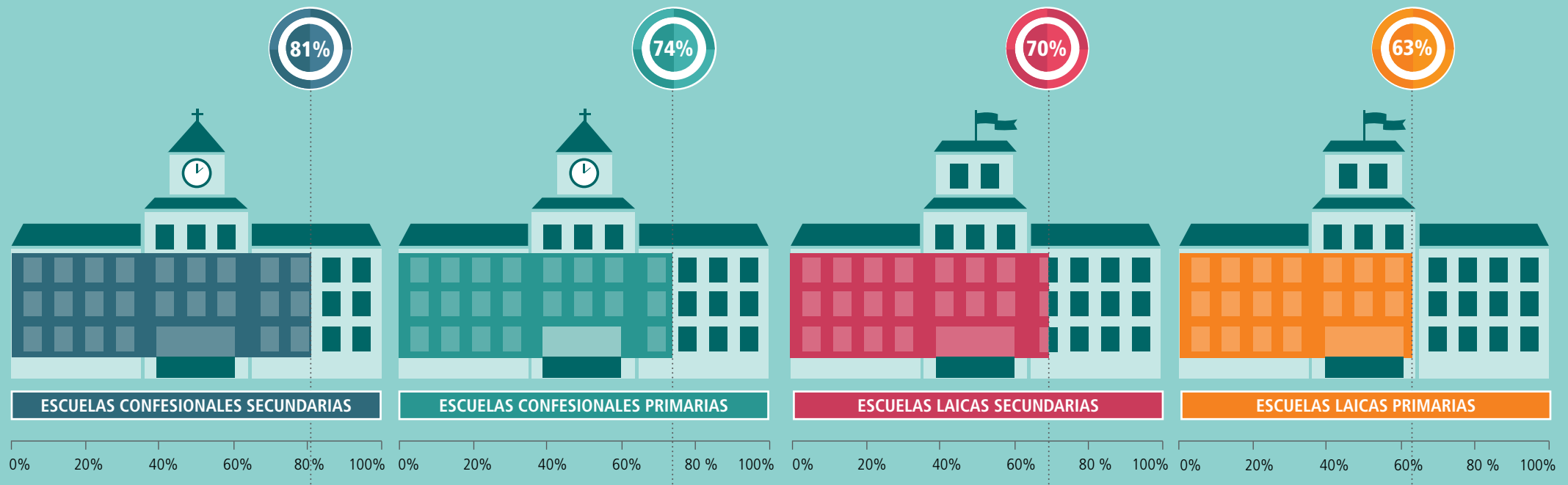


### SUBVENCIONES ESTATALES A LA EDUCACIÓN PRIVADA

# ¿Quiénes reciben más?



Los aportes de fondos estatales a la educación de gestión privada han sido un tema de permanente controversia en la Argentina.

Las escuelas pagas reciben subvenciones provinciales parciales o totales para hacer frente al pago de salarios de sus docentes.

¿Qué distritos destinan más presupuesto para solventar estas instituciones?

¿Qué establecimientos reciben más?

¿Los confesionales o los laicos?

¿Hay controles suficientes de cómo se adjudica el dinero?

*Por Cecilia Sleiman*

## EL APOORTE PÚBLICO QUE SOSTIENE A LA EDUCACIÓN PRIVADA

El sistema de educación argentino es público y su gestión está dividida en estatal, privada, social y cooperativa. Tanto la Ley Federal de Educación (LFE) N° 24195 de 1993 como la Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26206 de 2006 refieren a las escuelas pagas como “públicas de gestión privada”, una estrategia discursiva y normativa que permitió dotarlas de una renovada legitimidad. En este informe nos enfocaremos en las escuelas privadas, y en cómo lo público (a través de transferencias, exenciones impositivas y regulaciones) ayuda a sostenerlas. Más específicamente nos concentraremos en que buena parte de ellas cuenta con subvenciones, es decir transferencias que les realizan los estados provinciales (como responsables de administrar el sistema no universitario de educación) para solventar proporciones variables de los salarios de sus docentes.

Plantearé también que son principalmente las escuelas confesionales o religiosas aquellas que reciben el mayor apoyo estatal, tanto en el nivel primario como en el secundario.

Las subvenciones se dirigen exclusivamente al pago del costo salarial de los docentes, que representa hasta el 90% de los presupuestos de las actividades educativas, al tratarse de un rubro muy intensivo en mano de obra.

El Artículo 62 de la LEN indica que los servicios educativos de gestión privada estarán sujetos a la autorización, reconocimiento y supervisión de las autoridades jurisdiccionales correspondientes. Es decir que, si bien la norma regula el tema a nivel nacional, la adjudicación, revisión y financiamiento de las subvenciones son de nivel provincial, tal como se establece también en el Artículo 65 de la LEN, que indica que los aportes financieros por parte del Estado destinados a los salarios docentes serán asignados a los establecimientos de gestión privada oportunamente reconocidos y autorizados por los funcionarios jurisdiccionales competentes.

La controversia que generan las subvenciones se ubica entre una perspectiva que cuestiona su legitimidad porque 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 las características y al alcance con que el Estado logra regular al sector privado en educación, en cuanto garante de igualdad en un sistema escolar con profundas tendencias a la desigualdad, más allá, incluso, del clivaje público-privado.

## TRANSFERENCIAS EN LAS PROVINCIAS

Las provincias son las responsables de administrar los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario de educación. También es su responsabilidad remitir las transferencias de dinero a las instituciones de gestión privada para financiar, parcial o totalmente, los salarios de sus docentes.

En este apartado brindaremos información acerca de qué parte de la inversión educativa provincial se destina a la educación privada. En términos presupuestarios, la participación de los fondos destinados a subvenciones en el total del gasto público en educación (Nación más provincias) fue del 9,72% en 2016. La evolución decenal evidencia una leve caída de casi un punto ya que en 2006 representaban el 10,54%. Si se expresan en porcentajes solo las transferencias sobre los presupuestos provinciales (dado 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 12,4% en 2016.

De todas maneras, en 2016 se percibió un leve ascenso que eventualmente puede explicarse no tanto por un crecimiento absoluto de los recursos transferidos a las escuelas privadas, sino por un descenso de la inversión de capital de las es-

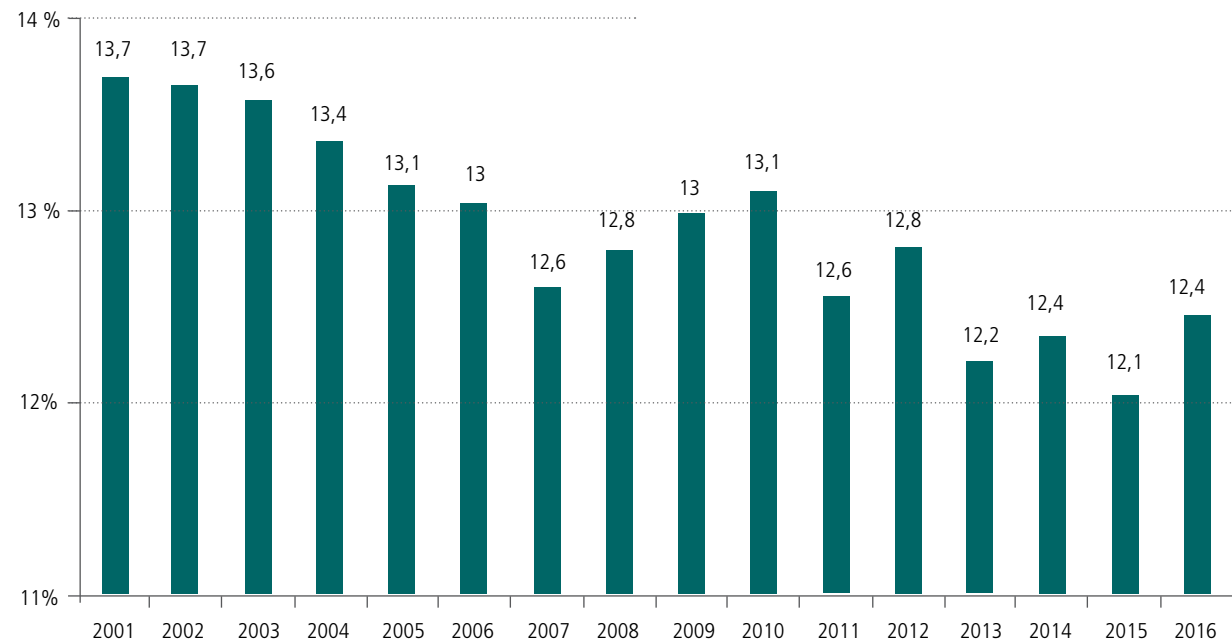
cuelas estatales (infraestructura, equipamiento, formación; es decir, otros rubros sin considerar salarios) y una mayor participación de los gastos en salarios públicos y privados.

Debido al crecimiento en la participación de la matrícula privada en el mismo período, puede entenderse que el incremento de la inversión

educativa que se ha operado en años recientes ha privilegiado la oferta estatal. Asimismo, de la importancia relativa que pierden las transferencias a privadas (exclusivas para salario docente) así como los gastos en personal (salarios de docentes estatales y de otro personal del sistema) —y entendiendo la estructura de las subvenciones

### Gráfico 1.

Transferencias a educación privada. Total 24 provincias. En porcentaje del gasto educativo. Años 2001-2016.

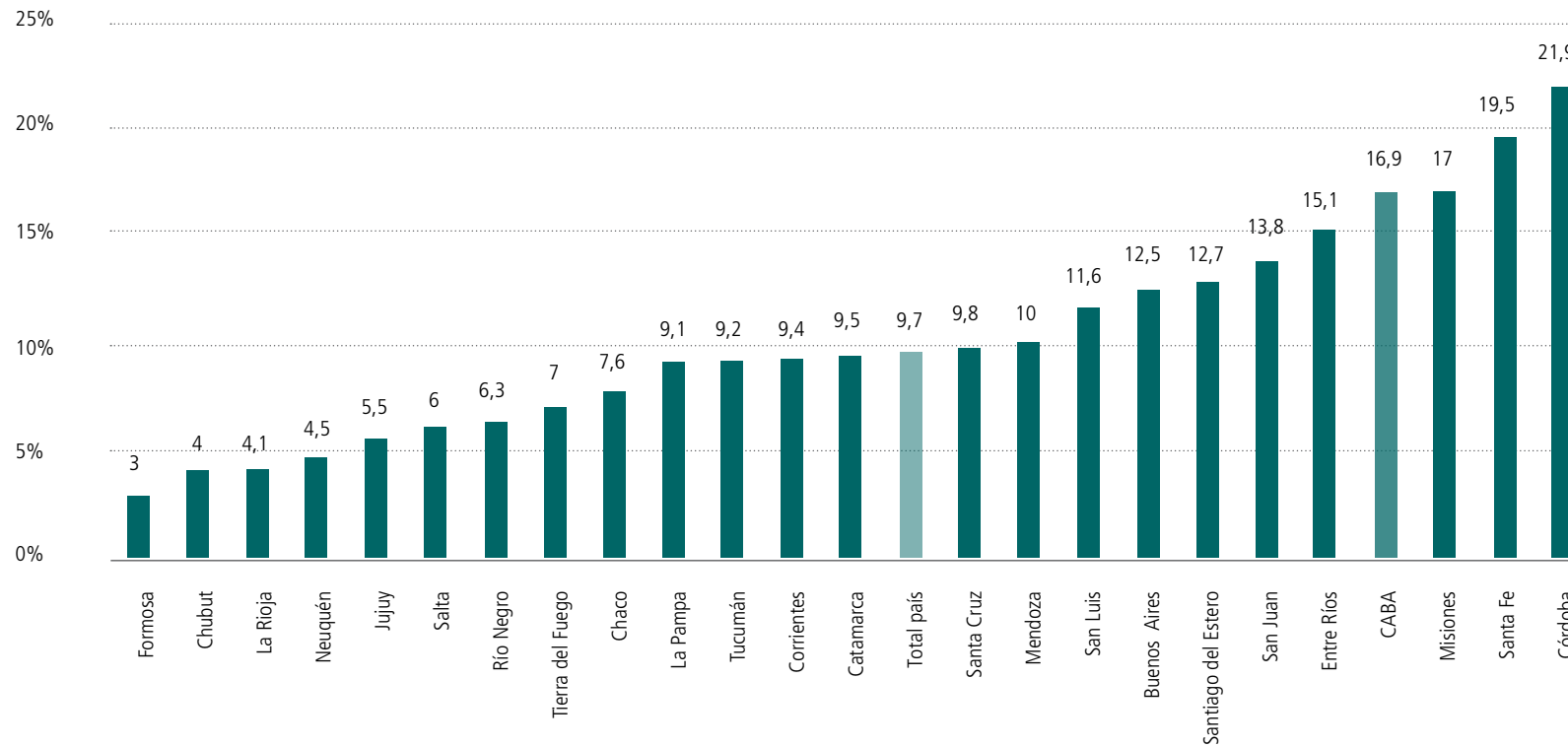


Fuente: elaboración propia a partir de informes de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo.

como una política estable—, puede interpretarse que, en un contexto de crecimiento del gasto educativo, se dispuso de más recursos para invertir en otros rubros además de los salarios, tales como “bienes y servicios” y “gastos de capital” (Gráfico 1).

La participación de las transferencias a instituciones privadas es variable según cada provincia, desde aquellas en las que es inferior al 5% (Formosa, Chubut, La Rioja, Neuquén), hasta otras en las que supera el 15% (Córdoba, Santa Fe, Misiones, CABA, Entre Ríos). Las diferencias se expli-

can, en buena parte, por el peso relativo que tienen las instituciones y los estudiantes del sector privado en cada una de las jurisdicciones, y otra parte, a diferentes criterios relacionados con el otorgamiento y mantenimiento de las subvenciones que son propios de los distintos distritos (Gráfico 2).



**Gráfico 2.** Porcentaje de transferencias estatales para la educación privada por provincias, CABA y total país. Año 2016.

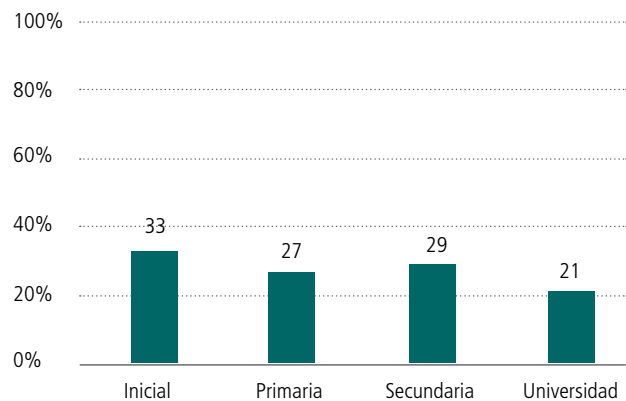
Fuente: elaboración propia a partir de informes de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo.

### ESTRUCTURA DE LAS SUBVENCIONES

En la actualidad, al sector privado asiste aproximadamente un cuarto de todos los estudiantes del sistema educativo, desde el nivel inicial hasta el universitario. La composición según niveles es variable (Gráfico 3): en inicial, que incluye jardín maternal y jardín de infantes, un 33%<sup>1</sup> de la matrícula acude al sector privado. En primaria, el más voluminoso de los niveles de enseñanza, la matrícula del sector privado alcanza el 27%, mientras que en secundaria los estudiantes de

**Gráfico 3.**

Porcentaje de alumnos en escuelas privadas en relación al total de alumnos según nivel de enseñanza. Total país. Año 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de los Relevamientos Anuales del Ministerio de Educación de la Nación.

escuelas privadas representaban hacia 2016 un 29% del total y en las universidades desciende a un 20%. El análisis que se desarrolla a continuación se centrará en los niveles primario y secundario.

### EDUCACIÓN PRIMARIA

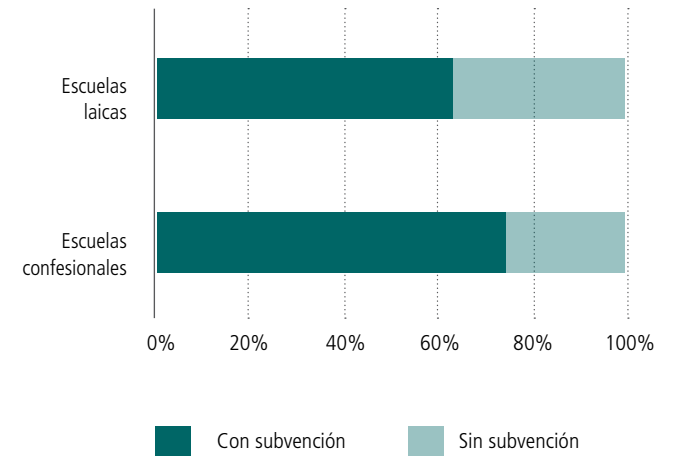
El universo de escuelas primarias de gestión privada del país asciende a 3.856 establecimientos, de los cuales el 70% recibe algún tipo de subvención estatal. Un fenómeno que cabe destacar es que algo más del 63% de las escuelas privadas están declaradas como confesionales. En ese grupo de instituciones, las que tienen algún tipo de subvención ascienden a 74%, mientras que en las privadas laicas, las subvencionadas son el 63% (Gráfico 4).

A las primarias subvencionadas concurre el 76% de los alumnos de las escuelas privadas del nivel, mientras que el resto asiste a instituciones financiadas íntegramente por recursos particulares. Es decir, algo más del 93% de todos los alumnos primarios concurre, o bien a una escuela estatal, o bien a una institución privada financiada mayoritariamente por recursos estatales.

Si observamos la situación por provincias, encontramos grandes diferencias entre las jurisdicciones

**Gráfico 4.**

Porcentaje de escuelas subvencionadas según carácter laico o confesional. Total país. Nivel primario. Año 2015.



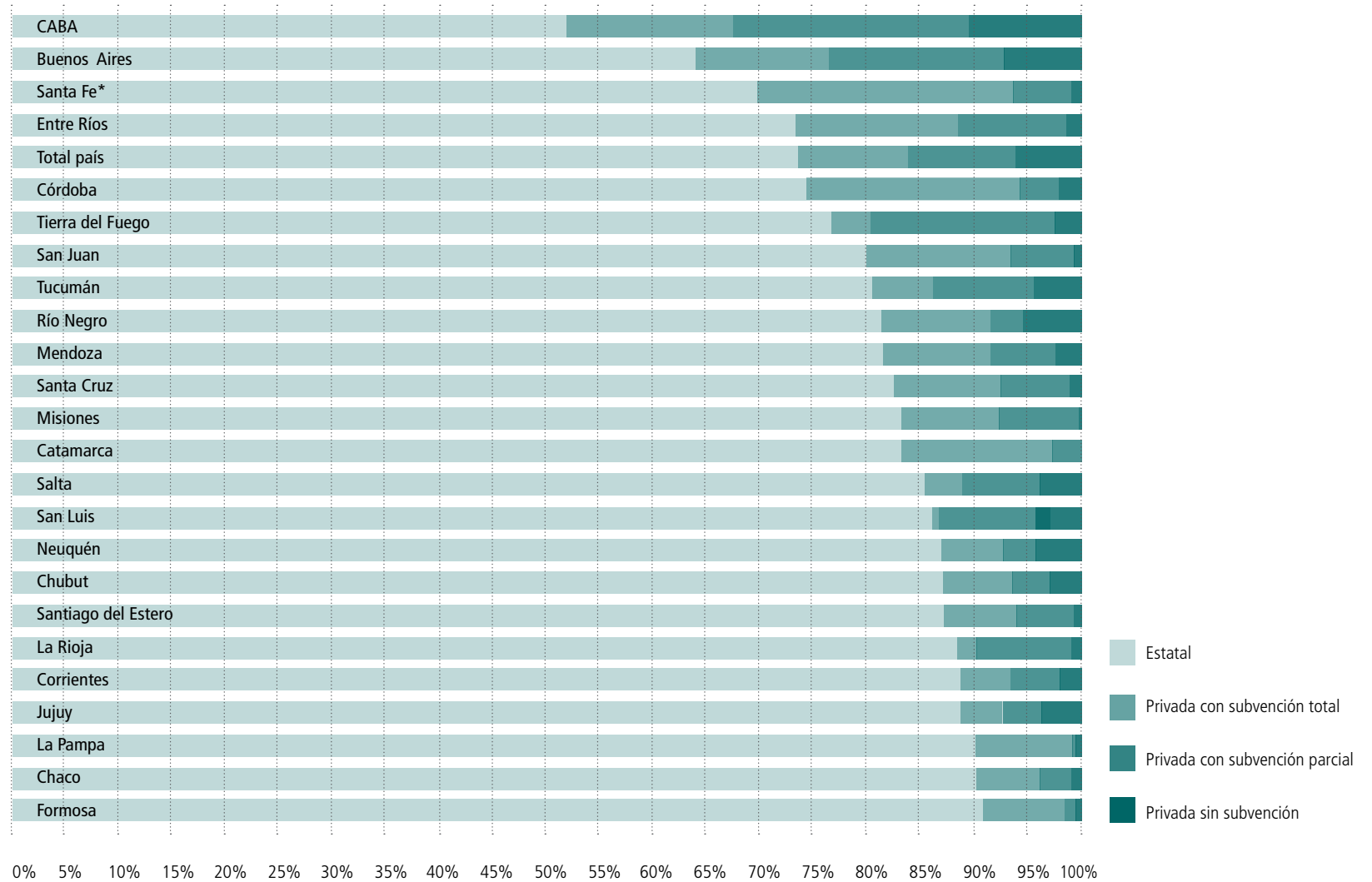
Fuente: elaboración propia a partir de los Relevamientos Anuales del Ministerio de Educación de la Nación.

porque la participación del sector privado en cada una de ellas es muy heterogénea. Mientras la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene un 48% de alumnos en escuelas privadas, Formosa tiene el 9% y provincias como Córdoba, Santa Fe o Buenos Aires cuentan con el 26%, 30% y el 36% de matrícula en escuelas privadas primarias respectivamente. Este dato debe ser tenido en cuenta al analizar las subvenciones por provincia (Gráfico 5).

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.

**Gráfico 5.**

Tasa de matrícula en escuelas de gestión estatal y privada por provincia (incluye CABA) y tramo de subvención. Nivel primario. Año 2016.



\*Datos 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de los Relevamientos Anuales del Ministerio de Educación de la Nación.

En relación a los porcentajes de subvención estatal, es interesante observar los modelos de gestión de algunas jurisdicciones, por ejemplo aquellas que cuentan con un mayor PBI per cápita. Nos encontramos con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que subsidia escuelas adonde asiste cerca del 37% del total de la matrícula de alumnos de primaria (15% con subvención total, y 22% con subvención parcial).<sup>2</sup> Córdoba también subsidia las escuelas privadas, adonde acude el 24% de la matrícula de primaria y solo un 2% de los alumnos asiste a una escuela privada sin subvención. Igual es el caso para las provincias de Santa Fe y Buenos Aires: ambas subsidian a las instituciones privadas, a las que asiste el 29% de la matrícula de nivel primario de cada distrito, aunque Santa Fe lo hace con una subvención total para el 24% de la matrícula y Buenos Aires, para el 12%.

## EDUCACIÓN SECUNDARIA

Para el caso de las escuelas secundarias privadas, que en 2016 ascendían a 3.912 establecimientos, un 77% recibe apoyo estatal. Al igual que en primaria, la participación de escuelas confesionales es significativa: un 81% de las instituciones. De ese universo, a su vez, el 81% recibe subvenciones, mientras que del conjunto

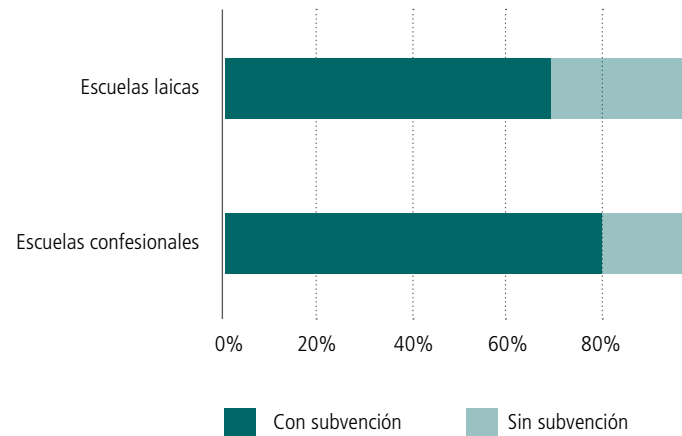
de las escuelas laicas (que representa el 19% del total de los establecimientos privados), solo obtiene ese beneficio el 70%. Se observa que los porcentajes son mayores que para los casos de primaria, situación que puede deberse a la menor oferta estatal de educación para el nivel secundario (Gráfico 6).

A las escuelas secundarias con subvención acude algo más del 84% de los estudiantes secundarios de gestión privada, es decir que menos de un 16% asiste a establecimientos que se autofinancian. No obstante, más del 95% del total de los alumnos que cursaron el nivel secundario en 2016 lo hicieron en una escuela pública o en una privada que recibe subvención estatal.

Al analizar la situación por provincias, tam-

bién se observan diferencias a lo largo y ancho del país, tanto en la participación de escuelas privadas como en la distribución de sus subvenciones. Respecto al porcentaje de matrícula en escuelas privadas en relación al total de las escuelas, en un extremo se encuentra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde cursa el 50% del total de estudiantes secundarios, y en el otro, la provincia de Formosa, con una matrícula de nivel secundario en la educación privada del 10% (Gráfico 7).

Igual que en el caso de primaria, resulta interesante observar la gestión de las subvenciones para los casos de las jurisdicciones con mayor riqueza del país. Córdoba subvenciona de manera total los salarios de docentes que atienden al 48% de la matrícula secundaria privada, y parcialmente



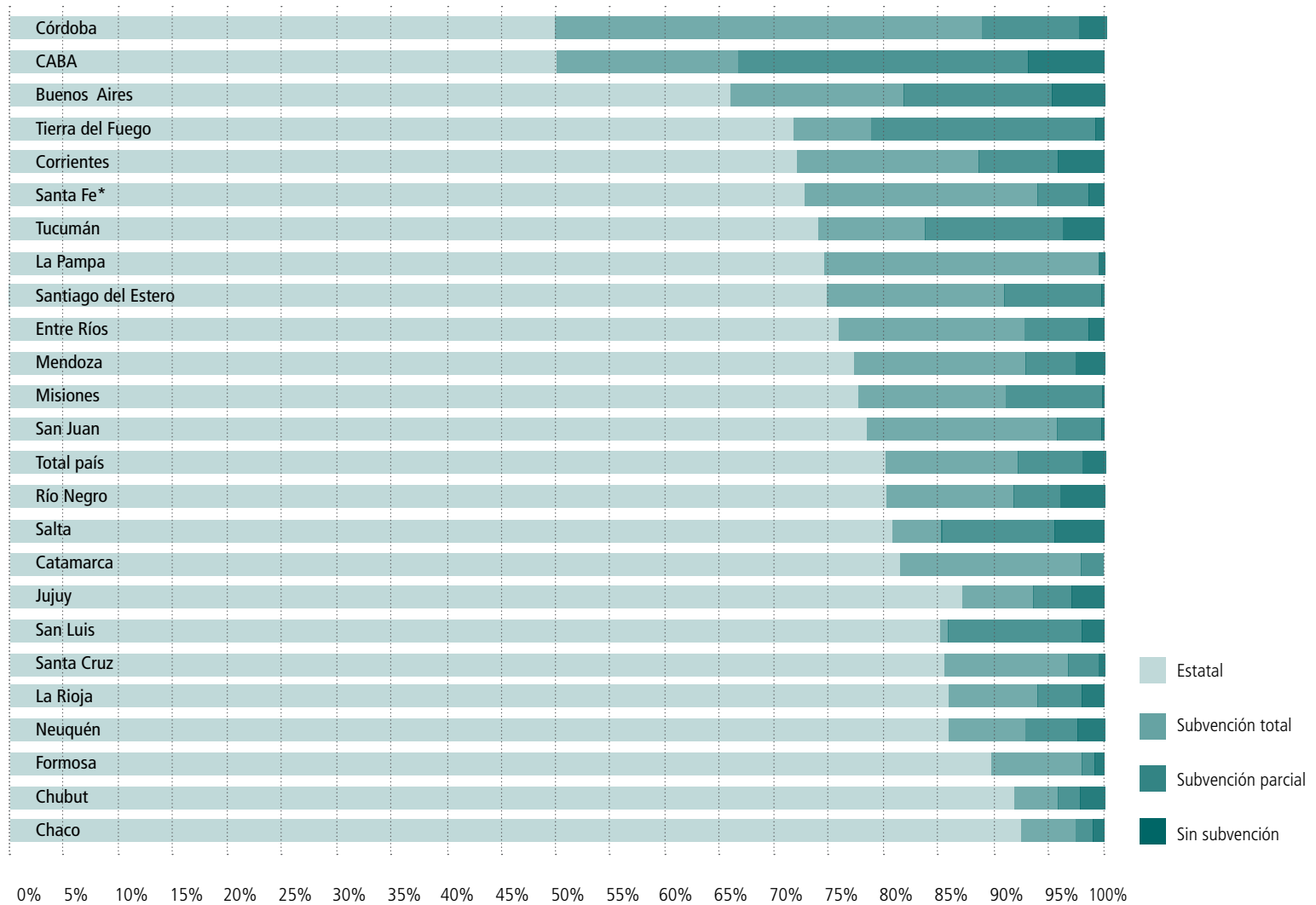
**Gráfico 6.** Porcentaje de escuelas subvencionadas según carácter laico o confesional. Total país. Nivel secundario. Año 2015.

Fuente: elaboración propia a partir de los Relevamientos Anuales del Ministerio de Educación de la Nación.

2. Subvención total refiere a cuando el Estado realiza transferencias a escuelas para financiar el 100% de su planta docente.

**Gráfico 7.**

Tasa de matrícula en escuelas de gestión estatal y privada por provincia y nivel de subvención. Nivel secundario. Año 2016.



\*Datos 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de los Relevamientos Anuales del Ministerio de Educación de la Nación.



de aquellos que atienden al 9%. Solo el 2% de la matrícula de secundaria privada no recibe subvención. La mitad de los estudiantes secundarios

de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asiste a una escuela privada cuyos tramos de subvención son: 16%, total; 27%, parcial; y 7%, sin subvención. Llama la atención el caso de La Pampa, que tiene un 25% de la matrícula de secundaria en escuelas privadas, y todas tienen el máximo de subvención.

## MAYOR CONTROL Y TRANSPARENCIA

La privatización de la educación se sostiene en una combinación de fuentes de financiamiento (donde la principal es la transferencia de fondos estatales para subvencionar salarios docentes) con regulaciones y normativas que hicieron perdurar la estructura de las escuelas pagas a lo largo de la historia.

Diversos estudios han señalado la arbitrariedad o la poca transparencia que caracteriza la asignación de subvenciones a las escuelas privadas en nuestro país (Rivas, 2010; ACIJ, 2012; Morduchowicz e Iglesias, 2011). Las jurisdicciones no siempre publican los listados y los crite-

Otro beneficio que reciben las escuelas privadas es la exención impositiva, al menos del IVA y de Ganancias. Además, están exentas de pagar contribuciones patronales a sus docentes.

De todas maneras, las transferencias no son el único financiamiento que reciben las escuelas privadas por parte del Estado. Otro beneficio es la exención impositiva, al menos en IVA y Ganancias, ya que las escuelas son consideradas entidades sin fines de lucro. Y una tercera ventaja es la exención de pagar contribuciones patronales a sus docentes, lo que responde a una larga tradición política.<sup>3</sup>


En un contexto donde los temas políticos y económicos giran fuertemente alrededor de la reducción del déficit fiscal y de una carga impositiva entendida generalmente como alta, estas exenciones forman parte de la discusión sobre la presión tributaria. Si entendemos que los aportes patronales suman como mínimo un 20% (hay cálculos realizados por el Ministerio de Educación para los cargos docentes que se encuentran cerca del 30%), y una cantidad similar o superior puede computarse por IVA y Ganancias, las subvenciones que


rios que rigen para hacerlo, práctica que sería importante para abonar a la transparencia en el uso del presupuesto educativo.

Las jurisdicciones no siempre publican los listados y los criterios que rigen para asignar subvenciones, práctica que sería importante para abonar a la transparencia en el uso del presupuesto educativo.

el Estado brinda a las escuelas privadas son muy significativas, privándose así de recursos fiscales y facilitando autonomía y financiamiento al sector privado para definir e impartir educación sin los controles gubernamentales que supone la educación estatal.

Las tensiones alrededor del financiamiento del sector estatal al privado están dadas por la ausencia de un control rígido y transparente de las subvenciones que garantice su asignación y permanencia en los términos en que lo define la normativa nacional. Entre los factores más importantes para determinar el porcentaje de subvención que debe tener cada escuela privada se hallan la localización, la población atendida, el nivel de aranceles. Debido a que estos factores no parecen implicar un gran desafío técnico, puede entenderse que un obstáculo para hacer efectiva

esta regulación son los intereses corporativos. En cualquier caso, un primer paso que se podría dar es el de la transparencia, con la publicación de los listados completos y actualizados de las escuelas privadas, indicando qué factores que la hacen merecedora de subvención cumple cada una de ellas y el nivel de aportes estatales que recibe, de manera de poder evaluar su pertinencia para cada institución. 

lizados de las escuelas privadas, indicando qué factores que la hacen merecedora de subvención cumple cada una de ellas y el nivel de aportes estatales que recibe, de manera de poder evaluar su pertinencia para cada institución. 

3. Para este año, esta política fue refrendada en el Decreto N° 310/2018.

RECTOR  
Adrián Cannellotto

VICERECTOR  
Carlos G. A. Rodríguez



UNIPE  
OBSERVATORIO  
EDUCATIVO

DIRECTOR  
Leandro Bottinelli

COORDINADORA DE PRODUCCIONES  
Cecilia Sleiman

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN  
Delia González  
Patricia Davolos  
Agustina Corica

PRODUCCIÓN DE INDICADORES  
Hernán Vizzolini  
María Lucía Castañeda

DESARROLLO DE PORTAL DE INDICADORES  
Guillermo Grondona



u: unipe  
EDITORIAL  
UNIVERSITARIA

DIRECTORA EDITORIAL  
María Teresa D'Meza

EDITOR  
Diego Rosenberg

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN E INFOGRAFÍAS  
Natalia Cucci

EQUIPO EDITORIAL  
Juan Manuel Bordón  
Ángela Gancedo Igarza  
Diego Herrera  
Julián Mónaco  
Mariana Liceaga

ISSN: En trámite  
UNIPE: Paraguay 1255,  
C1057AAS, CABA.  
[www.unipe.edu.ar/observatorio](http://www.unipe.edu.ar/observatorio)  
[observatorio.educativo@unipe.edu.ar](mailto:observatorio.educativo@unipe.edu.ar)

## BIBLIOGRAFÍA

Asociación Civil por la Igualdad Educativa (ACIJ)

2012 *Subsidios estatales a escuelas de gestión privada en la Ciudad de Buenos Aires. Falta de transparencia y profundización de las desigualdades educativas*, Buenos Aires, ACIJ.

Morduchowicz, Alejandro e Iglesias, Gustavo

2011 «Auge y Avance de los subsidios estatales al financiamiento de las escuelas privadas en la Argentina», en Perazza, Roxana (coord.), *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*, Buenos Aires, Aique.

Rivas, Axel

2010 «La ruta hacia la justicia y la transparencia de los aportes estatales a la educación de gestión privada», en Documento de Políticas Públicas N° 86, Buenos Aires, CIPPEC.