

La ruta hacia la justicia y la transparencia de los aportes estatales a la educación de gestión privada

• Axel Rivas •

Los sistemas provinciales de aportes estatales a la educación privada son opacos, discrecionales y potencialmente injustos en su distribución según contextos sociales y tipos de escuelas. En base a un estudio elaborado por **CIPPEC** en la provincia de Buenos Aires con datos inéditos sobre la distribución de los aportes estatales a la educación de gestión privada, se constató que existen importantes incoherencias: **escuelas con población de altos ingresos que reciben altos subsidios estatales y escuelas de gestión privada con alumnos muy pobres que no tienen casi aportes del Estado.**

El presente documento aporta evidencia e impulsa que se discutan social y políticamente las justificaciones y los criterios de distribución de los aportes estatales a la educación de gestión privada, que en el país suman aproximadamente 8.260 millones de pesos en 2010. Entre las sugerencias se destacan: quitar discrecionalidad política al otorgamiento de los subsidios; garantizar que los aportes se distribuyan con estricto criterio de justicia social; transparentar toda la información sobre las escuelas que reciben aportes, y establecer el carácter a término del subsidio, para mantener ese criterio de equidad en el tiempo.

Estas propuestas enfrentan fuertes intereses instalados tanto en el ámbito político como económico. Por ello las provincias no han dado ningún paso significativo en esta dirección en las últimas décadas. La provincia de Buenos Aires ha propiciado recientemente una discusión al respecto y el presente documento busca aportar elementos para que ese primer paso se traduzca en una sólida política que genere mayor equidad social y transparencia.

Introducción

Los sistemas de aportes o subsidios estatales¹ a la educación de gestión privada nacieron en 1947 y actualmente su definición es una atribución enteramente provincial. Pese a la diversidad de contextos, la amplia mayoría de las provincias mantiene características comunes en sus políticas de financiamiento a la educación de gestión privada:

- **Predomina la opacidad y la discrecionalidad política en el proceso de asignación de los aportes.** No se establecen en la normativa (en muchos casos) ni en la práctica claros criterios para el monto global anual de subsidios ni su distribución entre los solicitantes. No hay jurados especializados, concursos públicos o bases de datos que quiten discrecionalidad al poder político en la asignación de los subsidios.

- **No hay información pública** acerca de qué escuelas reciben aportes, ni se sabe con claridad con qué criterios fueron otorgados.

- **No hay revisión de los aportes asignados**, lo cual genera distintas capas históricas de aportes que no tienen una evaluación periódica que justifique su mantenimiento.

- **Hay un escaso debate acerca de las justificaciones de los sistemas de aportes al sector privado.** La magnitud de la educación privada y de los aportes varía enormemente según las provincias², sin que quede claro cuáles son las razones del accionar estatal en esta materia.

¹ En este documento se hablará indistintamente de “aportes” y “subsidios” a la educación privada, más allá de que existan posiciones encontradas acerca del uso de estos términos.

² La jurisdicción donde un mayor porcentaje de los alumnos asiste a escuelas de gestión privada es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el 52% de los alumnos, mientras que en el otro extremo, las provincias de Formosa y Chaco tienen sólo al 10% de los alumnos en escuelas de gestión privada. En cuanto a la participación de las transferencias al sector privado dentro de los presupuestos educativos, la provincia que más recursos destina es Córdoba, con el 23% del presupuesto educativo, mientras que Formosa es nuevamente la provincia que alcanza el menor nivel, con 2% del presupuesto.

Se trata de una temática central en el terreno de la política educativa, aunque muchas veces sea silenciada. A la educación de gestión privada asisten el 28,3% de los alumnos del país y el 65% de los establecimientos recibe subsidios del Estado, los cuales representan el 13% del gasto educativo provincial. En la provincia de Buenos Aires, el 35% de los alumnos asiste al sector privado y el Estado destinó en 2010 3.000 millones de pesos para subsidios de los salarios docentes, lo que cubre (con distintos porcentajes) al 73% de las escuelas del sector.

A partir de un estudio encargado por la Dirección General de Educación de la Provincia de Buenos Aires a CIPPEC³, hemos relevado la distribución de los aportes estatales a la educación de gestión privada. La publicación de este informe marca un hito, dado que no existen registros previos de un estudio que haya accedido a las bases de las escuelas que reciben aportes y que haya cruzado esos datos con el nivel socioeconómico de los alumnos y otras variables que permiten analizar la justicia y la equidad de esta política estatal.

Algunos de los principales hallazgos del estudio⁴ fueron los siguientes:

- **Los aportes estatales privilegian a las escuelas privadas con alumnos de menor nivel socioeconómico**, pero la correlación no es muy fuerte (0,52) y existen importantes excepciones. Por ejemplo, **el 17% de las escuelas del tercil más pobre recibe menos del 50% de subvención estatal, mientras el 16% de las escuelas del tercil más rico de la población recibe más de un 75% de aportes estatales.**

- **Las escuelas religiosas son ampliamente beneficiadas con los aportes estatales.** Mientras el 98% de las escuelas confesionales recibe aportes estatales (en distintos porcentajes), el porcentaje desciende al 75% en el caso de las escuelas laicas.

³ Mezzadra, Florencia y Rivas, Axel: “Aportes estatales a la educación privada”, *Documento de Trabajo N°51*, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2010. Disponible en:

<http://www.cippec.org/Main.php?do=documentsDownload&id=439>.

⁴ El estudio se basó sobre una muestra con la información disponible sobre 3.609 unidades educativas, que representan el 55% del total de unidades del sector privado en la provincia de Buenos Aires.

- **Las escuelas privadas del interior de la provincia de Buenos Aires son mucho más beneficiadas que las escuelas del conurbano:** un 80% recibe aportes, mientras en el conurbano el porcentaje desciende al 55%.

En la comparación con el financiamiento destinado al sector estatal también es necesario ampliar los debates sobre qué porcentaje de aportes deben destinarse al sector privado. Por ejemplo, al analizar la inversión estatal comparada en ambos sectores, el estudio constató que (en base a datos del año 2005) el conjunto de las escuelas privadas recibían en promedio \$820 por año por alumno, mientras las escuelas estatales tenían un financiamiento equivalente a \$2.121. Si al financiamiento estatal se suman los aportes por cuotas (que en promedio eran de \$1.945 anuales en las escuelas de gestión privada), el sector privado tenía una inversión total un 30% superior a la de las escuelas estatales⁵.

Propuestas

Sobre la base del estudio elaborado en la provincia de Buenos Aires, se presentan a continuación recomendaciones globales, válidas para todas las provincias que tengan como meta mejorar la justicia distributiva de los aportes estatales a la educación de gestión privada.

1. Propiciar un debate social y político sobre los criterios que justifican los aportes a la educación de gestión privada.
2. El otorgamiento del aporte debería estar basado sobre la resolución de jurados de reconocida trayectoria profesional e independencia completa de los solicitantes.
3. Los criterios para el otorgamiento de subsidios a escuelas de gestión de privada deberían incluir: (a) Una evaluación positiva desde el punto de vista pedagógico, (b) Estar ubicadas en zonas sin suficiente oferta educativa de características similares,

⁵ Esta suma no incluye otros posibles aportes privados de las familias y de otros agentes sociales tanto en las escuelas estatales como privadas.

(c) Estar ubicadas en zonas con una población escolar de sectores socioeconómicos bajos. Esto último implica la necesidad de crear un sistema de medición del nivel socioeconómico de los alumnos por escuela, que permita observar con claridad el tercer y principal criterio.

4. Establecer la subvención a término, con una duración determinada (de 5 o 6 años), que permita al Estado evaluar en el tiempo si los criterios que posibilitaron el otorgamiento del aporte se mantienen.

5. Para favorecer más estrictamente la justicia distributiva de los aportes, se debería establecer un claro marco de incentivos para que las escuelas que cobran mayores cuotas reciban menos subsidios. Así se incentivará que el financiamiento estatal priorice a los sectores de menor nivel socioeconómico.

6. Eliminar la posibilidad de lucro de las escuelas de gestión privada que reciben aportes del Estado⁶, dado que su fin debería ser únicamente educativo y social.

7. Publicar en Internet la base de datos de todas las escuelas de gestión privada que reciben aportes, consignando los montos, las justificaciones por las cuales fue otorgado y la cuota que perciben.

8. Crear un subsistema de escuelas de gestión social gratuitas para los alumnos, que reciban aportes del Estado para todos los salarios y servicios corrientes (lo cual permitiría garantizar su gratuidad). Estas escuelas deberían estar localizadas en las zonas con problemáticas sociales más críticas y garantizar la existencia de un proyecto de inclusión social y educativa basada sobre la participación activa de la comunidad.

Para el caso específico de la provincia de Buenos Aires, el estudio señala recomendaciones centradas en el ordenamiento del sistema de aportes para el sector privado:

⁶ Así lo estableció la normativa, por ejemplo, en la provincia de Mendoza (Decreto 2.633/05).

1. Unificar el régimen de aportes a las escuelas de gestión privada transferidas de la Nación a la provincia y las escuelas provinciales históricas. En la actualidad éstas últimas son especialmente perjudicadas por la regulación vigente, que no incentiva a que las escuelas con mayor cuota reciban proporcionalmente menos subvención estatal.

2. Que los establecimientos sean la unidad de la subvención estatal, no los niveles educativos como ocurre actualmente. Esto propiciaría una mirada integral de cada escuela, dado que la mayoría de ellas tiene más de un nivel educativo.

3. Avanzar hacia un modelo que considere la situación de la subvención efectiva sobre todas las secciones que tiene cada escuela⁷, para poder situar con mayor justicia los criterios de cuotas que pueden cobrar las escuelas según el aporte que reciben.

4. Eliminar definitivamente la “cuota recuperadora”, que ha tendido a deformar las posibilidades de control de las familias y del Estado de los límites para el cobro de cuotas por parte de las escuelas.

5. Se recomienda que las cuotas de las actividades extracurriculares sean optativas, especialmente en las escuelas que reciben mayor porcentaje de aportes estatales. Esto beneficiaría la equidad social, dado que en muchos casos las familias no pueden pagar esas cuotas obligatorias.

6. Fortalecer el sistema de supervisión económico-contable de las escuelas de gestión privada y sistematizar toda la información sobre los aportes en una única base de datos, para garantizar niveles más eficientes de administración estatal de los subsidios.

Estas recomendaciones apuntan a fortalecer la justicia y la equidad interna del sector privado en relación con los aportes que recibe del Estado. Lamentablemente, las estructuras opacas y los fuertes intereses políticos y económicos en juego han impedido hasta el momento este debate y la posibilidad de contar con un sistema de subsidios transparente y más justamente distribuido en la mayoría de las provincias. Los pasos en esta dirección requieren fuerte decisión política; consultas y diálogos sociales; capacidad técnica y de gestión para introducir los cambios necesarios y una transición gradual que no interrumpa la sostenibilidad financiera de las escuelas de gestión privada.

La situación actual, al menos en el estudio específico de la provincia de Buenos Aires, demuestra incoherencias históricas en la distribución de los aportes estatales. Hay escuelas donde asisten los sectores con más ingresos de la población que reciben altos porcentajes de subsidios estatales. En el otro extremo, muchas escuelas de gestión privada que trabajan en contextos vulnerables no reciben aportes. Es necesario un sistema más equitativo, objetivo y transparente que no genere privilegios ni arbitrariedades. Avanzar en esa dirección implicaría dar pasos concretos desde la política educativa en pos de la justicia social.

⁷ En la actualidad muchas escuelas privadas tienen más secciones (cargos docentes) que aquellas cubiertas por la subvención, lo cual puede ser un limitante si se establecen topes para el cobro de cuotas. Sería oportuno establecer un sistema que reconozca esta divergencia (entre cantidad de secciones totales y cantidad subvencionada) e imponga los topes de cuotas de acuerdo con esa situación.

Acerca del autor

Axel Rivas: director del Programa de Educación de CIPPEC. Doctorado en curso, iniciado en la Universidad de Londres y continuado en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencias Sociales y Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Argentina. Licenciado en Ciencias de la Comunicación, UBA. Profesor (Jefe de Trabajos Prácticos) de Sociología de la Educación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Profesor Titular de Análisis y Formulación de Políticas Educativas, Maestría en Política Educativa, Universidad Alberto Hurtado, Chile. Profesor a cargo de Política Educativa, Universidad de San Andrés. Profesor a cargo de Política Educativa Argentina, Maestría en Política Educativa, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

Si desea citar este documento: Rivas, Axel: “La ruta hacia la justicia y la transparencia de los aportes estatales a la educación de gestión privada”, *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°86*, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2010.

Las publicaciones de CIPPEC son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org . No está permitida su comercialización.

La opinión del autor no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria 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. Su 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 y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

