

-

¿Cómo evolucionó la distribución de libros a nivel nacional?



INTRODUCCIÓN

—
En 2021 se entregaron 2,5 millones de libros de texto a escuelas y alumnos

¿Cómo fue la entrega de libros a nivel nacional?

Observatorio de Argentinos por la Educación | Autores: **Javier Curcio** (FCE/UBA, IIEP BAIRES - UBA CONICET), **Martín Nistal** y **Víctor Volman** (Observatorio de Argentinos por la Educación).

El contexto

-

Introducción

El libro de texto es un importante dispositivo pedagógico; la utilización que se les da a los libros de texto en las escuelas es amplia, e incluye la lectura, la consulta para los alumnos, el debate en clase, la planificación de las clases, fines recreativos, entre otros (CIPPEC, 2005). Sin embargo, las políticas de distribución de libros de texto (ya sea a los alumnos o a las escuelas) y los recursos asignados para tal fin han sido volátiles a lo largo del tiempo.

En este marco, para el ciclo lectivo 2022 se anunció el programa Libros para aprender¹, que prevé la entrega de 8,2 millones de libros de texto a más de 4 millones de estudiantes de escuelas de gestión estatal y privada y de institutos de formación docente.

Las responsabilidades y aportes presupuestarios en educación están distribuidos entre los distintos niveles de gobierno. La descentralización de la educación implica que las provincias en su conjunto asumen el financiamiento de aproximadamente el 75% del presupuesto educativo, por lo que el gasto asumido por el Estado Nacional se limita a una proporción minoritaria del total de los recursos invertidos en el sector. Dentro del financiamiento de la educación a cargo del Estado Nacional, se destaca el desarrollo de la educación superior (en promedio, 70% del presupuesto aunque ha bajado hasta el 58% en 2021) y el Fondo Nacional de Incentivo Docente (más del 10%). El presupuesto asignado a "otros programas" varía año a año y depende de las distintas líneas de política educativa.

El presente informe tiene como objetivo analizar los recursos asignados a la distribución de libros de texto por parte del Estado Nacional² en Argentina en los últimos 10 años.

A lo largo de los años el programa presupuestario encargado de la provisión de libros (tanto de lectura como manuales) para alumnos de inicial, primaria y secundaria fue cambiando. Desde 2011 a 2016 la provisión de libros se enmarcaba bajo el programa llamado Acciones Compensatorias en Educación. Posteriormente, se fue alternando entre dos programas, Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas (2017 y 2020) y Mejoramiento de la Calidad Educativa (2018, 2019 y 2021). El peso relativo de la provisión de libros de texto dentro de estos programas presupuestarios fue muy variable (de mínimos del 10% del presupuesto total del programa hasta el 84% en 2021).

Los datos presupuestarios financieros se extrajeron de la plataforma de datos abiertos del Ministerio de Economía³. Los datos de provisión de libros se extrajeron de las Cuentas de Inversión de la Contaduría General de la Nación a excepción del dato 2021 que se tomó de las metas físicas del Presupuesto Nacional, por ausencia del dato en la primera fuente. Los datos que se exponen a continuación están expresados en moneda constante promedio 2021, salvo que se aclare explícitamente.

¹ <https://www.argentina.gob.ar/educacion/librosparaaprender>

² No están alcanzados en este informe los programas provinciales de distribución de libros de texto.

³ <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

Los datos

-

¿Cuánto se destinó al programa encargado de la provisión de libros?

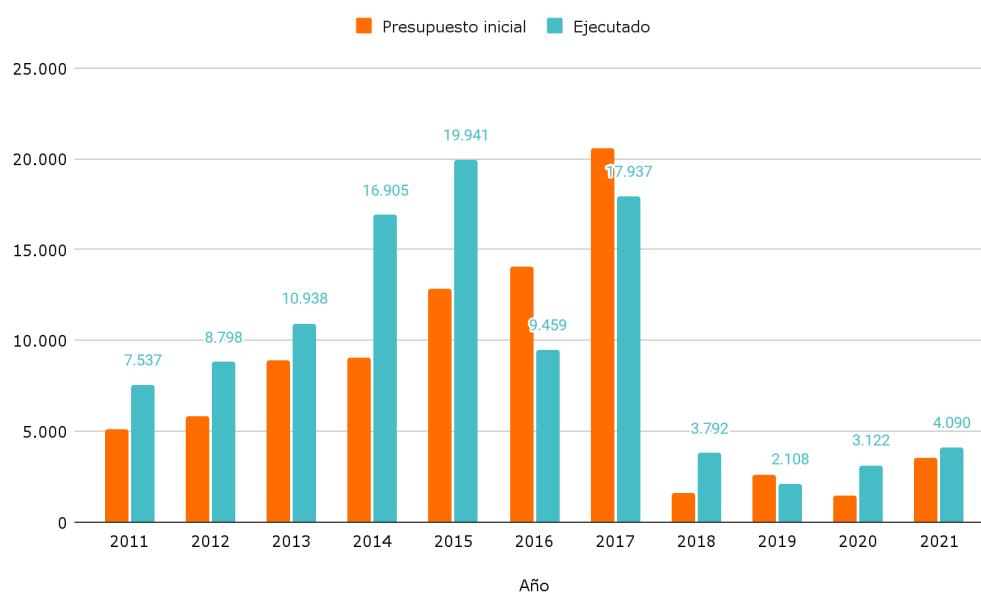
A lo largo de los años el programa presupuestario encargado de la provisión de libros, tanto de lectura como manuales, para alumnos de inicial, primaria y secundaria fue cambiando. Desde 2011 a 2016 la provisión de libros se enmarcaba bajo el programa llamado Acciones Compensatorias en Educación. Posteriormente, se fue alternando entre dos programas, Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas (2017 y 2020) y Mejoramiento de la Calidad Educativa (2018, 2019 y 2021). Estos programas no incluyen únicamente la entrega de libros, sino que además incluyen otras actividades donde las principales son: Transferencias a Gobiernos Provinciales y Transferencias a Institutos de Enseñanza Provinciales.

El programa tuvo un comportamiento creciente desde 2011 a 2015, cuando alcanzó un pico de 19.941 millones de pesos. Entre los años 2016 y 2017 el presupuesto fue bajando levemente, para luego hacerlo de forma pronunciada desde el año 2018 y alcanzar el mínimo en 2019 (2.108 millones de pesos). El año 2021 muestra un crecimiento de 31,0% respecto del 2020, aunque aún en niveles alejados de los de 2015.

El análisis respecto a los desvíos entre el presupuesto inicial y el presupuesto ejecutado resulta interesante ya que el primero sale de lo aprobado por el Poder Legislativo, mientras que el segundo es lo que realmente ejecuta el Poder Ejecutivo.

En estos términos, de los 11 periodos analizados, 8 muestran que la ejecución fue mayor a lo presupuestado inicialmente. La mayor subejecución del presupuesto en términos porcentuales se da en el año 2016 (32,7%).

Gráfico 1. Gasto público del Ministerio de Educación para los programas encargados de la provisión de libros. Presupuesto inicial vs presupuesto ejecutado. Años 2011-2021. En millones de pesos de 2021.



Fuente: Los datos fueron elaborados en base al Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía..

Notas: Los datos fueron reexpresados en pesos constantes promedio de 2021.

Los datos

-

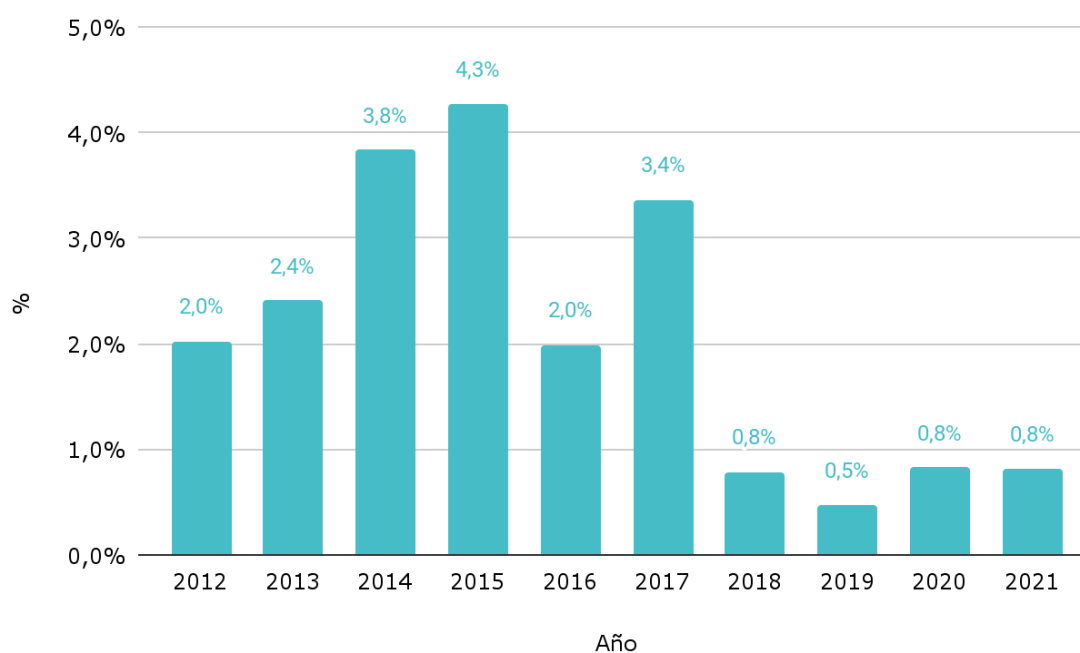
¿Cuánto representa el programa dentro del total del presupuesto nacional?

Para entender la importancia de los programas encargados de la entrega de libros, el gráfico 2 presenta cuánto representa el mismo en el total del gasto del Ministerio de Educación de la Nación.

El programa de Acciones Compensatorias en Educación en el año 2015 logra la mayor participación en términos porcentuales (4,3%). Mientras el programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa en el año 2019 muestra el nivel más bajo de toda la serie (0,5%).

Desde el año 2018, la participación de los programas encargados de la entrega de libros se encuentra estancada en niveles entre el 0,5% y el 0,8%.

Gráfico 2. Gasto público del Ministerio de Educación para los programas encargados de la provisión de libros sobre el total del gasto del Ministerio de Educación. Años 2012-2021. Composición porcentual.



Fuente: Los datos fueron elaborados en base al Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía.

Notas: Los datos fueron reexpresados en pesos constantes promedio de 2021. No hay datos disponibles sobre el gasto del Ministerio de Educación para el año 2011.

Los datos

-

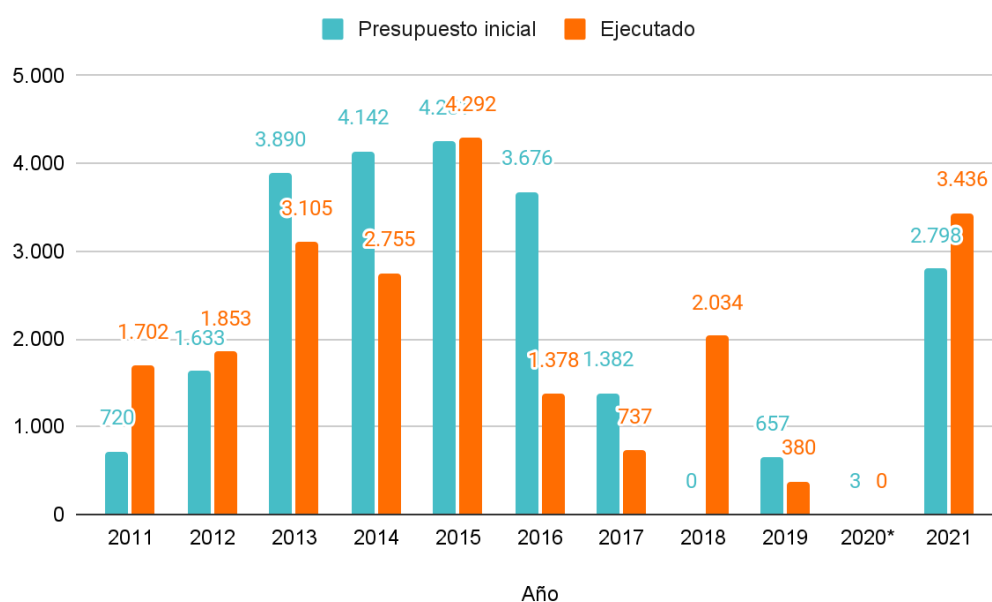
Presupuesto destinado a la provisión de libros

No todo lo gastado en el programa se destina a la provisión de libros. Por lo tanto, vale la pena preguntarse cuánto se gasta en la entrega de libros.

En términos porcentuales, el año en que el gasto en entrega de libros representó más en el total del programa fue 2021 (84,0%). Mientras que en términos monetarios, el año 2015 alcanzó un pico de 4.292 millones de pesos. El mínimo histórico se dio en el 2020, donde no se registraron gastos en entregas de libros.

A diferencia del apartado inicial donde 8 de los 11 períodos tenían desvíos de sobreejecución, para el gasto en libros 5 periodos lo hacen.

Gráfico 3. Gasto público del Ministerio de Educación en la provisión de libros. Presupuesto inicial vs presupuesto ejecutado. Años 2011-2021. En millones de pesos de 2021.



Fuente: Los datos 2011-2021 fueron elaborados en base al Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía.

Notas: Los datos fueron reexpresados en pesos constantes promedio de 2021. Para 2020 no se incluyen los cuadernillos de distribución gratuita del Ministerio de Educación de la Nación por tratarse de material didáctico (no pertenece a la categoría 'libros'). La producción fue de 4,8 millones de ejemplares. Esto hace no comparable totalmente los datos para ese año.

Los datos

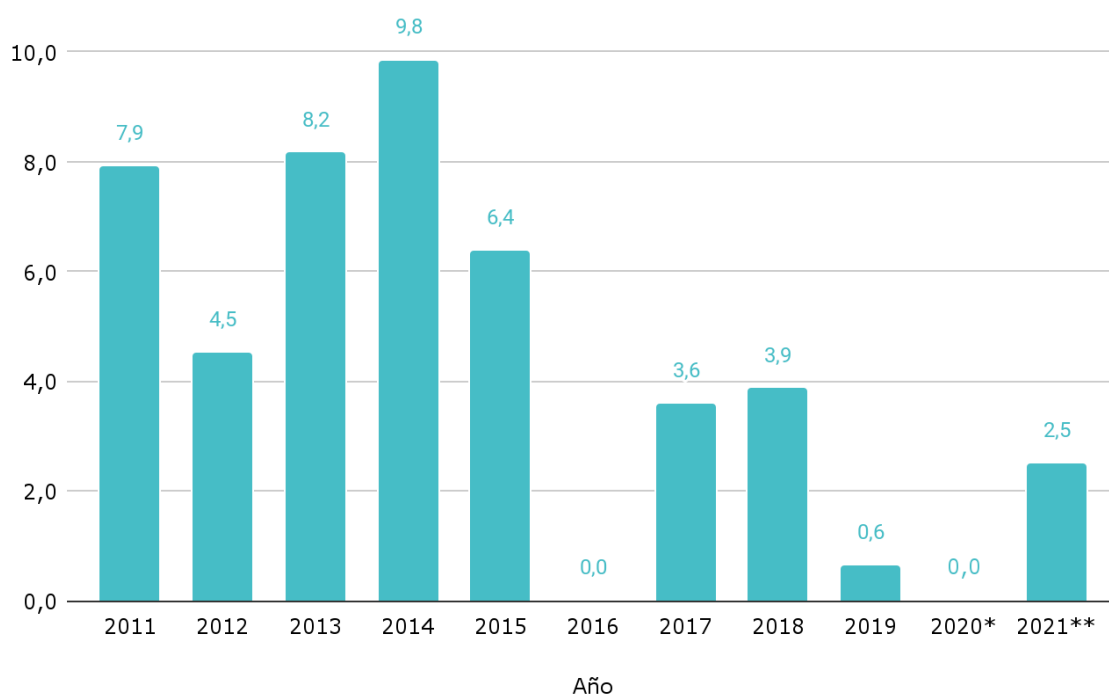
-

Evolución de la entrega de libros

La entrega de libros a lo largo de los años fue desigual. La serie observada muestra que esta política tuvo más fuerza en algunos años que en otros. Tanto es así que en el año 2014 se entregaron 9,8 millones de libros y manuales escolares. En el otro extremo, en los años 2016 y 2020 no se registró entrega de libros. Durante 2021 se repartieron 2,5 millones de libros.

En 2020 y 2021 en el contexto de la pandemia se repartieron 52 millones y 4,8 millones de cuadernillos de producción propia del Ministerio de Educación de la Nación, respectivamente. Estos cuadernillos corresponden a material didáctico pero no son clasificados como libros en las cuentas de inversión de la Contaduría General de la Nación.

Gráfico 4. Entrega física de libros por año. Años 2011-2021. En millones de libros.



Fuente: Los datos 2011-2020 fueron elaborados en base a las Cuentas de Inversión de la Contaduría General de la Nación. El dato 2021 se tomó del ejecutado de las metas físicas del presupuesto nacional.

Notas: *Para 2020 no se incluyen los cuadernillos de distribución gratuita del Ministerio de Educación de la Nación por tratarse de material didáctico (no pertenece a la categoría 'libros'). La producción fue de 52 millones de ejemplares en 2020 y 4,8 millones en 2021⁴.

**Para el año 2021 se tomaron las metas físicas del Presupuesto de la Nación ante la no disponibilidad de datos por la fuente primera.

*** Para 2022 se anunció el programa Libros para aprender⁵, que prevé la entrega de 8,2 millones de libros de texto.

⁴ Informe de Producción Anual del Libro Argentino 2021: https://issuu.com/camaradellibro/docs/informe_de_produccion_anual_2021

⁵ <https://www.argentina.gob.ar/educacion/librosparaaprender>

Comentarios finales

-

Comentarios finales

1. El presupuesto asignado a “otros programas” dentro del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional varía año a año y depende de las distintas líneas de política educativa. El programa presupuestario a cargo de la provisión de libros de texto tuvo un comportamiento volátil a lo largo de los últimos 10 años, con crecimiento de 2011 a 2015, cuando alcanzó un pico de 19.941 millones de pesos. Entre los años 2016 y 2017 el presupuesto fue bajando levemente, para luego hacerlo de forma pronunciada desde el año 2018 y alcanzar el mínimo en 2019 (2.108 millones de pesos). El año 2021 muestra un crecimiento de 31,0% respecto del 2020, aunque aún en niveles alejados de los de 2015.

2. La inversión específica en libros de texto sigue la volatilidad del programa presupuestario en el que se incluye. En términos porcentuales, el año en que el gasto en entrega de libros representó más en el total del programa fue 2021 (84,0%). Mientras que en términos monetarios, el año 2015 alcanzó un pico de 4.292 millones de pesos.

3. El libro de texto es un importante dispositivo pedagógico; sin embargo, las políticas de distribución de libros de texto (ya sea a los alumnos o a las escuelas) han sido volátiles. La serie observada muestra que esta política tuvo más fuerza en algunos años que en otros: en el año 2014 se entregaron 9,8 millones de libros y manuales escolares; en el otro extremo, en 2016 y 2020 no se registró entrega de libros. El material didáctico distribuido por el Ministerio de Educación en 2020 y 2021 en forma de cuadernillos no pertenece a la categoría de libros de texto.

Aclaraciones metodológicas

-

Aclaraciones metodológicas

Los datos presupuestarios financieros se extrajeron de la plataforma de datos abiertos del Ministerio de Economía. Los datos de provisión de libros se extrajeron de las Cuentas de Inversión de la Contaduría General de la Nación a excepción del dato 2021 que se tomó de las metas físicas del Presupuesto Nacional, por ausencia del dato en la primera fuente.

Los valores se actualizaron a precios de 2021. Para indexar las series a valores constantes se utilizó el nivel general del Índice de precios al consumidor (IPC - INDEC), excepto para el período 2007-2016 en el que se construyó un índice alternativo a partir de datos relevados por direcciones de estadística provinciales.

Referencias

-

Referencias

Datos abiertos del Ministerio de Economía de la Nación: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

Contaduría General de la Nación: <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn/cuentainversion>

Llinás, P. 2005. Políticas de dotación de libros de texto en Argentina. Buenos, CIPPEC.

Informe de Producción Anual del Libro Argentino 2021:

https://issuu.com/camaradellibro/docs/informe_de_produccion_anual_2021

ARGENTINOS
por la **educación**