

Privatización de la educación

“Panorama de la gestión educativa en la Ciudad de Buenos Aires”

La evolución de los aportes estatales a las escuelas privadas y las matrículas y rendimientos diferenciados por sector de gestión.

Contenido

<i>“Panorama de la gestión educativa en la Ciudad de Buenos Aires”</i>	1
INTRODUCCIÓN	1
ANÁLISIS GENERAL SOBRE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	2
Normativa vigente	2
El sistema educativo	5
Los aportes	5
La matrícula	11
CONSIDERACIONES FINALES	13

INTRODUCCIÓN

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires existen dos tipos de escuelas, discriminados según el modelo de gestión al que pertenecen. Esto responde a la ley Nacional de Educación (26.206) que define a todas los establecimientos educativos del país en “públicos¹” pero divididos entre los que asisten a una gestión estatal y los que son administrados por una gestión privada.

Es objeto de este trabajo indagar sobre algunas cuestiones conceptuales acerca de las definiciones políticas que llevan a incorporar al sistema

¹ Podemos establecer una simple diferencia entre lo público y lo estatal. Lo primero es aquello que resulta de interés para el bien general, al que todos los ciudadanos tenemos acceso, siendo lo segundo lo administrado o perteneciente al Estado.

educativo público instituciones de administración privada y cuáles son las consecuencias de estas medidas. Poniendo el foco en la Ciudad de Buenos Aires, desde una perspectiva histórica.

ANÁLISIS GENERAL SOBRE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Normativa vigente

El decreto 2542 del año 1991 establece, en su artículo 5, que los Institutos Incorporados a la Enseñanza Oficial se clasifican en establecimientos que perciben aranceles y establecimientos gratuitos.

Los primeros se dividen en establecimientos de Categoría A, que reciben una contribución estatal de hasta el 80%; Categoría B, hasta el 60%; y Categoría C, hasta el 40%. Estos porcentajes serán otorgados de acuerdo a diversos criterios establecidos por la Administración. De acuerdo a esta disposición, la contribución estatal se acordará sobre el total de los salarios, y será por un periodo de diez meses, lapso durante el cual los institutos percibirán aranceles. Para los meses de enero y febrero y los sueldos anuales complementarios, la contribución a todas las categorías se incrementará en veinte puntos. Para los segundos, que no perciban aranceles, la contribución alcanzará el 100% en todos los casos.

Respecto de los criterios para asignar a cada establecimiento en su categoría, la normativa prescribe que será la Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada la que deberá tener en cuenta las características económicas de la zona y la población escolar, el tipo de enseñanza que se imparte, los resultados del estudio de un balance que refleje la situación financiera del Instituto, las necesidades del mismo como unidad escolar en su zona de influencia y la categoría en la que solicite ser inscripto, así como el monto del arancel que determine el Establecimiento y el máximo que fije el Ministerio de Educación y Cultura a través de la mencionada Superintendencia. Esta cuestión, nos deja entrever que los criterios de asignación de las categorías y percepción de las contribuciones estatales resultan de la discrecionalidad de la entidad administrativa a cargo.

El artículo 9, por su parte, introduce una autorización expresa del Ejecutivo para aquellos establecimientos que se vean obligados a cobrar una cuota para cubrir gastos de mantenimiento y reparación, no comprendida en el pago de aranceles.

En este mismo sentido, y para asegurar que las contribuciones estatales se destinen a las áreas prescriptas, el artículo 11 del decreto 2452/91 introduce una obligación de rendir cuentas en cabeza de los establecimientos educativos, en la cual deben especificar las contribuciones recibidas, mes a mes; las inversiones de dicha contribución; la devolución por excedentes; y el valor de las cuotas percibidas durante el período lectivo.

A nivel porteño, la Resolución Conjunta 163-03 adecua su marco normativo al decreto nacional 2542 del año 1991.

De esta forma, el artículo 3 de la Resolución efectiviza al artículo 5, facultando a la Dirección General de Educación de Gestión Privada la evaluación de cada establecimiento para categorizarlo y así poder otorgarla la contribución estatal correspondiente. Asimismo, en el párrafo siguiente, la Resolución -con una mejor técnica legislativa que el decreto nacional- explica que el “aporte estatal sólo cubre los sueldos del personal directivo, docente y docente auxiliar, con sus aportes y contribuciones sociales”.

Respecto del criterio de asignación se mantiene lo establecido a nivel Nacional; la normativa de la Ciudad de Buenos Aires establece que la Secretaría de Educación, a través de la Dirección General de Educación de Gestión Privada, evaluará toda la documentación presentada teniendo en cuenta los objetivos fijados en el Decreto Nº 2542-PEN-1991 y las directivas que sobre el particular fijen las autoridades superiores de la citada cartera educativa. Además agrega que se considerará la solvencia económica que posee el establecimiento a fin de garantizar el funcionamiento normal del Instituto educativo, asegurando que las entidades propietarias cuenten previamente con los medios y/o elementos adecuados, para posibilitar la enseñanza oficial.

En caso de cambio de entidad propietaria de un Instituto incorporado a la enseñanza oficial que percibe aporte estatal, se evaluará, a través de la Dirección General de Educación de Gestión Privada, si la nueva entidad cumple con los requisitos fijados en la normativa vigente para la continuidad del aporte. Deberá comunicarse a la nueva entidad la resolución de la continuidad o no del referido aporte por la Dirección General de Educación de Gestión Privada, conforme las prescripciones del artículo 40 del Decreto 371 – PEN – 1964.

Por otro lado, el artículo 6 de la Resolución 163 da un mejor entendimiento al artículo 9 del decreto 2542, estableciendo que “se entenderá por mantenimiento, las acciones tendientes a la reparación y/o mantenimiento de los bienes o elementos escolares, comprendiendo no sólo la mano de obra, sino también la reposición de los mismos”. En la misma disposición afirma que la Dirección General de Educación Privada será la encargada de reconocer (ya no de autorizar, como ordena el decreto) a los Institutos de Enseñanza Privada que pretendan percibir cuotas complementarias no incluidas en los aranceles. La resolución también establece un máximo para el valor de esta cuota complementaria.

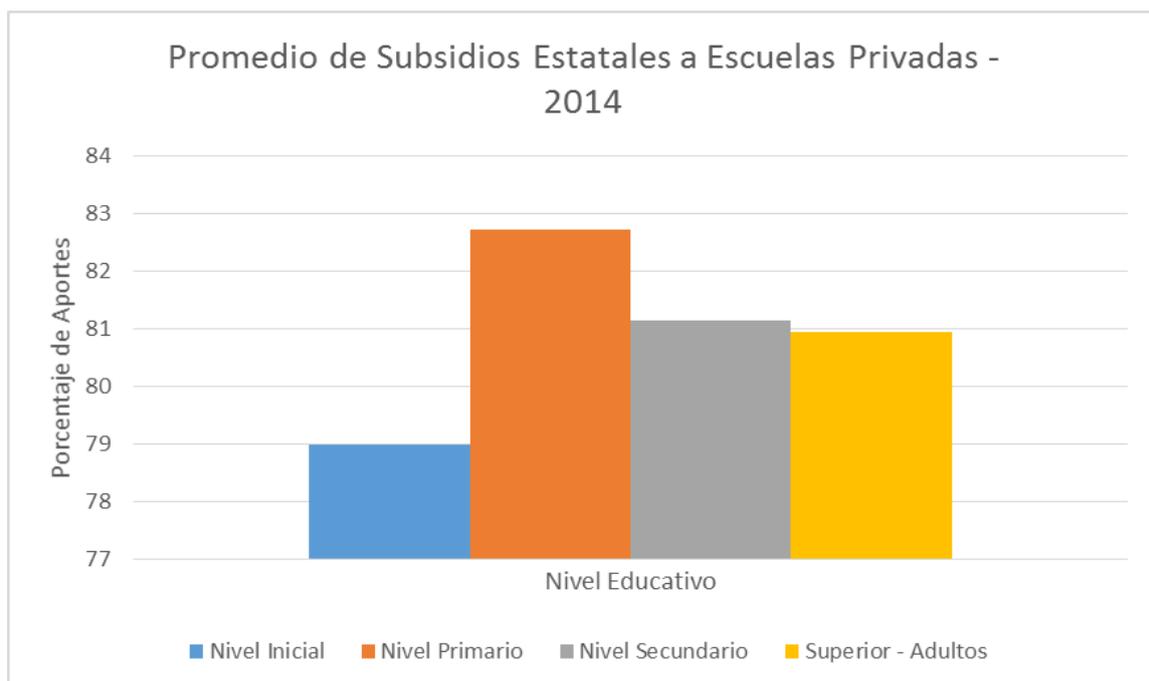
En rigor de todo lo expuesto, cabe concluir que el aporte estatal que se realiza a las instituciones debe cubrir únicamente el salario del personal dispuesto por ley, y que esta acción debe ser confirmada a la hora de presentar la rendición de cuentas. Las cuotas complementarias sólo podrán ser reconocidas por la Dirección General de Educación Privada a los fines de cubrir gastos de mantenimiento y/o reparación de bienes o elementos escolares, y ellas tienen un tope dispuesto por la Resolución Conjunta previamente analizada.

El sistema educativo

Los aportes

Como se ve en el marco normativo los aportes son legales aunque los criterios de asignación no son del todo específicos, por lo cual, el gobierno cuenta con cierta discrecionalidad al respecto. A propósito de este escenario, el GCBA brinda información² sobre los aportes sobre la cual realizamos las siguientes esquematizaciones.

En primer lugar contamos con el promedio total por nivel de subsidios a las instituciones de gestión privada.



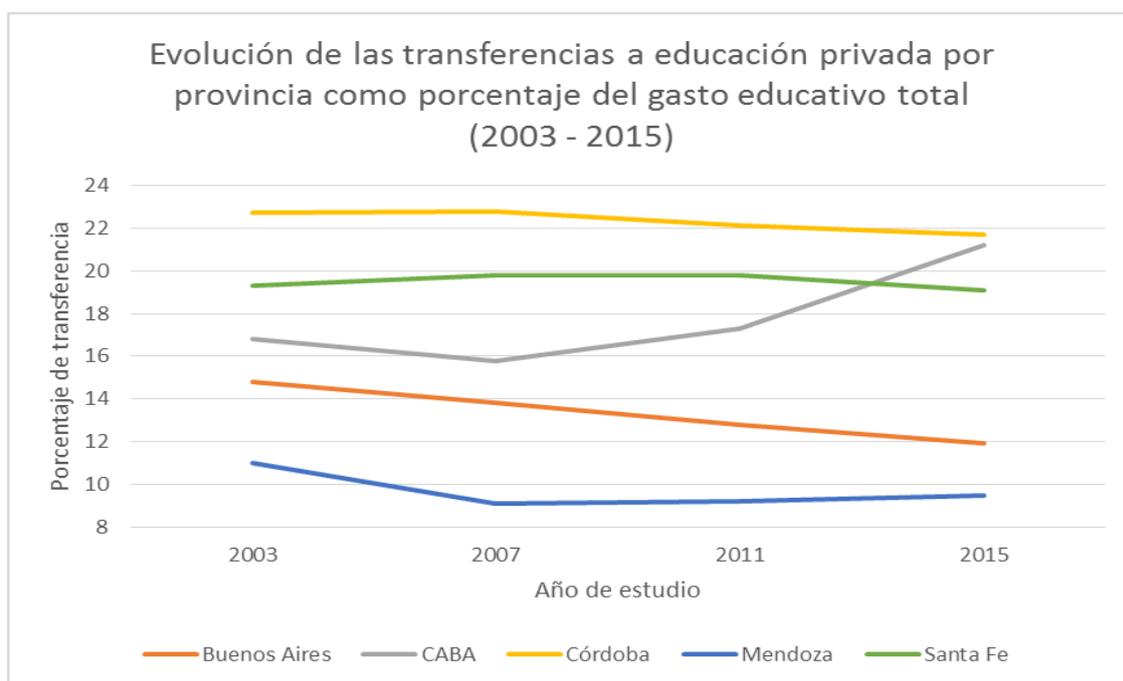
Podemos decir que el Estado de la Ciudad de Buenos Aires, financia el 80% de la educación privada³. Esto es importante, ya que los establecimientos públicos no soportarían la presión que generaría la matrícula privada sobre los mismos. Pero cabe preguntarse si de esta manera, el GCBA cumple con su responsabilidad de brindar

² Podemos consultarla en <http://www.buenosaires.gob.ar/educacion/escuelas/gestion-privada/aranceles-y-consulta-de-establecimientos>

³ Al menos en lo que respecta a sueldos docentes y aranceles extraordinarios.

educación a los porteños de manera irrestricta, y aún más, si esto significa que el gobierno entiende que las escuelas privadas representan también (al igual que las públicas) los intereses del bien común.

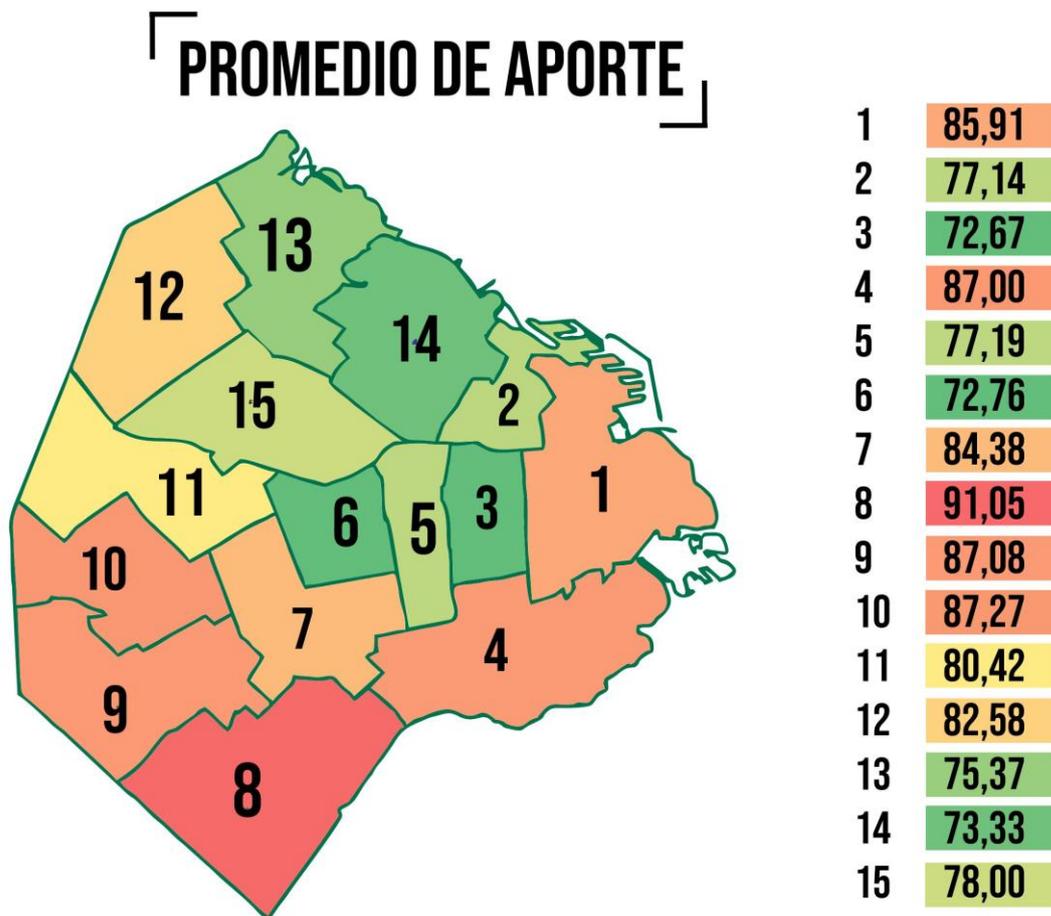
Acerca de los aportes, podemos observar un informe⁴ que realizó el Centro de Implementación en Políticas Públicas para la Equidad y Crecimiento (CIPPEC) que hace un estudio comparativo a nivel regional de la evolución de las transferencias a la educación privada.



Se observa claramente, cómo la Ciudad de Buenos Aires incrementa significativamente sus transferencias desde el año 2007 en adelante. Veremos más adelante, que para esa época aproximadamente, comienza a revertirse el balance entre la matrícula pública y privada también. Esto se traduce en que desde el año 2003 hacia el 2007, la transferencia descendió un punto porcentual en el presupuesto total. Pero desde ahí, hacia el año 2015, esa participación en el presupuesto ascendió 5,4 puntos porcentuales. Definitivamente se observa aquí un cambio en la política pública.

⁴ Rivas, A., & Dborkin, D., (2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

Veremos a continuación, la distribución porcentual por comuna, del promedio de los aportes a las escuelas privadas.

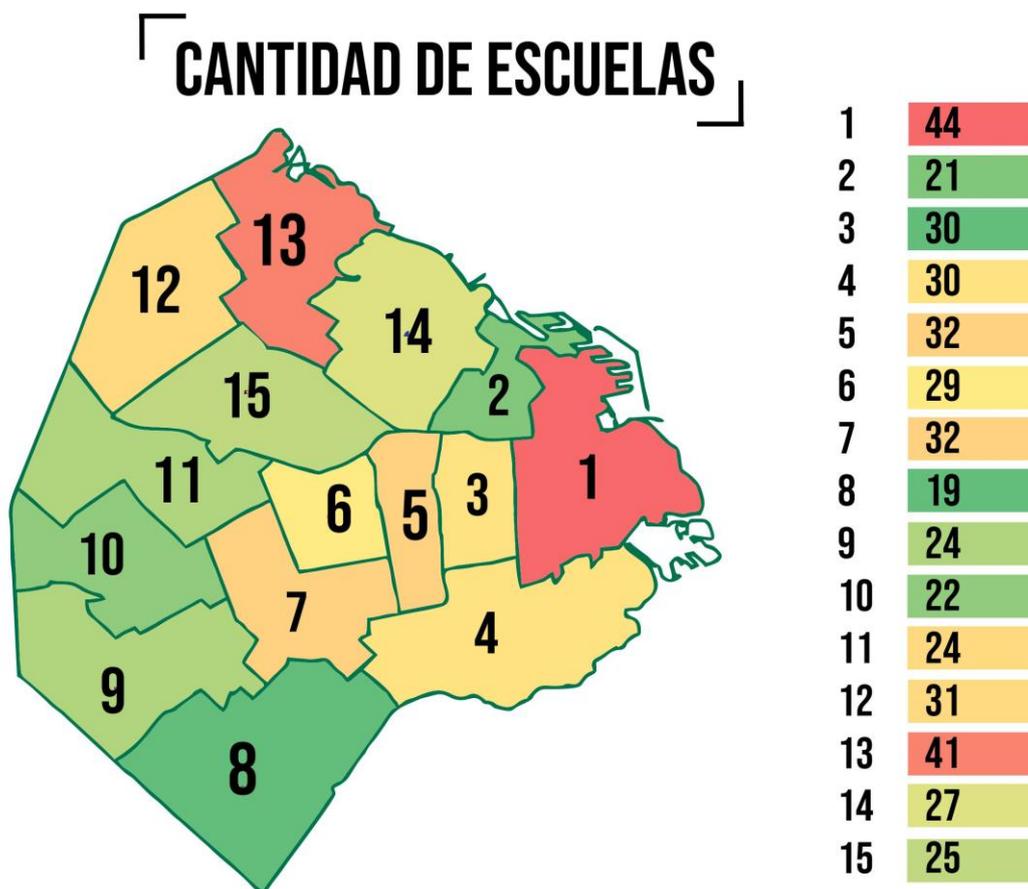


Vemos como los porcentajes más abultados, se encuentran distribuidos entre las comunas del sur de la ciudad con alguna que otra excepción siendo la comuna 8 la que percibe el mayor promedio de aporte (91,05%) mientras que es la comuna 3 la que se encuentra en el otro extremo de la tabla con un 72,67% de aporte promedio.

En el siguiente esquema nos aproximamos a un recuento de la cantidad de escuelas privadas por comuna que reciben un aporte estatal indiferentemente a su importe. El total de escuelas subsidiadas en el Sur⁵ de la Ciudad

⁵ Según la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCB, las regiones se dividen de la siguiente manera: Norte (14, 13 y 2); Centro (15, 12, 11, 7, 6, 5, 3, 1); Sur (10, 9, 8, 4).

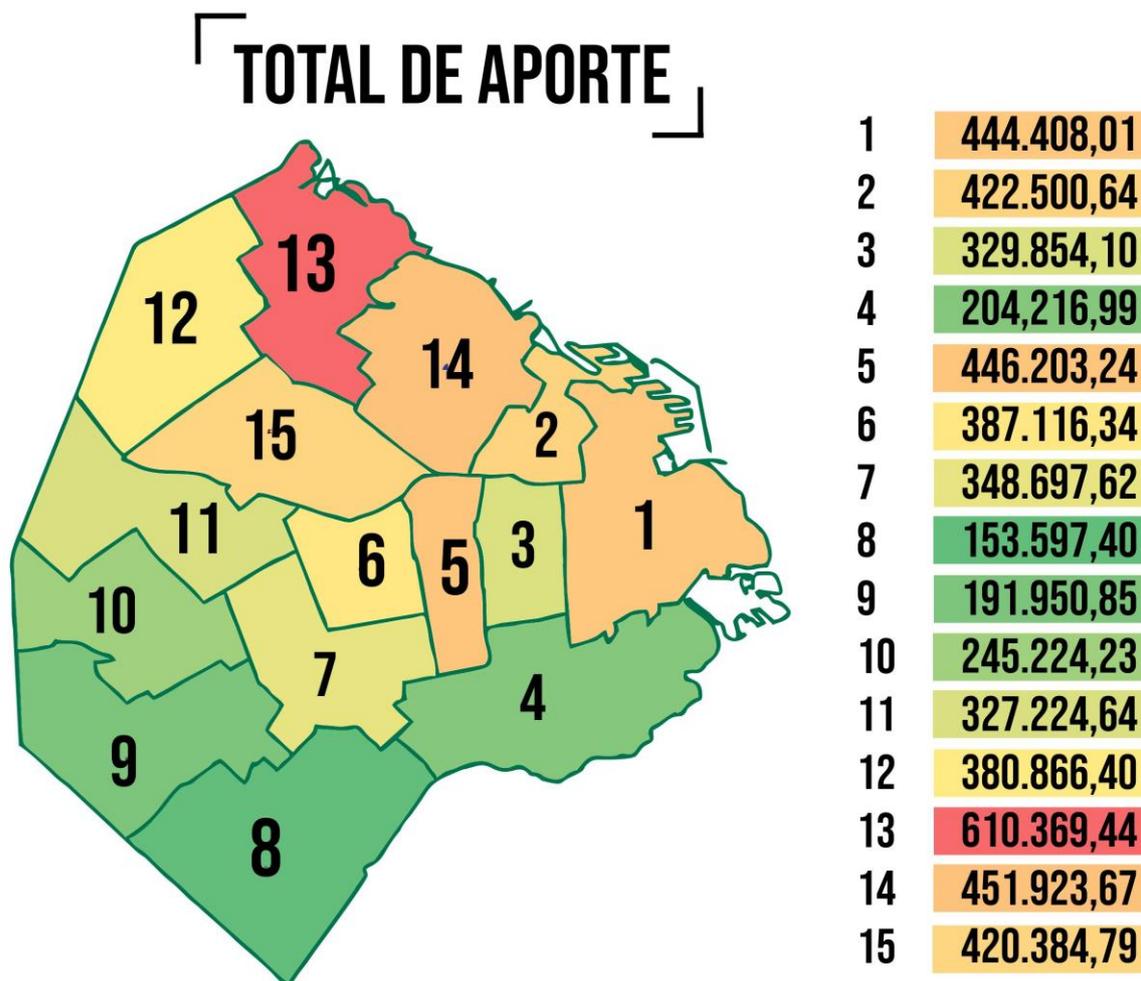
no alcanza ni la mitad del Centro y es muy similar a la totalidad del Norte y cabe preguntarse dónde están entonces las prioridades.



Con esto nos preguntamos si realmente el mayor peso del subsidio se encuentra en el Sur de la Ciudad siendo que los porcentajes de mayor importe se encuentran en dicha región pero también, en la ponderación correspondiente a la cantidad de escuelas la suposición es: si los porcentajes mayores están donde hay menos escuelas quiere decir que en términos reales los importes en el Sur son mucho menores que en el Norte de la Ciudad.

Pero avancemos hacia el último esquema de aportes, que referencia en pesos (\$) el importe total de subsidios recibidos por comuna, para las escuelas privadas para aclarar definitivamente el panorama. Aquí la evidencia aparece más abrumadora acerca de la hipótesis de la discrecionalidad de la asignación de los

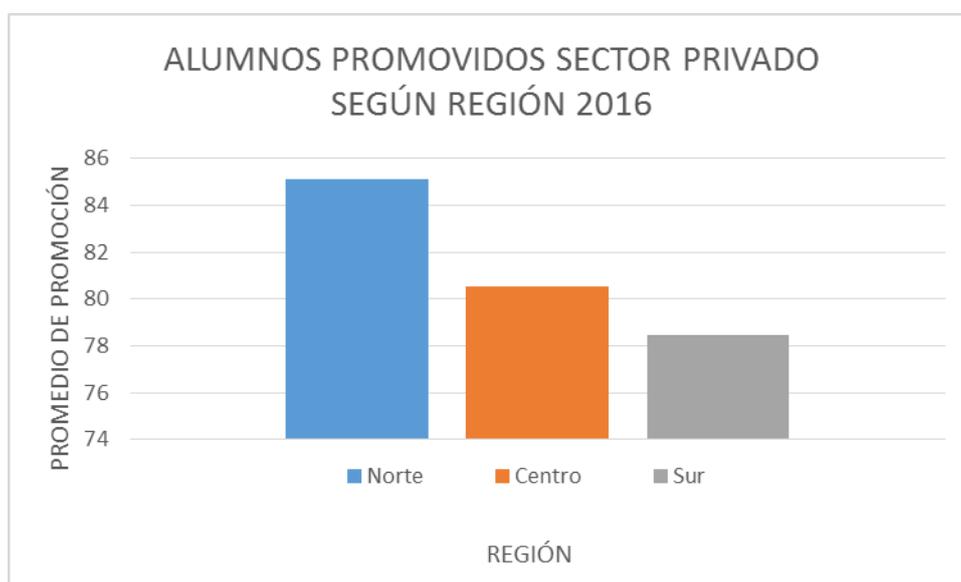
recursos. A continuación, veremos la injusticia redistributiva que aplica el GCBA en las escuelas privadas de la Ciudad.



Y aquí podemos observar cómo se comprueba la hipótesis anterior. La distribución total del presupuesto destinado a los aportes estatales a escuelas privadas por comuna de la Ciudad de Buenos Aires muestra una enorme desigualdad entre las regiones. En el Norte del distrito, la suma alcanza el \$ 1.484.793,75, siendo para el Centro de la Ciudad \$ 3.084.755,14. Haciendo foco en el Sur, dónde los índices

de repitencia y deserción se incrementan⁶, el importe total apenas llega a \$ 794.989,47.

La duda que nos queda es cuál es el motivo. Estos datos nos hacen suponer, creyendo en la buena fe del Gobierno, que las prestaciones de las escuelas privadas del Norte y Centro son más y mejores que las del Sur de la Ciudad. Podemos ver, en el siguiente gráfico, cómo desciende el promedio de promoción a medida que nos acercamos al Sur de la Ciudad.



También sucede con los indicadores de repitencia, deserción y otros. Esto nos hace llegar a la conclusión de que las escuelas del Norte obtienen mejores resultados, porque sus estudiantes tienen la menor proporción de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), pero también porque sus escuelas cuentan con mayores recursos.

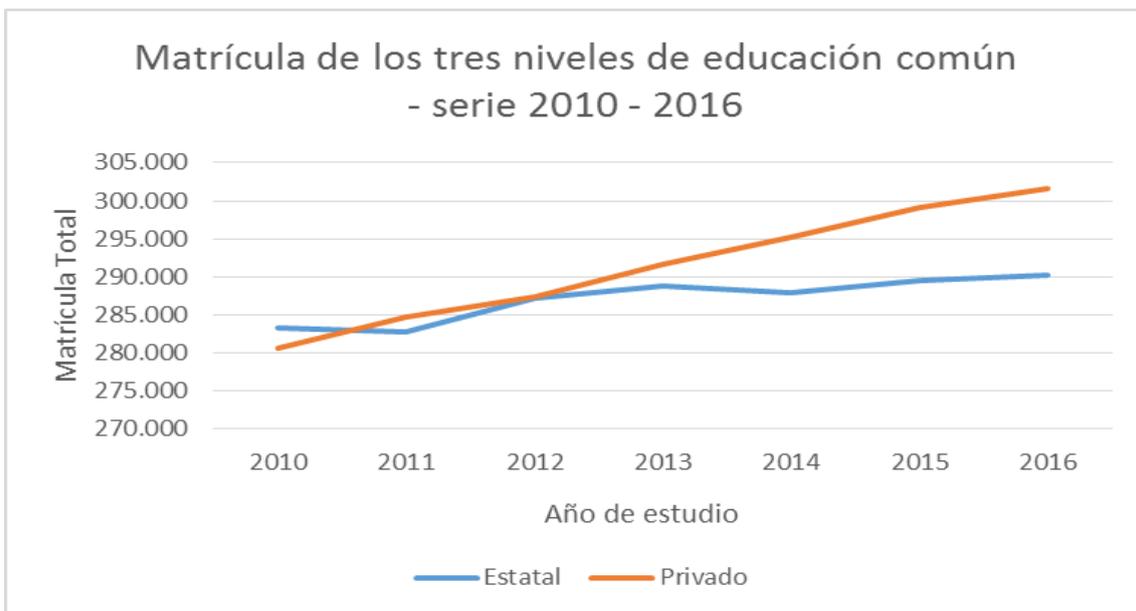
Por lo tanto, concluimos que la distribución que hace el GCBA de los aportes estatales a las escuelas privadas, no hace más que profundizar las desigualdades de origen, que la escuela debería intentar compensar.

⁶ Repitencia (N 8%; C 8,8%; S 10,2%) / Deserción (N 2,2%; C 2,3%; S 2,3%) Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa. Ministerio de Educación del GCBA. Relevamiento Anual 2016 (datos a junio 2017).

Veamos en el siguiente apartado, cómo la desigual distribución de los aportes estatales a las escuelas privadas en los distintos niveles del sistema educativo, repercuten en la matrícula y en el gasto por alumno. Por lo que también repercute en definitiva, en el rendimiento académico y resultados educativos de los estudiantes.

La matrícula

La evolución de la matrícula por sector de gestión en la Ciudad de Buenos Aires se caracteriza por un solo fenómeno: el aumento de la matrícula privada en desmedro de la pública. La diferencia es de once mil alumnos aproximadamente pero es una realidad aparentemente irreversible. Vemos a continuación, un gráfico que ilustra esta relación a lo largo de las últimas décadas.



Se observa claramente el crecimiento sostenido de la matrícula privada mientras decrece la pública. Esto puede suceder por una multiplicidad incalculable de factores, pero en la Ciudad de Buenos Aires, según entendemos, se debe a tres circunstancias fundamentales:

- El desprestigio de lo público en general, pero fundamentalmente de lo educativo.

- La falta de vacantes en las escuelas públicas de la ciudad, sobre todo en el Nivel Inicial⁷.
- Y el subsidio a las escuelas privadas que facilita el acceso de los sectores medios bajos a las escuelas aranceladas.

La falta de prestigio al que se somete lo público en educación, tiene que ver con el salario de los docentes, con el estado edilicio de las escuelas, los discursos mediáticos pero también con el resultado académico de las escuelas públicas. No es tema de este trabajo pero el mal desempeño, se debe en gran medida a que frente a la gran desigualdad socioeconómica preexistente, la escuela pública no cuenta con las condiciones materiales para contrarrestarla y se traduce en malos resultados.

Resulta relevante observar también, como se distribuye la inversión por alumno según el sector de gestión. Podemos ver en el siguiente gráfico cómo evoluciona el gasto por alumno en los últimos años.



⁷ Podemos ver el detalle en un informe anterior de elaboración propia. Consultar en: <http://www.arturopozzali.com/wp-content/uploads/2017/02/Las-vacantes-Un-problema.pdf>

Podemos ver como cada vez se hace más grande la brecha. Esto representa una reducción en la presión presupuestaria ejercida por las escuelas privadas en el presupuesto total del Ministerio de Educación.

CONSIDERACIONES FINALES

Luego de todo este análisis de datos y normativas, nos gustaría aproximarnos a algunas consideraciones que, con la intención de generar el debate que la temática amerita, queden abiertas y vacías de respuestas.

En primer lugar, visto que la normativa deja un vacío acerca de los criterios sobre la asignación de los recursos, cabe preguntarse cuáles deberían ser esos criterios específicos. ¿Existe la posibilidad de esclarecer cuáles son los criterios que se utilizan para la distribución de los subsidios a fin de descubrir por qué algunas escuelas de élite (económica y académica) reciben mucho más dinero que algunas otras más desfavorecidas por el contexto? ¿No sería prudente darle prioridad a las escuelas a las que asisten los chicos con más necesidades básicas insatisfechas?

Por otro lado queda la duda acerca de la privatización de la educación en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Al Gobierno, desde una concepción tecnocrática – economicista, le conviene fomentar el aumento de la matrícula privada ya que le sale más barato? Otra posibilidad puede ser que al GCBA le convenga hacer crecer el ámbito privado en desmedro del público porque así se reduce la conflictividad política de la educación. Esto significa que en los establecimientos de gestión privada, al haber menores índices de agremiación docente y organización estudiantil, se encontrarían menos resistencias a las políticas públicas del gobierno, como por ejemplo, la “Secundaria del Futuro”.

Finalmente no podemos leer las intenciones del gobierno de manera definitiva y acabada. Pero sí podemos plantear la visión propia y contrastarla con la realidad. Para esta adjuntía es fundamental que todo el sistema educativo, tanto el sector privado como el estatal, sirva para formar ciudadanos que cuenten con las capacidades necesarias para afrontar la realidad, brindando ciertas herramientas como el pensamiento crítico, la tolerancia, valores democráticos, el respeto por el

Estado de Derecho, etc. De esta manera se debería poder compensar las desigualdades de origen con la que los estudiantes ingresan a la escuela. Por esto resulta necesario que los criterios con los que se distribuyen los recursos económicos estén pensados estratégicamente desde esta perspectiva.

Para concluir no estamos en contra de los subsidios a las escuelas privadas ni en contra de las escuelas aranceladas de gestión privada. Pero entendemos que la prioridad debe ser la pública y que en todo caso, las privadas deben estar supeditadas a las necesidades de la sociedad y no de sus dueños. Finalmente, estos subsidios deberían ser asignados con un criterio de justicia redistributiva en términos socioeconómicos.