de Educación Técnico Profesional	1.664	14,6
Coord. de Educación Primaria	1.590	14,0
Ley de Financiamiento Educativo - Ley N° 26.075	1.309	11,5
Coord. de Educación de Gestión Privada	1.089	9,6
Consejos Escolares	1.037	9,1
Coord. de Educación Secundaria	986	8,7
Coord. de Educación Inicial	535	4,7
Fondo Nacional de Incentivo Docente	414	3,6
Coord. de Educación de Gestión Privada - Transferidos	399	3,5
Fondo Provincial de Financiamiento Educativo - Ley 12081	328	2,9
Coord. de Educación Especial	324	2,8
Coord. de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social	304	2,7
Coord. de Educ. de Adultos y Formación Profesional	286	2,5
Coord. de Educación Superior	212	1,9
Coord. de Educación Física	190	1,7
Coord. de Educación Artística	174	1,5
Fondo de Descentraliz.de la Gestión Administrativa	128	1,1
Atención de la Deuda	107	0,9
Servicios Generales	48	0,4
Dirección Ejecutiva de Cultura y Educación	30	0,3
Infraestructura de Escuelas y Cultura	23	0,2
Prog. de Mejora de Equip. y Mant. de Infraest. Escolar	23	0,2
Programa de Textos Escolares para Todos	22	0,2
Otros	164	1,4
Total	11.387	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Provincial de Presupuesto - Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

El gasto asignado a la Coordinación de Educación Inicial se destina casi en su totalidad al pago de salarios. En el **Cuadro 12** puede observarse la distribución del presupuesto de esta Coordinación clasificado por objeto del gasto: el rubro personal representa más de 98% del total. Debe destacarse que en todas las Coordinaciones de nivel las erogaciones destinadas al pago del personal representan un porcentaje del total cercano al que se mantiene en el nivel inicial. Si se considera el conjunto del gasto educativo por objeto sin considerar las transferencias al sector privado (dado que no es posible identificar su distribución por nivel educativo), también se observa una distribución similar³⁸.

³⁸ Debe mencionarse que alrededor del 45% de las erogaciones provinciales se destina al pago del personal y cuando se considera la finalidad "Educación y Cultura" representa más de tres cuartas partes del total.

Cuadro Nº12: Erogaciones de la Coordinación de Educación Inicial y de la función Educación por objeto de gasto. Buenos Aires. Año 2008. En pesos corrientes.

Objeto de gasto	Erogaciones	Participación porcentual en Educación Inicial	Participación porcentual en Educación*
	\$ corrientes	%	%
Gastos en personal	525.794.940	98,3	96,6
Servicios no personales	8.784.520	1,6	2,4
Bienes de consumo	43.750	0,01	0,6
Bienes de uso	5.000	0,001	0,4
Total	534.628.210	100,0	100,0

* Dado que la Inversión en nivel inicial excluye las transferencias de la inversión con finalidad educación considerada en esta columna también excluye transferencias. Si estas estuvieran consideradas, la participación por objeto de gasto estaría distribuida del siguiente modo: Gasto en Personal 75,3%, Transferencias 22,1%, Servicios no Personales 1,9%, Bienes de Consumo 0,5% y Bienes de Uso 0,3%.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Provincial de Presupuesto - Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

El presupuesto de la provincia de Buenos Aires cuenta con un nivel de desagregación importante que posibilita diversos análisis. Sin embargo, al momento de estudiar la inversión por nivel educativo la información presenta algunas restricciones. Puede observarse que la Coordinación de Educación Inicial, al igual que las otras coordinaciones de nivel, concentra su presupuesto en las partidas destinadas a los salarios docentes, no pudiendo identificar otros recursos que también son asignados a la educación inicial y que se encuentran en otros programas presupuestarios. Esto sucede, por ejemplo, con los recursos ejecutados por los Consejos Escolares o los programas dedicados al mantenimiento de los edificios escolares.

Una limitación adicional en el presupuesto de la provincia es que incluso las partidas destinadas al pago de salarios no se agotan en la Coordinación de Educación Inicial, ya que estas partidas están presentes en otros programas presupuestarios, como el correspondiente a la Ley de Financiamiento Educativo, que asigna recursos a todos los niveles educativos. Un caso similar se verifica con los recursos de las Coordinaciones de Educación de Gestión Privada, que realiza aportes a establecimientos de diferentes niveles.

3.2 Entre Ríos

La provincia de Entre Ríos mantuvo en el año 2006 un gasto en educación frente al gasto total de 24,2%, cercano al promedio nacional de 24,5%, y cuenta con recursos fiscales por habitante ligeramente por debajo de la media del país. Esta combinación de recursos y esfuerzo posiciona a la provincia en un grupo intermedio cuando se ordena las jurisdicciones según la inversión por alumno de sector estatal.

La proporción de la matrícula del nivel inicial en el conjunto es de 12,5%, ligeramente superior al promedio de las provincias, y la tasa neta de escolarización en el nivel también se acerca al promedio. Por otro lado, existe una alta participación relativa del sector de gestión privada en la educación inicial: con una matrícula privada de 30% se ubica como la cuarta provincia con mayor peso relativo del sector.

En el Presupuesto 2008 la provincia estableció un gasto total de 5.500 millones de pesos (**Cuadro 13**), que tienen como destino principal la finalidad "Servicios Sociales" con 65%, seguida de la "Administración Gubernamental" con 19%. A la función Educación, que se encuentra dentro de "Servicios Sociales", se destinaron 1.300 millones de pesos que representan 23,5% del total.

Cuadro Nº13: Presupuesto General de la provincia de Entre Ríos, clasificación por finalidad y función. Entre Ríos. Año 2008. Millones de pesos corrientes.

Concepto	Erogaciones	
	(mill. de \$ corrientes)	(%)
Servicios Sociales	3.597	64,8
Educación	1.303	23,5
Administración Gubernamental	1.033	18,6
Servicios Económicos	451	8,1
Servicios de Seguridad	374	6,7
Deuda Pública	99	1,8
Total	5.553	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Presupuesto - Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la provincia de Entre Ríos.

La provincia de Entre Ríos presenta la información agregada a nivel ministerial y el área educativa es jurisdicción del Ministerio de Gobierno, Justicia, Educación, Obras y Servicios Públicos. Sin embargo, la ejecución de 85% del gasto educativo se encuentra en manos de una segunda institución: el Consejo Federal de Educación.

El presupuesto de la provincia destinado a la función Servicios Sociales realiza una distribución por programas, entre los que se encuentran la "Administración de la Educación" y los distintos niveles educativos³⁹. Estos últimos concentran casi 90% del gasto. Como puede observarse en el **Cuadro 14**, la Educación General Básica recibe 40% de las asignaciones presupuestarias, el Polimodal 30%, la Educación Superior 9% y 8%, la Educación Inicial.

Debe tenerse en cuenta que la distribución presupuestaria presentada por la provincia no considera por separado las transferencias a la educación de gestión privada, sino que éstas se incluyen dentro del gasto de cada nivel educativo.

Cuadro Nº14: Programación presupuestaria de la función Educación. Entre Ríos. Año 2008. Millones de pesos corrientes.

Programa presupuestario	Total erogaciones (mill. \$ corrientes)	(%)
Educación General Básica	533	40,9
Polimodal	399	30,6
Educ. Superior y Univ.	121	9,2
Educación Inicial	106	8,2
Regímenes Especiales	84	6,5
Administración de la Educación	60	4,6
Total	1.303	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Presupuesto - Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la provincia de Entre Ríos.

El monto de inversión educativa destinado al nivel inicial es de 106 millones de pesos. Dentro de esta finalidad, 83% es para el pago de personal y 16% son transferencias al nivel

³⁹ En el presupuesto 2007 se incluyó por primera vez la función "Educación Inicial". Esto explica que no se haya incluido a Entre Ríos entre las jurisdicciones consideradas en el Capítulo 2.

privado. En relación a los otros niveles, el inicial tiene un mayor gasto en personal (EGB destina 70% y Polimodal 76%) y un menor gasto en bienes de uso (9% en EGB y 10% en Polimodal).

Cuadro N°15: Erogaciones destinadas al nivel inicial y a la función Educación por objeto de gasto. Entre Ríos. Año 2008. En pesos corrientes.

Objeto de Gasto	Erogaciones	Participación porcentual en Educación Inicial	Participación porcentual en Educación
	\$ corrientes	%	%
Gasto en personal	88.186.000	82,9	73,9
Transferencias	17.264.000	16,2	16,3
Bienes de uso	761.563	0,7	7,6
Servicios no personales	82.000	0,08	1,6
Bienes de consumo	32.000	0,03	0,5
Total	106.325.563	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Presupuesto - Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la provincia de Entre Ríos.

El presupuesto de la provincia de Entre Ríos ofrece una buena desagregación por niveles educativos, y los recursos asignados a cada nivel cumplen con una característica deseable para el análisis: la exhaustividad. Con excepción de los recursos de la "Administración de la Educación", que a veces son difíciles de imputar a los niveles, todos los rubros presupuestarios (personal, transferencias, bienes, etc.) son imputados a los niveles educativos correspondientes. En este sentido, a pesar de no pertenecer Entre Ríos al grupo de provincias analizadas en el capítulo 2, el porcentaje del presupuesto destinado a la educación inicial (8%) es consistente con los valores analizados para el conjunto de provincias seleccionadas.

Una característica de la provincia, que también se repite en otras jurisdicciones, es la presencia de distintas instituciones encargadas de administrar la educación, en este caso el Ministerio de Gobierno, Justicia, Educación, Obras y Servicios Públicos y el Consejo Federal de Educación. En general, esta separación institucional también contempla alguna división de funciones, que podría ser analizada a partir de sus presupuestos.

3.3 Santiago del Estero

Santiago del Estero cuenta con recursos fiscales por habitante inferiores al promedio nacional y es la segunda jurisdicción que menor esfuerzo financiero por la educación realiza: en el año 2006 destinó 22,2% de su gasto a educación frente al promedio de 24,5%. De este modo, mantuvo una inversión por alumno estatal inferior al promedio nacional. La provincia se encuentra entre las diez jurisdicciones con más bajos salarios docentes y es beneficiaria del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente. El bajo esfuerzo financiero por la educación llevó a la provincia a incumplir la Ley de Financiamiento Educativo en el año 2007, situación que sólo comparten otras cinco jurisdicciones⁴⁰.

⁴⁰ Existen diferencias de interpretación respecto del cumplimiento de las metas anuales de la Ley de Financiamiento Educativo, debido a que el valor del Producto Bruto Interno utilizado para confeccionar los presupuestos difiere del efectivamente observado. En los últimos años se ha verificado una constante subestimación de este indicador, lo que provoca que también se subestimen las metas de financiamiento educativo. Para mayor información ver CIPPEC (2008).

La provincia tiene una proporción de matrícula en el nivel inicial ligeramente superior al promedio nacional pero se encuentra entre las 10 provincias con menor tasa de asistencia en el nivel. Por otro lado, tiene una baja participación del sector de gestión privada, que representa 13% en la educación inicial y la ubica como la segunda provincia con menor participación en el sector.

El presupuesto 2008 de la provincia fijó un gasto de 3.100 millones de pesos (**Cuadro 16**). Más de la mitad del gasto presupuestado se destinó a “Servicios Sociales” y dentro de esta finalidad, y de todo el presupuesto, la función que mayor peso tuvo fue Educación, a la cual se destinó 849 millones de pesos, representando 27% del presupuesto total. Luego seguía en importancia “Administración Gubernamental” con 17% del gasto presupuestado, “Servicios de Seguridad” con menos de 7% y, por último, el pago de deuda pública provincial que implica un gasto marginal.

Cuadro N°16: Presupuesto General de la provincia de Santiago del Estero, clasificación por finalidad y función. Santiago del Estero. Año 2008. Millones de pesos corrientes.

Concepto	Erogaciones	
	(mill. de \$ corrientes)	(%)
Servicios Sociales	1.645	53,0
Educación	849	27,4
Administración Gubernamental	717	23,1
Servicios Económicos	524	16,9
Servicios de Seguridad	205	6,6
Deuda Pública	15	0,5
Total	3.105	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Presupuesto - Ministerio de Economía de la provincia de Santiago del Estero.

Del total de las erogaciones destinadas a la función Educación se programó que 64% del gasto lo realice el Consejo General de Educación y el 17% Ministerio de Educación. Las actividades del Ministerio de Educación se concentran en la conducción y fijación de la política del área, el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo, el mejoramiento de sistema educativo en general y de la educación rural y técnico-profesional por medio de convenios con el Gobierno nacional. El Ministerio también ejecuta las transferencias a los establecimientos educativos de gestión privada.

Por su parte, el Consejo General de Educación se encarga de la organización, integración y administración de los distintos niveles educativos y tiene a su cargo la ejecución de los salarios docentes, incluyendo las transferencias nacionales en concepto de Fondo Nacional de Incentivo Docente y Programa Nacional de Compensación Salarial Docente. Como consecuencia de esta distribución de actividades, 97% de las erogaciones presupuestadas para el Consejo corresponde al pago del personal, mientras que en el Ministerio de Educación 50% corresponde a transferencias, 30% al pago del personal y 15% a bienes de uso.

Del total destinado a la función Educación el programa de mayor peso relativo se denomina “Administración de la Educación” y engloba a 44% del presupuesto educativo. Luego, la Educación General Básica tiene asignado 29% del presupuesto. Le siguen en orden de importancia: el Polimodal (13%), la Educación Superior y Universitaria (5%), los Regímenes Especiales (4%) y la Educación Inicial (4%).

Cuadro N°17: Programación presupuestaria de la función Educación. Santiago del Estero. Año 2008. Millones de pesos corrientes.

Programa presupuestario	Total erogaciones (mill. \$ corrientes)	(%)
Administración de la Educación	380	44,7
Educación General Básica	249	29,3
Polimodal	111	13,1
Educación Superior y Univ.	41	4,8
Regímenes Especiales	37	4,3
Educación Inicial	32	3,8
Total	849	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Presupuesto - Ministerio de Economía de la provincia de Santiago del Estero.

El presupuesto de Santiago del Estero presenta limitaciones similares al caso de la provincia de Buenos Aires, en el sentido de que los recursos asignados al programa presupuestario de Educación Inicial no abarcan la totalidad de las erogaciones. En este caso, los recursos del programa se limitan a aquellos destinados al pago de salarios docentes, por lo cual la importancia relativa del nivel dentro del presupuesto (4%) resulta menor que la observada en el capítulo 2.

Una dificultad adicional en esta provincia es el alto porcentaje de recursos en el rubro de Administración de la Educación. Más allá de las dificultades habituales para imputar algunos gastos centrales a los niveles, no es aceptable que esta situación involucre a 45% de los recursos. Finalmente, la falta de difusión de la clasificación de las erogaciones por objeto de gasto al nivel de los programas presupuestarios también restringe las posibilidades de análisis.

3.4 Comparabilidad de los presupuestos provinciales

El análisis del presente capítulo expone las dificultades para realizar comparaciones interprovinciales cuando sólo se cuenta con las leyes de presupuesto, es decir los presupuestos aprobados en cada jurisdicción. Estas dificultades están relacionadas con el nivel de desagregación de la información y con las diferentes técnicas presupuestarias y criterios de asignación de los gastos.

En cuanto a la desagregación de la información, una primera dificultad a resaltar es que un importante número de jurisdicciones provinciales aún no identifican claramente a la educación inicial al interior de sus presupuestos. Esta situación se produce porque las Direcciones de Nivel Inicial tienen un desarrollo menor que las dependencias correspondientes a los otros niveles, y los presupuestos tienden a reflejar la estructura orgánica de la administración educativa provincial. La evolución histórica de la educación inicial, y su relación con el nivel primario, provoca además que los gastos comunes a ambos niveles tiendan a ser reflejados en la educación primaria.

Las tres provincias seleccionadas cuentan en sus presupuestos con un programa o nivel institucional dedicado a la educación inicial, sin embargo todavía existen un conjunto de diferencias que dificultan la comparación. En relación con la primera desagregación del presupuesto de gastos, la función Educación en algunos casos incluye también la Cultura. Dentro de los ejemplos analizados, esto se observa en la provincia de Buenos Aires. Es decir, que un ejercicio de comparación requiere en primer lugar aislar los recursos asignados a las políticas culturales.

Una segunda característica de los presupuestos destinados a Educación es su distribución institucional. En general, las carteras educativas no ejecutan la totalidad del presupuesto, como se observa en Buenos Aires, y además en las otras jurisdicciones analizadas existen dos instituciones a cargo de la educación provincial. En algunos casos, la disponibilidad de información presupuestaria permite el análisis de cada organismo, así como una consolidación del total, mientras que otras veces al trabajar con diferentes desagregaciones se pierde riqueza en la información.

Además de la conformación de la función educación y la división institucional de este presupuesto, una vez identificado el programa o dependencia a cargo de la educación inicial, surgen las diferencias de criterio para la inclusión de los diferentes rubros de gastos. En todos los casos, los recursos asignados al pago de salarios están incluidos, aunque no siempre en su totalidad. Los dos grandes rubros en los que no existe uniformidad son la inversión en infraestructura y mantenimiento, y las transferencias a escuelas de gestión privada⁴¹. Otro rubro donde surgen inconvenientes son los gastos centrales o de administración, dado que mientras es esperable que un porcentaje reducido del presupuesto correspondiente a este rubro sea de difícil asignación, la práctica de incluir otros gastos en esta categoría, como parece ser el caso de Santiago del Estero, limita el análisis presupuestario y resta transparencia al financiamiento de la educación.

Ante la dificultad que presenta hacer comparaciones interprovinciales sobre la estructura de la inversión educativa a partir de la información presupuestaria, se hace evidente la utilidad de la armonización en la confección de los presupuestos provinciales. La generación de alternativas comparables en la presentación de los presupuestos permitiría abarcar mayores dimensiones de análisis y brindaría herramientas de control, constituyendo así un excelente instrumento para la planificación y generación de políticas públicas. Independientemente de la desagregación específica de la información presupuestaria, es de suma importancia que se especifiquen los programas incluidos en cada rubro desagregado y que se utilicen los mismos criterios de desagregación en las distintas jurisdicciones. En este sentido, es vital el aporte que puede realizarse a nivel federal para consensuar la construcción de criterios uniformes que resulten comparables.

En el caso específico de la presentación del gasto con finalidad Educación desagregada por nivel educativo, podría acordarse qué programas se consideran por separado y cuáles son pasibles de prorrateo (por ejemplo, las transferencias a las escuelas de gestión privada). Para hacer este ejercicio correctamente es necesario definir criterios claros sobre los programas a incluir y detallar dichos programas en los presupuestos.

⁴¹ En el capítulo 2 la comparación entre jurisdicciones fue posible gracias a que la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema educativo unifica criterios entre las provincias y realiza correcciones a los datos para alcanzar una mejor comparabilidad.

4. Conclusiones

La importancia de la educación inicial ha ganado un amplio consenso en las últimas décadas, tanto por su impacto en las trayectorias educativas futuras de los alumnos como por su rol estratégico en términos de equidad, al promover la escolarización temprana de los niños y niñas pertenecientes a hogares de menor nivel socioeconómico. En la Argentina, el interés creciente en la educación inicial se ha visto reflejado en el aumento de la demanda social por esta educación y en un compromiso cada vez mayor del Estado en la ampliación de la oferta escolar.

Ya en el año 1993, la legislación educativa nacional había declarado obligatoria la sala de cinco años, última del nivel inicial e instancia previa al ingreso en la educación primaria. Luego de años de expansión de la oferta este objetivo se encuentra hoy prácticamente cumplido. Asimismo, las salas de tres y cuatro años han tenido un importante crecimiento, aunque resta todavía realizar mayores esfuerzos dado que grupos importantes de la población se encuentran excluidos. Esta situación afecta mayormente a los sectores populares, lo cual acrecienta las posibilidades de reproducir en el futuro las desigualdades actuales del sistema educativo argentino.

El análisis de la inversión estatal en educación inicial presenta algunas limitaciones que han sido abordadas en este informe. Sin embargo, a partir de los datos de jurisdicciones que cuentan con información desagregada para la educación inicial, se han encontrado algunas tendencias generales.

En primer lugar, se ha verificado un aumento considerable de la inversión en el nivel, de 35% en términos reales para el período 2001-2006. Tal crecimiento relativo ha significado tanto un incremento real de la inversión total como un incremento en la inversión por alumno del sector estatal. La mayor inversión educativa se ha correspondido con un aumento en la cantidad de cargos destinados al nivel (en promedio, 18% más de cargos) y un aumento del salario real de los docentes (5% promedio en las jurisdicciones seleccionadas). Este fenómeno es desde ya positivo, pero es necesario destacar que el crecimiento reciente de los recursos en la educación inicial fue parte de un contexto de fuertes inversiones en el sector educativo en general, principalmente motivadas en la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo.

Una segunda característica estructural del financiamiento, que también afecta al nivel inicial, es la existencia de marcadas desigualdades en los niveles de inversión entre las jurisdicciones. Esto queda de manifiesto al comparar el gasto por alumno del sector estatal en las distintas jurisdicciones seleccionadas: la diferencia entre la provincia que menos inversión por alumno realiza (Santiago del Estero) y la que alcanza un mayor valor (Santa Cruz) es de casi cuatro veces.

Un tercer hallazgo destacado del presente informe es que la inversión por alumno estatal en educación inicial sistemáticamente se sitúa por debajo de la correspondiente al nivel primario. En el año 2006, la inversión por alumno en la educación primaria fue en promedio 29% superior a la educación inicial. Esta diferencia de inversión refleja en parte algunos problemas metodológicos en la construcción del dato, ya que existen gastos comunes a la educación inicial y primaria (cargos directivos, mantenimiento, servicios) que suelen ser adjudicados a este último nivel. Sin embargo, también se verifican diferencias en algunas variables estructurales de la oferta de educación inicial que apoyan el comportamiento señalado, entre ellas: la antigüedad del cuerpo docente; la distribución interna del personal entre directivos, docentes frente a alumnos y de apoyo; y la cantidad de alumnos por cargo docente.

Finalmente, también se han estimado las necesidades financieras para cumplir con las metas de política surgidas del nuevo marco normativo de la educación argentina, y su impacto sobre el esfuerzo presupuestario por la educación que realizan las provincias. Así, se ha calculado que los recursos necesarios para universalizar las salas de cuatro y cinco años representan en promedio 2% del gasto educativo total en las jurisdicciones seleccionadas. Sin embargo, se ha advertido también que a pesar del bajo esfuerzo adicional que implicaría esta ampliación de la oferta, debe tenerse presente la multiplicidad de objetivos de política educativa que enfrentan las jurisdicciones provinciales, cuyo cumplimiento simultáneo exige considerables erogaciones financieras.

A lo largo del informe se ha mencionado que el análisis del financiamiento de la educación inicial enfrenta una serie de limitaciones que restringen la exactitud de las estimaciones y la profundidad del análisis. Entre estas limitaciones, quizás la de mayor importancia sea la falta de difusión de la información presupuestaria. Algunas provincias no publican oportunamente sus presupuestos, o bien presentan información general sin las desagregaciones necesarias para un análisis de la educación inicial, situación que se agrava aún más cuando se requiere datos sobre la ejecución presupuestaria.

Por otro lado, aún en las jurisdicciones que difunden información, las limitaciones se mantienen, debido a que la técnica presupuestaria o la organización de la información no permiten identificar a la educación inicial dentro de los presupuestos educativos. Incluso, cuando la desagregación existe, el nivel institucional que representa la educación inicial no suele incluir la totalidad de erogaciones destinadas a este nivel, es decir, la inversión declarada no es exhaustiva. Usualmente son las transferencias a los establecimientos del sector privado, los gastos de infraestructura o algunos cargos directivos y de apoyo que abarcan más de un nivel los que no se computan en la categoría de educación inicial.

Ante esta dificultad, debe destacarse el trabajo que realiza la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE) del Ministerio de Educación de la Nación, construyendo series comparables de información financiera a partir de relevamientos propios sobre gasto educativo provincial. Aún así, la información que brindan las jurisdicciones en la mitad de los casos no permite discriminar el nivel inicial de la educación primaria. Un segundo inconveniente es el rezago de la información que supera actualmente los dos años.

Como aporte final del presente proyecto, surge la necesidad de realizar un conjunto de recomendaciones para subsanar algunas de las problemáticas señaladas, así como para ampliar el conocimiento sobre la inversión en la educación inicial.

La primera de estas recomendaciones se refiere a la necesidad de mejorar la construcción y difusión de información presupuestaria en el nivel provincial, tanto de los presupuestos aprobados como de la ejecución presupuestaria. Es importante dotar de transparencia al proceso y cumplir con las obligaciones de difusión pública de la información. Además, es deseable que los datos publicados tengan las desagregaciones necesarias para poder analizar y monitorear diferentes dimensiones del sistema educativo y de las políticas públicas. Incluso en aquellas jurisdicciones donde la técnica presupuestaria empleada o la organización institucional de la cartera educativa dificulta esta apertura, es importante que los propios organismos de Hacienda y de Educación realicen periódicamente estimaciones de la inversión educativa por nivel, dado que cuentan con los mayores elementos para realizar tales ejercicios.

En segundo lugar, es clave fortalecer el trabajo de los organismos nacionales o federales para producir información comparable. En este sentido, es necesario acordar criterios comunes para la producción de información en las jurisdicciones provinciales y generar mecanismos para asegurar su cumplimiento. Asimismo, se debe reforzar la publicación oportuna de las series, de

manera que su utilización tenga mayor pertinencia respecto de las acciones actuales de política educativa.

Por último, existe un conjunto de dimensiones que requieren de un análisis particular y en profundidad, que afectan no sólo el análisis del financiamiento de la educación inicial sino también el correcto diagnóstico de las problemáticas y la elaboración de políticas educativas para el nivel. Entre estas dimensiones se encuentran la infraestructura escolar; algunas características de la oferta educativa, como el tamaño de las secciones, la cantidad de docentes por alumno o la duración de la jornada; y la organización institucional del nivel, particularmente en su relación con la educación primaria. El mayor conocimiento de estas dimensiones, y la posibilidad de arribar a consensos sobre las características deseables de la oferta educativa, permitirían realizar diagnósticos más precisos acerca de los problemas de financiamiento de la educación inicial y mejores previsiones para su extensión.

Bibliografía citada y consultada

Albergucci, María Luz: *Educación Inicial. Análisis cuantitativo del Nivel*, Unidad de Información, Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente, Buenos Aires, julio de 2006.

Batiuk, Verónica e Itzcovich, Gabriela: *Expansión y equidad del Nivel Inicial en Argentina. 1990-2003. Una aproximación cuantitativa*, Unidad de Información, Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente, Buenos Aires, mayo de 2005.

CEPAL-UNESCO: "Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe", *Serie Seminarios y Conferencias*, N° 43, Santiago de Chile, enero de 2005.

CEPAL-UNICEF-SECIB: *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*, Santiago de Chile, 2001.

CIPPEC: "Segundo Informe Anual de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo", *Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, CIPPEC, Buenos Aires, octubre de 2008.

CIPPEC: "¿Alcanza la Ley de Financiamiento Educativo?", Informe, N° 7, *Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, CIPPEC, Buenos Aires, mayo de 2008.

CIPPEC: "Informe Anual de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo", *Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, CIPPEC, Buenos Aires, mayo de 2007.

CTERA: "Situación de la Educación Inicial en la Argentina y perspectivas para su universalización", *Informes y estudios sobre la situación educativa*, N° 8, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, Buenos Aires, diciembre de 2008.

DiNIECE: "El Nivel Inicial en la última década: desafíos para la universalización", *Boletín DiNIECE*, Año 2 N° 2, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Buenos Aires, 2007.

DiNIECE: *Definiciones básicas para la producción de estadísticas educativas*, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Red Federal de Información Educativa, Buenos Aires, 2004.

Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo: "Barómetro del Financiamiento Educativo", *Informe*, N° 2, Buenos Aires, febrero de 2009.

IPE-UNESCO: "El financiamiento educativo: mitos y realidades", *Informes Periodísticos*, N° 28, Instituto Internacional del Planeamiento de la Educación, Buenos Aires, agosto de 2005.

IPE-UNESCO: "La educación de la infancia desde los 3 años hasta su ingreso a la escuela primaria", *Informes Periodísticos*, N° 9, Instituto Internacional del Planeamiento de la Educación, Buenos Aires, mayo de 2002.

INDEC: "Proyecciones provinciales de población por sexo y grupo de edad 2001-2015", *Serie Análisis Demográfico*, N° 31, Buenos Aires, 2005.

Llach, Juan J.: *El desafío de la equidad educativa. Diagnóstico y propuestas*, Granica, Buenos Aires, 2006.

López, Néstor: *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*, Instituto Internacional del Planeamiento de la Educación, IPE-UNESCO, Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, Buenos Aires, 2007.

Mezzadra, Florencia y Rivas, Axel: "Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación", *Documento de Trabajo*, N° 4, Programa de Educación, CIPPEC, Buenos Aires, abril de 2005.

Mezzadra, Florencia y Vera, Alejandro: "Manual para entender y participar del presupuesto educativo provincial", *Documento de Trabajo*, N° 6, Programa de Educación, CIPPEC, Buenos Aires, octubre de 2005.

Morduchowicz, Alejandro: *El financiamiento educativo en Argentina: problemas estructurales, soluciones coyunturales*, Instituto Internacional del Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO, Buenos Aires, 2002.

ODSA-UCA y Fundación Arcor: "Argentina 2004-2008: Condiciones de vida de la niñez y adolescencia", *Barómetro de la Deuda Social Argentina*, Número 3-Año 2009, Buenos Aires, 2009.

OREALC/UNESCO: *Participación de las familias en la educación infantil latinoamericana*, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Santiago, 2004.

Petrei, Humberto: *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1997.

Rivas, Axel: "Cómo recuperar la educación pública en la provincia de Buenos Aires", *Documento de Políticas Públicas / Recomendación*, N° 57, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2008.

Rivas, Axel: *Gobernar la Educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Granica, Buenos Aires, 2004.

SITEAL: *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2007*, IPE-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires, OEI, Buenos Aires, 2007.

Acerca de los autores

Alejandro Vera: coordinador de Proyectos del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Magíster en Políticas Públicas, Universidad Torcuato de Tella (Argentina). Se desempeñó como consultor del Ministerio de Educación de la Nación. Es co-titular de Desarrollo Económico, Gasto Público y Financiamiento Educativo de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación de FLACSO-Argentina.

Pablo Bezem: analista del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidato a Magíster en Relaciones Económicas Internacionales, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Si desea citar este documento: Vera, Alejandro y Bezem, Pablo: “El financiamiento de la educación inicial en la Argentina”, CIPPEC, Fundación ARCOR, Buenos Aires, septiembre de 2009.

Esta publicación está disponible en www.cippec.org y www.fundacionarcor.org.

Para acceder al resto de las publicaciones de CIPPEC, ingrese a www.cippec.org/nuevo/publicaciones.php.

Para acceder al resto de las publicaciones de Fundación ARCOR, ingrese a www.fundacionarcor.org/esp_biblioteca.asp.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Acerca de Fundación Arcor

Fundación Arcor es una entidad sin fines de lucro cuya misión es “contribuir a que la educación sea un instrumento de igualdad de oportunidades para la infancia”. Las iniciativas que promueve se alinean y articulan en torno a dos Estrategias Institucionales: Gestión de Conocimientos, para producir y compartir conocimientos teóricos y metodológicos que contribuyan a la igualdad de oportunidades educativas; y Movilización e Incidencia, a fin de contribuir a instalar en la sociedad y en la agenda pública la importancia de trabajar a favor de la igualdad de oportunidades educativas para la niñez.

Con criterio profesional y visión a largo plazo, Fundación Arcor trabaja a través de cuatro líneas de acción: Iniciativas Territoriales, Estudios e Investigación, Capacitación y Formación, Movilización Pública y Social. Estas líneas de trabajo son atravesadas por una dinámica que promueve la difusión de sus actividades y la publicación de sus experiencias y aprendizajes, para sensibilizar, así, a la sociedad, e incidir en prácticas y políticas a favor de la infancia.

Queda hecho el depósito que menciona la Ley 11.723.
Esta edición de 150 ejemplares se terminó de imprimir en
octubre de 2009, en los talleres gráficos de Multigraphic,
Av. Belgrano 520, Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina.

El financiamiento de la educación inicial en la Argentina

Alejandro Vera
Pablo Bezem

Existe un creciente consenso en el campo de la educación acerca de la vital importancia de la educación inicial. Frente a este escenario, la política pública ha reaccionado. En los últimos años, el Estado asumió responsabilidades concretas: la Ley Federal de Educación de 1993 estableció la obligatoriedad de la sala de cinco años, y la Ley de Educación Nacional de 2006 se comprometió explícitamente con la universalización del acceso a la educación desde los cuatro años.

La política de ampliación del acceso a la educación inicial requiere de un mayor esfuerzo presupuestario del Estado. Sin embargo, para avanzar hacia nuevos horizontes es vital identificar el esfuerzo actual. Y, justamente, ésta es la meta de la presente publicación: realizar un estudio pormenorizado del financiamiento de la educación inicial en la Argentina, con particular énfasis en el esfuerzo presupuestario realizado por los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CIPPEC y Fundación Arcor presentan esta publicación con el convencimiento de que los primeros años de vida son fundamentales en el desarrollo de los sujetos, y de que el ingreso temprano a la escolaridad es un elemento crucial para fortalecer sus futuras trayectorias escolares y reducir las desigualdades educativas. El objetivo de la iniciativa es realizar un aporte al análisis de la educación inicial, que contribuya a que todos los niños y niñas del país tengan mejores oportunidades educativas.