



■ Aportes estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires

Florencia Mezzadra • Axel Rivas

Pablo Bezem y Alejandro Vera coordinaron el estudio estadístico

Índice

Resumen ejecutivo	4
Tendencias de la educación de gestión privada	4
El financiamiento de la educación de gestión privada	5
Sistema de aportes: un análisis comparado de la normativa.....	5
Distribución de aportes estatales en la provincia de Buenos Aires	6
Algunas sugerencias para la discusión de política.....	8
Introducción	10
1. Tendencias en la educación de gestión privada	12
2. El financiamiento de la educación de gestión privada	19
3. Sistema de aportes: un análisis comparado de la normativa	27
El análisis comparativo de las bandas arancelarias	34
Rentabilidad teórica según bandas arancelarias.....	37
4. Distribución de aportes estatales en la provincia de Buenos Aires	41
Nivel educativo	44
Carácter confesional	45
Tamaño de las Unidades Educativas	50
5. Algunas sugerencias para la discusión	60
El lucro con los aportes del Estado.....	60
Requisitos para pedir el aporte y criterios para su distribución	60
Los establecimientos vs. las unidades educativas como unidad de análisis para el otorgamiento de los aportes.	61
Subvención nominal vs. subvención efectiva como criterio de las bandas arancelarias	61
Bandas arancelarias con claros incentivos económicos para reducir el aporte estatal por parte de las escuelas con aranceles más altos.....	62
Unificar las bandas para las escuelas históricas (actualmente perjudicadas sin justificación) y las transferidas.....	62
Diferenciar claramente a las escuelas con el 100% de aporte efectivo, que podría ser un grupo de escuelas cuota cero o de gestión social.	62
Analizar la posibilidad de que las cuotas de las actividades extracurriculares sean optativas para los alumnos, al menos en las escuelas que reciben mayor porcentaje de aporte.	63
Otorgamiento temporario del aporte	63
Fortalecimiento del sistema de supervisión económico-contable de las escuelas	64
Creación de un sistema de información de las escuelas de gestión privada	64

Anexo.....	65
Bibliografía	74
Acerca de los autores	76
Acerca de CIPPEC.....	77
Notas.....	78

Resumen ejecutivo

El presente informe analiza los aportes estatales destinados a la educación de gestión privada de la Provincia de Buenos Aires, en el marco de un convenio de cooperación entre la Fundación CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) y la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia.

El trabajo fue realizado a fines de 2008 y es publicado en octubre de 2010. Dada la distancia temporal entre el trabajo de campo y su publicación definitiva, cabe aclarar que las conclusiones remiten al año de realización del trabajo y a las fechas de los datos estadísticos específicos de cada apartado. Más allá de esta distancia temporal, la situación estructural de los aportes estatales a la educación de gestión privada no ha variado desde entonces, con lo cual las conclusiones tienen plena validez hasta el momento de publicación del presente informe.

El objetivo central del informe es analizar la distribución de los aportes estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires, brindando sugerencias para mejorar la justicia y la transparencia en esta materia. El informe no se interroga acerca de las justificaciones que podrían argumentarse a favor o en contra de la existencia de un sistema de aportes estatales a la educación privada, sino que evalúa la distribución del sistema vigente y propone mejoras a partir de ese estado de situación. Las principales conclusiones son las siguientes.

Tendencias de la educación de gestión privada

En el primer apartado se describen las principales características y tendencias de la educación de gestión privada de la provincia de Buenos Aires. Allí se destacan tres cuestiones fundamentales: el alto porcentaje de alumnos en escuelas de gestión privada en comparación con la mayoría de las jurisdicciones; el importante crecimiento de esta participación en los años previos al presente estudio; y el más alto perfil socioeconómico de los alumnos que, en promedio, asisten a estas escuelas.

En efecto, con el 33% de los alumnos en establecimientos de gestión privada, la Provincia de Buenos Aires es, luego de la Ciudad de Buenos Aires, la segunda jurisdicción del país con mayor participación del sector privado en el sistema educativo. A su vez, en los años recientes, especialmente con la recuperación económica posterior a 2002, ha habido un marcado pasaje de alumnos del sector estatal al privado¹.

Por último, el análisis de la matrícula escolar por deciles de ingreso muestra que los alumnos que asisten a establecimientos de gestión privada pertenecen a sectores con más alto nivel socioeconómico. Por ejemplo, en la educación primaria el 74% de los alumnos pertenecientes al 10% más pobre de la población asiste a escuelas de gestión estatal, mientras que aquellos pertenecientes al 10% más rico de la población este porcentaje se reduce al 33,5%.

¹ Esta tendencia se estaría revirtiendo a partir del año 2010, luego de la implementación de la Asignación Universal por Hijo, que estaría favoreciendo un crecimiento de la matrícula en el sector estatal. Será importante analizar los datos oficiales cuando estén disponibles para seguir el rumbo de la distribución de alumnos en ambos sectores.

El financiamiento de la educación de gestión privada

En el segundo apartado se analiza el financiamiento estatal de la educación de gestión privada. Por un lado, en términos comparados, se destaca que la Provincia de Buenos Aires se caracteriza por tener una inversión pública por alumno en escuelas de gestión privada menor que el promedio de las provincias, tanto en términos de pesos absolutos por alumno como en relación con el gasto por alumno en escuelas de gestión estatal.

Con respecto a la evolución del gasto público en la educación de gestión privada, se muestra el aumento progresivo de las transferencias en pesos constantes durante los años previos a la elaboración del presente estudio, tanto en términos del total de las transferencias como en términos de inversión por alumno. Este aumento del gasto público en la educación de gestión privada forma parte de una tendencia general de incremento de la inversión pública en educación.

Es por ello que cuando se toma en cuenta el total del gasto educativo en la Provincia, la tendencia no es creciente sino, por el contrario, levemente decreciente. En efecto, las transferencias a la educación de gestión privada como porcentaje del gasto educativo total han disminuido levemente en los años recientes, pasando del 15% en 2002 al 14% en 2006. Esta tendencia parece relacionada con el aumento de la proporción de alumnos en el sector privado de estos años, más que con una decisión política explícita.

Por último, en el segundo apartado se compara el costo total de los alumnos en escuelas de gestión privada y gestión estatal, incluyendo los aranceles de los establecimientos. Se constata que, si bien el gasto estatal por alumno en la educación de gestión privada es menor que en las escuelas estatales (820 pesos contra 2.121 en 2005), cuando se consideran los aranceles la inversión total del servicio educativo de gestión privada es un 30% mayor (2.766 pesos ese mismo año). Esto indica que la educación de gestión privada, al sumar aportes estatales y aranceles particulares, tiene más recursos disponibles que la educación de gestión estatal.

Sistema de aportes: un análisis comparado de la normativa

En el tercer apartado se analiza en clave comparada el sistema de aportes a la educación privada desde el punto de vista de la normativa. En el mismo se destacan los siguientes puntos centrales que son fuente de una potencial ineficiencia en la utilización de los recursos educativos y/o una inequidad en su distribución:

- No se diferencia a los establecimientos con fines de lucro de los establecimientos sin fines de lucro. Si bien la normativa establece claramente que las escuelas deben demostrar la “imposibilidad de cumplir con los salarios y demás cargas” para ser posibles beneficiarias de la subvención, en la práctica existen escuelas con fines de lucro que reciben aportes (no se puede determinar la cantidad de establecimientos en esta situación, dada la falta de información al respecto).
- Al igual que en el resto de las jurisdicciones, se otorga el aporte para cada nivel educativo en forma separada, sin considerar al establecimiento en su conjunto. Esto permite subvenciones cruzadas dentro de una misma institución. Cabe recordar que, previo a la transferencia de las escuelas, para el análisis de las condiciones de los establecimientos y el otorgamiento de los aportes se consideraban a todos los niveles del establecimiento educativo.

- La inexistencia de indicadores objetivos que den cuenta de la situación socioeconómica de los alumnos y de las necesidades de la comunidad educativa impide establecer fórmulas objetivas de equidad más allá de las cuotas de los colegios.
- A diferencia de Santa Fe, donde la cuota de las escuelas con el 100% de subvención es optativa -lo cual las acerca de alguna manera a las prácticas de las cooperadoras escolares de las escuelas públicas y garantiza el derecho a elegir una educación de gestión privada gratuita a las familias de más bajos recursos- en la Provincia de Buenos Aires no se diferencia el carácter compulsivo o no de los aranceles de las escuelas con el 100% de aporte de las demás.
- Después de más de una década de la transferencia de los servicios educativos a la provincia, la Provincia de Buenos Aires es la única de las jurisdicciones analizadas que todavía se sigue diferenciando las escuelas históricas de las transferidas en cuanto al aporte estatal, en beneficio de estas últimas.
- No existen grandes diferencias con respecto a los topes arancelarios según porcentaje de subvención de la Provincia de Buenos Aires en comparación con las demás provincias. Sin embargo, cabe resaltar que, en comparación con otras provincias con mayores restricciones, como Mendoza o Santa Fe, la posibilidad de las escuelas de cobrar cuotas por actividades extracurriculares es amplia, lo cual aumenta en forma considerable los aranceles compulsivos de las familias, incluso en las escuelas con el 100% de subvención.
- El rango de las bandas arancelarias vigentes en el año 2005 (suspendido posteriormente por el método de la “cuota recupero”) no establece un claro sistema de incentivos para que las escuelas con aranceles más altos tengan menos aportes estatales, una dimensión central para garantizar justicia distributiva en los aportes. En efecto, al menos en el caso de las escuelas provinciales “históricas” no aparecen incentivos para que las instituciones que aspiran obtener una mayor ganancia o desean brindar un servicio educativo con mayores costos totales reduzcan los aportes en beneficio de la cuota como fuente e ingresos.
- Por último, en la Provincia de Buenos Aires, al igual que en el resto del país, los aportes a las escuelas de gestión privada se realizan en forma permanente, sin establecer instancias de evaluación de la calidad educativa de las escuelas y de la pertinencia de la subvención considerando las necesidades de la población escolar. Esto impide una revisión y readaptación de la distribución de las transferencias a las escuelas, lo cual permitiría realizar continuos ajustes en función de la eficiencia, eficacia y equidad en la utilización de los recursos públicos.

Distribución de aportes estatales en la provincia de Buenos Aires

El cuarto apartado se centra en el estudio de la distribución de los aportes a las escuelas en la Provincia de Buenos Aires a partir de las bases de datos de la Dirección General de Cultura y Educación y de la Secretaría de Comercio Interior del Gobierno Nacional del año 2008. Se destaca la siguiente información:

- De la base de escuelas analizadas para el estudio (que corresponde al 55% del universo provincial), el 73% de las unidades educativas de gestión privada recibe algún tipo de aporte. Dentro del grupo de unidades educativas que reciben subvención, más de la mitad (53%) recibe el 100%, el 26% recibe el 80%, 5% recibe un 70% y 15% recibe un 60%; el número de establecimientos que recibe menos al 60% es marginal.

- Dado que la subvención nominal no necesariamente cubre a todas las secciones de una escuela, la subvención efectiva (cantidad de secciones efectivamente subvencionadas) puede ser menor. En efecto, el porcentaje de unidades educativas subvencionadas que efectivamente reciben el 100% de aportes se reduce del 53% al 44%.
- Las distorsiones provocadas por las diferencias entre la subvención nominal y la subvención efectiva son menores en las escuelas con un aporte nominal del 100%, donde el 92,8% de las unidades educativas tienen más del 75% de las secciones subvencionadas. Estas distorsiones aumentan a medida que disminuye las subvenciones nominales.
- Las unidades educativas más pequeñas reciben menos aportes estatales en términos nominales y efectivos. Por el contrario, el grupo de unidades educativas más grandes es la que recibe proporcionalmente más aportes.
- Las escuelas confesionales (que representan el 21% del total del universo de gestión privada) son más beneficiadas que las no confesionales en el otorgamiento del aporte estatal: el 98% de las escuelas confesionales reciben aporte estatal, mientras que en las escuelas no confesionales el porcentaje que recibe aportes disminuye al 74%.
- Con respecto a la distribución geográfica de los aportes, las regiones del conurbano bonaerense están claramente perjudicadas en relación con el porcentaje de subvención efectiva promedio de sus escuelas (un 55% recibe aportes frente al 80% en el interior de la provincia). Las regiones del interior de la provincia, específicamente las del centro y, luego, las del noroeste, son las más beneficiadas por los aportes del Estado. A su vez, el análisis de la subvención efectiva promedio por distrito muestra importantes diferencias entre distritos y que no existe ninguna relación entre la pobreza estructural de un distrito y la incidencia de los aportes del Estado en la educación de gestión privada.
- El estudio aporta evidencia inédita en la Argentina acerca de la distribución de los aportes estatales a las escuelas de gestión privada según el nivel socioeconómico de los alumnos. El siguiente recuadro resalta las conclusiones centrales de ese análisis.

Distribución de los aportes según nivel socioeconómico de los alumnos

-En términos globales el aporte estatal muestra una correlación positiva con el menor nivel socioeconómico de los alumnos, es decir que reciben más aportes las escuelas con alumnos más pobres. Sin embargo, la correlación no es fuerte (0,52) y se evidencian grandes inconsistencias que derivan en situaciones injustificables de inequidad distributiva.

-Por ejemplo, el 17% de las escuelas del tercil de alumnos más pobres recibe menos del 50% de subvención estatal.

-El 16% de las escuelas del tercil de alumnos con mayor nivel socioeconómico recibe más del 75% de aportes estatales.

-El 33% de las unidades educativas que reciben el 100% de subvención efectiva tienen un alumnado cuyo perfil socioeconómico promedio no pertenece al tercio más pobre de la población escolar.

-El 39% de las escuelas del tercil más alto de nivel socioeconómico recibe una subvención efectiva de más del 50%, y solamente la mitad no recibe ninguna subvención.

-El Estado no discrimina entre el primer y segundo tercil de la población escolar a la hora de distribuir las subvenciones a las escuelas privadas.

-La distribución de las subvenciones entre las escuelas religiosas está repartida de un modo más regresivo, es decir es menos equitativa, que en el caso de los establecimientos no confesionales. Así,

un 44% de las unidades educativas religiosas pertenecientes al tercer tercil (el 33% más rico de la población) reciben más del 75% de subvención efectiva mientras que en las escuelas no religiosas sólo el 9% tiene este beneficio. A su vez, en las escuelas no religiosas hay una mayor proporción de unidades educativas que pertenecen al nivel socioeconómico más bajo que no reciben aportes.

Algunas sugerencias para la discusión de política

El informe culmina con un listado de sugerencias para la discusión que se sintetiza a continuación:

1. Se debería limitar la posibilidad de lucro de las escuelas de gestión privada que reciben los aportes del Estado, dado que su fin debería ser exclusivamente educativo y social. Actualmente la normativa es difusa en este punto.
2. Es clave crear información objetiva para que los siguientes sean los cuatro criterios centrales para otorgar los aportes a las escuelas solicitantes: (a) Estar incorporadas a la enseñanza oficial, (b), Ser evaluadas positivamente desde el punto de vista pedagógico, (c) Que estén ubicadas en zonas sin suficiente oferta educativa de características similares, (d) Que estén ubicadas en zonas con una población escolar de sectores socioeconómicos bajos. Esto implica la necesidad de crear un sistema de medición del nivel socioeconómico de los alumnos por escuela, que permita observar con claridad el cuarto y principal criterio. La provincia ha avanzado en esta dirección, pero se sugiere incorporar un índice por escuela y utilizarlo como criterio clave para el otorgamiento de los aportes.
3. Sería recomendable que los establecimientos sean la unidad de subvención escolar, reemplazando el criterio actual referido a las unidades educativas, ya que las escuelas de gestión privada deberían ser analizadas integralmente y no por niveles educativos.
4. Deberían establecerse bandas arancelarias más claramente progresivas, es decir que permitan un menor arancel a medida que crece proporcionalmente el mayor porcentaje de aportes estatales que reciba la institución. Así se establecería un claro incentivo económico para que las escuelas que quieran cobrar aranceles más altos reciban menos aportes del Estado. Actualmente esto no ocurre con las escuelas provinciales históricas.
5. Para avanzar acordeamente en el punto 4, debería definirse un parámetro adecuado de medida que tome en cuenta la subvención efectiva (considerando la cantidad de secciones que reciben aportes en relación con el total de las secciones de la POF). Así se avanzaría en un esquema más justo y objetivo de limitación de los aranceles según las secciones efectivamente subvencionadas.
6. Sería aconsejable unificar las bandas arancelarias para las escuelas históricas (hoy claramente perjudicadas sin justificación) y las transferidas.
7. Se podría establecer por normativa que un grupo de escuelas reciba el 100% de subvención efectiva y aportes para cubrir costos de estructura y servicios. Estas escuelas deberían sean gratuitas para los alumnos y estar ubicadas en los contextos más vulnerables. Así ocurre en otras provincias y en varios países con sistemas de subvención del 100% por parte del Estado. Estas escuelas podrían formar parte de un sector de educación de gestión social, tal como lo define la Ley de Educación Nacional (art. 13, 14 y 40).

8. Sería recomendable analizar la posibilidad de que las cuotas de las actividades extracurriculares sean optativas para los alumnos, al menos en las escuelas que reciben mayor porcentaje de aporte. Este punto también persigue el fin de extender las oportunidades educativas de los sectores sociales más vulnerables, dado que en muchos casos no tienen recursos para pagar cuotas obligatorias de materias extracurriculares y de esa manera quedan excluidas del acceso a esas escuelas que reciben aportes estatales.
9. Un punto central de discusión del sistema de aportes al sector privado es la posibilidad de establecer una duración a término de la subvención, condicionando la continuidad del aporte estatal a una evaluación que analice la situación actualizada de los criterios que originalmente fundaron la decisión de beneficiar a la institución con la subvención.
10. Sería recomendable fortalecer el sistema de supervisión económico-contable de las escuelas de gestión privada, dado que al momento de realizar la presente investigación el cuerpo de supervisión tenía una formación pedagógica y eso limita las posibilidades de auditoría estatal de las escuelas que reciben aportes.
11. Es necesario crear un sistema de información de las escuelas de gestión privada que unifique todas las bases de datos referidas a los aportes estatales, cuotas que perciben los establecimientos, características de cada institución y nivel socioeconómico de los alumnos. Esta información (salvo la referida al nivel socioeconómico de los alumnos, que debería resguardarse) debería ser publicada en la página web de la Dirección General de Escuelas de forma fácilmente accesible, para que se avance en la transparencia del sistema estatal de aportes a las escuelas del sector privado.

Introducción

La Ley de Educación Nacional (Ley Nro. 26.206) establece que el sistema educativo argentino está integrado por servicios educativos de gestión estatal y privada. En el total del país, casi 25% de los alumnos del sistema de educación básica estudiaba en 2008 en escuelas de gestión privada, aunque existen considerables diferencias según provincias y según niveles educativos. En la provincia de Buenos Aires 33% de alumnos asistía a escuelas privadas y 73% de estas escuelas recibía aportes financieros estatales para el pago de los salarios docentes.

El presente informe analiza los aportes estatales destinados a la educación de gestión privada de la Provincia de Buenos Aires, un trabajo realizado en el marco de un convenio de cooperación entre la Fundación CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) y la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia². Si bien se abarcan cuestiones referidas a tendencias generales relacionadas con la educación de gestión privada, el informe se centra especialmente en las políticas de aportes del Estado a las escuelas³. Específicamente, las preguntas que se intentan responder en el presente informe son:

- ¿Cuáles son las principales características y tendencias del subsistema de educación pública de gestión privada de la Argentina y, específicamente, de la Provincia de Buenos Aires? ¿Cuáles son sus diferencias frente a las de otros países de la región y del mundo?
- ¿Cuáles han sido las principales tendencias en el financiamiento estatal de la educación de gestión privada en la Provincia de Buenos Aires? ¿Cuáles son las diferencias entre las tendencias bonaerenses y las del resto del país?
- ¿Cómo se regulan los aportes estatales a la educación de gestión privada? ¿Cómo se sitúa la normativa de la Provincia de Buenos Aires frente a la del resto de las jurisdicciones?
- ¿Cómo están efectivamente distribuidos los aportes del Estado a la educación de gestión privada en la Provincia de Buenos Aires? ¿Hay diferencias en la incidencia del aporte estatal según tipos de escuelas, niveles, o regiones geográficas? ¿Se respetan los criterios de equidad establecidos en la normativa? ¿Se subvenciona en un mayor porcentaje a las escuelas con alumnos de sectores socioeconómicos más bajos?
- En síntesis: ¿Cuáles son los ejes de la política pública referida a la regulación y distribución de los aportes estatales a las escuelas de gestión privada?

Para responder estas preguntas el informe será dividido en cuatro apartados. El primero remite a las principales características y tendencias de la educación privada. En el segundo se

² El estudio fue realizado a fines de 2008 y es publicado en octubre de 2010. Los datos responden estrictamente al período analizado en cada apartado específico, pero dado que no ha habido ningún cambio importante entre 2008 y 2010 en el sistema de aportes estatales a la educación privada, las conclusiones estructurales tienen una plena validez en el momento de su publicación.

³ A fines expositivos, en el presente informe utilizaremos como sinónimos las palabras aporte y subvención. En el caso de referirnos a la dimensión presupuestaria del financiamiento de la educación privada utilizaremos la palabra “transferencias”.

analiza el financiamiento de la educación privada en la Provincia comparándolo con el de otros países y otras provincias. En el tercer apartado se examina al sistema de aportes a la educación privada desde el punto de vista de la normativa en clave comparada. Finalmente en el cuarto apartado el estudio se concentra en la distribución de los aportes a las escuelas en la Provincia de Buenos Aires a partir de las bases de datos de la Dirección General de Cultura y Educación.

Cabe aclarar que el presente informe no se interroga acerca de las justificaciones que podrían argumentarse a favor o en contra de la existencia de un sistema de aportes estatales a la educación privada, sino que evalúa la distribución del sistema vigente y propone mejoras a partir de ese estado de situación. Las discusiones sobre la existencia o no de un sistema de aportes estatales, su dimensión, sus justificaciones y su articulación con el sector de educación estatal merecen investigaciones, debates y sugerencias complementarios con los presentados en el presente trabajo.

Agradecemos la colaboración de las direcciones de educación privada de diferentes provincias para la realización del estudio comparado de la normativa. También agradecemos a los funcionarios de la Dirección General de Educación de Gestión Privada y a las distintas áreas de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires por su colaboración y asistencia.

1. Tendencias en la educación de gestión privada

La Argentina en el contexto internacional

El Estado es el principal responsable de administrar las escuelas en la vasta mayoría de los países. De todas formas, en gran parte de ellos una proporción de los alumnos de los sistemas educativos asiste a escuelas privadas⁴. Incluso existen algunas excepciones, como Bélgica, Holanda y algunos países africanos, como Zimbawe, donde la participación del sector privado en la matrícula escolar es superior que en las escuelas estatales. En Latinoamérica, el modelo más cercano a estos casos es Chile, donde casi el 50% de los alumnos en todos los niveles educativos asiste a establecimientos privados. En el otro extremo, en cambio, solamente una proporción muy pequeña de alumnos estudian en colegios privados, como es el caso de Egipto, Francia, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Suiza, Suecia, el Reino Unido o Turquía, con un porcentaje menor de alumnos en escuelas privadas.

Cabe aclarar que esta mayor importancia del sector privado en la educación media en comparación con la situación en la primaria se mantiene en la mayoría de los países analizados por la OECD, donde la participación del sector privado aumenta a medida que avanzamos en los niveles educativos, con algunas excepciones, como Australia, Dinamarca y España.

Un análisis más detallado de la región Latinoamericana realizado por el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) incorpora otros países del continente y los niveles inicial y superior. Dicho análisis muestra que en América Latina también aparecen amplias diferencias en la importancia del sector privado en la educación. En efecto, mientras que, por ejemplo, en Bolivia, Brasil y México 15% o menos de la matrícula escolar de la educación básica asiste a establecimientos privados, en Ecuador esta proporción supera los 32 puntos porcentuales y en Chile el 50%. En la Argentina, por su parte, 24% de los alumnos del sistema de educación básica estudia en establecimientos de gestión privada, un porcentaje superior a la media regional de 18,3%. En la PBA, la matrícula en escuelas privadas es incluso superior, representando el 33%, lo que equivale a países como Ecuador, con un tercio del sistema educativo en manos del sector privado.

A diferencia de lo que sucede en el estudio de la OECD, en América Latina la participación de la educación privada no necesariamente aumenta desde el nivel primario al medio en una forma pronunciada: la distancia entre los dos niveles educativos para el total de los países analizados es de dos puntos porcentuales. En cambio, en la educación inicial y superior la participación del sector privado aumenta claramente, llegando al 28,2% y 54,6% respectivamente. En la PBA la distancia entre la participación del sector privado en educación primaria y media es algo mayor que en el promedio de América Latina (5 puntos porcentuales). A su vez, la participación del nivel inicial también es algo mayor (32%) y del nivel superior no universitario algo menor (43,7%).

⁴ En caso de referirnos a la situación internacional, utilizaremos el término “escuelas privadas” o “colegios privados” ya que no disponemos de información sobre la organización y las características de la educación privada en otros países. En el caso específico de la Argentina, utilizaremos el término “educación de gestión privada” que respeta las denominaciones utilizadas en el marco legal vigente, tanto a nivel nacional como en la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 1. Distribución de estudiantes por tipo de institución y nivel educativo (porcentaje de estudiantes en instituciones públicas y privadas en educación primaria y secundaria). Países seleccionados y provincia de Buenos Aires (PBA). Año 2000.

	Primaria			Primer ciclo Secundaria			Segundo ciclo Secundaria		
	Público	Privadas dependientes del Gobierno	Privadas independientes	Público	Privadas dependientes del Gobierno	Privadas independientes	Público	Privadas dependientes del Gobierno	Privadas independientes
PBA	72	28	x(2)	73,2	26,8	x(5)	68,5	31,5	x(8)
Países WEI									
Argentina	80,5	19,5	x(2)	77,5	22,5	x(5)	72,2	27,8	x(8)
Brasil	91,9	a	8,1	89,9	a	10,1	83,2	a	16,8
Chile	56,8	35,7	7,5	57,8	34,1	8,1	51,4	32,4	16,1
Egipto	92,4	1,1	6,5	95,8	1,2	3	93,8	0,2	6,2
Malasia	94,3	a	5,7	92,6	a	7,4	92,1	a	7,9
Paraguay	85	9,3	5,7	72,5	10,9	16,7	67,4	7,4	25,2
Perú	87,4	3,2	9,4	84,9	4,7	10,4	82,2	5,1	12,7
Uruguay	85,8	a	14,2	86,1	a	13,9	88,3	a	11,7
Zimbawe	12	88	a	27,6	72,4	a	42,6	57,4	a
PROMEDIO WEI	82,6	10,6	6,8	79,7	10,8	9,5	76,4	10,6	13
Países OCDE									
Alemania	97,8	2,2	x(2)	93,3	6,7	x(5)	93,2	6,8	x(9)
Australia	72,4	27,2	a	69,1	30,9	a	82,9	17,1	a
Bélgica	45,6	54,4	n	41,9	58,1	n	39,9	60,1	n
Corea	98,5	a	1,5	77,6	22,4	a	45	55	a
Dinamarca	89,2	10,8	a	78,4	21,6	a	98	2	a
España	66,6	30,2	3,2	67,1	29,8	3,2	78,9	10	11,1
Estados Unidos	88,4	a	11,6	90,1	a	9,9	90,6	a	9,4
Francia	85,4	14,3	0,2	79,2	19,8	1	69,7	16	13,7
Grecia	93	a	7	95	a	5	93,9	a	6,1
Holanda	31,4	68,6	a,	24,6	75,3	0,2	7,8	90	2,2
Irlanda	98,8	n	1,2	100	n	n	98,8	n	1,2
Italia 93,4		a	6,6	96,5	a	3,5	93,7	0,9	5,4
Japón	99,1	a	0,9	94,4	a	5,6	69,4	a	30,6
Luxemburgo	93,2	1	5,8	79	14	7	85	7,7	7,4
México	92,6	a	7,4	86,6	a	13,4	78,6	a	21,4
Nueva Zelanda	98	a	2	95,9	a	4,1	83	7,9	9,1
Reino Unido	95,3	a	4,7	93,6	0,3	6,1	29,6	67,4	3
Suecia	96,6	3,4	a	97,3	2,7	a	98	2	a
Suiza	96,7	1,2	2,2	93,2	2,5	4,3	91,4	3,6	5,0
Turquía	98,2	a	1,8	a	a	a	97,5	a	2,5
Promedio OCDE	89,9	7,8	2,7	83,6	10,4	3,1	81,2	13,9	5,7

Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base del informe "Financing Education, Investments and returns", UNESCO, 2002 y el Relevamiento Anual 2000, DINIECE, Ministerio de Educación.

Nota: las escuelas privadas independientes según la OECD son aquellas instituciones educativas que reciben del Gobierno menos del 50% de su financiamiento básico y la paga de su cuerpo docente no proviene de un organismo estatal.

a: El dato no se utiliza dado que la categoría no aplica.

(y): dato incluido en otra categoría/columna (y) de la tabla.

n: valor marginal.

El estudio de SITEAL también permite analizar diferencias entre niveles socioeconómicos de la población. Tal como se puede observar en el siguiente cuadro, para 15 países analizados la participación del sector privado en familias con una inserción laboral formal de ingresos altos prácticamente alcanza el 30% en la educación básica, mientras que en hogares con una inserción laboral en el sector informal marginal dicha incidencia no supera el 6%.

Cuadro 2. Porcentaje de alumnos en el sector público por nivel educativo según inserción laboral del hogar. América Latina (15 países). Año 2005.

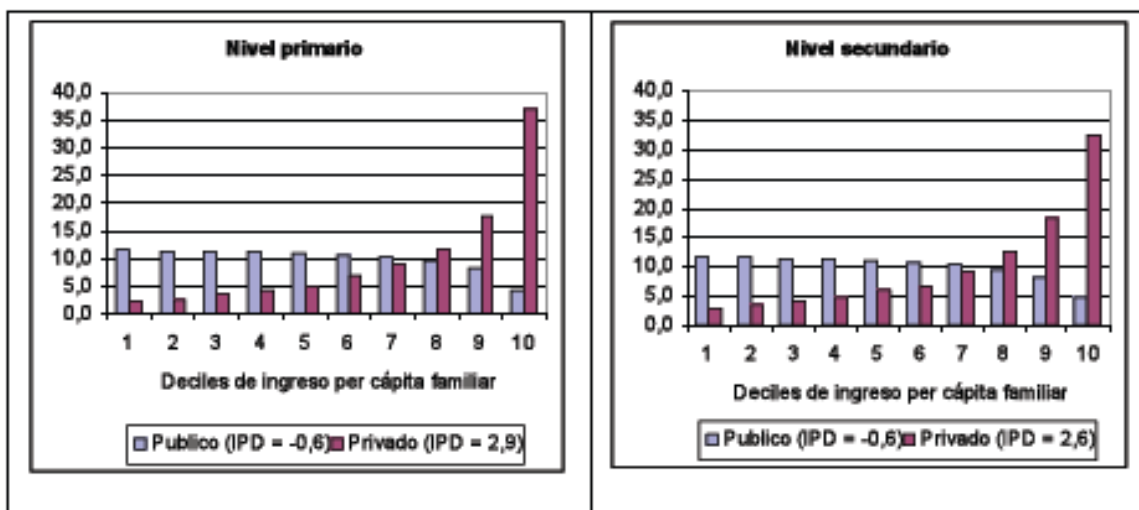
GRUPO DE EDAD	SECTOR FORMAL ALTO	SECTOR FORMAL MEDIO	SECTOR FORMAL BAJO	SECTOR INFORMAL ESTABLE	SECTOR INFORMAL MARGINAL	ÁREA RURAL	TOTAL
INICIAL	69,0	74,0	85,3	88,5	96,9	98,4	85,4
PRIMARIO	71,4	82,3	86,9	89,4	94,1	98,3	88,4
SECUNDARIO BAJO	74,8	83,5	88,8	88,9	96,1	97,4	88,2
SECUNDARIO ALTO	67,5	74,8	80,3	81,3	89,7	92,4	78,9
SUBTOTAL SECUNDARIO	71,5	79,9	85,5	86,1	94,1	96,1	84,7
TOTAL	71,4	80,8	86,1	87,7	94,1	97,5	86,6

Fuente: SITEAL, Informe 2007 "Tendencia sociales y educativas en América Latina" en www.siteal.iipe-oei.org.

Entre los países analizados aparecen también algunas diferencias con respecto a la segmentación educativa entre el sector privado y público. En México, Brasil y Argentina las diferencias entre el perfil socioeconómico de las escuelas privadas y públicas es alto, mientras que en Chile, Colombia y Ecuador –en los que la presencia del sector privado es mayor- la disparidad es menor.

A continuación se presenta un gráfico con, por un lado, un índice de desigualdad socioeconómica elaborado por SITEAL que muestra la segmentación educativa entre el sector público y privado de la educación en 11 países seleccionados. Por otro lado, da cuenta de la participación del sector privado en la educación. Tal como se puede observar, a medida que aumenta la participación de escuelas privadas en el sistema, disminuyen las brechas socioeconómicas entre escuelas de diferente tipo de gestión. Argentina aparece como uno de los países con menor incidencia del sector privado y con mayor desigualdad entre el nivel socioeconómico de los alumnos que asisten a establecimientos privados y estatales.

Grafico 1. Relación entre la presencia del sector privado y las diferencias sociales entre los estudiantes por sector del establecimiento al que asisten. Áreas urbanas, América Latina (11 países). Año 2006.



Fuente: Pereyra, A. (sin fecha), La fragmentación de la oferta educativa: la educación pública vs. La educación privada, Boletín Nro. 8, SITEAL, en <http://www.siteal.iipe-oei.org>

Por último, el siguiente cuadro muestra el perfil de los alumnos en escuelas de gestión privada y gestión estatal según deciles de ingreso en la Provincia de Buenos Aires en el año 2001. Tal como se puede observar, la población escolar del sistema de educación de gestión privada presentaba un perfil socioeconómico más alto. Así, mientras que en el sector de gestión privada aproximadamente 22% de los alumnos de los niveles inicial y primario pertenecían al 30% de la población más pobre, en el sector de gestión estatal esta proporción superaba los 42 puntos porcentuales. En el nivel medio estas proporciones son similares. Más allá de estas diferencias, llama la atención que, tanto en la educación inicial y primaria como en la educación media, el porcentaje de alumnos perteneciente al decil más pobre de la población era similar en ambos tipos de gestiones (aproximadamente 10%).

Cuadro 3. Población que asiste a escuelas de gestión estatal y privada según deciles de ingreso. Provincia de Buenos Aires. Año 2001.

	Estatal		Privada	
	Cobertura	Incidencia	Cobertura	Incidencia
Educación inicial y primaria				
1	74,3%	10,1%	25,7%	9,6%
2	83,5%	14,6%	16,5%	7,9%
3	91,1%	18,0%	8,9%	4,8%
4	83,1%	15,4%	16,9%	8,6%
5	78,4%	12,7%	21,6%	9,7%
6	71,6%	9,7%	28,4%	10,6%
7	69,5%	8,7%	30,5%	10,5%
8	55,7%	4,8%	44,3%	10,5%
9	40,6%	3,7%	59,4%	14,7%
10	33,5%	2%	66,5%	13%
<i>Promedio</i>	<i>73,3%</i>	<i>100,0%</i>	<i>26,7%</i>	<i>100,0%</i>
Educación media				
1	73,2%	9,8%	26,8%	11,1%
2	83,7%	12,1%	16,3%	7,3%
3	88,9%	16,8%	11,1%	6,5%
4	85,8%	13,3%	14,2%	6,8%
5	85,3%	13,4%	14,7%	7,2%
6	79,1%	11,0%	20,9%	9,0%
7	66,2%	8,2%	33,8%	12,9%
8	65,7%	8,3%	34,3%	13,4%
9	51,0%	3,7%	49,0%	11,1%
10	41,7%	3%	58,3%	15%
<i>Promedio</i>	<i>75,6%</i>	<i>100,0%</i>	<i>24,4%</i>	<i>100,0%</i>

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de la Encuesta de Condiciones de Vida 2001, Ministerio de Desarrollo Social e INDEC.

La provincia de Buenos Aires en el contexto argentino

Más allá de la situación de la Argentina en comparación con los países del resto del mundo, las realidades provinciales difieren fuertemente: mientras que en la Provincia de Buenos Aires el porcentaje total de alumnos que en el año 2006 asistía a escuelas privadas representaba 33%, en el promedio de las jurisdicciones esta proporción era 19%.

De todas maneras, cabe aclarar que si se analiza la situación al interior de la Provincia de Buenos Aires, pueden observarse ciertas diferencias entre los niveles educativos. Tal como se desprende del **gráfico 2**, en el año 2007 el porcentaje de alumnos en escuelas de gestión privada era 32% en nivel primario, 33,3% en el nivel medio, 38,7% en el nivel inicial y 43,7% en el nivel superior no universitario.

Cuadro 4. Porcentaje de alumnos en escuelas de gestión privada, todos los niveles educativos. Por jurisdicción. Año 2006.

JURISDICCIÓN	% Alumnos	JURISDICCIÓN	% Alumnos
Ciudad de Buenos Aires	49%	La Pampa	15%
Buenos Aires	33%	Santiago del Estero	14%
Córdoba	32%	Catamarca	14%
Santa Fe	30%	Chubut	14%
Entre Ríos	25%	Corrientes	14%
Tucumán	24%	Jujuy	13%
San Juan	20%	Neuquén	13%
Misiones	20%	San Luis	12%
Mendoza	19%	La Rioja	11%
Río Negro	19%	Chaco	9%
Tierra del Fuego	19%	Formosa	9%
Salta	18%	Total País	27%
Santa Cruz	15%	Promedio Provincias	19%

Fuente: Elaboración CIPPEC en base al Relevamiento Anual 2006, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

Un tema clave en la política educativa orientada a las escuelas de gestión privada es la incidencia de este sector en el sistema educativo total. Tal como se puede observar en el siguiente gráfico, en los tres niveles de la educación básica (inicial, primaria y secundaria) la incidencia del sector privado en educación disminuyó durante la segunda mitad de los noventa y comenzó a aumentar en la década siguiente, específicamente en 1999 para el nivel primario y en 2002 para el nivel medio e inicial.

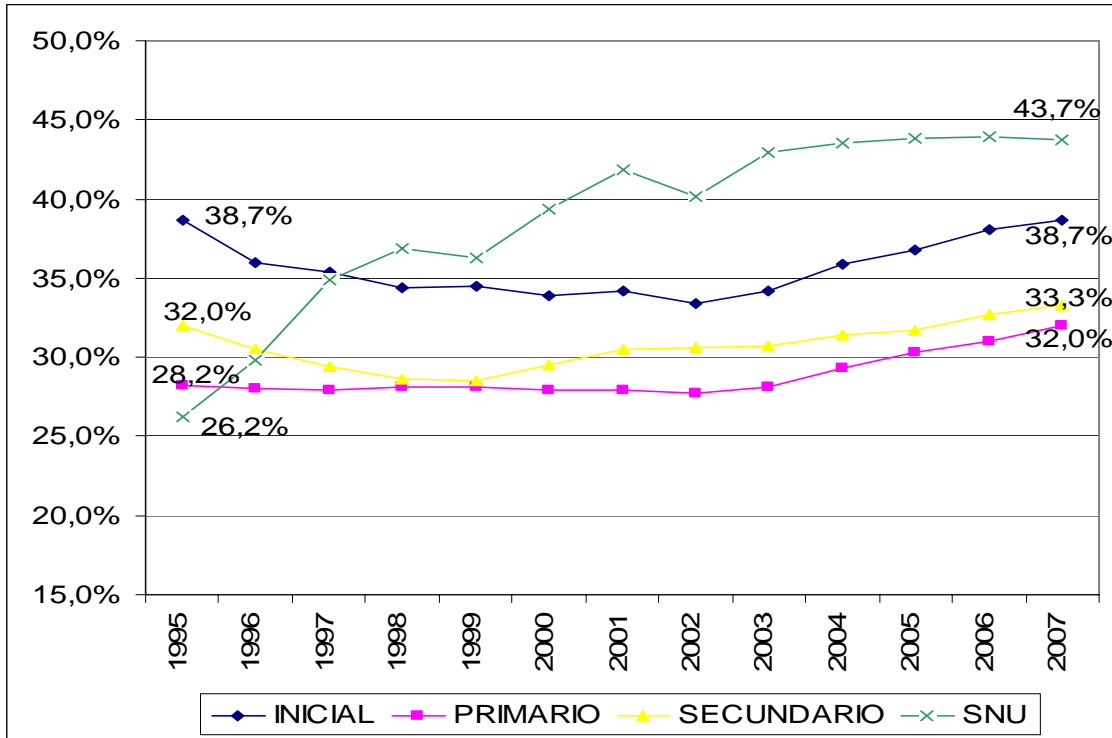
En los años recientes (de 2002 a 2007, al menos) aumentó de alumnos en las escuelas de gestión privada y disminuyó en las escuelas estatales. Esto puede vincularse con distintos factores. Por un lado, los períodos de crecimiento económico tienden a favorecer el pasaje al sector privado, dado que las más familias cuentan con recursos para pagar por cuotas. Luego de la crisis de 2002, la recuperación económica parece ser un factor que explica en parte el pasaje al sector privado.

Por otra parte, la provincia de Buenos Aires es la más perjudicada por la Coparticipación y es la que menos recursos estatales por habitante tiene de todo el país. Esto genera una presión fiscal permanente y restringe los recursos para mejorar la calidad de la infraestructura, equipamiento y oferta educativa en el sector estatal. Pese a ser la provincia que realiza el mayor esfuerzo presupuestario por la educación de todo el país (en 2006 invirtió el 36% de su presupuesto en Educación, mientras el promedio de las provincias fue del 23%), su inversión por alumno se halla por debajo del promedio provincial.

Esta situación genera tensiones permanentes en el sistema educativo estatal. Entre otras cuestiones, los paros docentes han persistido a lo largo de los años recientes y se han constituido como otra causa de pasaje al sector privado. En una provincia tan perjudicada por el reparto federal de los recursos estatales, son las familias las que terminan en muchos casos reemplazando con sus propios recursos esas falencias, pasando a escuelas del sector privado.

Sin embargo, las tendencias más recientes pueden indicar un proceso de aumento de la matrícula en el sector estatal en comparación con el sector privado, especialmente a partir del año 2010, con la Asignación Universal por Hijo. Si bien todavía no existen datos oficiales disponibles, será importante analizar estas tendencias a partir de esta y otras políticas que han afectado especialmente a las escuelas del sector estatal (como el Programa Conectar Igualdad, del Ministerio de Educación de la Nación que reparte una computadora por alumno en el nivel secundario).

Gráfico 2. Evolución del porcentaje de alumnos en el sector privado respecto al total de la matrícula escolar por nivel educativo. Provincia de Buenos Aires. Periodo 1995-2006.

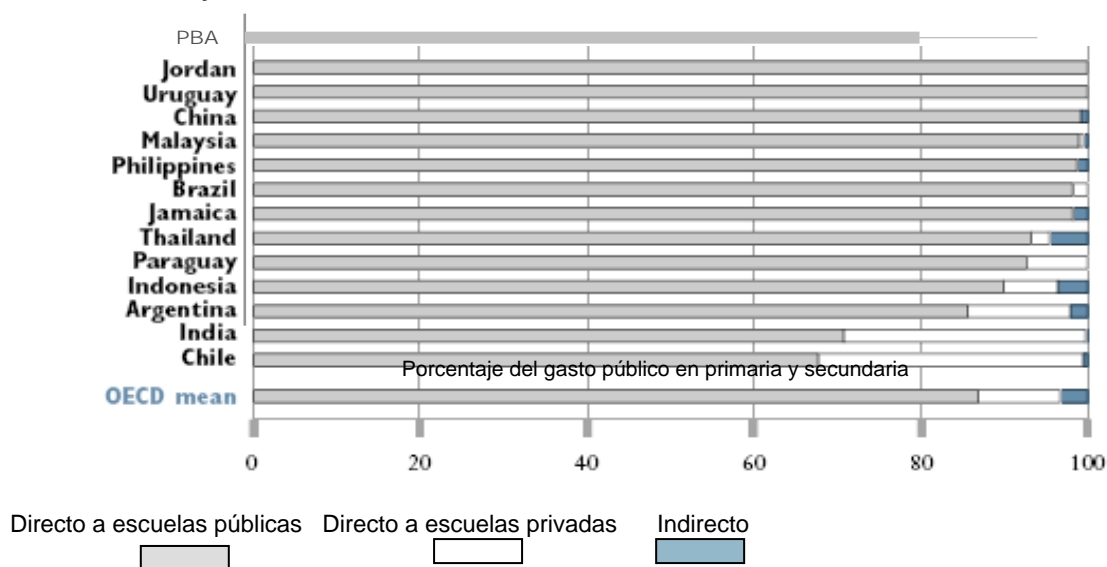


Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los Relevamientos Anuales, Dirección de Información y Estadística, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

2. El financiamiento de la educación de gestión privada

En la Argentina, al igual que en muchos otros países, el Estado no solamente financia a las escuelas estatales, sino que también subsidia la educación que imparten los establecimientos del sector privado. En el siguiente gráfico se puede observar que en el promedio de los países de la OECD, aproximadamente 13% del gasto público total en educación se destina a escuelas privadas, un porcentaje similar al caso argentino, que ronda los 15 puntos porcentuales según fuentes del informe *World Education Indicators (WEI)* de la OECD y de la UNESCO. Entre los países considerados en dicho informe se encuentran cuatro de los cinco países vecinos a la Argentina, que muestran el amplio espectro de la incidencia del financiamiento público a la educación privada. En un extremo, en Uruguay la totalidad de los recursos públicos se destinan a escuelas estatales. Por su parte, en Brasil y Paraguay el porcentaje del gasto público en instituciones privadas no alcanza el 5% y el 10% respectivamente. En el otro extremo, Chile aparece como el país con mayor incidencia de la subvención a la educación privada en el presupuesto educativo público, con más del 35%.

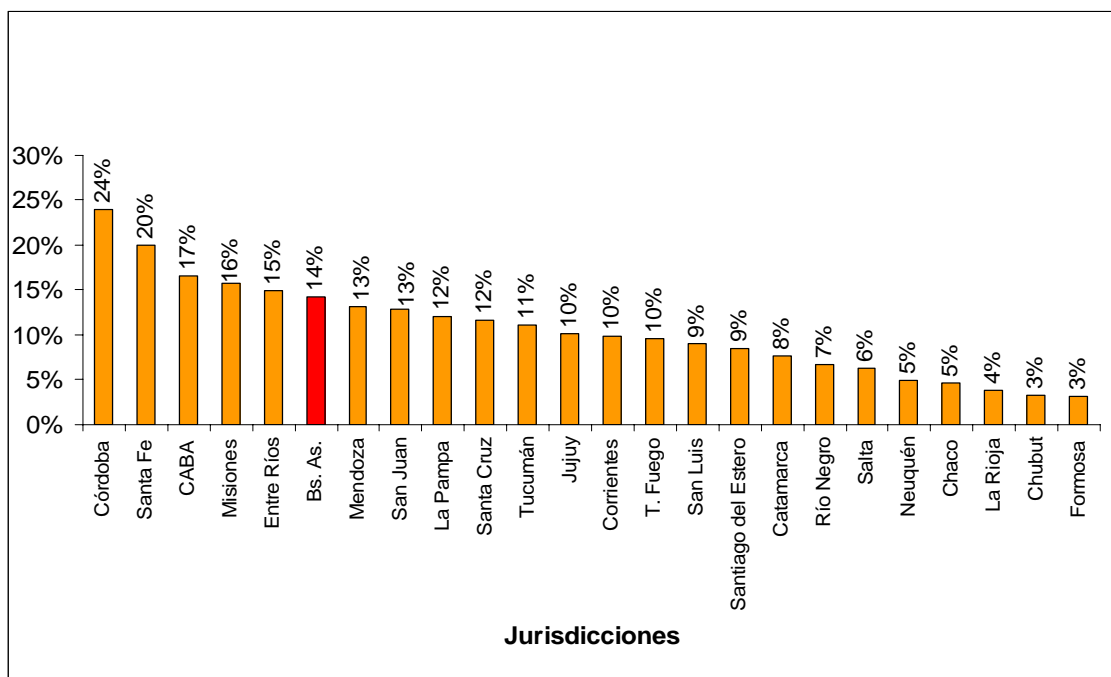
Gráfico 3. Distribución del gasto público en educación, en instituciones públicas y privadas. Países seleccionados y Provincia de Buenos Aires. Año 1999.



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del informe "Financing Education. Investments and returns", UNESCO-WEI, OECD (2000) y la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

Al analizar la situación de cada una de las provincias se observa que 15% del total nacional no representa de igual manera a todas las jurisdicciones, aunque sí lo hace para la Provincia de Buenos Aires, donde en el año 2006, 14% de todo su presupuesto educativo público se transfirió a establecimientos privados. En cambio, en Córdoba este porcentaje ascendía al 24% y en Santa Fe al 20%, mientras que en el extremo opuesto Formosa, Chubut, La Rioja y Chaco no destinaban más del 5% de su gasto total al sector privado.

Gráfico 4. Porcentaje de transferencias estatales a instituciones educativas del sector privado sobre el Gasto Educativo Total. Por Jurisdicción. Año 2006.



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la DINIECE y la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

Recuadro 1 - Indicadores de inversión pública en escuelas de gestión privada

Transferencias a la educación de gestión privada: es la denominación utilizada en el presupuesto educativo provincial para referirse a la inversión del Estado en escuelas de gestión privada.

Gasto público por alumno del sector privado: refiere a la inversión pública que se realiza por alumno en escuelas de gestión privada. Se calcula tomando el total de las transferencias a la educación de gestión privada y dividiéndolo por la cantidad de alumnos en el sistema de gestión privada

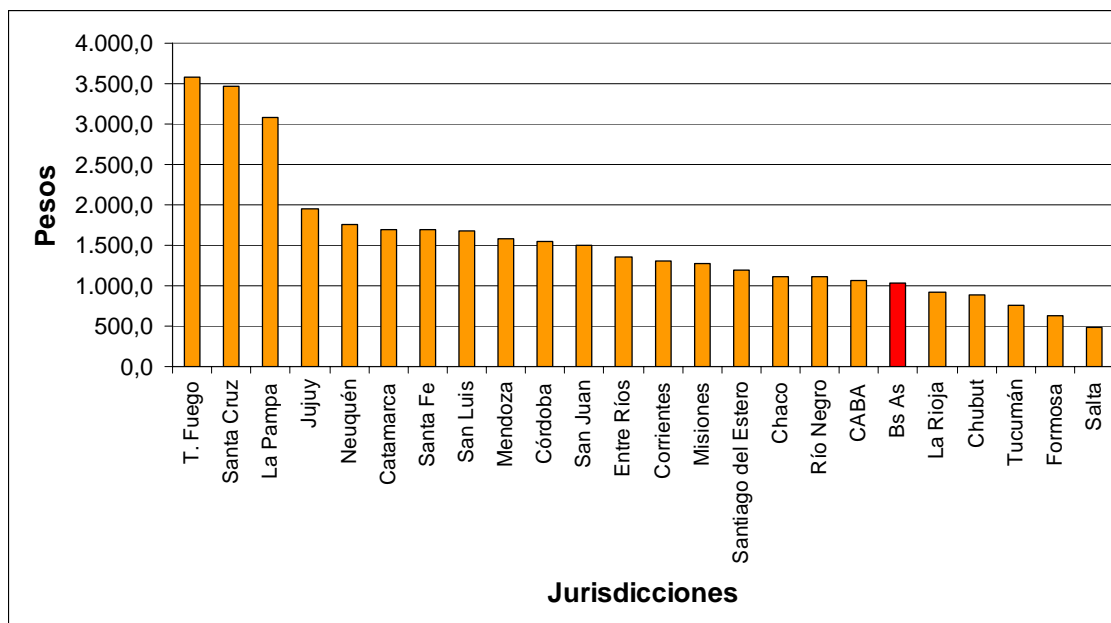
Gasto público por alumno del sector estatal: refiere a la inversión pública que se realiza por alumno en las escuelas de gestión estatal. Se calcula tomando el total del gasto público en educación menos las transferencias al sector privado y se divide por la cantidad de alumnos del sistema estatal.

Gasto en educación de gestión privada como porcentaje del gasto total en educación: es el porcentaje del gasto total provincial en educación que corresponde a transferencias a escuelas de gestión privada.

Cuando se analizan otros indicadores, como las transferencias por alumno o el gasto público por alumno en el sector privado en comparación con el sector público, las diferencias entre las jurisdicciones se mantienen. En el caso del primer indicador –transferencias por alumno–, con apenas más de mil pesos, la Provincia de Buenos Aires era en 2006 una de las seis jurisdicciones con menor inversión estatal en la educación privada por alumno. Con respecto al segundo indicador mencionado, en la Provincia de Buenos Aires el gasto por alumno privado representaba

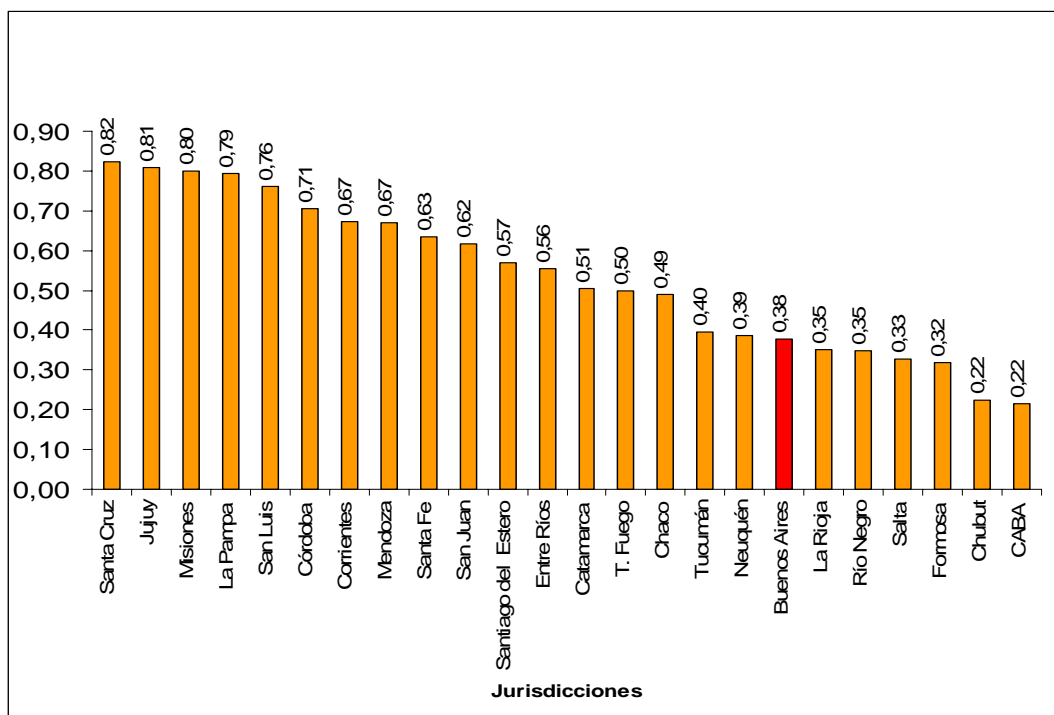
38% del gasto por alumno en la escuela estatal, lo cual ubicaba a la Provincia entre las seis jurisdicciones con menor inversión pública por alumno privado en relación a la inversión por alumno estatal (véase el Box 1 para identificar posibles causas de esta dinámica estructural).

Gráfico 5. Transferencias estatales a instituciones educativas al sector privado por alumno. Por jurisdicción. Año 2006, en pesos corrientes.



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la DINIECE y la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

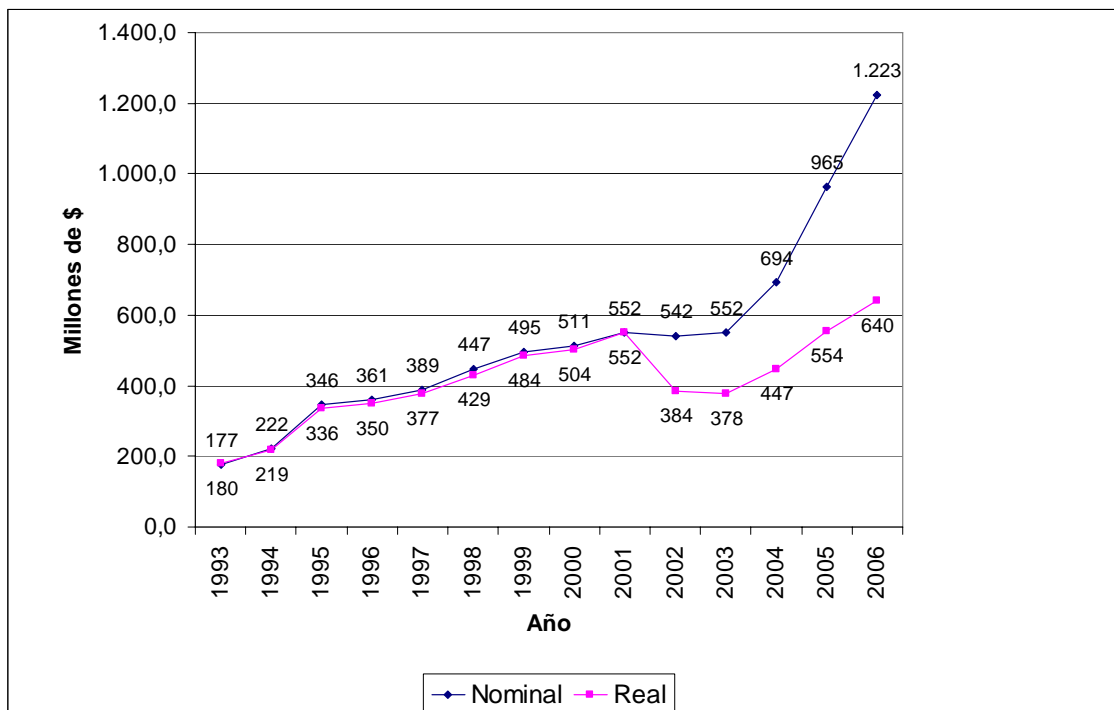
Gráfico 6. Transferencias estatales a instituciones educativas del sector privado por alumno del sector, sobre gasto por alumno estatal. Por jurisdicción. Año 2006.



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la DINIECE y la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

Más allá de la comparación interprovincial, resulta necesario realizar un análisis de la evolución de la inversión pública en las escuelas de gestión privada. En primer lugar, cabe destacar el progresivo aumento de las transferencias al sector privado durante los años noventa y hasta 2001. En ese momento, el gasto en el sector sufre una caída abrupta en términos reales, producto de la salida de la convertibilidad con su respectiva inflación y sin un ajuste de los salarios docentes. Luego empieza a recuperarse hasta alcanzar los 1.223 millones de pesos en el año 2006, un monto real mayor que aquél previo a la crisis.

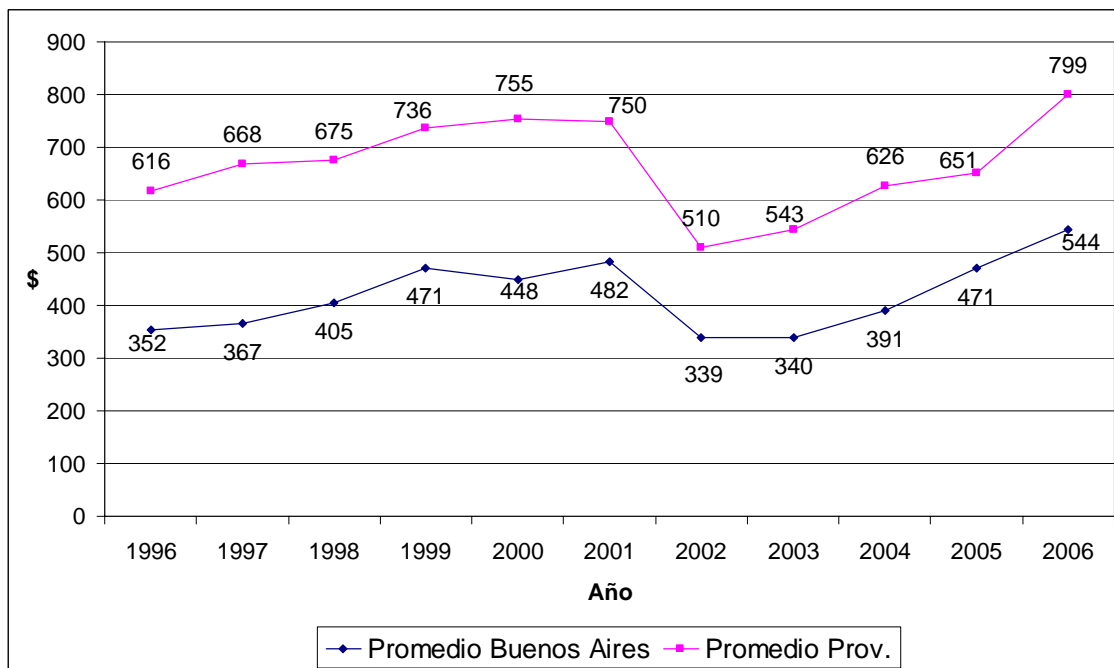
Gráfico 7. Evolución de las transferencias estatales a instituciones educativas del sector privado. Provincia de Buenos Aires. Periodo 1993–2006, en millones de pesos (nominal y real).



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la DINIECE y la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

Una tendencia similar se registra en el gasto estatal por alumno en la educación de gestión privada, tanto en la Provincia de Buenos Aires como en el promedio de las provincias: un aumento sostenido desde 1996 hasta 2001, una caída abrupta en 2002, y una recuperación sostenida a partir de allí. De esta manera, en el año 2006 en la Provincia de Buenos Aires se destinaban 544 pesos por alumno y en el promedio del país 799 pesos.

Gráfico 8. Evolución de las transferencias estatales por alumno del sector privado (en términos reales). Provincia de Buenos Aires y promedio provincial. Periodo 1996-2006.

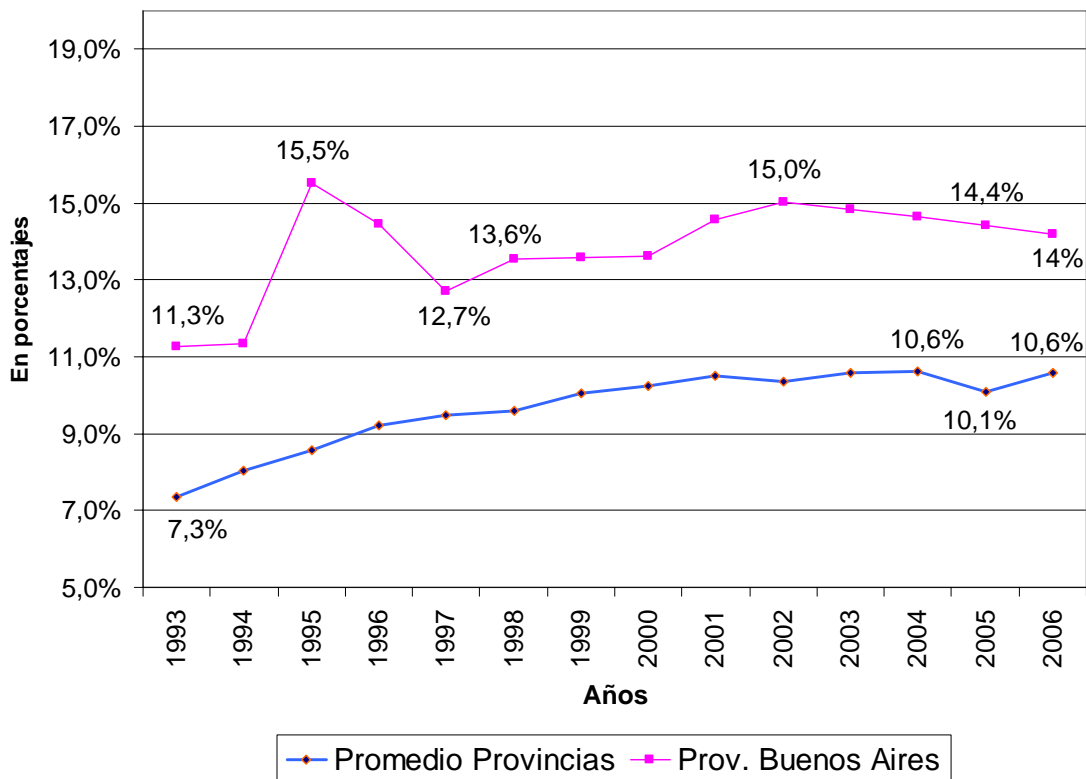


Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

Las tendencias de incremento de la inversión del Estado en la educación de gestión privada – medidas a través del gasto real y el gasto por alumno – reflejan en parte la inversión creciente total de la Provincia de Buenos Aires en el sistema educativo. Es por ello que, a pesar de estos aumentos, las transferencias a la educación de gestión privada expresadas como porcentaje del gasto total educativo no mostraron esta tendencia creciente: pasaron de representar 15% en 2002 a 14,2% en 2006 (gráfico 9). Esta leve caída, en un contexto de pasaje de alumnos a las escuelas de gestión privada, resulta en una leve disminución progresiva de la inversión por alumno del sector de gestión privada en comparación con la del sector estatal hasta el año 2006.

Con respecto a lo sucedido en los años anteriores a 2002, la proporción del gasto público educativo destinada a las escuelas de gestión privada presenta una tendencia creciente durante la década del noventa, al igual que en el resto de las jurisdicciones. Cabe aclarar, sin embargo, que en la Provincia de Buenos Aires, a diferencia del promedio de las jurisdicciones, se observa un salto en el año 1995 (del 11,3% al 15,5%) producto de las transferencias de las escuelas de gestión privada. Luego, en medio de la implementación de la Educación General Básica, esta proporción descendió significativamente entre 1995 y 1997, aumentó hasta llegar al pico del 15% en 2002 y disminuyó muy levemente desde entonces.

Gráfico 9. Evolución del porcentaje de las transferencias estatales a instituciones educativas del sector privado en el gasto educativo total provincial. Provincia de Buenos Aires y promedio provincial. Periodo 1993-2006.



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

Un último aspecto a considerar con respecto al financiamiento de la educación privada es la comparación entre la inversión total por alumno en escuelas de gestión privada y en escuelas de gestión estatal, que no parece haberse realizado en estudios anteriores y que aquí se presenta gracias al análisis de las cuotas que cobran las escuelas a los alumnos. Para ello se consideró el arancel anual promedio de los alumnos, al cual se le sumó las transferencias del Estado a las escuelas de gestión privada por alumno. Tal como se puede observar en el cuadro 5, en el año 2005 la inversión total por alumno (pública y privada) fue un 30% más alto en las escuelas de gestión privada que en las escuelas estatales.

Cuadro 5. Inversión total por alumno según escuelas de gestión privada o estatal. Provincia de Buenos Aires. Año 2005.

	Total	Aranceles	Inversión estatal
Inversión por Alumno Estatal anual (\$)	2.121	0	2.121
Inversión por Alumno Privado anual (\$)	2.766	1.945	820

El cálculo se realizó sobre la base suministrada por la Secretaría de Comercio, que abarca solamente los niveles inicial, primario y secundario, con un universo recortado, en el cual aparece un sesgo hacia las escuelas urbanas y del conurbano.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada y la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires, de la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, y de la Secretaría de Comercio Interior de la Nación, Ministerio de Economía.

En suma, Argentina destina una proporción mayor de su presupuesto educativo a las escuelas de gestión privada que la mayoría de sus países vecinos, con excepción de Chile. Sin embargo, existen grandes diferencias entre las jurisdicciones, y la Provincia de Buenos Aires se caracteriza por tener una inversión pública por alumno en escuelas de gestión privada menor que el promedio de las provincias, tanto en término de pesos absolutos por alumno como en relación con el gasto por alumno en escuelas de gestión estatal.

Cabe mencionar, sin embargo, que la inversión total de los alumnos en escuelas de gestión privada incluye además las cuotas de los establecimientos. De esta manera, si bien el gasto estatal por alumno en la educación de gestión privada es menor que en las escuelas estatales, cuando se consideran los aranceles la inversión es mayor.

3. Sistema de aportes: un análisis comparado de la normativa

El financiamiento estatal de las escuelas de gestión privada se encuentra reglamentado por una serie de normativas específicas, que condicionan en gran medida los montos totales de las transferencias y la justicia en su distribución. En el presente apartado se analizan los marcos legales que regulan el financiamiento del sector privado en algunas provincias seleccionadas, con el objetivo de describir el caso de la Provincia de Buenos Aires en encuadre comparado. Para ello se comienza realizando un breve resumen de la historia del financiamiento público de la educación privada en la Argentina, para luego estudiar las normativas actuales en las provincias, primero en términos generales y luego realizando un análisis exhaustivo del sistema de bandas arancelarias.

Recuadro 2 – Los derechos de enseñar y de elegir la escuela

El derecho de las personas y agentes privados de desarrollar instituciones que brinden educación es un derecho político, social y civil fundamental, reconocido tanto por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) como en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). A su vez, el derecho de las familias de elegir la institución educativa donde concurren sus hijos ha sido establecido por la Declaración Universal e los Derechos Humanos (1948), la Convención contra la Discriminación en Educación (1960), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Estos derechos han sido a su vez ratificados por la Constitución Nacional que establecen explícitamente el derecho de “enseñar y aprender” (art. 14) y por la Ley de Educación Nacional Nro. 26.206, que garantiza a las familias el derecho de “elegir para sus hijos/as o representados/as, la institución educativa cuyo ideario responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas” (art. 128, inc. c).

A fin de poder garantizar estos derechos, en Argentina la Ley de Educación Nacional contempla la asignación de recursos a las instituciones educativas de gestión privada para el pago de los salarios docentes (art. 65). Por su parte, en las normativas provinciales, este derecho es mencionado por casi la mitad de las constituciones provinciales y por la mayoría de las leyes provinciales de educación (Rivas, et. al, 2007)

Perspectiva histórica

El aporte presupuestario del Estado a las escuelas de gestión privada se remonta a los tiempos coloniales, dado que algunos cabildos ya subsidiaban a los colegios de la Iglesia Católica. Sin embargo, este aporte fue irregular y poco sistemático hasta mediados del siglo XX, cuando el Estatuto para el personal docente de los establecimientos de enseñanza privada, la Ley 13.047 de 1947, reguló la cuestión por primera vez (Morduchowicz, 1999; Bravo, 1984). Dicho Estatuto no solamente estableció ciertos criterios para el otorgamiento las subvenciones, sino que también garantizó el derecho a la estabilidad de los docentes, el salario mínimo y la bonificación por antigüedad.

Desde entonces se realizaron diversas modificaciones a los criterios y al procedimiento para el otorgamiento del aporte, las cuales se enumeran a continuación:

- La Ley 13.343 de 1948 elevó el porcentaje máximo del aporte estatal, habilitando a las escuelas aranceladas a recibir las tres cuartas partes de los sueldos mínimos y a los establecimientos gratuitos el 100%;
- La Ley 14.395 y el Decreto 646 de 1953, en el marco del conflicto entre el Gobierno de Juan D. Perón y la Iglesia Católica, centralizaron en el Ministerio de Educación las atribuciones de control y otorgamiento de las subvenciones a las escuelas privadas, antes en manos del Consejo Gremial de Enseñanza Privada;
- El Estatuto del Docente (Ley 14.473) de 1958 igualó el salario del docente privado al de su par de escuelas estatales, lo cual implicó un incremento sustantivo de las subvenciones al sector;
- El Decreto 10.900 de ese mismo año reglamentó nuevamente la distribución de las subvenciones, elevando el mínimo de aporte estatal a las escuelas aranceladas al 80% e incorporando a los docentes auxiliares y al personal directivo como destinatarios de dichos aportes;
- El Decreto 15 de 1964 estableció criterios objetivos para el funcionamiento de los establecimientos y para el otorgamiento del aporte estatal, como por ejemplo la definición de las plantas orgánico funcionales de las escuelas. Además, se estableció un puntaje a partir de una serie de variables, como la situación financiera de la escuela y las características económicas de la zona y del alumnado, para el otorgamiento del aporte (Morduchowicz, 1999).

En 1991, el día anterior a la sanción de la Ley de Transferencias Nro. 24.091 (que facultó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir los establecimientos nacionales a las jurisdicciones), se derogó el Decreto 15 de 1964 y se sancionó el Decreto 2542. El Decreto 2542 introdujo importantes modificaciones que beneficiaron a las escuelas de gestión privada.

En primer lugar, dado que la justificación del aporte pasó de ser para los establecimientos que *“no pueden pagar la equiparación de sueldos determinada”* y comenzó a basarse en el derecho de elección de la escuela por parte de los padres, las escuelas dejaron de tener que demostrar insolvencia financiera para recibir el aporte. En segundo lugar, se eliminó la condición de que la gratuidad se extendiera a todos los niveles del establecimiento para recibir el 100% del aporte, lo cual habilitó las políticas discriminatorias de precios. En tercer lugar, se eliminó el monto del arancel mínimo que las escuelas gratuitas podían cobrar para solventar gastos no comprendidos en el aporte, que el Decreto de 1964 había fijado en *“un tercio del arancel mínimo de la categoría inferior”*. A partir de entonces dicho monto pasó a ser fijado por el Ministerio de Cultura y Educación y, al transferirse las escuelas, por la autoridad de la administración central correspondiente (Morduchowicz, 2000).

Comparación interprovincial de la normativa

A partir de que las escuelas privadas nacionales fueron transferidas a las jurisdicciones, la asignación de recursos del Estado a todas las escuelas privadas pasó a depender enteramente de las provincias, con sus respectivos marcos legales generales y regulaciones particulares. Sin embargo, al igual de lo que sucede con otros marcos normativos de los sistemas educativos provinciales, se mantienen ciertas características generales en la mayoría de las jurisdicciones, con algunas diferencias que detallaremos.

Recuadro 3 - El origen de las normas de financiamiento de la educación privada provincial

Los contextos históricos del momento y lugar en que se sancionaron las normas que reglamentan el aporte presupuestario a las escuelas de gestión privada condicionan en buena medida las características de esta regulación. En el presente Recuadro se describe el origen de las normas en las provincias analizadas.

En primer lugar, existe un grupo importante de provincias en las que las normas marco que rigen el otorgamiento del aporte estatal son considerablemente antiguas. En Córdoba la normativa base que regula las subvenciones a las escuelas de gestión privada es el Régimen de los establecimientos de enseñanza no oficial, la Ley N° 5.326 de 1972; en Ciudad de Buenos Aires todavía rige la normativa vigente al momento de la transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones, el Decreto 2.542 de 1991; y en Santa Fe la Ley de Enseñanza Privada es de 1968 y su decreto reglamentario de 1969. Resulta interesante recordar que son justamente Córdoba, la Ciudad de Buenos Aires y Santa Fe tres de las cuatro jurisdicciones con mayor importancia del sector privado en relación a la matrícula escolar y al financiamiento.

Otra camada de normativas relacionadas con los aportes al sector privado surgió a principios de la década de los noventa, luego de la transferencia de las escuelas: el reglamento de escuelas privadas de Tucumán (Decreto N° 2191), el decreto que regula los aportes a las escuelas en Misiones (Decreto 1986) y la Ley de Enseñanza Privada de Chaco (Ley N° 3722) datan de 1993. En Santiago del Estero, por su parte, la Ley de Escuelas Privadas Nro. 6.160 data de 1995.

Por último, algunas pocas provincias han modificado sus normas marco referentes a las contribuciones estatales para las escuelas públicas durante la última década. Tal es el caso, por ejemplo, de San Juan, con el Decreto 313 de 1999 que reglamenta el apartado referido a la educación privada de la ley provincial, incluyendo el otorgamiento y la distribución de los aportes, y de Mendoza, que dispone de una batería de normativa reciente que regula en forma completa y organizada las subvenciones al sector (el Reglamento de escuelas Privadas -Decreto 2633- data de 2005, y la regulación del mecanismo de distribución y efectivización del aporte estatal -Resolución 06- de 2007).

En la Provincia de Buenos Aires, por su parte, la Ley de Educación Provincial recientemente sancionada (Ley 13.688) reproduce casi textualmente la Ley de Educación Provincial de 1995 (Ley 11.612) al regular el otorgamiento y la distribución de los aportes a las escuelas privadas. Por su parte, la resolución que especifica ciertos criterios objetivos de otorgamiento y distribución es del año 2005.

Fuentes: Relevamiento de la normativa provincial: Ley Nro. 13.688 de Educación Provincial de Buenos Aires, Ley Nro. 11.612/94 de educación Provincial de la Provincia de Buenos Aires (Derogada), Resolución Nro. 4684/05 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Decreto Nro. 2.542/91 del Gobierno Nacional de la República Argentina, Ley Nro. 8.113 de la Provincia de Córdoba, Ley Nro. 5.326/72 de la Provincia de Córdoba, Decreto Nro. 2001/08 del Gobierno de la Provincia de Mendoza, Ley Nro. 6970/02 de Educación Pública Provincial de Mendoza, Decreto Nro. 397/93 del Gobierno de la Provincia de Misiones, Decreto Nro. 1986/93 del Gobierno de la Provincia de Misiones, Ley Nro. 2987/92 de la Provincia de Misiones, Ley de Enseñanza Privada Nro. 6.427/68 de la Provincia de Santa Fe, Decreto Nro. 2191/93 del Gobierno de la Provincia de Tucumán.

Una primera cuestión en que las jurisdicciones son sumamente similares es en el destino de los aportes estatales. En casi todos los casos, incluyendo a la Provincia de Buenos Aires, dicho aporte está destinado al pago de los costos salariales del personal docente y no docente aprobado por la normativa de las Plantas Orgánico Funcionales. Cabe aclarar que, más allá del caso de las

Escuelas Experimentales de la Provincia de San Luis⁵, existen otras provincias cuyas normativas permiten la subvención de otros recursos materiales necesarios para la enseñanza. Tal es el caso de Tucumán y Chaco con las escuelas gratuitas, por ejemplo, donde si bien el aporte está destinado a subvencionar los costos laborales de la POF, la normativa permite que el Estado financie otros rubros, como el material didáctico y de estudio, becas a alumnos, comedor escolar u otros en forma temporal o permanente (art. 96, decreto 2191 de la Provincia de Tucumán y Ley 3722, art. 31 de la Provincia de Chaco).

Recuadro 4 - La educación de gestión social

En casi todas las jurisdicciones la educación pública se divide en dos sectores de gestión: la gestión estatal y la gestión privada, tal como sucede en la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, la reciente sanción de la Ley de Educación Nacional (Nº 26.206, art. 13, 14 y 40) introduce un nuevo sector de gestión en la educación pública: las escuelas de gestión social, una denominación abierta y compleja que requiere mayores debates y definiciones políticas.

En algunas provincias incluso ya existía una base normativa que defiende el protagonismo de este sector público no estatal, como por ejemplo en el caso de Río Negro (con la educación de gestión social) y Tucumán (con la educación cooperativa).

La Resolución 33/07 del Consejo Federal de Educación establece parámetros para la discusión federal de los criterios para definir la educación de gestión social. Allí se destaca el carácter incluyente y el compromiso con los sectores sociales más vulnerables de estas escuelas, así como su filosofía institucional centrada en proyectos pedagógicos innovadores y en la gestión democrática y participativa del gobierno escolar.

La definición de este conjunto de escuelas como un sector específico de la educación pública, ni estatal ni privada, debería formar parte de un debate acerca de los criterios de distribución de los aportes estatales para el financiamiento de la educación. El caso de Río Negro es un antecedente importante, ya que establece la gratuidad de las escuelas de gestión social y garantiza su financiamiento completo (incluyendo todos los salarios y gastos corrientes de servicios) de las escuelas incorporadas en este régimen.

Un segundo punto clave son los requisitos para poder ser beneficiario del aporte. En la Provincia de Buenos Aires, al igual que en la mayoría de los casos analizados, todas las escuelas de gestión privada incorporadas a la enseñanza oficial, sean instituciones con o sin fines de lucro, son potenciales destinatarias de las subvenciones públicas. Es decir que la naturaleza lucrativa de las personas u organizaciones a cargo de los establecimientos educativos no es una cuestión considerada en la mayoría de las jurisdicciones analizadas. Salvo en Mendoza y San Juan, no existen diferencias entre los derechos de los establecimientos con fines de lucro y aquellos sin fines de lucro. En la Ciudad de Buenos Aires, Tucumán, Provincia de Buenos Aires, Misiones, Chaco,

⁵ La Ley de Escuelas Experimentales Nro. 4.914 de San Luis fueron creadas en el año 2000. Las escuelas experimentales fueron reguladas a partir del Decreto Reglamentario Nro. 2562/99, que estableció una Unidad de Subvención Escolar (USE) por alumno a ser financiado por el Estado. De esta manera, se rompió con la tradicional subvención del salario docente de una determinada POF establecida.

Córdoba las sociedades civiles o comerciales incorporadas a la enseñanza oficial pueden solicitar aportes del Estado.

Cabe aclarar, sin embargo, que en la Provincia de Buenos Aires el artículo que establece las condiciones para acceder al derecho del aporte de la nueva Ley de Educación provincial, la Ley 13.688, señala: *“Los establecimientos educativos de Gestión Privada que demuestren la imposibilidad de cumplir con los salarios y demás cargas establecidas en el Artículo precedente y que hubieren sido oportunamente reconocidos podrán solicitar el otorgamiento del aporte estatal necesario con ese destino, el que puede alcanzar hasta el ciento por ciento de dichos pagos”* (Art. 137). Es decir, que el citado artículo posibilita el lucro de los propietarios de las escuelas de gestión privada que reciben subvenciones del Estado, aunque especifica que dichas instituciones deben demostrar la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones laborales. Esta consideración de la situación financiera de los establecimientos a la hora de otorgar los aportes también se encuentra en los casos de Misiones, Córdoba y Tucumán.

En Mendoza, en cambio, la normativa es clara al respecto: solamente podrán solicitar el aporte estatal *“los institutos educativos públicos de gestión privada incorporados a la enseñanza oficial que revistan el carácter de instituciones sin fines de lucro”* (art. 4, decreto 2633).

Con respecto a los criterios a través de los cuales se define y distribuye el otorgamiento del aporte del costo de la Planta Orgánica Funcional, la Ley 13.688 de la PBA establece: *“La asignación del aporte se basará en criterios objetivos de acuerdo al principio de justicia distributiva en el marco de la justicia social y teniendo en cuenta entre otros aspectos: la función comunitaria que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento y la cuota que se percibe”* (art. 137). En este sentido, la Provincia de Buenos Aires no se diferencia de las demás jurisdicciones analizadas: se trata de criterios de equidad y justicia pero enunciados en forma general y sin una aplicación basada en información disponible objetiva sobre el nivel socioeconómico de las escuelas.

Dentro de los criterios, la eficiencia en el otorgamiento y distribución de los aportes se determina a través de la normativa de las Plantas Orgánico Funcionales, que establece la cantidad mínima de alumnos por sección para poder reconocer los cargos y horas cátedras potenciales a ser subvencionados.

Sin embargo, más allá de estos preceptos generales, en la práctica la equidad en el otorgamiento y distribución de la subvención se determina fundamentalmente a través de las cuotas que cobran los establecimientos a los alumnos. En casi todas las jurisdicciones existen topes de aranceles por cada porcentaje del total de costos laborales subvencionados que se subvenciona (**subvención nominal**). Tal es el caso de Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán, Misiones, entre otras muchas (en el siguiente subapartado se comparan estos topes arancelarios).

De los casos analizados en profundidad, solamente Córdoba presenta una situación diferente. En dicha jurisdicción no aparecen explicitados en la normativa marco que regula la educación de gestión privada cuestiones referidas a la equidad como criterio para el otorgamiento del aporte. A su vez, no existe una escala arancelaria para determinar el porcentaje nominal del aporte a otorgar, sino que dicha subvención nominal se establece en función del ingreso total por los aranceles cobrados a los alumnos y el costo total de las remuneraciones de las secciones subvencionadas: existe una escala que comienza con *“el 45% del monto de las remuneraciones para el personal directivo, docente y docente auxiliar, cuando los aranceles percibidos sean iguales al total de dichas remuneraciones; Dicho 45% disminuirá en un 6% cada 10% de aranceles excedentes sobre el monto de las remuneraciones;*

Dicho 45% aumentará en un 8% cada 10% de remuneraciones excedentes sobre el monto de los aranceles” (Art. 62, Ley 5326 de la provincia de Córdoba).

Es decir que en Córdoba se establece una escala donde el porcentaje de subvención nominal crece a medida que disminuyen los excedentes de los aranceles. La combinación de este excedente y el aporte nominal deja importantes márgenes a las instituciones educativas para solventar gastos no salariales de las secciones subvencionadas, realizar subvenciones cruzadas con las secciones no subvencionadas, o incluso para ganancias de los propietarios.

Además de los aranceles cobrados a las familias por las actividades del currículo oficial, las escuelas pueden instaurar cuotas por actividades extracurriculares. En la mayoría de los casos analizados (Misiones, Tucumán, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires) se puede cobrar un 20% por cada módulo de 40 minutos extraprogramáticos, hasta alcanzar un máximo que iguala la cuota programática establecida.

En Santa Fe, por su parte, se diferencian las escuelas con el 100% del aporte de las demás. En las primeras los topes arancelarios incluyen las actividades programáticas y extra-programáticas. Además, estas cuotas son voluntarias. En las segundas, se puede cobrar el 10% del arancel programático por módulo hasta alcanzar el 50% del total. En Mendoza las restricciones son incluso mayores: el total del monto del arancel extraprogramático no deberá superar el 20% del importe percibido en concepto de arancel programático.

Otro punto interesante para mencionar es la obligatoriedad de becar a un determinado porcentaje de alumnos. En muchas provincias, como la Provincia de Buenos Aires y Mendoza, las escuelas deben becar al 10% de la matrícula escolar. En otros casos, en cambio, no aparece dicha obligación, como en Misiones.

Más allá de las diferencias en los topes arancelarios (analizados en el subapartado siguiente), en las cuotas por actividades extracurriculares y en las becas obligatorias, en todos los casos analizados el porcentaje de subvención estatal se otorga a un curso específico (sala/grado/año y sección). Es decir que la **subvención nominal** (el porcentaje de los costos laborales de la o las secciones subvencionadas financiado por el Estado) difiere de la **subvención efectiva** (el porcentaje total de los costos subvencionables financiado por el Estado). Así, escuelas que obtuvieron el 100% de aporte para algunas secciones pueden no tener subvención para otras secciones, razón por la cual el porcentaje efectivo de subvención es menor.

A su vez, las escuelas tienen otros costos no subvencionados, más allá de la Planta Orgánica Funcional, que podría ser objeto de aporte pero que en la mayoría de los casos no lo es. Las escuelas pueden decidir contratar más personal del reglamentado por la POF, ya sea para tener un servicio con mayor cantidad de docentes por alumno o para financiar actividades extracurriculares. Además, deben afrontar costos no salariales como mantenimiento de infraestructura, equipamiento, etc. Es por ello que el porcentaje de subvención efectivo se diferencia del porcentaje de **subvención real total**, que incluye todos los costos de funcionamiento de las escuelas.

Recuadro 5 - Las subvenciones estatales a la educación de gestión privada

A fin de analizar la incidencia de los aportes del Estado en las escuelas de gestión privada, se diferencian tres indicadores clave. A saber:

Subvención nominal: implica el porcentaje de subvención de las secciones subvencionadas, reglamentado por medio de la Resolución Nro. 4684/05 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Subvención efectiva: es la subvención nominal prorrateada por la cantidad de secciones de cada escuela. Esto permite analizar la distancia entre las secciones curriculares de una escuela y la cantidad de ellas que efectivamente recibe aportes estatales.

Subvención real: refiere al porcentaje total de los gastos salariales de una escuela que son subvencionados por el Estado. Esto incluye no solamente a las actividades curriculares (como en la subvención nominal y efectiva), sino también a las erogaciones salariales de las actividades extracurriculares y de otros cargos por fuera de la POF subvencionable del establecimiento.

A pesar de estas diferencias entre la subvención nominal, efectiva y real, las escuelas que, por ejemplo, reciben el 100% de aporte solamente en algunas secciones tienen los mismos límites arancelarios que aquellas que reciben el aporte para la totalidad de sus secciones, es decir que tienen una subvención efectiva del 100%. Esto perjudica a las escuelas con un porcentaje de su POF subvencionada menor. Es por ello que, más allá de la intención por parte de la normativa de fijar criterios objetivos para la distribución nominal de los aportes, la distribución efectiva se determina no solamente con el aporte nominal –que limita las posibilidades de cobrar aranceles de las escuelas para garantizar cierta equidad- sino también por la decisión de otorgar o no el aporte y, específicamente, por el orden de prelación en este otorgamiento.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, llama la atención que no existe una normativa específica que regule el orden de prelación en el otorgamiento de los aportes a las escuelas, tal como sucede en las demás provincias, donde aparecen fuertes continuidades entre ellas. Tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en Tucumán se priorizan los establecimientos ya incorporados por sobre los que solicitan aportes por primera vez, y los establecimientos gratuitos por sobre los no gratuitos. Dentro de los establecimientos incorporados, se prioriza la apertura de secciones por promoción, luego por desdoblamiento, luego reapertura.

Recuadro 6 - Los procedimientos administrativos

Más allá de los diferentes laberintos burocráticos que los expedientes de solicitud del aporte deben atravesar -no analizados en el presente documento-, cabe mencionar algunas diferencias entre las jurisdicciones. En ciertos casos, las grandes dimensiones de los sistemas educativos dificultan el análisis pormenorizado de la situación social de cada escuela para el otorgamiento del aporte, por lo que prácticamente la cuestión central a considerar pasa a ser el nivel arancelario de la escuela, además de los órdenes de prelación establecidos en la normativa. Tal es el caso de la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y la Provincia de Buenos Aires.

En otros sistemas educativos con subsistemas de gestión privada más pequeños, donde el contacto entre los establecimientos y las autoridades provinciales es más continuo, los funcionarios llegan a tener una mirada más directa sobre la realidad pedagógica y social de cada escuela. Tal es el caso, por ejemplo, de la Provincia de Misiones. Por último, en algunas pocas provincias existen procedimientos administrativos que incluyen la visita a los establecimientos educativos que solicitan el aporte para determinar las necesidades de los alumnos de la escuela y de su zona de influencia. Tal es el caso de Tucumán, donde como parte del procedimiento para el otorgamiento de la subvención, asistentes sociales visitan las escuelas y elaboran un informe a considerar en la decisión del otorgamiento del aporte.

De todas maneras, el presente estudio confirma hallazgos de investigaciones anteriores, que remarcaron la inexistencia de fórmulas o indicadores objetivos para establecer parámetros en el otorgamiento de los aportes, lo cual lo deja librado al criterio y a la idoneidad de las autoridades de aplicación (Morduchowicz, 1999). Esta particularidad del proceso de distribución de los aportes a las escuelas del sector privado se convierte en un potencial foco de inequidad educativa, dado que la subvención real no necesariamente se corresponde con los criterios objetivos y medibles establecidos en la normativa.

El análisis comparativo de las bandas arancelarias

En el presente subapartado se compara las bandas arancelarias vigentes en 2008 de la Provincia de Buenos Aires con las de otras seis jurisdicciones: Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Misiones, Tucumán y Santa Fe. Otras dos provincias relevadas (Córdoba y San Juan) no tienen bandas arancelarias como criterios para determinar el porcentaje de aporte estatal nominal en forma comparable con las demás jurisdicciones.

Antes de comparar específicamente los montos de los topes arancelarios en las provincias, cabe resaltar dos aspectos de la bandas en la Provincia de Buenos Aires.

En primer lugar, la Provincia de Buenos Aires es la única que aún sigue diferenciando a los establecimientos históricamente provinciales de los establecimientos nacionales transferidos durante la primera mitad de la década del noventa. En efecto, las escuelas transferidas pueden fijar aranceles superiores a los de las escuelas históricas, lo cual las favorece significativamente.

En segundo lugar, los rangos de porcentaje de subvención de la Provincia de Buenos Aires son los más grandes de todas las demás jurisdicciones relevadas, especialmente los de las escuelas históricas. Mientras que en un extremo Tucumán presenta para el nivel primario diez topes arancelarios diferentes para diez porcentajes de subvención nominales, las escuelas históricas bonaerenses tienen solamente cuatro topes (véase Anexo). Esto implica mayores libertades para establecer los aranceles máximos dentro de las bandas de aportes estatales.

Con respecto a la magnitud de los topes arancelarios en comparación con las demás jurisdicciones relevadas, se dividió el costo laboral de los docentes (del año 2005 para la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires y del año 2008 del resto de las provincias) por el monto de la cuota máxima por subvención nominal (cuadro 6)⁶. De esta manera, se puede determinar la cantidad de cuotas máximas necesarias para cubrir los costos laborales de un docente de jornada simple en el nivel primario y especial o de 20 hs. cátedra en el nivel medio y superior.

Tal como se puede observar en el siguiente cuadro, en el nivel primario es donde aparecen mayores similitudes entre las provincias. En el nivel medio, en cambio, los topes arancelarios de las escuelas técnicas de la Provincia de Buenos Aires permiten cuotas altas en comparación con sus pares de otras jurisdicciones, por lo que la cantidad de cuotas necesarias para solventar los costos laborales de 15 horas cátedra es considerablemente menor, sobre todo en aquellas escuelas con mayor porcentaje de subvención nominal.

En el otro extremo, las cuotas que las escuelas especiales subvencionadas de la Provincia de Buenos Aires pueden cobrar son considerablemente más bajas en relación con sus costos laborales que en el resto de las jurisdicciones, a excepción de Santa Fe, que presenta una situación similar.

Cuadro 6. Relación entre el costo laboral docente y los topes arancelarios. Jurisdicciones seleccionadas. Año 2008 (excepto Ciudad de Buenos Aires y PBA: Año 2005).

Niveles Inicial y Primario

Jurisdicción	PBA		Ciudad de Buenos Aires	Mendoza	Misiones	Santa Fe	Tucumán
	Históricos	Transferidos					
Subvención nominal							
100	27	23	24	14	21	21	29
80	13	13	14	9	11	11	14
70		11	11	8	9	9	11
60	10	8	8	7	7	8	8
50		7	6	6	6	7	6
40	7	5	5	6	5	7	5

⁶ Tal como se explica en el cuadro 6, para el costo laboral docente se tomó al maestro con 10 años de antigüedad para el nivel inicial y primario y a la hora cátedra multiplicada por 20 para el nivel medio.

Nivel medio

Jurisd.	Provincia de Buenos Aires			Ciudad de Buenos Aires	Mendoza	Misiones	Santa Fe	Tucumán	
	Subvención nominal	Históricos	Transferidos					EGB3 y polimodal	Técnicos y Agrotec.
ESB y Polimodal			Técnica						
100	28	26	16	26	35	37	26	68	46
80	13	14	9	14	22	17	14	31	21
70		11	7	11	20	14	11	23	16
60	10	8	5	8	18	11	10	17	11
50		7	4	6	16	9	9	14	10
40	8	5		5	15	8	9	11	9

Nivel superior

Jurisd.	Provincia de Buenos			CABA		Mendoza	Misiones		Santa Fe	Tucumán	
	Subvención nominal	Históricos	Transferidos		Docente		Técnico	Docente		Técnico	Docente
Docente			Técnica								
100	27	18	14	16	13	28	25	20	26	54	45
80	13	9	8	9	7	20	12	10	14	24	22
70		8	6	8	6		11	9	11	19	18
60	10	7	6	6	5		9	8	10	15	14
50		6	5	5	4	16	8	7	9	13	12
40	8	5	4				8	6	9	10	10

Educación especial

Jurisdicción	Provincia de Bs. As.	CABA	Mendoza	Misiones	Santa Fe	Tucumán
Subvención nominal	Históricos					
100	23	6	6	5	21	6
80	11	3		2	11	3
60	9	1		1	8	2
40	7	1			7	1

Fuentes: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Ministerio de Educación, Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, "Informe indicativo de salarios docentes. Período julio-septiembre 2088"; Decreto 2001/08 de la Provincia de Mendoza, Circular 24 de 2008 del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Misiones, Decreto 2128/08 de la Provincia de Santa Fe, Disposición 412/08 del Ministerio de Educación de la Provincia de Tucumán, Resolución Nro. 4684/05 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Disposición 708 de 2005 de la Dirección General de Educación de Gestión Privada del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Base de cuotas de escuelas privadas de la Secretaria de Comercio del Gobierno Nacional.

Nota: Para el costo laboral docente se tomó al maestro con 10 años de antigüedad para el nivel inicial y primario y a la hora cátedra multiplicada por 20 para el nivel medio. Para la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires se utilizaron las bandas arancelarias y los costos laborales del año 2005 (los vigentes hasta la implementación de la "cuota recuperado"). Para el resto de las provincias del año 2008, vigentes en la actualidad.

Rentabilidad teórica según bandas arancelarias

El sistema de bandas arancelarias permite, bajo el supuesto de que las familias con mayor poder adquisitivo pueden pagar cuotas más altas, cierta equidad en la distribución de los recursos destinados a los aportes a las escuelas de gestión privada. Además, debería estar diseñado de tal manera que aquellos establecimientos que perciben subvenciones más altas puedan obtener una menor ganancia con la oferta del servicio educativo.

En el presente subapartado se analiza el diseño de las bandas del año 2005 de la Provincia de Buenos Aires desde el punto de vista de la rentabilidad teórica de las escuelas. Más allá de que en el momento de realizar la presente investigación el sistema de bandas no se encontraba plenamente vigente, ya que se utilizan las cuotas de recupero establecidas por la Secretaría de Comercio del Gobierno Nacional, creemos que un análisis de las bandas vigente en 2005 puede dar ciertos indicios para repensar los topes arancelarios en caso de retomar esta política en el futuro.

Para realizar dicho ejercicio de **simulación teórica**, se consideraron algunos supuestos que se mencionan a continuación:

1. El costo por alumno sería igual para todos los alumnos del sistema, independientemente de la cantidad de alumnos en cada sección o del tamaño de la escuela.
2. El costo salarial por alumno promedio de la educación de gestión privada sería igual al de la educación pública (1096 pesos por alumno en el año 2005).
3. El costo no salarial por alumno de las escuelas sería equivalente a la cuota máxima que pueden cobrar las escuelas históricas con el 100% de subvención.
4. De esta manera, las escuelas históricas que perciben el 100% de aporte no obtendrían ganancia alguna.

Estos supuestos no representan estrictamente la realidad de cada institución educativa (por ejemplo, los costos por alumno se modifican al modificarse la cantidad de alumnos por sección). Es por ello que no se puede considerar los porcentajes de ganancias como reales en la práctica. Sin embargo, al considerar la misma situación para todas las escuelas y todas las bandas se construye un modelo que permite comparar teóricamente el margen de rentabilidad que existe en las escuelas privadas de la PBA. A continuación se presenta el cuadro que resume el resultado el ejercicio⁷.

⁷ Véase Anexo 7.2 para el cuadro completo que resume el ejercicio.

Cuadro 7. Márgenes de ganancia teórica de las escuelas según subvención nominal (Escuelas históricas con 100% de subvención: 0% de ganancia). Provincia de Buenos Aires. Año 2005.

Subvención nominal (a)	Cuota máxima (b)	% de ganancia sobre costo total
Nivel inicial y primario		
Transferidas		
100	42	3%
80	73	2%
70	90	2%
60	115	6%
50	140	11%
40	178	21%
Históricas		
100	36	0%
80	78	4%
60	100	-1%
40	131	-2%
Nivel medio		
Transferidas		
100	44	2%
80	79	3%
70	106	8%
60	133	13%
50	161	19%
40	206	33%
Históricas		
100	40	0%
80	86	6%
60	109	2%
40	144	3%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Resolución Nro. 4684/05 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires y a información suministrada por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación de la Nación y por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Un primer punto que se desprende del cuadro, adelantado ya en las secciones anteriores, es la situación de desventaja de las escuelas históricas por sobre las transferidas, especialmente en aquellos establecimientos con menor porcentaje de subvención. En efecto, mientras que, por ejemplo, las escuelas primarias transferidas con el 40% de subvención nominal tienen una rentabilidad teórica del 21% sobre los costos totales, las escuelas históricas una pérdida del 2%.

En segundo lugar, a diferencia de las escuelas transferidas, las diferencias en los márgenes de ganancia entre las escuelas históricas provinciales con mayor y menor porcentaje de aportes no son significativos. En la educación primaria y media en las escuelas transferidas los márgenes de ganancia se modifican en forma considerable. En cambio, en las escuelas históricas la situación es similar en ambos niveles: los márgenes de ganancia son levemente mayores en las escuelas con el 80% de aporte (4% en educación primaria y 6% en educación media). En estos casos, las ganancias teóricas de las escuelas con el 100% de aporte son prácticamente iguales que aquellas de las escuelas con el 40% de subvención.

Conclusiones sobre la regulación del sistema de aportes

La normativa que reglamenta el otorgamiento y la distribución de los aportes a las escuelas de gestión privada presenta ciertas continuidades estructurales y algunas diferencias entre las provincias. En el caso específico de la Provincia de Buenos Aires, se podrían resaltar los siguientes puntos centrales que son fuente de una ineficiencia en la utilización de los recursos educativos y/o una inequidad en su distribución:

1. No se diferencia a los establecimientos con fines de lucro de los establecimientos sin fines de lucro. Si bien la normativa establece claramente que las escuelas deben demostrar la “imposibilidad de cumplir con los salarios y demás cargas” para ser posibles beneficiarias de la subvención, en la práctica existen escuelas con fines de lucro que reciben aportes (no se puede determinar la cantidad de establecimientos en esta situación, dada la falta de información al respecto).
2. Al igual que en el resto de las jurisdicciones, el Estado otorga el aporte para cada nivel educativo en forma separada, sin considerar al establecimiento en su conjunto. Esto permite subvenciones cruzadas dentro de una misma institución. Cabe recordar que, previo a la transferencia de las escuelas, para el análisis de las condiciones de los establecimientos y el otorgamiento de los aportes se consideraban a todos los niveles del establecimiento educativo.
3. La inexistencia de indicadores objetivos que den cuenta de la situación socioeconómica de los alumnos y de las necesidades de la comunidad educativa impide establecer fórmulas objetivas de equidad más allá de las cuotas de los colegios. Indicadores asociados a la situación social de cada contexto específico podrían utilizarse en reemplazo de la información más desagregada por escuela, si bien ésta es la más relevante para distribuir los aportes estatales.
4. A diferencia de Santa Fe, donde la cuota de las escuelas con el 100% de subvención es optativa -lo cual las acerca de alguna manera a las prácticas de las cooperadoras escolares de las escuelas públicas y garantiza el derecho a elegir una educación de gestión privada gratuita a las familias- en la Provincia de Buenos Aires no se diferencia el carácter compulsivo o no de los aranceles de las escuelas con el 100% de aporte de las demás.
5. Después de más de una década de la transferencia de los servicios educativos a la provincia, la Provincia de Buenos Aires es la única de las jurisdicciones analizadas que todavía se sigue diferenciando las escuelas históricas de las transferidas, en beneficio de estas últimas.
6. No existen grandes diferencias con respecto a los topes de la Provincia de Buenos Aires en comparación con las demás provincias. Sin embargo, cabe resaltar que, en comparación con otras provincias con mayores restricciones, como Mendoza o Santa Fe, la posibilidad de las escuelas de cobrar cuotas por actividades extracurriculares es amplia, lo cual aumenta en forma considerable los aranceles compulsivos de las familias, incluso en las escuelas con el 100% de subvención. Esto limita en gran medida el derecho de las familias a elegir la educación de sus hijos, que en definitiva depende de su poder adquisitivo.
7. La subvención nominal de las escuelas no necesariamente refleja la subvención efectiva que reciben. De esta forma, la subvención nominal otorgada en función del criterio de equidad “cuota” puede estar produciendo injusticias en la distribución de los aportes. Para analizar el porcentaje de subvención nominal en relación con el porcentaje de subvención efectiva -y

ver hasta qué punto se están produciendo estas injusticias- se debe recurrir a la información sobre el porcentaje de secciones subvencionadas de las escuelas. Este análisis se realizará en el próximo apartado.

8. El rango de las bandas arancelarias vigentes en el año 2005 generaba ciertas dudas con respecto al sistema de incentivos que se crea para las escuelas de gestión privada, diferenciando a las escuelas nacionales transferida y a las provinciales históricas. Para las escuelas transferidas se puede obtener mayor “ganancia” con los topes arancelarios a partir de resignar porcentajes de subvención. Este indicador es clave para generar el incentivo de que las escuelas con alumnos de mayor nivel socioeconómico sean las que menos aportes estatales reciban. En cambio, en las escuelas históricas no aparecen incentivos claros para que las escuelas que desean obtener una mayor ganancia o desean brindar un servicio educativo con mayores costos totales reduzcan el porcentaje de aportes estatales en beneficio de la cuota como fuente e ingresos.
9. Por último, en la Provincia de Buenos Aires, al igual que en el resto del país, los aportes a las escuelas de gestión privada se realizan en forma permanente, sin establecer instancias de evaluación de la calidad educativa de las escuelas y de la pertinencia de la subvención considerando las necesidades de la población escolar. Esto impide una revisión y readaptación de la distribución de las transferencias a las escuelas, lo cual permitiría realizar continuos ajustes en función de la eficiencia y equidad en la utilización de los recursos públicos.

4. Distribución de aportes estatales en la provincia de Buenos Aires

En el presente apartado se estudia la distribución efectiva de los aportes estatales a las escuelas de gestión privada. Específicamente se analiza:

- a) La subvención nominal en comparación con la subvención efectiva y la subvención real (véase Recuadro 5).
- b) La distribución de aportes por tipo de unidad educativa (nivel, confesionalidad y tamaño⁸). En este caso, se intenta descifrar si cierto tipo de escuelas han recibido mayores aportes que otras.
- c) La distribución de aportes por zona geográfica. Específicamente se analiza la subvención efectiva por distrito y región. Además, se observa si aquellos distritos más pobres tienen un mayor porcentaje de subvención que aquellos con poblaciones más aventajadas.
- d) La cuota como indicador de pobreza: se examina hasta qué punto la cuota es un buen indicador del nivel socioeconómico de los alumnos, de tal modo de poder extraer ciertas conclusiones sobre la conveniencia de seguir utilizándola como único criterio medible para determinar el límite del aporte nominal una vez que se otorga el aporte.
- e) La equidad en la distribución de los aportes: una sección clave de este apartado es el análisis de la distribución de aportes según el perfil socioeconómico de los alumnos de las escuelas, para evaluar el cumplimiento efectivo del mandato legal en cuanto a la equidad social de los aportes.

Subvenciones nominales, efectivas y reales

En la Provincia de Buenos Aires casi tres cuartas partes de las unidades educativas de gestión privada reciben algún tipo de subvención. Estas se fijan como un porcentaje del total de los costos salariales del personal docente y no docente de la POF y pueden cubrir el 40%, 50%, 60%, 70%, 80% ó 100% de los mismos. Dentro del grupo de unidades educativas que reciben subvención, el 53% recibe el 100%, el 26% recibe el 80%, el 5% recibe un 70% y el 15% recibe un 60%; el número de establecimientos que recibe menos al 60% es marginal.

⁸ No se analizaron otros datos relevantes como la antigüedad de las escuelas, la cantidad promedio de alumnos por sección, el tipo de confesión de subconjunto de escuelas religiosas, el carácter de los propietarios de la institución, entre otras dimensiones clave, dado que estos datos no se encuentran disponibles en las bases utilizadas para realizar el presente estudio.

Cuadro 8. Unidades Educativas del sector privado con y sin subvención. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

	Cantidad de Unidades Educativas	%
Total	6.572	100%
Sin subvención	1.750	27%
Con subvención	4.822	73%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada de la Provincia de Buenos Aires, año 2008

Cuadro 9. Porcentaje de Unidades Educativas del sector privado en cada franja de Subvención Nominal. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

		Total de Unidades Educativas	Unidades Educativas que reciben subvención
Total		100,0%	100,0%
Porcentaje de Subvención Nominal	0	26,6%	
	40	0,4%	0,6%
	50	0,5%	0,7%
	60	11,0%	14,9%
	70	3,4%	4,6%
	80	18,9%	25,7%
	100	39,2%	53,4%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada de la Provincia de Buenos Aires, año 2008.

Tal como se mencionó anteriormente, la subvención otorgada a un nivel educativo no cubre necesariamente todas las secciones. Tal como se puede observar en el cuadro 10, entre las unidades educativas que reciben aportes estatales el 44% recibe el 100% de subvención efectiva; el 66% recibe más de un 75% pero menos del 100%; un 23% recibe entre el 50% y el 75%. El resto de las unidades educativas recibe hasta el 50%.

Cuadro 10. Porcentaje de Unidades Educativas del sector privado por categoría de Subvención Efectiva. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

		Total Unidades Educativas	Unidades Educativas que reciben subvención
Total		100%	100%
Subvención efectiva	No recibe subsidio	27%	
	Menor o igual a 25%	1%	1%
	Mayor a 25% y menor o igual a 50%	8%	10%
	Mayor a 50% y menor o igual a 75%	17%	23%
	Mayor a 75% y menor al 100%	16%	22%
	100%	32%	44%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada de la Provincia de Buenos Aires, año 2008.

Las distorsiones provocadas por las diferencias entre la subvención nominal y la subvención efectiva son menores en las escuelas con un aporte nominal del 100%, donde el 91% de las unidades educativas tienen más del 75% de las secciones subvencionadas. Estas distorsiones aumentan a medida que disminuye las subvenciones nominales.

Cuadro 11. Porcentaje de secciones subsidiadas por subvención nominal. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

% de subvención nominal	Total	Proporción de Secciones subvencionadas				
		Ninguna sección	Hasta el 25%	Más del 25% y hasta el 50%	Más del 50% y hasta el 75%	Más del 75% y hasta el 100%
Total	100%	26%	0,3%	3%	8%	62%
0	100%	100%				
40	100%	3%		14%	21%	62%
50	100%			14%	23%	63%
60	100%		1%	7%	19%	73%
70	100%			9%	13%	78%
80	100%	0,2%	0,5%	7%	13%	79%
100	100%	0,2%	0,1%	2%	7%	91%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada de la Provincia de Buenos Aires, año 2008.

Una tercera forma de cálculo de las de los aportes estatales se denomina “subvención real”⁹ y la realiza la Secretaría de Comercio Interior. Representa la participación porcentual del monto de aporte gubernamental recibido en el total del costo laboral del establecimiento que surge a partir de declaraciones juradas que realizan las escuelas. Con este cálculo resulta que sólo el 16% de las unidades educativas reciben más del 75% de la subvención real. Por su parte el 72% de los establecimientos reciben más de un 25% y hasta el 75%. Por último, el 12% de los establecimientos cubre sólo una cuarta parte de los costos laborales totales.

Cuadro 12. Porcentaje de Unidades Educativas del sector privado por categoría de Subvención Real. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

		Total de Unidades Educativas	Unidades Educativas que reciben Subvención
Total		100%	100%
Subvención Real	No recibe subvención	23%	
	Menor o igual a 25%	9%	12%
	Mayor a 25% y menor o igual a 50%	29%	38%
			34%
	Mayor a 75%	12%	16%
CIPPEC EDUCACION			

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Secretaría de Comercio Interior de la Nación, año 2008.

Distribución de aportes por tipo de unidad educativa

En este apartado se analizan las características de los establecimientos que reciben aportes. En primer lugar se estudian las subvenciones según el nivel de la unidad educativa: inicial, Educación Primaria Básica (EPB), Educación Secundaria Básica (ESB) o Polimodal (denominaciones vigentes al momento de realizar el estudio). En segundo lugar, el foco se pondrá en el carácter confesional de las escuelas. Por último, el análisis se centra en el tamaño de los establecimientos.

Nivel educativo

El análisis de la asignación de subvenciones por nivel educativo muestra que en ESB hay una proporción mayor de unidades educativas que reciben subvención que en el resto de los niveles. Por otro lado, entre las unidades educativas que reciben aportes, el valor nominal del mismo representa en promedio el 87%, pero en el nivel de EPB es levemente inferior (véase el cuadro 14). Dado que los dos niveles superiores tienen en promedio una mayor proporción de secciones subvencionadas por unidad educativa y un arancel nominal mayor, la consecuencia es que la diferencia en la subvención efectiva se amplía: 86% en Polimodal y 84% en ESB, mientras que en los primeros dos niveles representa el 79% en EPB (por el arancel nominal del nivel inferior al promedio general) y 76% en nivel Inicial (debido a la baja proporción de secciones subvencionadas).

⁹ La información de los cuadros se realiza a partir de la consolidación de bases de distinta fuente y han surgido algunas inconsistencias. Esto explica que en el cuadro de subvención real el porcentaje de unidades educativas que no recibe subvención sea inferior al de las subvenciones nominal y efectiva.

Cuadro 13. Porcentaje de Unidades Educativas del sector privado según franja de Subvención nominal por Nivel Educativo. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

		Total	Porcentaje de Subvención Nominal						
			0	40	50	60	70	80	100
Total		100%	27%	0,4%	1%	11%	3%	19%	39%
Nivel Educativo	Inicial	100%	29%	0,3%	1%	10%	3%	17%	40%
	E.P.B.	100%	26%	1%	1%	15%	3%	19%	35%
	E.S.B.	100%	23%	0,4%	1%	12%	3%	20%	41%
	Polimodal	100%	27%	0,5%	0%	6%	5%	21%	40%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada de la Provincia de Buenos Aires, año 2008.

Cuadro 14. Promedio de secciones subvencionadas, subvención nominal y subvención efectiva*. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

		Promedio de secciones subvencionadas	Subvención nominal promedio	Subvención Efectiva promedio
Nivel Educativo	Inicial	60%	88%	76%
	E.P.B.	70%	84%	79%
	E.S.B.	74%	87%	84%
	Polimodal	71%	88%	86%
	Total	68%	87%	80%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada de la Provincia de Buenos Aires, año 2008.

* En el cálculo de subvención nominal y efectiva se tomó como base las unidades educativas que reciben subvención.

Carácter confesional

Como se observa en el cuadro 15, más del 20% de las unidades educativas en la provincia de Buenos Aires son escuelas religiosas. Este grupo de escuelas es el más beneficiado por aportes estatales, tanto por la cantidad de unidades educativas que los reciben como por el porcentaje de los mismos: el 98% de las unidades educativas de escuelas confesionales reciben aportes estatales, mientras que en el caso de las no confesionales son beneficiarias un 74%. Por otra parte, dentro del grupo de unidades educativas que reciben aportes, el 87% de las religiosas reciben subvenciones nominales del 80% o más, mientras que en el caso de las no confesionales este porcentaje es apenas superior al 70% (cuadro 16).

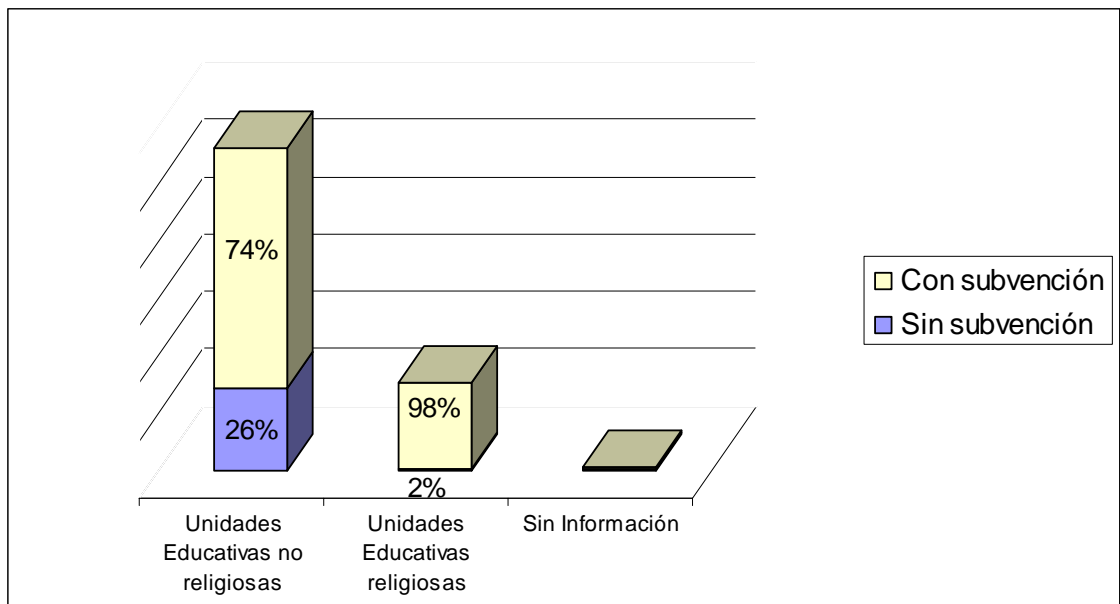
La diferencia puede observarse de modo más evidente al analizar la subvención efectiva: las unidades educativas que reciben más del 75% en términos de este indicador es del 74% para escuelas religiosas, mientras que para las no religiosas es del 41% (cuadro 17). Las distancias se amplían dado que las escuelas religiosas que reciben aportes estatales tienen una mayor proporción de secciones subvencionadas que las escuelas no religiosas.

Cuadro 15. Porcentaje de Unidades Educativas del sector privado según su carácter confesional. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

Total	100%
Unidades Educativas no religiosas	78%
Unidades Educativas religiosas	21%
Sin Información	1%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada y la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Comercio Interior de la Nación, año 2008.

Gráfico 10. Porcentaje de Unidades Educativas del sector privado subvencionadas según su carácter confesional. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada y la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Comercio Interior de la Nación, año 2008.

Cuadro 16. Porcentaje de unidades educativas del sector privado subvencionadas en cada franja de subvención nominal según su carácter confesional. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

		Total	Subvención Nominal					
			40	50	60	70	80	100
Total		100%	1%	1%	18%	6%	34%	41%
Carácter Confesional	Unidades Educativas religiosas	100%	1%	1%	7%	5%	27%	60%
	Unidades Educativas no religiosas	100%	1%	1%	21%	6%	37%	34%
	Sin Información	100%			24%	12%	18%	47%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada y la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Comercio Interior de la Nación, año 2008

Cuadro 17. Porcentaje de unidades educativas del sector privado subvencionadas en cada categoría de subvención efectiva según su carácter confesional. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

		Subvención efectiva					
		Total	No recibe subsidio	Menor o igual a 25%	Mayor a 25% y menor o igual a 50%	Mayor a 50% y menor o igual a 75%	Mayor a 75%
Total		100%	21%	1%	10%	20%	48%
Carácter Confesional	Escuela no religiosa	100%	26%	1%	11%	21%	41%
	Escuela religiosa	100%	3%	0,3%	8%	16%	74%
	Sin Información	100%	50%		9%	18%	24%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada y la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Comercio Interior de la Nación, año 2008.

Recuadro 7 - Características de las escuelas religiosas

Las unidades educativas de las escuelas religiosas cuentan en promedio con un 15% más alumnos que las no religiosas, una cantidad de secciones proporcionalmente mayor, y una cantidad de alumnos por sección es apenas superior (30 en las escuelas religiosas frente a 28 en las no religiosas)¹⁰.

El cuadro 20 muestra la relación entre el carácter confesional de las escuelas y una medición de la pobreza por distrito (calculada en función del promedio de la cantidad de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas). Una primera cuestión que llama la atención es que en los distritos más pobres (con más del 20% de hogares con NBI) se encuentran el 14% de las escuelas no religiosas y el 7% de las escuelas religiosas.

Si se analiza la información de nivel socioeconómico de alumnos de 6to grado de EPB también se corrobora que en los quintiles de ingreso más pobres las unidades educativas no religiosas tienen una mayor proporción de alumnos.

Cuadro 18. Porcentaje de unidades educativas del sector privado en distritos agrupados por situación de pobreza, según carácter confesional. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

	Total	Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas en el distrito(NBI)		
		Menor al 10%	entre 10% y 20%	Mayor al 20%
Total	100%	27%	60%	13%
Unidades Educativas religiosas	100%	28%	64%	7%
Unidades Educativas no religiosas	100%	27%	59%	14%
Sin información	100%	29%	46%	25%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de INDEC, Censo de Población y Vivienda 2001 y a información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada y la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Comercio Interior de la Nación, año 2008.

Por otro lado, la distribución de las subvenciones entre las escuelas religiosas está repartida de un modo más regresivo, es decir es menos equitativa, que en el caso de los establecimientos no confesionales. Así, un 44% de las unidades educativas de escuelas religiosas pertenecientes al tercer tercil (el 33% más rico de la población) reciben más del 75% de subvención efectiva mientras que en las escuelas no religiosas sólo el 9% tiene este beneficio. A su vez, en las escuelas no religiosas hay una mayor proporción de unidades educativas que pertenecen al nivel socioeconómico más bajo que no reciben aportes.

¹⁰ Ver anexo estadístico.

Cuadro 19. Porcentaje de unidades educativas confesionales del sector privado en cada categoría de de subvención efectiva según nivel socioeconómico de sus alumnos. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

		Total	Subvención efectiva				
			No recibe subvención	Menor o igual a 25%	Mayor a 25% y menor o igual a 50%	Mayor a 50% y menor o igual a 75%	Mayor a 75%
Total		100%	1%		8%	15%	76%
Tercil de NSE	1	100%	2%		2%	5%	91%
	2	100%			3%	14%	83%
	3	100%	3%		25%	28%	44%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del cuestionario complementario del Operativo Nacional de Evaluación del año 2000 (véase anexo 7.5 para una descripción de la construcción del indicador NSE) y de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada y la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Comercio Interior de la Nación, año 2008.

Nota: el primer tercil se refiere al 33% de la población con un NSE más bajo, el tercer tercil al 33% de la población con un NSE más alto.

Cuadro 20. Porcentaje de unidades educativas no confesionales del sector privado en cada categoría de subvención efectiva según nivel socioeconómico de los alumnos. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

		Total	Subvención efectiva				
			No recibe subvención	Menor o igual a 25%	Mayor a 25% y menor o igual a 50%	Mayor a 50% y menor o igual a 75%	Mayor a 75%
Total		100%	28%	0%	10%	29%	34%
Tercil de NSE	1	100%	10%	1%	9%	30%	50%
	2	100%	0,07		13%	35%	44%
	3	100%	61%		7%	23%	9%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del cuestionario complementario del Operativo Nacional de Evaluación del año 2000 (véase anexo 7.5 para una descripción de la construcción del indicador NSE) y a información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada y la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Comercio Interior de la Nación, año 2008.

Nota: el primer tercil se refiere al 33% de la población con un NSE más bajo, el tercer tercil al 33% de la población con un NSE más alto.

Tamaño de las Unidades Educativas

A continuación, se considera el análisis de la subvención estatal según el tamaño de los establecimientos en función de la cantidad de alumnos matriculados por unidad educativa. En el cuadro 22 se puede observar que el conjunto de unidades educativas más pequeño es el que menos aportes recibe tanto en términos nominales, efectivos como reales; de hecho, es el que tiene la mayor proporción de unidades educativas que no reciben aportes y la menor proporción con aportes del 100%. Por el contrario, el grupo de unidades educativas más grandes es la que recibe proporcionalmente más aportes. En los grupos intermedios, en los cuales hay entre 100 y 400 alumnos matriculados por unidad educativa, no se encuentran diferencias significativas en el nivel de subvención recibido.

Esta distribución se corresponde con el hecho de que el grupo de unidades educativas con mayor cantidad de alumnos son las que tienen en promedio los aranceles más bajos (cuadro 23). Por el contrario, en el grupo de escuelas más chicas se cobra los aranceles más elevados. Esta tendencia sólo se observa en los casos extremos y no en los grupos intermedios de entre 100 y 400 alumnos por unidad educativa.

Cuadro 21. Cantidad de alumnos por unidad educativa y subvención nominal, efectiva y real promedio. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

		Total	Subvención Nominal Promedio	Subvención Efectiva Promedio	Subvención Real Promedio
Total		100%	66%	61%	40%
Cantidad de alumnos matriculados	Menos de 200	38%	61%	56%	37%
	Entre 200 y 399	34%	65%	60%	38%
	400 y más	29%	74%	67%	45%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada y la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Comercio Interior de la Nación. Año 2008.

Cuadro 22. Cantidad de alumnos y arancel con cuota recupero promedio por Unidad Educativa (pesos por mes). Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

	Promedio	Cantidad de Alumnos matriculados				
		Menos de 100	Entre 100 y 199	Entre 200 y 299	Entre 300 y 399	400 y más
Arancel	257	332	261	269	280	208

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada y la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Comercio Interior de la Nación. Año 2008.

Distribución por zona geográfica

A continuación, se analiza la **subvención efectiva** promedio de las regiones y los distritos de la Provincia de Buenos Aires. Tal como se puede observar en el cuadro 26, las regiones se diferencian considerablemente en el porcentaje promedio de subvención efectiva de sus escuelas: mientras que algunas tienen menos del 40% de subvención efectiva promedio, otras casi el 100%.

Cuadro 23. Subvención efectiva promedio por región¹¹. Provincia de Buenos Aires. Año 2008

Región	Subvención Efectiva Promedio	Región	Subvención Efectiva Promedio
6 (San Fernando, San Isidro, Tigre, Vte. López)	35%	1 (Beriso, C. Brandsen, Ensenada, La Plata, Magdalena, Punta Indio)	70%
11 (Campana, E. de la Cruz, Escobar, Pilar, Zárate)	37%	18 (Ayacucho, Castelli, Dolores, Guido, G. Lavalle, G. Mdariaga, Maipú, P. de la Costa, Pinamar, Tordillo, Villa Gesell)	73%
9 (José C. Paz, M. Argentinas, Moreno, San Miguel)	54%	13 (C. de Areco, Colon, Pergamino, Rojas, S. A. de Areco, Salto)	73%
5 (A. Brown, E. Echeverría, Ezeiza, Pte. Perón, San Vicente)	55%	16 (C. Tejedor, G. Villegas, Pellegrini, Rivadavia, Saliquello, T. Lauquen, Tres Lomas)	78%
4 (Berazategui, F. Varela, Quilmes)	56%	15 (9 de Julio, Alberti, Bragado, C. Casares, Chivilcoy, H. Irigoyen, Pehuajó)	79%
2 (Avellaneda, L. de Zamora, Lanús)	59%	12 (Arrecifes, Baradero, C. Sarmiento, Ramallo, San Nicolás, San Pedro)	80%
19 (G. Alvarado, G. Pueyrredón, Mar Chiquita)	59%	14 (Chacabuco, F. Ameghino, G. Arenales, G. Pinto, G. Viamonte, Junin, L. N. Alem, Licoln)	82%
10 (G. Las Heras, G. Rodríguez, Lujan, Marcos Paz, Mercedes, Navarro, S. A. de Giles, Suipacha, Cañuelas)	63%	17 (Chascomus, G. Belgrano, G. Paz, Monte, Pila, Rauch)	83%
3 (La Matanza)	63%	24 (25 de Mayo, G. Alvear, Lobos, Roque Perez, Saladillo, Las Flores)	85%
20 (Balcarce, Lobería, Necochea, San Cayetano, Tandil)	65%	25 (Azul, Bolivar, Olavarría, Tapalqué)	86%
8 (Ituzaingo, Merlo, Morón)	65%	21 (B. Juarez, C. Dorrego, C. Pringles, A.G. Chaves, Laprida, Tres Arroyos)	92%
22 (B. Blanca, C. de Patagones, C. Rosales, M. Hermoso, Villarino)	67%	23 (A. Alsina)	98%
7 (Hurlingham, G. San Martín, Tres de Febrero)	68%	Total	82%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada de la Provincia de Buenos Aires (año 2008).

¹¹ Cabe aclarar que los datos refieren a una muestra de escuelas de gestión estatal en toda la provincia. En las regiones con menos escuelas privadas la muestra (que tomó a más de la mitad de las escuelas del total del universo provincial) puede afectar especialmente los datos del universo. Por lo tanto, no deben tomarse estos datos como referencia exclusiva para tomar decisiones de modificación de situaciones particulares, sin considerar el universo total de escuelas que reciben aportes.

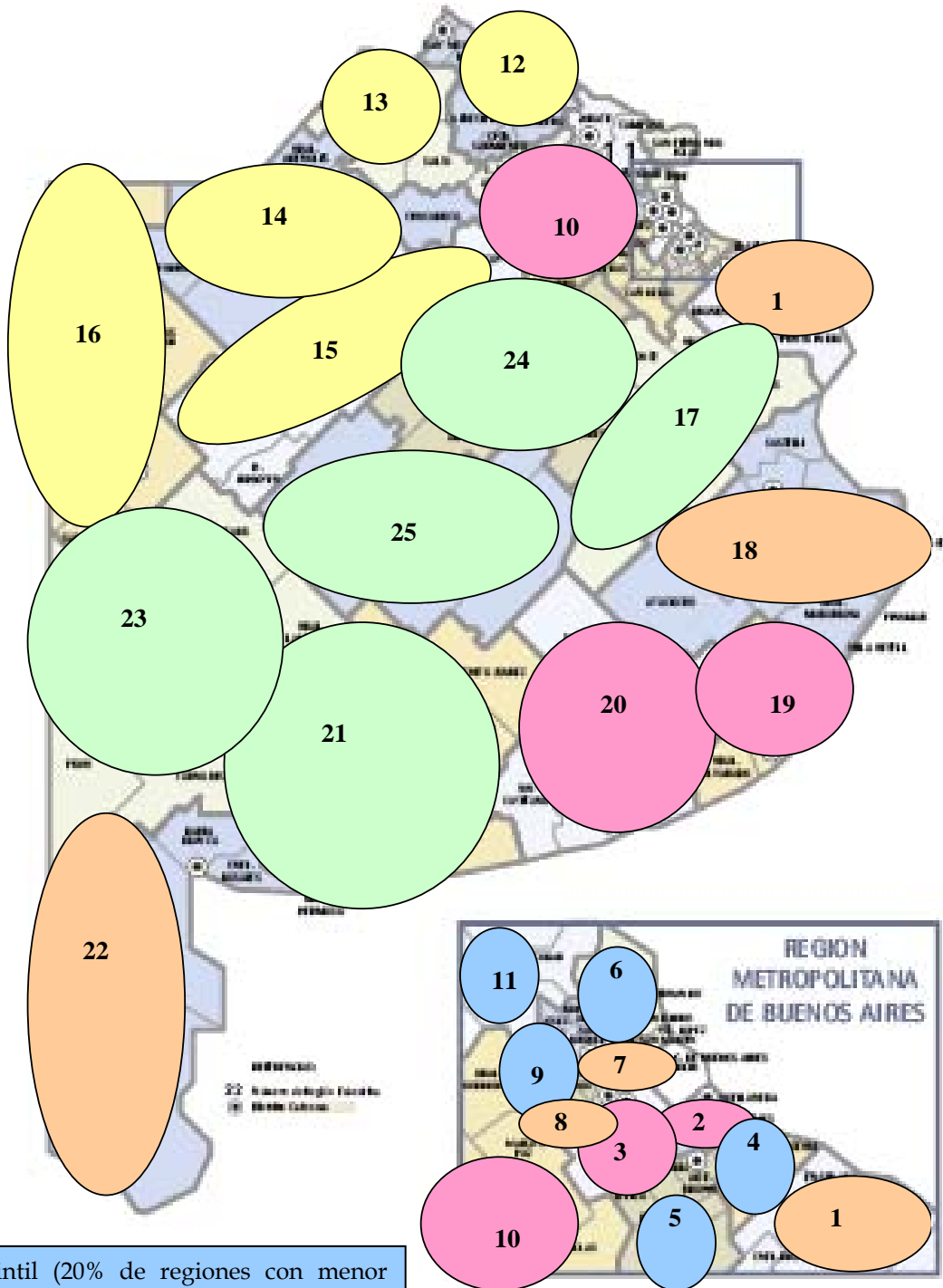
Cuadro 24. Subvención efectiva promedio por área: conurbano e interior. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

Área	Subvención Efectiva Promedio
Conurbano	55,60%
Interior	79,70%
Diferencia	24,10%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada de la Provincia de Buenos Aires (año 2008).

El siguiente mapa colorea las regiones en 5 colores según su porcentaje de subvención efectiva promedio, es decir, divide las regiones en quintiles. Tal como se puede observar, las regiones del conurbano bonaerense están claramente perjudicadas en relación con el porcentaje de subvención efectiva promedio de sus escuelas, mientras que las regiones del interior de la provincia, específicamente las del centro y, luego, las del noroeste, son las más beneficiadas por los aportes del Estado.

Mapa 1. Regiones según porcentaje de subvención efectiva promedio. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

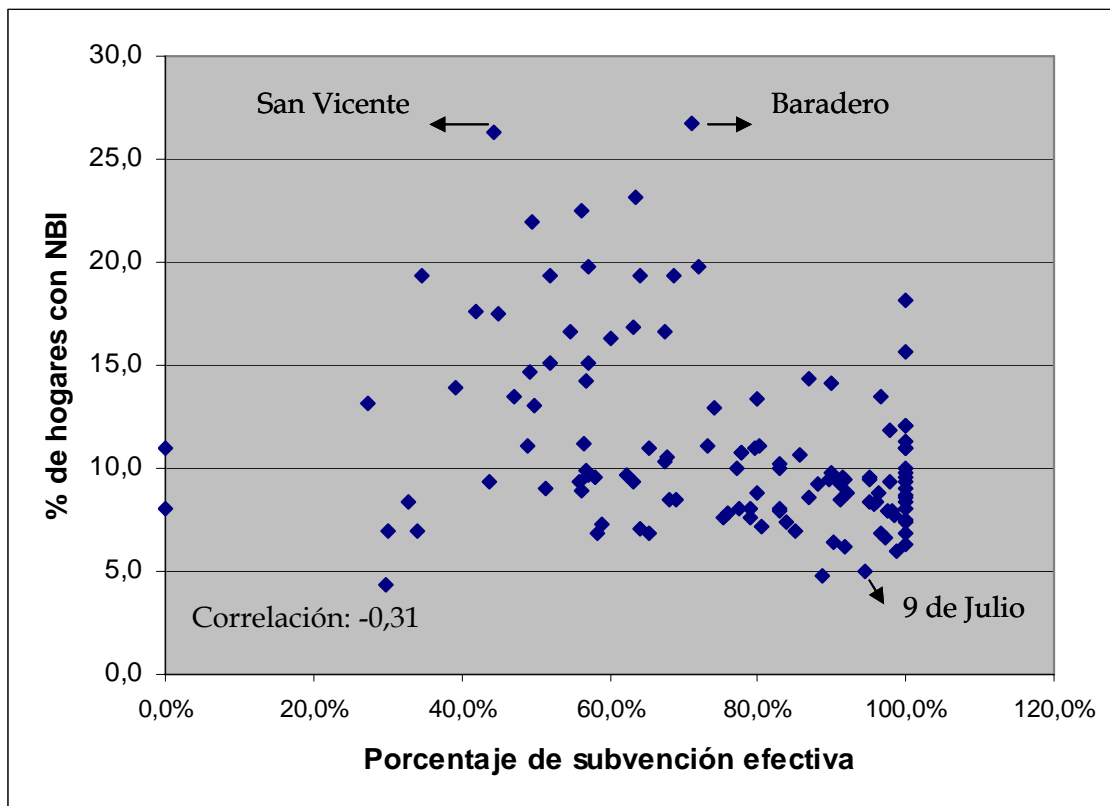


Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada de la Provincia de Buenos Aires (año 2008).

Si se analiza la distribución del aporte estatal entre los distritos, puede observarse que también aquí aparecen importantes diferencias. Mientras que en algunos (pocos) casos no existen escuelas con aporte estatal, en el 25% de los distritos la totalidad las secciones tienen una subvención efectiva del 100% y más del 50% de los distritos tienen una subvención efectiva de más del 90% (véase la sección 7.3 del Anexo para el listado de distritos según subvención efectiva).

Para analizar la equidad en la distribución de los aportes estatales entre los distritos, se correlacionó el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas con el porcentaje promedio de subvención efectiva de cada distrito. El resultado, que se puede observar en el gráfico 12, es que no existe ninguna relación entre la pobreza estructural de un distrito y la incidencia de los aportes del Estado en la educación de gestión privada. Es por ello que aparecen distritos con alto porcentaje de hogares con NBI, pero que no están dentro del 50% de distritos con más del 90% de subvención, por ejemplo San Vicente o Baradero. En el extremo opuesto, en cambio, hay distritos con un porcentaje de hogares con NBI de cinco puntos porcentuales o menos que tienen más del 98% de sus secciones subvencionadas, como por ejemplo 9 de julio.

Gráfico 11. Porcentaje de subvención efectiva promedio y porcentaje de hogares con NBI por distrito. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.



Nota: véase la sección 7.3 del Anexo para el listado de distritos según subvención efectiva y porcentaje de hogares con NBI

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de INDEC, Censo de Población y Vivienda 2001 y a información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada de la Provincia de Buenos Aires, año 2008.

Las cuotas como indicador de equidad y consecuencias de la cuota de recuperero

Tal como se mencionó en el apartado anterior, el arancel del establecimiento es utilizado como el indicador por excelencia de las necesidades socioeconómicas de la población. En el presente apartado se analiza la eficacia de este indicador, considerando tanto las cuotas tal como estaban fijadas en el año 2005 como la incorporación de las cuotas de recuperero¹². De esta manera, se podrá observar si se produjo una distorsión en la asignación de los aranceles y el grado de esa eventual distorsión.

Desde el año 2005, la Secretaría de Comercio del Gobierno Nacional, en acuerdo del gobierno provincial, congeló los aranceles de las escuelas de gestión privada que recibían subvención con el objetivo de controlar el índice de inflación de precios al consumidor. Sin embargo, dados los constantes aumentos de los salarios docentes, las escuelas debían aumentar sus ingresos de alguna manera para poder solventar sus costos crecientes. Es por ello que se les permitió que cobraran lo que se denominó “cuota de recuperero”: a través de una declaración jurada las escuelas muestran sus nuevos costos y manifiestan el arancel adicional que deberían cobrar para solventarse; la Secretaría de Comercio luego analiza las declaraciones y autoriza la “cuota de recuperero”.

El cuadro 26 muestra el porcentaje de la cuota recuperero con respecto al arancel mensual sin recuperero según el porcentaje de subvención nominal recibida. Se observa que las unidades educativas que no reciben aportes son las que menos aumentaron en relación con el arancel de 2005. Centrando el análisis en las unidades educativas que reciben subvenciones por el 60, 80 y 100 por ciento, que representan al 90% de los beneficiarios, se observa que no hay una gran diferencia en los porcentajes de incidencia de la cuota recuperero. Dentro de estos rangos de aportes tampoco existe una diferencia significativa según el nivel educativo.

Cuadro 25. Cuota recuperero como porcentaje del arancel mensual congelado en 2005 según subvención nominal recibida y nivel educativo. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

Nivel	Total	Subvención Nominal						
		0	40	50	60	70	80	100
Primaria e Inicial	48%	21%	58%	48%	55%	60%	60%	53%
EGB 3 y Polimodal	51%	22%	54%	77%	55%	62%	60%	54%

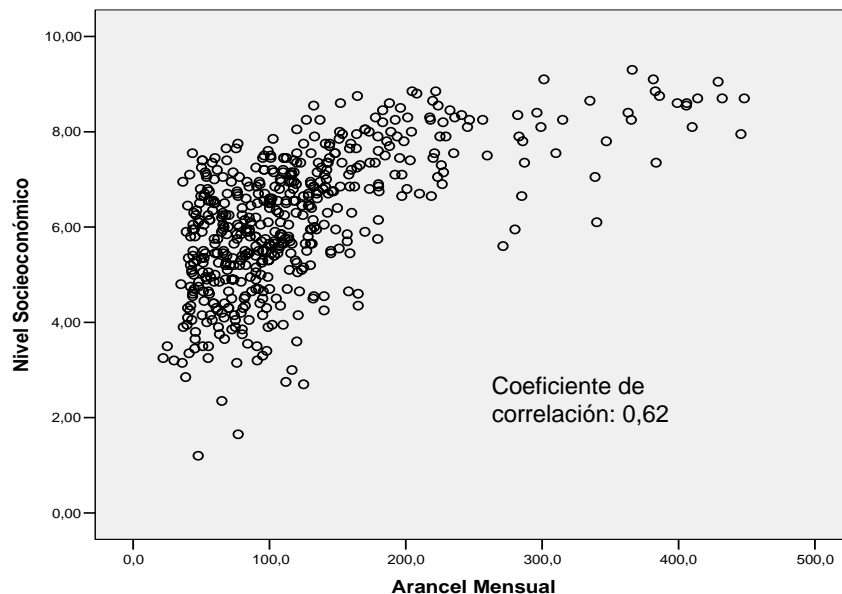
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada y la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Comercio Interior de la Nación, año 2008.

La correlación entre el arancel mensual sin recuperero y el nivel socioeconómico es 0,62 (gráfico 13) lo cual implicaría que a mayor cuota las escuelas tienen mayor nivel socioeconómico de los alumnos, lo cual es lógico y razonable. Cuando se considera el arancel mensual incluyendo la cuota recuperero, la correlación con el nivel socioeconómico es aún mayor, 0,67. Este resultado mostraría que las unidades educativas con alumnos de mayor nivel socioeconómico aumentaron su cuota en una proporción mayor, aunque este reajuste se centra dentro del rango de escuelas que cobra aranceles más bajos.

¹² El análisis de la cuota recuperero sólo se tomó en cuenta para este apartado específico.

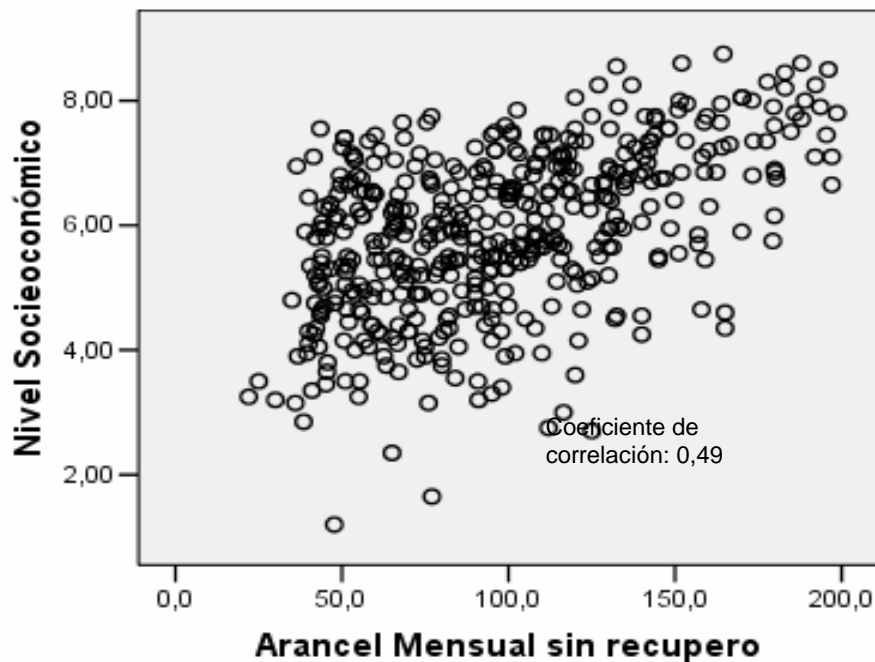
Sin embargo, cuando analiza solamente a los establecimientos con una cuota de inferior a los \$200, que representan el 77% del universo analizado (gráfico 14), esta correlación es más baja (0,49), si se considera que la cuota es el único criterio, en el sistema de bandas, que determina el porcentaje de subvención nominal a otorgar. Es decir que la cuota ya no es tan buen indicador del nivel socioeconómico de los alumnos. Esto también es razonable porque dentro del rango más bajo de cuotas la dispersión social debería ser mayor que cuando el rango de cuotas es más alto.

Gráfico 12. Arancel mensual sin cuota recupero y nivel socioeconómico de los alumnos. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del cuestionario complementario del Operativo Nacional de Evaluación del año 2000 (véase anexo 7.5 para una descripción de la construcción del indicador NSE) y al información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada y la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Comercio Interior de la Nación, año 2008.

Gráfico 13. Arancel mensual sin cuota recupero y nivel socioeconómico de los alumnos (unidades con arancel de hasta \$200). Provincia de Buenos Aires. Año 2008.



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del cuestionario complementario del Operativo Nacional de Evaluación del año 2000 (véase anexo 7.5 para una descripción de la construcción del indicador NSE) y a información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada y la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Comercio Interior de la Nación, año 2008.

Distribución de los aportes estatales según nivel socioeconómico de los alumnos

En esta sección se analiza la distribución de los aportes del Estado según el nivel socioeconómico de los alumnos de cada escuela. Tal como se mencionó en el apartado referido al estudio de la normativa, en la provincia de Buenos Aires, al igual que en la mayoría de las jurisdicciones del país, se establece explícitamente que *“la asignación del aporte se basará en criterios objetivos de acuerdo al principio de justicia distributiva en el marco de la justicia social”* (Ley Nro. 13.688, Art. 137).

Al considerar el nivel socioeconómico de los alumnos como indicador para una justa distribución de los recursos, los datos muestran que existe cierta progresividad -mayor subvención efectiva en escuelas con alumnos de menor nivel socioeconómico-, pero existen muchas excepciones en los extremos (escuelas de sectores de altos ingresos con altos subsidios estatales y escuelas en contexto de mucha pobreza son aportes del Estado).

Un primer grupo a ser evaluado es aquel cuyas escuelas gozan del 100% de la subvención efectiva, que representan al 32% del total de las unidades educativas de gestión privada de la Provincia de Buenos Aires. Tal como se puede observar en el cuadro 27, el 33% de estas unidades educativas son escuelas que no pertenecen al tercio más pobre de la población.

Al analizar la totalidad de las escuelas, se puede observar que el 39% de las unidades educativas del tercil más alto de nivel socioeconómico recibe una subvención efectiva de más del

50%, y solamente la mitad no recibe ninguna subvención. Significativamente, el 17% de las escuelas del tercil más pobre recibe menos del 50% de subvención estatal. A su vez, el 16% de las escuelas del tercil más alto recibe más del 75% de aportes estatales. Ambos porcentajes señalan inequidades en una proporción no menor de escuelas, tanto en los sectores de más recursos -recibiendo altos porcentajes de aportes estatales- como en los estratos sociales más bajos -una parte de los cuales reciben bajos niveles de aportes. Por último, el cuadro muestra cómo el Estado no discrimina entre el primer y segundo tercil de la población escolar a la hora de distribuir las subvenciones a las escuelas privadas.

Cuadro 26. Porcentaje de Subvención efectiva según nivel socioeconómico. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

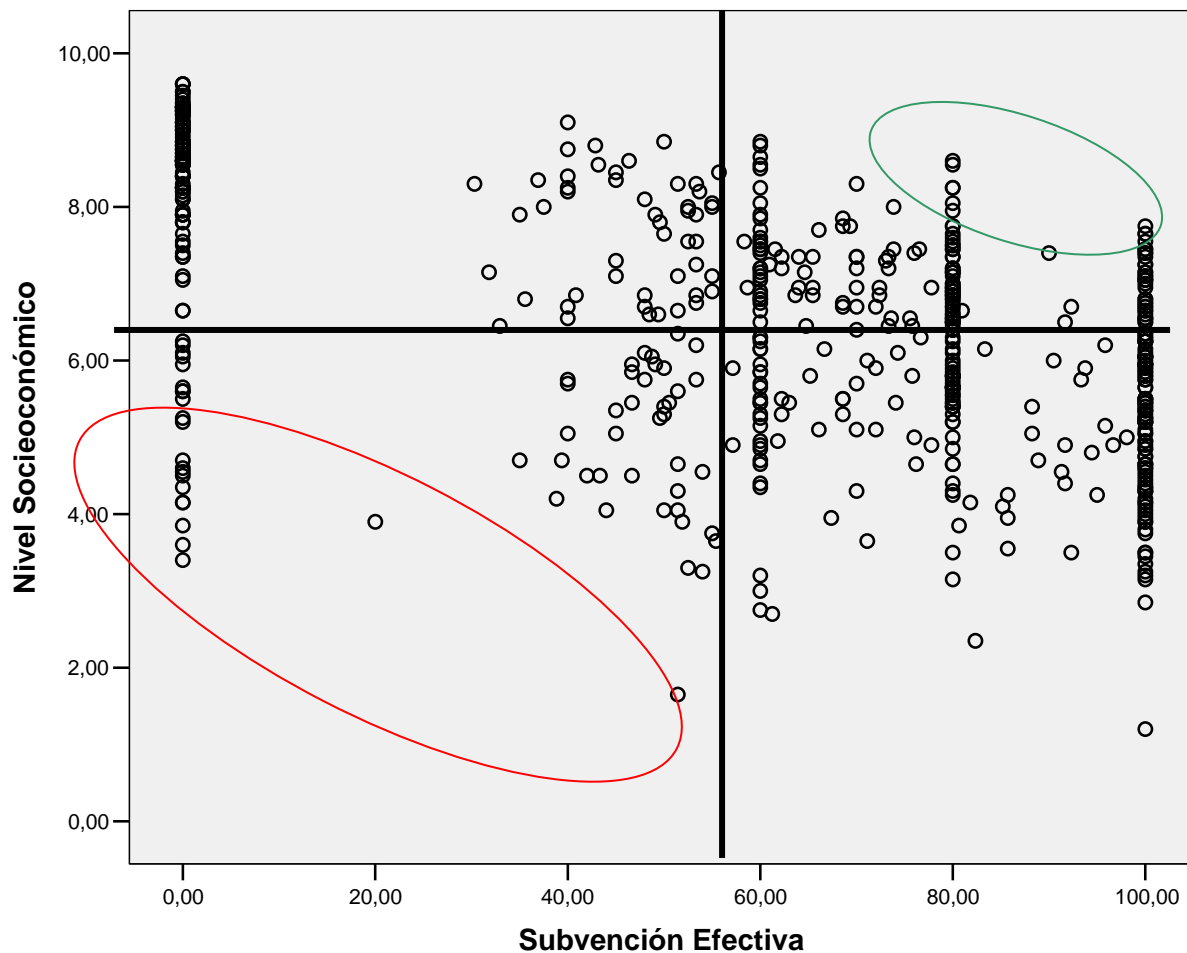
	Total	Subvención efectiva					
		No recibe subsidio	Menor o igual a 25%	Mayor a 25% y menor o igual a 50%	Mayor a 50% y menor o igual a 75%	Mayor a 75% y menor al 100%	100%
Total	100%	21%	0%	9%	25%	22%	22%
1er. Tercil	100%	8%	1%	8%	24%	26%	34%
2do. Tercil	100%	5%		10%	28%	31%	27%
3er. Tercil	100%	51%		10%	23%	10%	6%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del cuestionario complementario del Operativo Nacional de Evaluación del año 2000 (véase anexo 7.5 para una descripción de la construcción del indicador NSE) y a información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada y la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires, año 2008.

Estas injusticias se constatan en el gráfico de dispersión del nivel socioeconómico de la población escolar de cada establecimiento y el porcentaje de subvención efectiva. Allí se observa que existe una correlación negativa (-0,52) entre ambas variables pero no tan significativa como se esperaría en la distribución de los aportes estatales. En efecto, el gráfico muestra la existencia de escuelas con alumnos de bajo nivel socioeconómico especialmente perjudicadas por la distribución de la subvención estatal (elipse grande) y algunas escuelas con alumnos de alto nivel socioeconómico beneficiadas (elipse chico).

En suma, la distribución de los aportes en la Provincia de Buenos Aires, si bien tiende a beneficiar a las escuelas con alumnos de menores ingresos, existen demasiadas excepciones que debilitan la equidad y la justicia distributiva en el sistema, que deben ser revisadas a fin de cumplir con los mandatos de la legislación nacional y provincial vigente.

Gráfico 14. Nivel socioeconómico y subvención efectiva. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.



Coefficiente de correlación: -0,523

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del cuestionario complementario del Operativo Nacional de Evaluación del año 2000 (véase anexo 7.5 para una descripción de la construcción del indicador NSE) y a información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada y la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires, año 2008.

5. Algunas sugerencias para la discusión

En el presente informe se ha realizado un análisis de los aportes estatales a las escuelas de gestión privada en la Provincia de Buenos Aires. Para ello, primero se describieron las tendencias marco de la educación de gestión privada en la Provincia, tanto en términos de matrícula como de financiamiento. Luego se realizó un análisis pormenorizado de la normativa que regula estos aportes, comparando la situación de la Provincia de Buenos Aires con la de otras jurisdicciones. Por último, se describió la distribución de estos aportes según tipos de escuelas.

Como apartado final del informe se presentan algunas sugerencias para el debate en torno de las definiciones de política educativa ligadas a la temática. No se intenta plantear recomendaciones cerradas, sino que se presenta un listado de cuestiones que, aun sin derivar en definiciones concretas, enriquecerán las discusiones sobre la materia. Es por ello que en algunos casos las opciones se presentan como sugerencias y en otros casos como debates.

Revisión de los criterios de otorgamiento y distribución del aporte

El lucro con los aportes del Estado

Un punto clave y no propiamente discutido en las políticas de financiamiento estatal de la educación de gestión privada es la posibilidad de que las escuelas que reciben aportes el Estado puedan tener fines de lucro.

En países vecinos, como Chile, la participación de la educación de gestión privada alcanza la mitad del sistema y el subsidio público otorgado a las escuelas de gestión privada es equivalente a aquel otorgado a las escuelas de gestión pública, la finalidad de lucro de las instituciones ha sido uno de los aspectos más debatidos de la política educativa (Brunner et al 2006).

Incluso en la Argentina existen provincias, como Mendoza, donde se excluye claramente la posibilidad de acceder al aporte estatal a aquellas instituciones que tienen fines de lucro.

En la Provincia de Buenos Aires una de las justificaciones del aporte estatal desde el punto de vista de las instituciones es solventar aquellas escuelas que demuestren la imposibilidad de afrontar los costos salariales de sus docentes. De dicho artículo se podría inferir que las subvenciones estatales no deberían permitir el lucro de los propietarios de las instituciones educativas, ya que dicho lucro debería existir de poder afrontar, en primera instancia, los costos salariales.

Sin embargo, sería importante aclarar esta regulación implícita, avanzando en un marco legal que establezca la incompatibilidad de recibir aportes estatales y tener fines de lucro. Esta definición, ayudaría a mejorar los patrones distributivos de los aportes estatales, lo cual beneficiaría a aquellas escuelas sin fines de lucro que mantienen un claro propósito educativo y social en sus principios institucionales.

Requisitos para pedir el aporte y criterios para su distribución

El otorgamiento del aporte estatal debería estar definido de forma más explícita y transparente sobre la base de cuatro principios rectores en el otorgamiento de la subvención:

1. Ser escuelas incorporadas a la enseñanza oficial,
2. Ser evaluadas positivamente desde el punto de vista pedagógico,

3. Estar ubicadas en zonas sin suficiente oferta educativa de características similares,
4. Que estén ubicadas en zonas con una población escolar de sectores socioeconómicos bajos.

A su vez, se debería establecer un claro y objetivo orden de prelación para los establecimientos que reúnen las características necesarias para solicitar la subvención. Para ello sería necesario implementar un sistema estadístico que recoja información a fin de poder establecer criterios objetivos, que luego deberían complementarse con criterios más subjetivos. Algunos criterios para considerar en este orden de prelación podrían ser:

1. Apertura de secciones por promoción a escuelas que ya reciben aporte en años inferiores (criterio objetivo).
2. Escuelas gratuitas o con cuotas opcionales (criterio objetivo).
3. Escuelas ubicadas en zonas con población de bajos recursos (criterio a ser objetivo en base a información que debería recolectarse de forma censal sobre el nivel socioeconómico de los alumnos por escuela).
4. Escuelas sin fines de lucro (criterio objetivo).
5. Niveles educativos priorizados por la política educativa (por ejemplo, el nivel inicial) (criterio objetivo).
6. Proyecto educativo de la institución (criterio subjetivo).

Los establecimientos vs. las unidades educativas como unidad de análisis para el otorgamiento de los aportes.

Actualmente en la Provincia de Buenos Aires se toma a la unidad educativa para el análisis de la conveniencia o no de otorgar el aporte, y los límites de las bandas salariales en función de la subvención nominal rigen exclusivamente para cada nivel del establecimiento. Esto permite la existencia de establecimientos con un porcentaje de subvención nominal y efectiva diferente según cada nivel, cuando en realidad las características de la población escolar suelen ser similares y las unidades de gestión suelen estar unificadas en la práctica.

Es por ello que se podría analizar la pertinencia de considerar al conjunto del establecimiento (proyecto pedagógico, población escolar, cuotas, etc.) a la hora de definir el otorgamiento y el porcentaje del aporte, tal como se hacía antes de la transferencia de las escuelas nacionales.

Subvención nominal vs. subvención efectiva como criterio de las bandas arancelarias

Al considerar al porcentaje de subvención nominal como indicador para establecer las bandas arancelarias, se da lugar a que aparezcan ciertas problemáticas irresueltas en los incentivos estatales para las escuelas que reciben aportes. Así, por ejemplo, una escuela que recibe el 100% de subvención nominal pero el 50% de subvención efectiva (porque abrió más secciones sin subvención) tiene los mismos límites arancelarios que una escuela que recibe el 100% de subvención efectiva.

Es por ello que, en caso de que se reestablezca y se modifique el sistema de bandas para la definición de los aranceles, eliminando la cuota de recupero, debería discutirse la forma en que la distorsión provocada por la diferencia entre subvención nominal y efectiva se reduzca. En este sentido, habría que discutir la conveniencia de que las bandas se establezcan en función de la subvención efectiva, qué efectos perjudiciales esto puede provocar en el sistema (por ejemplo el

aumento repentino en el arancel por la apertura de una nueva sección no subvencionada), y cómo se podrían corregir estos efectos.

Bandas arancelarias con claros incentivos económicos para reducir el aporte estatal por parte de las escuelas con aranceles más altos

Las bandas arancelarias vigentes en el año 2005 no parecen estar diseñadas para promover un claro parámetro de progresividad social en el aporte estatal. Por ejemplo, dadas los topes en las cuotas establecidos para las escuelas históricas, los márgenes de ganancia son similares en todos los porcentajes de subvención nominales.

Las bandas arancelarias deberían estar fijadas de tal modo que los propietarios que prioricen el lucro o una oferta educativa de mayores costos tengan claros incentivos de reducir el aporte estatal. De esta manera, quienes tengan cuotas más bajas deberían tener mayores aportes estatales, así el aporte se vinculará más estrechamente con los alumnos de sectores socialmente más desfavorecidos.

Unificar las bandas para las escuelas históricas (actualmente perjudicadas sin justificación) y las transferidas

En la actualidad, las escuelas históricas están claramente perjudicadas por el diseño de las bandas salariales. En caso de que se revisarse el sistema de bandas, la equiparación de ambos tipos de escuelas es un primer paso ineludible para otorgar al sistema de distribución de mayor equidad y justicia.

Democratización del acceso a la educación de gestión privada

Diferenciar claramente a las escuelas con el 100% de aporte efectivo, que podría ser un grupo de escuelas cuota cero o de gestión social.

El 32% de las escuelas de gestión privada de la Provincia de Buenos Aires reciben el 100% de subvención efectiva (es decir que tienen el 100% de las secciones con el 100% de aporte). Estas escuelas atienden mayoritariamente a los sectores más pobres de la población, si bien todavía el 33% no pertenecen al tercil más pobre de la población.

Un punto clave en la definición de la política de distribución de los aportes es analizar la posibilidad de regular de una manera diferenciada a las escuelas con el 100% de subvención efectiva, para que puedan ser una opción válida para la población con menores recursos. Algunas acciones que se pueden considerar son:

7. Establecer que sean gratuitas o que tengan una cuota muy baja y optativa (tal como es el caso de la Provincia de Santa Fe). Esto implica organizar un sistema de supervisión eficaz de la gratuidad.
8. Subsidiar no sólo la planta docente, sino los cargos auxiliares y los servicios básicos para garantizar la cuota cero. La escuela debería realizar su aporte a partir de un proyecto educativo centrado en la inclusión social de los sectores más desfavorecidos y la creación de lazos comunitarios, una gestión social participativa y el aporte del edificio y la infraestructura básica.
9. Redefinir los criterios de admisión de tal modo que se asemejen en mayor medida a los de la escuela de gestión estatal e impidan decisiones discrecionales de las escuelas, garantizando el acceso libre e irrestricto de alumnos.

10. Implementar una serie de políticas especialmente dirigidas a estas escuelas (tal como sucede actualmente en la Provincia de Buenos Aires con las escuelas de gestión privada gratuitas). Incluso, pensar en la posibilidad de que puedan estar incluidas en las políticas educativas dirigidas a las escuelas de gestión estatal, como becas, dotación de libros de texto, capacitación docente, financiamiento para mantenimiento edilicio, etc.

La promoción de estas escuelas se asimila a la educación de gestión social y cooperativa, establecida en la Ley de Educación Nacional (art. 13, 14 y 40), que reconoce el valor de un modelo de innovación y participación en la gestión, con proyectos pedagógicos de inclusión para los sectores populares. Estas escuelas se definen claramente a partir de la vocación de no cobrar cuotas a los alumnos ni tener fines de lucro.

Analizar la posibilidad de que las cuotas de las actividades extracurriculares sean optativas para los alumnos, al menos en las escuelas que reciben mayor porcentaje de aporte.

El arancel de los establecimientos de gestión privada es la principal limitante para que la población de menores recursos pueda optar por este tipo de educación. Es por ello que se podría analizar la posibilidad de reducir las cuotas compulsivas para ingresar a los establecimientos en la mayor medida posible. Una posibilidad para ello es que en aquellas escuelas con mayor porcentaje de subvención (por ejemplo con más del 75% de subvención efectiva), las actividades extracurriculares sean optativas para los alumnos.

Esto no implicaría favorecer que las escuelas brinden una menor oferta a sus alumnos, sino que ésta no sea obligatoria y, por lo tanto, no impida que los sectores más vulnerables que no puedan pagarla no accedan a escuelas que tienen importantes aportes estatales (dirigidos justamente a garantizar su acceso). Se trata de un criterio basado en la distribución de los recursos estatales hacia a los alumnos de condición más vulnerable. En la medida de lo posible, las escuelas privadas deberían garantizar becas para que los alumnos más pobres no pierdan la posibilidad de asistir a actividades extracurriculares. Esto podría ser considerado en la normativa que regule los aportes estatales.

Fortalecimiento del control estatal de las escuelas que reciben aportes

Otorgamiento temporario del aporte

Históricamente, el otorgamiento del aporte se ha realizado en forma permanente, lo que ha impedido revisar su distribución en forma periódica. Es por ello que se podría considerar la posibilidad de que la subvención se otorgue por un período de tiempo determinado (por ejemplo 5 años), luego del cual se deberían revisar las condiciones que justificaron su otorgamiento (por ejemplo el nivel socioeconómico de los alumnos) y la calidad pedagógica de la oferta educativa para decidir su renovación.

Para avanzar en esta dirección es clave crear una serie de indicadores objetivos de la distribución de los aportes y un jurado de especialistas reconocidos que garanticen una evaluación justa y profesional. Sólo estos pasos garantizarían la no discrecionalidad política o el favoritismo por cualquier factor arbitrario de la continuidad o no del aporte estatal. También de esta forma se sostendría la previsibilidad financiera de las instituciones, ya que una evaluación basada en criterios objetivos puede ser anticipada por las entidades propietarias para realizar su planificación económica con el tiempo necesario. A su vez, la estabilidad normativa debería ser un factor que impida la eliminación del aporte sin previos planes de transición o evaluaciones posteriores.

Fortalecimiento del sistema de supervisión económico-contable de las escuelas

Actualmente, la supervisión contable de los establecimientos de gestión privada es realizada por los inspectores pedagógicos, es decir por docentes de carrera. Más allá de que estos inspectores han debido capacitarse en ciertas cuestiones contables para poder llevar a cabo la supervisión de las escuelas, un sistema de control estatal eficaz debería contar con contadores o profesionales afines que sepan realizar auditorías completas.

Es por ello que debería considerarse la conveniencia de crear un cuerpo de inspectores contables de las escuelas de gestión privada, que puedan verificar el cumplimiento de la normativa en toda su extensión y profundidad. Estos inspectores deberían asegurar que las escuelas demuestren la imposibilidad de cumplir con los salarios y demás cargas, de que cobren los aranceles estipulados por la normativa y de que bequen al 10% de los alumnos (como lo establece la normativa), entre otras cuestiones.

Creación de un sistema de información de las escuelas de gestión privada

En relación con el punto anterior, es importante mencionar la falta de un sistema de información completo sobre diferentes aspectos clave en el otorgamiento y distribución del aporte (por ejemplo, los aranceles por las actividades curriculares o el nivel socioeconómico de los alumnos). Si bien en los años recientes se ha avanzado en la transparencia al establecer la obligación por parte de las escuelas de informar acerca de las cuotas que cobran, todavía no existe una base centralizada y disponible al público. Esta falencia torna extremadamente difícil el análisis de la situación del financiamiento público de la educación de gestión privada.

Es por ello que debería implementarse un sistema de información de la educación de gestión privada articulado con el sistema de información de la educación estatal, que incluya en una única página web de fácil acceso los siguientes datos por escuela:

- Nivel socioeconómico de los alumnos (cédula escolar obligatoria)
- Aportes estatales
- Actividades extracurriculares (tipo de actividad)
- Cuotas (curricular y extracurricular)
- Situación contable de los establecimientos

Este sistema de información debería ser alimentado por los instrumentos tradicionales del sistema de información (censos, relevamientos, cédula escolar), pero también por la información provista por los inspectores del sector, sobre todo en cuanto a los aranceles, las actividades extracurriculares y la situación contable de los establecimientos.

La creación de este sistema de información tendría dos fines centrales. Por un lado, un uso interno a la gestión de gobierno que permita tomar decisiones objetivas en relación al otorgamiento y mantenimiento de los aportes estatales a las escuelas de gestión privada (por ejemplo, el dato del nivel socioeconómico por escuela no debería ser público para no favorecer la estigmatización de las escuelas, pero sí de uso para la distribución de los aportes).

Por otra parte, un uso externo que favorezca la transparencia del sistema de aportes, avanzando en publicar en internet la información por escuela, distrito y región de las subvenciones estatales por establecimiento educativo, con un informe correspondiente que acrediten los criterios utilizados para asignar esos fondos públicos.

Anexo

Bandas arancelarias según la normativa relevada

A fin de poder comparar las bandas arancelarias de las provincias, en primer lugar se relevó, a través de la normativa, los topes vigentes a septiembre de 2008. Dado que en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad de Buenos Aires están desactualizados por el congelamiento de las cuotas establecido por la Secretaría de Comercio del Gobierno Nacional, se consideró el año 2005. A continuación se presenta el cuadro con la información relevada.

Cuadro 1a. Topes arancelarios mensuales vigentes al 1ro de octubre de 2008 en seis jurisdicciones relevadas*.

- Nivel inicial y primario

Jurisdicción	CABA		Mendoza	Misiones	Santa Fe	PBA		Tucumán
	Jornada simple	Jornada Completa				Históricos	Transferidos	
Porecentaje								
100	45	68	116	57	102	36	42	50
90			143					
80	77	115	168	111	183	78	73	104
75								121
70	101	152	194	140	237		90	137
65					244			146
60	139	209	215	184	264	100	115	185
55								204
50	170	256	244	213	285		140	224
45								252
40	217	326	272	259	305	131	178	280
30			296					

- Nivel medio

Jurisd.	CABA		Mendoza	Misiones	Santa Fe	Provincia de Buenos Aires			Tucumán	
	Plan menos de 40 hs. Cátedra	Plan más de 40 hs. cátedra				Historicos	Transferidos		EGB3 y polimodal	Tecnicos y Agrotec.
							ESB y Polimodal	Técnica		
%										
100	48	72	143	65	102	40	44	70	60	88
90			194							
80	87	131	233	137	183	86	79	128	132	196
75									153	228
70	116	174	257	170	237		106	167	174	259
66					244				205	309
60	160	241	283	224	264	109	133	211	237	359
55									259	392
50	195	292	309	258	285		161	252	284	426
45									321	444

40	249	374	335	315	305	144	206		358	463
30			372							

• Educación especial

Jurisdicción	CABA	Mendoza	Misiones	Santa Fe	Provincia de Bs. As.	Tucumán
					Históricos	
Porcentajes						
100	191	257	242	102	42	254
90			0			
80	421		497	183	90	545
75			0			629
70	559		622	237		713
66			807	244		835
60	760		934	264	114	956
55			0			1.053
50	929	309	1.116	285		1.150
45						1.280
40	1.040			305	150	1.421

• Nivel superior

Jurisd.	CABA		Mendoza	Misiones		Santa Fe	Provincia de Buenos Aires			Tucumán		
	%	Docente		Técnico	Docente		Técnico	Históricos	Transferidos		Docente	Técnico
									Docente	Técnica		
100	77	93	179	96	120	102	42	63	80	75	91	
90												
80	138	168	257	195	240	183	90	119	144	167	182	
75										192	206	
70	166	203		225	280	237		143	175	217	233	
66						244				243	259	
60	197	236		254	310	264	114	169	203	269	285	
55										294	310	
50	231	277	309	284	340	285		198	238	322	338	
45										364	379	
40				317	370	305	150	234	271	406	421	
30			387									

Notas:

* Se consideran 10 cuotas anuales.

** En la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires las bandas presentadas están desactualizados por el congelamiento de las cuotas establecido por la Secretaría de Comercio del Gobierno Nacional. Las escuelas pueden cobrar lo que se denomina "cuotas de recupero" para solventar los incrementos de los costos laborales.

Fuentes: Elaboración de CIPPEC sobre la base del Decreto 2001/08 de la Provincia de Mendoza, Circular 24 de 2008 del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Misiones, Decreto 2128/08 de la Provincia de Santa Fe, Disposición 412/08 del Ministerio de Educación de la Provincia de Tucumán, Resolución Nro. 4684/05 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Disposición 708 de 2005 de la Dirección General de Educación de Gestión Privada del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.

Rentabilidad teórica según bandas arancelarias

Costo salarial por alumno de 2005: \$1969

Costo no salarial por alumno: Cuota por alumno en escuela transferida con el 100% de subvención

Cuadro 2a. Márgenes de ganancia teórica de las escuelas según subvención nominal (Escuelas históricas con 100% de subvención: 0% de ganancia). Provincia de Buenos Aires.

Subvención nominal (a)	Cuota máxima (b)	Ingreso total por cuota (b)	Ingreso por subvención (a * 1969)	Costo salarial (1969/12)	Costo no salarial	Ganancia (ingresos-costos)	% de ganancia sobre costo total
Nivel inicial y primario							
Transferidas							
100	42	42	164	164	42	-	0%
80	73	73	131	164	42	- 2	-1%
70	90	90	115	164	42	- 1	-1%
60	115	115	98	164	42	7	4%
50	140	140	82	164	42	16	8%
40	178	178	66	164	42	38	18%
Históricas							
100	36	36	164	164	42	- 6	-3%
80	78	78	131	164	42	3	2%
60	100	100	98	164	42	- 8	-4%
40	131	131	66	164	42	- 9	-5%
Nivel medio							
Transferidas							
100	44	44	164	164	44	-	0%
80	79	79	131	164	44	2	1%
70	106	106	115	164	44	13	6%
60	133	133	98	164	44	23	11%
50	161	161	82	164	44	35	17%
40	206	206	66	164	44	64	31%
Históricas							
100	40	40	164	164	44	- 4	-2%
80	86	86	131	164	44	9	4%
60	109	109	98	164	44	- 1	0%
40	144	144	66	164	44	2	1%

Fuentes: Elaboración de CIPPEC sobre la base de la Resolución Nro. 4684/05 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Consideraciones metodológicas para el análisis de la distribución de aportes entre las escuelas

La información utilizada en el apartado 5, referido a la distribución de los aportes al sector privado, proviene de bases de datos provistas por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada, de la Dirección Provincial de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Comercio Interior de la Nación.

La unidad de análisis es la “unidad educativa” y los niveles considerados son Inicial, Educación Primaria Básica (E.P.B.), Educación Secundaria Básica (E.S.B.) y Polimodal. La base de datos de la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada contiene la información completa sobre subvenciones nominales en los cuatro niveles educativos. En una primera instancia se utilizó esta base para el cálculo de la cantidad de unidades educativas que reciben aporte y el porcentaje de aportes total y por unidad educativa. Adicionalmente se calculó la “subvención efectiva”.

Luego se realizó una consolidación de las 3 bases de datos que estaban identificados con un número de establecimiento en común. La base de la Secretaría de Comercio Interior de la Nación no cubre todos los distritos, existe una mayor presencia de los distritos del conurbano bonaerense. La base consolidada incluye 3.609 unidades educativas de educación común, lo cual representa cerca del 55% del universo total analizado.

Con respecto a los distintos indicadores utilizados se realizan las siguientes consideraciones:

- Aranceles: para analizar los aranceles vigentes por nivel educativo se utilizó un año de muestra en cada nivel, sala de 5 años para nivel inicial, 6to grado de EPB, 9no. grado de ESB y 5to año de polimodal.
- Nivel Socioeconómico: se utilizó la información censal de alumnos de 6to grado de EPB del Operativo Nacional de Evaluación del año 2000¹³. Se analizó solamente el nivel primario dado que la tasa de repitencia, de abandono interanual y de expulsión de las escuelas privadas (aquellas que no reinscriben a repitentes, por ejemplo) sesgan los indicadores de nivel socioeconómico relevados a través de los cuestionarios aplicados a los alumnos del último año de la escuela media.
- Nivel de pobreza por distrito: se utilizó información de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por distrito del Censo Nacional de 2001.

¹³ Véase anexo 7.5.

Subvención efectiva promedio por distrito

Cuadro 3a. Subvención efectiva por distrito. Provincia de Buenos Aires. Año 2008.

	Total	Subvención efectiva					Subvención Efectiva Promedio
		No recibe subvención	Menor o igual a 25%	Mayor a 25% y menor o igual a 50%	Mayor a 50% y menor o igual a 75%	Mayor a 75%	
Cap Sarm.	100%	100%					0%
Pinamar	100%	100%					0%
Cañuelas	100%	70%				5%	27%
Vicente	100%	58%	1%	9%	10%	22%	30%
San Isidro	100%	59%	1%	5%	13%	22%	30%
Pilar	100%	57%	1%	6%	11%	24%	33%
Tandil	100%	58%		4%	13%	24%	34%
Escobar	99%	53%	1%	5%	15%	25%	35%
Campana	100%	48%		3%	19%	29%	39%
Tigre	100%	47%	1%	5%	10%	37%	42%
C de Areco	100%	50%			25%	25%	44%
P Peron	100%	38%		8%	23%	31%	44%
E Echev.	100%	35%		15%	26%	25%	45%
San Fern	100%	38%		10%	20%	31%	47%
Hurlingham	100%	36%	1%	7%	15%	40%	49%
Quilmes	100%	36%	2%	10%	13%	39%	49%
Moreno	100%	34%	1%	12%	21%	32%	49%
Ex de la	100%	42%			8%	50%	50%
Rivadavia	100%	43%			14%	43%	51%
San Miguel	99%	33%	2%	12%	12%	41%	52%
M Paz	100%	31%		8%	38%	23%	52%
Berazategui	100%	30%		8%	21%	40%	55%
Ituzaingo	100%	20%	3%	12%	24%	42%	56%
Gral Puey.	100%	29%	1%	6%	19%	45%	56%
Ezeiza	100%	39%		2%	9%	50%	56%
San A de Giles	100%	33%			11%	56%	56%
Lanus	100%	27%	1%	6%	22%	44%	57%
L de Zamora	100%	28%		8%	19%	45%	57%
Lujan	100%	33%	2%	5%	9%	51%	57%
Zarate	100%	26%	3%	3%	24%	44%	57%
M Argent.	100%	23%	1%	14%	19%	44%	57%
Pehuajo	100%	40%				60%	58%
B Blanca	100%	24%	3%	11%	14%	48%	58%
S A de Areco	100%	31%		8%	8%	54%	59%
A Brown	100%	22%		8%	22%	48%	60%
Monte	100%	25%		8%	8%	58%	62%
La Matanza	100%	17%	1%	9%	25%	48%	63%
Avellane	100%	20%	1%	13%	20%	47%	63%
Jose C. Paz	100%	17%		6%	28%	49%	64%
S.Vicent	100%			50%		50%	64%

Chivilcoy	100%	14%		14%	33%	38%	64%
Moron	100%	14%	1%	7%	25%	53%	65%
Gral S Martin	100%	16%	3%	11%	19%	52%	65%
Gral Rod.	100%	19%		15%	11%	56%	67%
La Plata	100%	23%	1%	6%	8%	62%	68%
La Costa	100%	22%		7%	15%	56%	68%
Pergamin	100%	20%		2%	17%	61%	68%
San Vicente	100%	11%		22%	22%	44%	69%
Chacabuco	100%	18%	9%		9%	64%	69%
Fcio Varela	100%	13%	2%	11%	14%	61%	71%
Merlo	100%	3%	1%	12%	30%	54%	72%
25 de Mayo	100%	24%			6%	71%	73%
Brandsen	100%			22%	33%	44%	74%
Total	100%	27%	1%	8%	17%	48%	86%
T Lauquen	100%	24%				76%	75%
Mercedes	100%	13%			27%	60%	76%
Las Heras	100%				50%	50%	77%
Necochea	100%	9%	4%	7%	16%	64%	77%
Baradero	100%	11%		11%	11%	67%	78%
Gral Paz	100%			33%		67%	78%
T de Feb	100%	11%		4%	11%	74%	79%
Lincoln	100%	18%			5%	77%	79%
Gral Vil	100%				50%	50%	79%
Ensenada	100%	17%			8%	75%	80%
Gral Belgrano	100%	20%				80%	80%
San Nico	100%	4%		7%	13%	75%	80%
Junin	100%		3%	12%	24%	61%	80%
G. Las Heras.	100%			25%		75%	83%
V Gesell	100%	8%		8%		85%	83%
Las Flores	100%	14%				86%	83%
Azul	100%	11%	4%		4%	82%	83%
B Juarez	100%			17%	17%	67%	84%
Olavarria	100%	6%	2%	6%	6%	79%	85%
Mar Chiquita	100%	14%				86%	86%
Berisso	100%		4%	4%	23%	69%	87%
Gral Are.	100%	7%			21%	71%	87%
F Ameghino	100%				20%	80%	88%
C.Rosales	100%			8%	8%	83%	89%
Gral Alvear	100%	7%		3%	3%	86%	90%
Balcarce	100%	6%		6%	6%	83%	90%
Salto	100%				31%	69%	90%
Tres Arroyos	100%			3%	21%	76%	90%
Arrecife	100%				20%	80%	91%
Colon	100%				30%	70%	91%
Chascomus	100%	4%		4%	4%	87%	92%
Alberti	100%				25%	75%	92%
Dolores	100%			17%		83%	92%
C.Pringles	100%				17%	83%	92%

Saavedra	100%				13%	88%	94%
Saladillo	100%		10%			90%	95%
Lobos	100%				14%	86%	95%
C Casares	100%					100%	95%
Rauch	100%				13%	88%	96%
Bolivar	100%				10%	90%	96%
Suipacha	100%				14%	86%	96%
San Pedro	100%		7%			93%	97%
Tornquist	100%					100%	97%
C.Suarez	100%				6%	94%	97%
Gral Mad	100%					100%	97%
Ramallo	100%					100%	98%
Navarro	100%					100%	98%
9 de julio	100%					100%	98%
A G Chavez	100%					100%	98%
Puan	100%					100%	99%
A Alsina	100%					100%	100%
Ayacucho	100%					100%	100%
Bragado	100%					100%	100%
C Tejedo	100%					100%	100%
C.Dorrego	100%					100%	100%
Castelli	100%					100%	100%
Daireaux	100%					100%	100%
G Villegas	100%					100%	100%
Gral Via	100%					100%	100%
H Yrigoyen	100%					100%	100%
L N Alem	100%					100%	100%
Loberia	100%					100%	100%
Magdalen	100%					100%	100%
Maipu	100%					100%	100%
Patagones	100%					100%	100%
Pellegri	100%					100%	100%
Rojas	100%					100%	100%
San Cayet.	100%					100%	100%
T Lomas	100%					100%	100%
Villarin	100%					100%	100%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada de la Provincia de Buenos Aires.

Construcción del indicador de Nivel Socioeconómico

Para la construcción del indicador de nivel socioeconómico (NSE) de los alumnos se utilizó la información relevada por el cuestionario complementario al alumno (AP) del Operativo Nacional de Evaluación (ONE) del año 2000, aplicado en esa oportunidad de manera censal para el 6° año de la EPB, alcanzando una cobertura final de 93,4%.

El cálculo del NSE está basado en la medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de los hogares que habitan los alumnos. Para su construcción se elaboraron cuatro indicadores, basados en preguntas del cuestionario, que asumieron una expresión numérica variable entre 0 y 1, con el criterio de asignar el valor más bajo a la situación de mayor vulnerabilidad.

Los cuatro indicadores, y su metodología de construcción se describen a continuación:

- *Hacinamiento*: se calculó el índice de hacinamiento (ih) en base al cociente entre los individuos que viven en el hogar y la cantidad de habitaciones del mismo. A fin de que este cociente asuma las características numéricas mencionadas anteriormente, se lo dividió por 10 (el máximo valor alcanzado, para que su valor se sitúe entre 0 y 1), y luego se restó el resultado a 1, a fin de invertir la escala y que el máximo valor exprese la mejor situación. Este índice se resume entonces en la siguiente fórmula:

$$ih = 1 - \left(\frac{\text{habitantes}}{\text{habitaciones}} / 10 \right)$$

- *Condiciones Sanitarias*: este índice se estima asignando valores fijos a la tenencia o no de bienes vinculados a las condiciones sanitarias del hogar:

Si el hogar posee inodoro con botón o cadena, se le asigna el valor 1

Si no lo posee, pero tiene agua por cañería, se asigna 0,5

Si no posee ninguna de estas características, se le asigna 0

- *Educación de los padres*: se asigna un valor entre 0 y 0.5 al nivel educativo del padre y de la madre según la siguiente escala:

0.0	Primario	0.2	Secundario	0.4	Terciario
Incompleto		Incompleto		Incompleto	
0.1	Primario	0.3	Secundario	0.5	Terciario
Completo		Completo		Completo	

Para construir el índice se suman los valores correspondientes al padre y a la madre, y en el caso que falte el dato de alguno de los padres se le asigna el correspondiente al otro.

- *Posesión de bienes*: a partir de un listado de bienes sobre el cual los alumnos tenían que señalar si lo poseían o no en su hogar, se construyó un indicador de bienes, ponderándolos por categorías según el siguiente criterio:

Bienes básicos: esta categoría esta compuesta por calefón/termotanque, heladera, cocina a gas, lavarropas y TV color. Se le asignó un valor de 0,5

Bienes no básicos: se le adjudicó el valor 1 a la tenencia de freezer o heladera con freezer, ventilador, video casetera, computadora, equipo de música, automóvil, teléfono y TV por cable

Bienes de Lujo: se corresponde a la tenencia de microondas, secarropas, internet, video filmadora y aire acondicionado. A esta categoría se la ponderó con un valor de 1,5.

En el caso de no respuesta se consideró la no tenencia de ese bien.

Finalmente, se calculó el promedio simple de los valores asignados a cada uno de estos 16 bienes.

Una vez estimado el valor de estos índices para cada uno de los alumnos se normalizaron las distribuciones internas con el objetivo de situar los valores de cada indicador en una disposición equiparable. La fórmula de normalización utilizada es la siguiente:

$$\text{índice normalizado} = \frac{\text{valor} - \text{promedio}}{\text{desvío estándar}}$$

Realizado este proceso, se calculó el indicador de nivel socioeconómico para cada alumno como el promedio simple de estos cuatro índices.

Respecto de los casos perdidos, se adoptaron los siguientes criterios:

- Se tomaron como casos válidos solamente aquellos que presentaban un valor no nulo para al menos tres de los cuatro índices que conforman el indicador de nivel socioeconómico.
- En los casos en que no se contaba con información para alguno de los indicadores, se le asignó al indicador faltante el valor promedio de la escuela. Este procedimiento de asignación se realizó sólo cuando más del 50% de los alumnos de esa escuela tenían información sobre el indicador, si esta situación no se verificaba no se consideró el caso como válido.

Se corroboró a través de la distribución del indicador, y de los cruces con distintas variables, que tanto la falta de información sobre alguno de los indicadores, como la asignación de un valor promedio, no introducen sesgos significativos para el objetivo del análisis.

Bibliografía

Publicaciones

Bravo, Héctor Félix: *El Estado y la enseñanza privada*. Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1984.

Brunner, José Joaquín et al: *Calidad de la educación. Claves para el debate. La organización de los sistemas escolares en el mundo contemporáneo*. Universidad Adolfo Ibáñez, RIL Editores, Santiago de Chile, 2006.

Morduchowicz, Alejandro (coord.): *La Educación privada en la Argentina: Historia, regulaciones, y asignación de recursos públicos*. Borrador para su discusión. Buenos Aires, 1999.

Morduchowicz, Alejandro: *(Des)regulación y financiamiento de la educación privada en la Argentina*. (Mimeo), 2001.

OECD/UNCESO: *Financing Education. Investments and returns*. UNESCO-WEI, OECD. Paris, 2003.

Olmeda, Juan Cruz: *La política estatal de aportes a la educación privada*. Informe Preliminar de Investigación, Fundación Gobierno y Sociedad/CEDI (Mimeo), 1998.

Perotti Norberto: *La educación privada en el sistema educativo*. Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires, 1998.

Peryra, Ana: "La fragmentación de la oferta educativa: la educación pública vs. La educación privada", *Boletín Nro. 8*, SITEAL, en <http://www.siteal.iipe-oei.org>.

Rivas, Axel: *El desafío del derecho a la educación en Argentina. Un dispositivo analítico para la acción*. CIPPEC, Buenos Aires, 2007.

SITEAL: *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2007*. IPE-UNESCO, OEI, 2007. www.siteal.iipe-oei.org.

Wolf, Lawrence, González, Pablo y Navarro, Juan Carlos: *Educación Privada y Política Pública en América Latina*. PREAL-BID, Santiago de Chile, 2002.

Normativa consultada

Provincia de Buenos Aires

- Ley Nro. 13.688 de Educación Provincial de Buenos Aires.
- Ley Nro. 11.612/94 de educación Provincial de la Provincia de Buenos Aires (Derogada).
- Resolución Nro. 4684/05 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.
- Resolución Nro. 84604/04 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.
- Disposición Nro. 641/01 de la Dirección Provincial de Gestión Privada de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

- Decreto Nro. 600/03 del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Decreto Nro. 2.542/91 del Gobierno Nacional de la República Argentina.
- Ley Nro. 2.681/08 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Resolución Nro. 163/03 de la Secretaría de Educación y la Secretaría de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Disposición Nro. 708/05 de la Dirección General de Educación de Gestión Privada del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.

Provincia de Córdoba

- Ley Nro. 8.113 de la Provincia de Córdoba.
- Ley Nro. 5.326/72 de la Provincia de Córdoba.

Provincia de Mendoza

- Decreto Nro. 2001/08 del Gobierno de la Provincia de Mendoza.
- Decreto Nro. 2.742/06 del Gobierno de la Provincia de Mendoza.
- Decreto Nro. 2.633/05 del Gobierno de la Provincia de Mendoza.
- Ley Nro. 6970/02 de Educación Pública Provincial de Mendoza.
- Resolución Nro. 06/07 de la Dirección de Educación Privada de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza.

Provincia de Misiones

- Decreto Nro. 397/93 del Gobierno de la Provincia de Misiones.
- Decreto Nro. 1986/93 del Gobierno de la Provincia de Misiones.
- Ley Nro. 2987/92 de la Provincia de Misiones.
- Circular 24 de 2008 del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Misiones.

Provincia de Santa Fe

- Decreto Nro. 2128/08 del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Ley de Enseñanza Privada Nro. 6.427/68 de la Provincia de Santa Fe.

Provincia de Tucumán

- Decreto Nro. 2191/93 del Gobierno de la Provincia de Tucumán.
- Disposición Nro. 412/08 del Ministerio de Educación de la Provincia de Tucumán

Acerca de los autores

Florencia Mezzadra: coordinadora del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciada en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Magíster en Política Educativa Comparada, Universidad de Harvard. Ha sido consultora del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y Profesora ayudante, UTDT. Como Coordinadora en CIPPEC, trabajó con UNICEF, con el Ministerio de Educación de la Nación y con diferentes gobiernos provinciales.

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 (FLACSO) -Sede Académica 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).

Pablo Bezem: coordinador del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidato a Magíster en Relaciones Económicas Internacionales, UBA. Estudios de posgrado en Planificación y Formulación de Políticas Educativas, IPE-UNESCO. Se desempeñó como auxiliar docente de Macroeconomía y Política Económica, Universidad de Buenos Aires, y como pasante en la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la Nación. Fue becario investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Alejandro Vera: coordinador del Programa de Educación de CIPPEC. Magíster en Políticas Públicas, Universidad Torcuato Di Tella. Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Córdoba. Se desempeñó como consultor del Ministerio de Educación de la Nación en las áreas de políticas socioeducativas y estadísticas educativas. Es consultor de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación, Presidencia de la Nación. Es co-titular de Desarrollo Económico, Gasto Público y Financiamiento Educativo, Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación, FLACSO-Argentina.

Si desea citar este documento: Mezzadra, Florencia y Rivas, Axel: "Aportes estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires", *Documento de Trabajo N°51*, 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 de los autores no refleja necesariamente la posición institucional 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.

Este trabajo se realizó a partir de un convenio de asistencia técnica con la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

