

SOCIALES en DEBATE 09

Educación privada. Aportes para la discusión sobre las subvenciones públicas

LEANDRO BOTTINELLI

SOCIÓLOGO UBA. INVESTIGADOR Y DOCENTE EN LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y DOCENTE EN LA CARRERA DE SOCIOLOGÍA, UBA. MAESTRANDO EN UNTREF.

CECILIA SLEIMAN

POLÍTÓLOGA UBA. MAESTRANDA FLACSO (CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN EDUCACIÓN).

INTEGRANTES DEL OBSERVATORIO EDUCATIVO DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA (UNIFE).

Es posible que no haya otra esfera de la vida social en la que el concepto de lo público tenga tanta gravitación como en educación. El sistema *público* de enseñanza, la defensa de la escuela *pública*, la reivindicación del rol de las universidades *públicas*, en todas estas expresiones del mundo educativo, lo público es la piedra de toque de argumentos y posiciones. Pero los sentidos que danzan en torno del término están, como siempre, en tensión. Público puede remitir a lo común, a lo estatal, a lo gratuito, a lo universal, entre otros sentidos posibles, no exhaustivos ni excluyentes entre sí (Feldfeber, 2011).

Frente al carácter público de la educación algunos discursos suelen contraponer al sector constituido por las escuelas privadas. En nuestro país buena parte de estas instituciones cuenta con subvenciones, esto es, transferencias que realizan los Estados provinciales (como responsables de administrar el sistema no universitario de educación) a las escuelas privadas para solventar proporciones variables de los salarios de sus docentes. Debido a que la educación es, en términos económicos, una actividad de mano de obra intensiva, el costo salarial de la producción del servicio educativo representa hasta el 90% de su costo total, por lo que los aportes estatales son un aspecto determinante para el funcionamiento de las escuelas privadas.

Las subvenciones son el eje de una controversia entre una perspectiva que cuestiona su legitimidad en función de que implican el uso de fondos públicos para financiar una enseñanza de tipo particular, y otra que las reivindica por permitir a las familias ejercer su derecho a elegir una escuela privada, más allá de su condición económica. Un aspecto menos transitado de este debate, y que interesa abordar en este artículo, remite a la presencia/ausencia eficaz e inteligente del Estado en la regulación del sector privado en educación y como garante de igualdad en un sistema educativo con profundas tendencias a la desigualdad más allá, incluso, del clivaje público-privado.

Algo de historia

No es infrecuente que se señale que las subvenciones a las escuelas privadas fueron establecidas en la Argentina durante la primera presidencia de Perón, aun cuando su existencia fuera anterior. Lo que caracteriza a la etapa peronista es la sanción de la Ley 13.047 (año 1947) en cuyo marco comenzaron a regularse las transferencias de recursos a las escuelas privadas, flujos que, hasta entonces, se desenvolvían en el terreno de la discrecionalidad de las distintas gestiones de gobierno. Pero la historia de las subvenciones podría remontarse hasta los primeros gobiernos posrevolucionarios a partir de diferentes tipos de apoyos económicos gubernamentales que se otorgaban a particulares que desarrollaban actividades de enseñanza (Morduchowicz, 1999).

La Ley 13.047, al institucionalizar y dar previsibilidad a las subvenciones, tuvo diversas consecuencias. Por una parte, implicó un avance laboral para los docentes de las escuelas privadas, ya que también tendió a equiparar sus derechos con los del sistema público. Por otra parte, su sanción se solapa con el inicio de una fase larga de expansión relativa de la matrícula de escuelas privadas hasta la actualidad. Sin embargo, no deberían concebirse a las subvenciones como causa de aquella expansión sino más bien como una condición de posibilidad

Los años sucesivos a los gobiernos peronistas serán decisivos en la consolidación y desarrollo de las subvenciones como resultado de: a) la sanción del estatuto del docente en 1958 que implicó un incremento de los salarios de los docentes privados; b) la creación del Servicio Nacional de Enseñanza Privada (SNEP) en el Ministerio de Educación y Justicia y; c) la sanción de los Decretos 15/64 y 371/64 en 1964 que fijaron las normas y criterios objetivos para asignar las subvenciones de los salarios del personal docente (Morduchowicz e Iglesias, 2011).

Las décadas siguientes, dictadura y menemismo mediante, se caracterizan más por el proceso de definitiva transferencia de los establecimientos públicos a las provincias que por transformaciones de significación en las regulaciones a la educación privada. Concluido el proceso de provincialización hacia 1994 son las normativas de cada provincia las que regulan el sector. Sin embargo, y por encima de estas regulaciones, la vigente Ley de Educación Nacional (2006) especifica que los aportes financieros del Estado a las escuelas privadas se desarrollarán a partir de criterios objetivos de justicia social y teniendo en cuenta tanto la función social que cumple en su zona de influencia y el nivel de cuota o arancel de la institución. Estas

especificaciones abren un importante campo para la revisión de las actuales subvenciones que aún está pendiente.

¿Cuántas y cuáles escuelas reciben subvenciones?

En la actualidad al sector privado asiste aproximadamente un cuarto de todos los estudiantes del conjunto del sistema educativo, desde el nivel inicial hasta el universitario. La composición según niveles es variable: mientras en secundaria los estudiantes de escuelas privadas representan un 28% del total, en las universidades desciende a un 20%. En primaria, el más voluminoso de los niveles de enseñanza con más de 22 mil escuelas y 4,6 millones de alumnos, la matrícula del sector privado alcanza al 26%.¹

Para el año 2010, dos tercios de las 3.700 escuelas privadas de primaria (nivel para el que se dispone de información) recibe algún tipo de subvención estatal y el 41% tienen el máximo de subsidio, esto es, cuentan con recursos públicos para solventar la totalidad de los salarios de sus docentes. Las escuelas que perciben entre el 75% y el 99% de subvención representan el 15% y las que perciben menos del 75%, el 11%.

A las primarias subvencionadas concurre el 78% de los alumnos de las primarias privadas mientras que el resto asiste a escuelas privadas financiadas íntegramente por recursos particulares. Visto de otra manera, el 95% de todos los estudiantes del nivel asiste, o bien a una primaria estatal, o bien a una primaria privada financiada mayoritariamente por recursos estatales.

Por otra parte, cerca del 60% de las escuelas privadas son confesionales. En ese grupo de instituciones, las que tienen algún tipo de subvención ascienden a 82%, mientras que en las privadas laicas, las subvencionadas son el 58%. También, las escuelas confesionales tienden a tener mayor porcentaje de subvención: mientras que un 57% tiene el máximo de subsidio, entre las laicas esa situación caracteriza solo al 20%.

En términos presupuestarios, la participación de los fondos destinados a subvenciones en el total del gasto público en educación (Nación más provincias) era del 10,1% en 2012.

¹ Toda la información estadística de este apartado se desprende de los Relevamientos Anuales del Ministerio de Educación de la Nación y de los informes de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo.

La evolución decenal evidencia una leve caída de un punto ya que en 2001 representaban el 11,1%. Si se porcentualizan las transferencias sobre los presupuestos provinciales (ya que son estas jurisdicciones las que financian las subvenciones) también se advierte un leve descenso de casi un punto porcentual entre los años extremos de la serie desde 13,7% en 2001 a 12,9% en 2012. Debido al crecimiento relativo que se advierte en la participación de la matrícula de privada en el mismo período, debe concluirse que el incremento de la inversión educativa que se ha operado en años recientes ha privilegiado la oferta pública.

La participación de las transferencias a instituciones privadas es variable según provincia, desde aquellas en las que es inferior al 5% (Formosa, La Rioja, Chubut, Neuquén), hasta otras en las que supera el 15% (Córdoba, Santa Fe, CABA, Misiones). Las diferencias se explican, en parte, debido al peso relativo que tienen las instituciones y estudiantes del sector privado en cada jurisdicción, y en parte, a otros criterios relacionados con el otorgamiento y mantenimiento de las subvenciones que son propios de cada provincia.

Diversos estudios han señalado la arbitrariedad y/o poca transparencia que caracteriza la asignación de subvenciones a las escuelas privadas en nuestro país (Rivas, 2010; ACIJ, 2012; Morduchowicz e Iglesias, 2011). Los trabajos señalan, por un lado, que no se especifican los criterios que rigen para la asignación y el mantenimiento de subvenciones a determinadas instituciones. Adicionalmente, reportan que no se brinda información completa sobre los aranceles que cobran las escuelas, de modo que se pueda analizar la correspondencia con el porcentaje de subvención que perciben. Con la información disponible los trabajos informan de la existencia de escuelas subvencionadas que cobran altos aranceles o reportan valores de correlación medios o bajos entre la condición social de los estudiantes y el de la subvención. Por último, indican que no se establecen fechas de finalización o de reevaluación, dificultando la reducción o eliminación de la subvención cuando se modifica el contexto, el público que asiste a las instituciones o las cuotas. La conclusión de estos trabajos es que, en términos generales y más allá de la particular situación de cada jurisdicción, las políticas de subvenciones no se ajustan a la normativa según la que deben ser asignadas por estrictos criterios de justicia social y atendiendo los territorios y población que asiste a las instituciones.

Control rígido y transparente

En el contexto de sociedades en las que anidan profundos mecanismos que tienden hacia la desigualdad, la presencia del Estado en el sistema educativo tiene que operar a contramano de esas tendencias. La constitución de circuitos educativos de diferentes calidades (Braslavsky, 1985), el desarrollo de tendencias centrífugas en el sistema (Tiramonti, 2005; Tenti Fanfani, 2007), el despliegue de procesos de segregación social entre escuelas (Gasparini *et al.*, 2011; Veleda 2012), son las coordinadas a través de las que la desigualdad avanza en el sistema educativo.

La eliminación de las subvenciones podría ser un horizonte deseable si contribuyera efectivamente al incremento de la igualdad en el sistema público de enseñanza. Ello implicaría, entre otras cosas, que una gran cantidad de escuelas privadas (probablemente más de la mitad que son las que cuentan con 75% o más de subvención) no podrían continuar funcionando como tales debido a que no podrían cargar todos sus costos salariales a las familias. Esta situación obligaría al Estado a absorber la gestión de esas instituciones con todos sus costos salariales y adicionales como equipamiento, estructuras edilicias, servicios o gastos administrativos. En términos de recursos corrientes las erogaciones adicionales para el erario público no superarían el 15%, estimación que surge de considerar que el gasto de los hogares en educación está en el orden del 11% del gasto educativo total (OCDE, 2010) y que dos terceras partes de ese gasto lo constituyen las cuotas y aranceles (Bottinelli y Sleiman, 2014). No es una cifra imposible para los presupuestos públicos si se tiene en cuenta que equivale a menos del 1% del PIB y que en los últimos diez años el presupuesto educativo creció casi 3 puntos.

Sin embargo, y más allá del conflicto que podría implicar, la eliminación de las subvenciones en las condiciones actuales podría producir un resultado no deseado como es la profundización del resquebrajamiento del sistema educativo, potenciando las tendencias a la compartimentación entre escuelas públicas y privadas. Por otra parte, obligaría a los estados provinciales a incorporar miles de instituciones y millones de estudiantes en sus sistemas que, además del plus presupuestario que significan, implicaría gobernar una nueva y más amplia complejidad que se sumaría a las dificultades que ya se observan en el actual sistema público.

Otra alternativa es aplicar efectivamente las regulaciones sobre el sector privado y mantener un rígido y transparente control de las subvenciones que garantice su asignación y permanencia en los términos que lo define la normativa nacional. Los factores a considerar para determinar el porcentaje de subvención que debe tener cada escuela privada son los que se señalaron más arriba (localización, población atendida, nivel de aranceles, los más importantes) y no implican un gran desafío técnico para la política educativa. El obstáculo a superar para hacer efectiva esta regulación son los intereses corporativos. En cualquier caso, un primer paso que se podría dar es el de la transparencia, publicando los listados completos y actualizados de las escuelas privadas con el nivel de subvenciones que percibe cada una y el resto de las características necesarias para evaluar su pertinencia.

Una más inteligente y eficaz acción estatal sobre esa cuarta parte del sistema compuesto por instituciones privadas podría redundar en una contribución a favor de la igualdad educativa. De todas formas, el partido principal para atenuar, detener y, eventualmente, revertir las crecientes desigualdades en educación, se juega en el sistema de escuelas públicas y en el marco de las condiciones materiales de vida de la población en su conjunto. Es allí donde el Estado tiene que hacer valer el amplio sentido de lo público en educación.

Bibliografía

ACIJ (2012). *Subsidios estatales a escuelas de gestión privada en la Ciudad de Buenos Aires. Falta de transparencia y profundización de desigualdades educativas*. Buenos Aires, Asociación Civil por la Igualdad Educativa.

Bottinelli, L. y Sleiman, C. (2014). "¿Cuánto gastan las familias en educación?". En *Dossier del Observatorio Educativo de la Universidad Pedagógica*.

Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

Feldfeber, M. (2011). "¿Es pública la escuela privada? Notas para pensar en el Estado y en la educación". En *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*. Perazza, R. (coord.). Buenos Aires, Aique Grupo Editor.

Gasparini, L., D. Jaume, M. Serio, E. Vázquez (2011). "La segregación escolar en Argentina". En *Documento de trabajo*. N° 123. Buenos Aires, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

Morduchowicz, A. (Coord.) (1999). *La educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*. Buenos Aires, Mimeo.

Morduchowicz, A. y G. Iglesias (2011). "Auge y avance de los subsidios estatales al financiamiento de las escuelas privadas en la Argentina". En *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*. Perazza, R. (coord.). Buenos Aires, Aique Grupo Editor.

OCDE (2010). *Education at a Glance 2010*. OECD indicators.

Tenti Fanfani, E. (2007). *La escuela y la cuestión social*. Buenos Aires. Siglo Veintiuno editores.

Tiramonti, G. (2005). La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media. Buenos Aires, Ediciones Manantial.

Rivas, A. (2010). *La ruta hacia la justicia y la transparencia de los aportes estatales a la educación de gestión privada*. CIPPEC, Documento de Políticas Públicas N° 86.

Veleda, C. (2012). *La segregación educativa. Entre la fragmentación de las clases medias y la regulación atomizada*. Buenos Aires, Ed. La Crujía.

