PRIORIDADES PRESUPUESTARIAS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LA CABA (2016-2017)

Nicolás Abraham / Inés Albergucci (Asoc. Civil Bitácora y CEC.Sociales)

Introducción

El presente trabajo aborda el análisis de los recursos presupuestarios previstos para la Educación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el año 2017. Se centra particularmente en lo destinado a Infraestructura Escolar, Gestión Privada y Educación de Nivel Inicial el que se destina jardines maternales, jardines de infantes (nucleados, comunes e integrales) y escuelas infantiles. Se tienen en cuenta algunos indicadores como evolución de la matrícula, tipo de gestión predominante y ubicación espacial de los mismos en el territorio de la Ciudad.

Se observa también el presupuesto destinado a los Centros de Primera Infancia (CPI), programa dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano, gestionado por organizaciones sociales como servicios de cuidado y desarrollo infantil de tipo asistencial que se ofrecen para niños de 45 días a 4 años en situación de vulnerabilidad.

Se entiende que la lectura de estas partidas presupuestarias, junto con los indicadores antedichos expresan una parte importante, aunque no acabada, de la respuesta estatal a las oportunidades educativas para la primera infancia. Este análisis se realiza en el marco de la ley de Educación Nacional 26.206 y los mandatos constitucionales que entienden a la educación pública estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior.

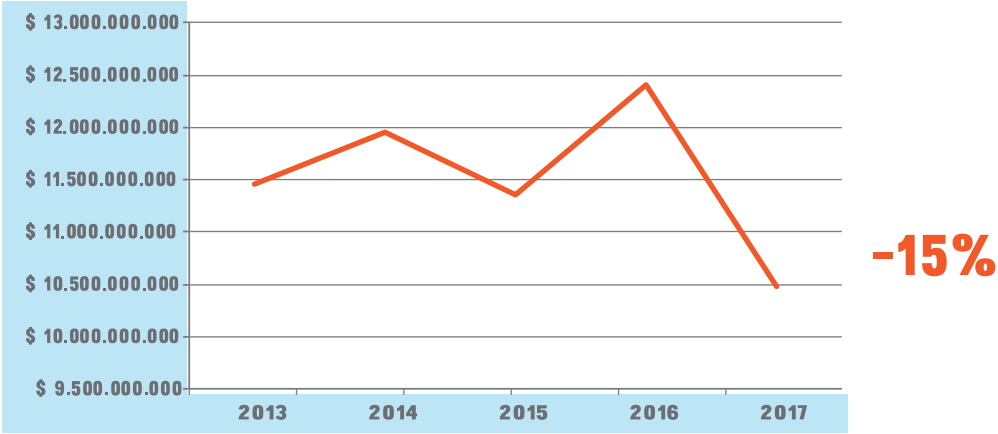
A modo de cierre, se presentan una serie de conclusiones acerca del modo en que el gobierno de la CABA, a través de sus acciones y omisiones tiene respuestas diferenciadas para el cumplimiento del deber constitucional de garantizar la educación a sus habitantes.

Educación

De modo introductorio es relevante analizar el presupuesto asignado al Ministerio de Educación y observar cuál es la prioridad que en la práctica se le da a esta jurisdicción sobre el total del Presupuesto. Dentro del proyecto de presupuesto 2017, el monto destinado al Ministerio de Educación fue de $32.660.298.240,00; lo que si bien en valores nominales fue mayor a los $28.021.196.503,59 ejecutados en 2016, la variación real deflactada con IPCGCBA representó una caída del 15%.

Si nos detenemos en los montos asignados no sólo al Ministerio de Educación, sino a la finalidad Educación (que contiene además la Secretaría de Comunicación de JG, el Instituto Superior de Seguridad Pública – hasta 2016 – y Programas del Ministerio de Cultura), la participación de esta finalidad en la totalidad del presupuesto es del 18,53% para el 2017; mientras que en el año 2013 se asignaba un 25,5 %. Como se observa en el gráfico el 18,53% representa el porcentaje más bajo para el período 2013/2017.

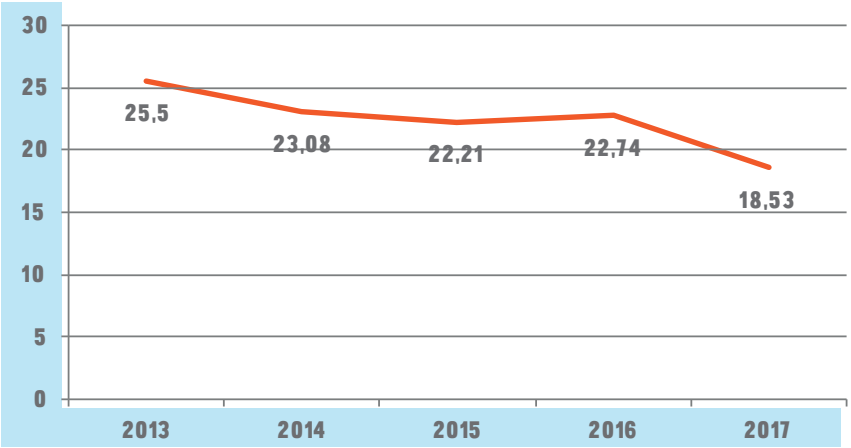
GRÁFICO 1. Presupuesto Ministerio de Educación 2013 - 2017



Fuente: : Elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Hacienda del GCBA.
Precios constantes a valores del año 2013 según IPCGCBA

Esta tendencia decreciente encuentra su correlato en el presupuesto destinado a rubros calves como Educación de Gestión Estatal, Infraestructura escolar, Nivel Inicial y Educación Técnica. En efecto, para el nivel Inicial la variación real ha sido de una caída del 10,39% del presupuesto asignado entre 2016 y 2017. En cuanto a Infraestructura escolar si bien los últimos dos años hay un leve incremento, éstos no alcanzan a revertir la tendencia decreciente que se observa ya desde el 2008. Asimismo, los recursos destinados a Educación Privada para el mismo período van en constante crecimiento, a excepción del último año cuyos factores explicativos pueden tener que ver con la disminución del poder adquisitivo, el aumento de los niveles de desocupación, y el aumento desmedido de precios del conjunto de bienes y servicios.

GRÁFICO 2. Participación de la Función Educación en el presupuesto



Fuente: : : Elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Hacienda del GCBA

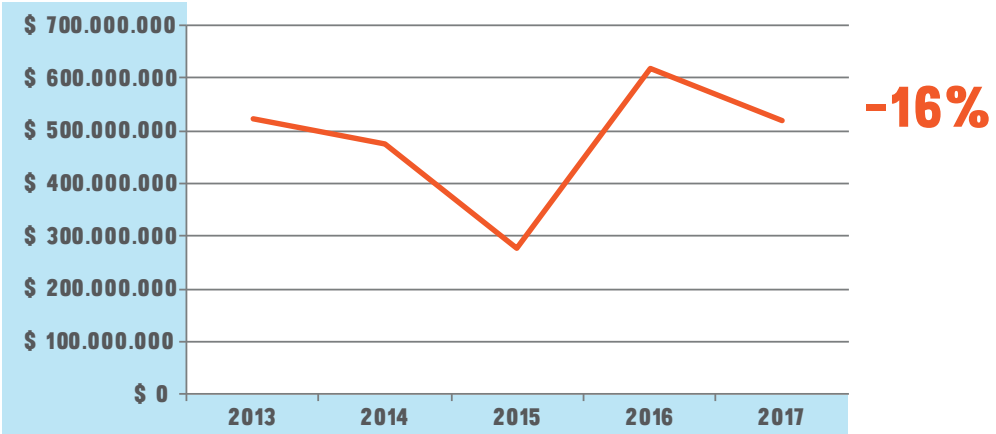
En suma, sostenidamente al Ministerio de Educación viene destinando un presupuesto que representa una porción cada vez más chica del presupuesto total de la Ciudad, y esto se traduce en menos recursos para la educación de nivel inicial, menos para infraestructura, y cada vez más presupuesto a los Centros de Primera Infancia.

Luego de estas observaciones generales, resulta oportuno analizar preliminarmente las implicancias presupuestarias de algunos programas que entendemos son especialmente relevantes como son: infraestructura escolar, Educación de Gestión Privada y Nivel Inicial.

Infraestructura escolar

Los recursos referidos a Infraestructura escolar se destinan a la planificación edilicia, el diseño de proyectos, ejecución y control de obras, administración de contratos que permitan generar nuevos espacios y mejora en los edificios pre existentes, garantizando condiciones óptimas de infraestructura escolar.

GRÁFICO 3. Presupuesto Infræstructura Escolar 2013-2017



Fuente: : Elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Hacienda del GCBA.
Precios constantes a valores del año 2013 según IPCGCBA

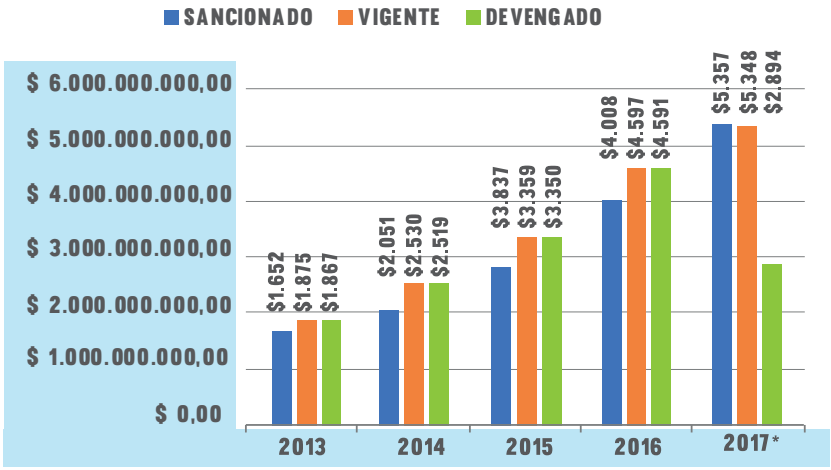
Por lo tanto, la cuestión de la infraestructura escolar tiene estrecha relación con la ampliación de vacantes, problema que como es de público conocimiento la Ciudad aún no ha podido resolver, y afecta a todos los niveles aunque mayoritariamente al nivel inicial. Los planes de obra nueva previstos desde el 2013 a 2017, y en particular a instituciones del nivel inicial, desatienden la problemática de la falta de vacantes desvirtuando el cumplimiento real de los mandatos constitucionales y de la Ley Nacional de Educación que establece la obligatoriedad de la educación pública, estatal laica y gratuita en todos los niveles. Así, mientras en 2013 se construían un total de 5 escuelas y tres de ellas correspondían al nivel inicial, en 2017 se proyecta la construcción de otras cinco y sólo una corresponde al nivel inicial.

Al mismo tiempo, el presupuesto en infraestructura escolar ha variado en términos nominales durante el período 2013-2017 pero se mantienen casi constantes en términos reales, compensando el alza del período 2015/2016 con una baja del 16% en el presupuesto 2017.

Gestión Privada

En la Ciudad de Buenos Aires hay 370.888 niños matriculados en establecimientos educativos de gestión privada, de los cuales según la información oficial existen más de 360.000 estudiantes que asisten a los 1.656 establecimientos educativos de distintos niveles, que reciben subsidios del Ministerio de Educación a través de la Dirección General de Educación de Gestión Privada.

GRÁFICO 4. Presupuesto Educación Privada



(*)En este caso se registra el presupuesto devengado al segundo trimestre de 2017

Fuente: : :Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda del GCBA.

En cuanto a los recursos públicos que se destinan a la Dirección General de Educación de Gestión Privada ascienden para el 2017 a la suma de $5.357.567.783,00 lo que implica una participación del 16,5% del presupuesto total de Educación, participación que se mantiene medianamente constante desde 2013.

Asimismo, si observamos el crédito original con el devengado se advierte que en casi todos los últimos años el Gobierno de la Ciudad ha destinado más fondos que los previstos en la aprobación del presupuesto original a la educación privada.

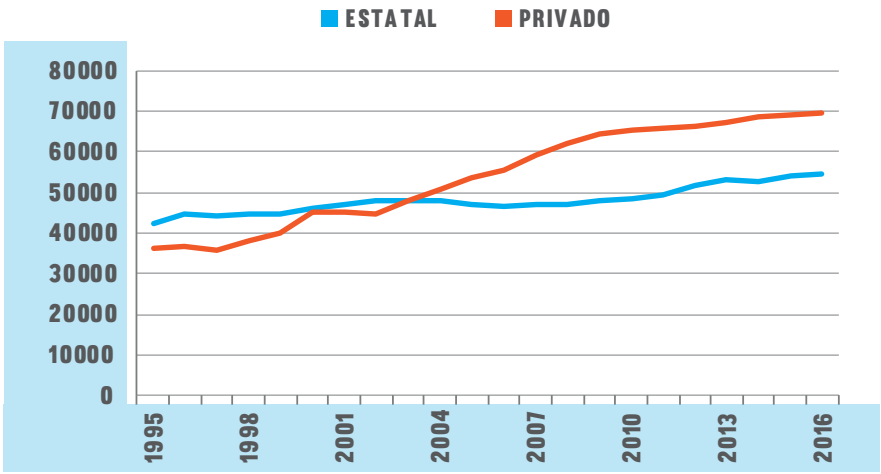
En términos reales, a precios de 2013, los montos destinados a las Escuelas de gestión privada acompañan la reducción real del presupuesto del Ministerio de Educación.

Nivel Inicial

La educación inicial incluye los jardines maternales, jardines de infantes (nucleados, comunes e integrales) y escuelas infantiles para atender a la población de 45 días a 5 años de edad. Estos establecimientos pueden ser de gestión estatal o de gestión privada.

En la Ciudad el último dato disponible es de 2016 y muestra que hay 124.269 matriculados en el nivel inicial, de los cuales 54.801 asisten a establecimientos de gestión pública y 69.468 a establecimientos de gestión privada. Como se observa en la siguiente serie, la matricula del nivel inicial en la gestión privada viene creciendo de modo sostenido hasta superar la proporcionalidad a favor de la matrícula de gestión privada.

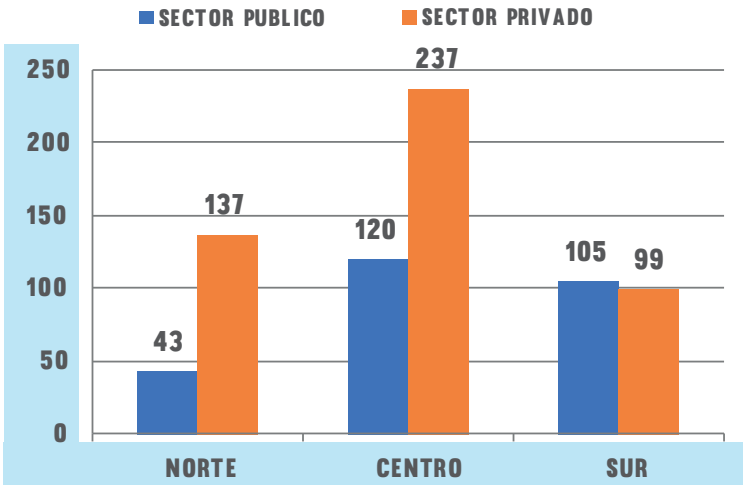
GRÁFICO 5. Serie matrícula Nivel Inicial 1995-2016



Fuente: Elaboración Propia en base a datos la Dirección General de Censos y Estadísticas de la Ciudad

Además existe una preeminencia de oferta de instituciones educativas en el nivel inicial del sector privado, y en particular, ésta es aún más significativa en las comunas del norte cuyos indicadores socioeconómicos son más favorables (Comunas 2, 12, 13, 14 y 15).

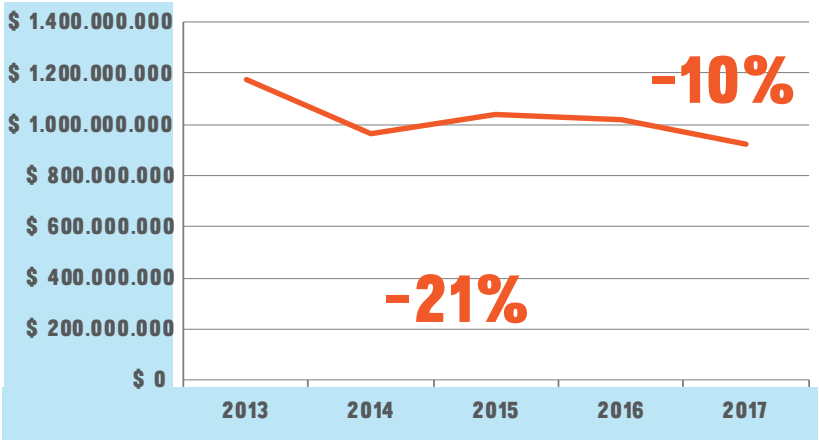
GRÁFICO 6. Unidades educativas del nivel inicial según sector y zona



Fuente: : :Elaboración Propia en base a datos la Dirección General de Censos y Estadísticas de la Ciudad

La distribución de esta matrícula responde a una lógica de diferenciación territorial de la Ciudad. En las zonas más pobres de la Ciudad la matrícula de niños en establecimientos de gestión pública es mayoritaria por sobre los niños en establecimientos de gestión privada. Esta ecuación es exactamente al revés en las zonas más favorecidas de la Ciudad. De modo consecuente, se observa una mayor presencia de los Centros de Primera Infancia (CPI) en el sur de la Ciudad, mientras que en el resto de la Ciudad sólo se ubican aledaños a villas o asentamientos. Cabe aclarar que estos CPI no forman parte de la oferta educativa del nivel inicial sino que se trata de un establecimiento de tipo asistencial, no contabilizado como unidades educativas.

GRÁFICO 7. Presupuesto Educación Nivel Inicial 2013-2017



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Hacienda del GCBA.
Precios constantes del año 2013 en base al IPCGCBA

En el mapa interactivo del Centro Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires[1] se puede observar esta distribución, al informar la cantidad de alumnos de nivel inicial que se encuentran matriculados en la Ciudad de Buenos Aires y el porcentaje de distribución entre el sector de gestión al que pertenecen dichos alumnos. A modo de ejemplo, en la Comuna 8 hay 12.502 alumnos de los cuales el 69,76% asisten a instituciones de gestión estatal y el 30,24% a instituciones de gestión privada.

El presupuesto destinado al nivel inicial para el 2017 fue de $2.865.951.780,00, un monto apenas superior al ejecutado en 2016 que asciende a la suma de $2.301.866.500,38. Esta variación, ajustada a los valores de la inflación que se calcula por el IPC del GCBA representa una caída del 10% entre un ejercicio y otro. Tal como se puede observar en el siguiente gráfico en el período 2013-2017 hay una caída total de casi el 21%.

Centros de Primera Infancia (CPI)

Los Centros de Primera Infancia constituyen uno de los programas más importantes en materia de políticas de cuidado de la primera infancia[2]. Los mismos se comenzaron a implementar en 2009 y dependen de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil del Ministerio de Desarrollo Humano. Según la información presentada en la página del Gobierno de la Ciudad existen 72 Centros de Primera Infancia[3].

Los recursos destinados a los Centros de Primera Infancia se encuentran dentro del programa 67 Desarrollo Integral Infantil dentro de la Dirección General de Niñez y Adolescencia del actual Ministerio de Desarrollo Humano.

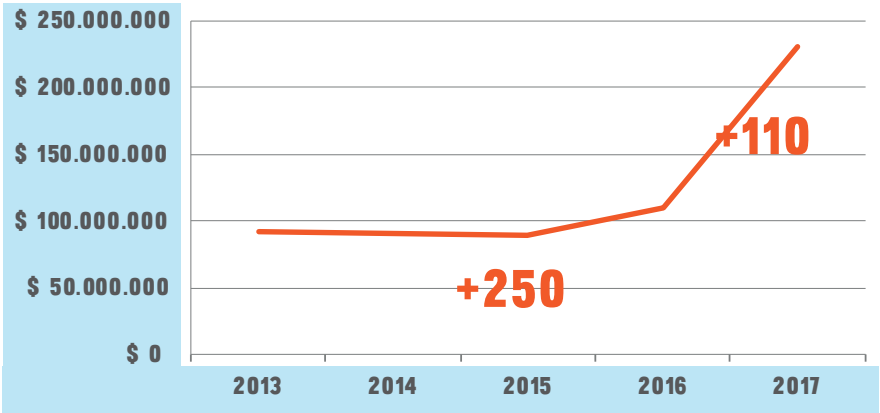
1 Disponible en: http://www.mapa.cesba.gob.ar/educacion

2 Además de los CPI a cargo de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil se encuentran los programas dependientes de la Dirección General de Niñez y Adolescencia; los que constituyen centralmente las políticas sociales dirigidas a la primera infancia.

3 Estos centros son espacios que brindan "contención, educación, asistencia alimentaria y nutricional, seguimiento y cuidado de la salud y estimulación temprana a 10.213 niños y niñas de entre 45 días y 4 años en situación de vulnerabilidad social, que asisten diariamente y reciben atención integral en jornada completa de ocho horas, Tienen como misión principal garantizar el crecimiento y desarrollo saludable de los niños y niñas que concurren a los Centros. Están ubicados en las 15 comunas de la Ciudad y tienen un promedio de 30 niños por sala y en las de lactantes de 15 bebes. Información disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/educacion/estudiantes/consulta-de-establecimientos-0

Según consta en la página web "el 70% de las vacantes son de chicos del Sur de la Ciudad". Tal como se puede observar en el mapa de distribución de los CPI disponible en la página de la Ciudad, hay una concen tración mayor de los mismos en la zona sur de la ciudad, o bien, cercano a villas o asentamientos precarios[4]. Como el sistema educativo no alcanza a cubrir toda la demanda de servicios para niños de entre 45 días y 4 años, las soluciones a este problema para las familias de menores ingresos se dan por medio de establecimientos de tipo asistenciales. En la Ciudad los CPI son gestionados por organizaciones sociales, y a las que el Ministerio de Desarrollo Humano financia para cubrir gastos de equipamiento, insumos y honorarios del equipo de trabajo. En cuanto a la contratación del personal queda bajo la responsabilidad de la organización social que gestiona el CPI, por lo cual en ningún caso tienen dependencia laboral con el Estado. A diferencia de los docentes que dependen del Ministerio de Educación, no se aplica a ellos el Estatuto Docente y sus honorarios son más bajos. Las principales dificultades se vinculan a las condiciones de contratación; a la remuneración que es inferior a la que se cobra por iguales tareas en instituciones de educación inicial; a la superpoblación de niños por sala (entre 25 a 30); a la falta de personal porque el monto de las becas no alcanza para cubrir suplencias o roles profesionales; y a la alta rotación del plantel docente, que se produce como consecuencia de esta adversidad de condiciones[5].

GRÁFICO 8. Presupuesto Programa 67 Ministerio de Desarrollo Humano 2013-2017



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Hacienda del GCBA.
Precios constantes del año 2013 en base al IPCGCBA

Luego de 8 años de ejecución del programa, estas dificultades no sólo persisten sino que se han visto agravadas. El alto nivel de demanda no logra ser absorbido por las instituciones educativas del nivel, y si bien lo destinado a Centros de Primera Infancia (CPI) aumenta considerablemente todos los años desde sus inicios, no alcanza para cubrir dicha demanda. A priori, puede resultar una respuesta más inmediata, a un problema cuya solución exige una política sostenida de inversión en infraestructura escolar y de planeamiento educativo estratégico. El aumento creciente de la demanda resulta un problema que se ha profundizado en la Ciudad de Buenos Aires y que podría explicarse no sólo por el deterioro de ingresos de buena de parte de la población en los últimos dos años; sino fundamentalmente por años de desinversión educativa para infraestructura escolar.

4 Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ninezyadolescencia/ninez/centros-de-primera-infancia

5 Se trata de una de las conclusiones del "Análisis de los Centros de Primera Infancia", realizado por UNICEF, Flacso y CIPPEC, cuyo informe preliminar se encuentra disponible en: https://www.unicef.org/argentina/spanish/MONITOREO_analisis_CPI.pdf

A modo de cierre

Queremos destacar la importancia que la ley de presupuesto tiene para el reconocimiento efectivo de los derechos del conjunto de la ciudadanía. Analizar el presupuesto de la Ciudad, y en particular, los recursos que se destinan a Educación permite abordar el peso que las políticas referidas a este aspecto tienen en la gestión. No resulta en absoluto suficiente para comprender la complejidad de lo político de las políticas, pero sí una herramienta que visibiliza qué se prioriza, qué se soslaya, qué necesidades atiende y cuáles deja resolver por otras vías.

En los últimos años se puede observar una asignación cada vez menos significativa para educación, dentro del presupuesto total. Es decir, que si bien el monto del presupuesto del Ministerio de Educación puede crecer levemente a lo largo de los años, los recursos que se destinan a la educación son, respecto del presupuesto general de la Ciudad, son cada vez menores, lo que indica que el nivel de prioridad que ella recibe es cada vez más bajo. Esta tendencia decreciente encuentra su correlato en el presupuesto destinado a rubros calves como Educación de Gestión Estatal, Infraestructura escolar, Nivel Inicial y Educación Técnica.

En oferta educativa para el nivel inicial, hay una preeminencia de oferta del sector privado. En total existen 268 unidades educativas del nivel inicial del sector público, y 493 del sector privado para el mismo nivel. Esta preeminencia es aún más significativa en las comunas del norte cuyos indicadores socioeconómicos son más favorables. El presupuesto destinado al nivel inicial para el 2017 representa una caída del 10% respecto del ejercicio anterior, el que se destina jardines maternales, jardines de infantes (nucleados, comunes e integrales) y escuelas infantiles para atender a la población de 45 días a 5.

En 2009 comenzaron a implementar los CPI presentes en las zonas más desfavorecidas de la Ciudad. La iniciativa desde sus inicios fue objeto de variadas críticas en cuanto a: falta de recursos calificados, la preponderancia de la "sociedad civil" en la gestión de la política licuando la responsabilidad estatal y brindando servicios muy heterogéneos en función de la capacidad de cada organización social, la falta de una normativa adecuada, el reemplazo de estos Centros a la construcción de jardines maternales, etc. La principal crítica se centra en que estos espacios no pueden ser considerados como la solución ideal al problema de la obligatoriedad de la educación en el nivel inicial.

Durante estos años el PRO presentó una política educativa pretendidamente modernizadora, pero sin embargo, se agravaron los problemas de infraestructura, de falta de matrícula, se profundizaron la fragmentación y segmentación territorial de la oferta educativa (con menos estudiantes en las instituciones públicas que en las privadas en general, pero cuya distribución se invierte en el sur de la Ciudad), con especial gravedad de estas problemáticas en el nivel inicial. En 2011 el Gobierno de la Ciudad suscribió un Acta Acuerdo , en la que se había comprometido a la construcción de escuelas estatales de nivel inicial para dar una solución al problema de falta de vacantes. En la misma, acordó que el otorgamiento de vacantes en los Centros de Primera Infancia sólo podía ser provisorio para quienes solicitaban vacantes en escuelas dependientes del Ministerio de Educación, durante los dos años que demoraría el Gobierno en construir las escuelas. No sólo no cumplió con estos plazos, sino que dilató los compromisos de obra hasta el año 2019.

Entendemos que la iniciativa es insuficiente y desigual cuando no resulta una forma complementaria a la política educativa universal, de calidad e igualitaria. El Estado a través de sus acciones y omisiones tiene respuestas diferenciadas para el cumplimiento del deber constitucional de garantizar la educación. Lo que se observa es la preeminencia de este tipo de establecimientos para determinados sectores sociales, en particular la población más vulnerable, y para otros la resolución a través de ofertas educativas del nivel inicial, tanto del sector público como del privado, prevaleciendo este último. Lo dicho hasta aquí demuestra una Ciudad con significativas desigualdades en materia educativa en general, y en el nivel inicial en particular.

Marzo de 2018
Publicación y estudios realizados por
Centro de Estudios de Ciudad
Facultad de Clencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Diseño y Edición
Santiago Cepeda
santicep@gmail.com