

RENOVAR EL DEBATE SOBRE EL SENTIDO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA. UNA APROXIMACIÓN A LA RELACIÓN ESTATAL-PRIVADO EN EL CASO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

A LO LARGO DE LA ÚLTIMA DÉCADA LA MATRÍCULA EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS DE TODOS LOS NIVELES HA IDO EN AUMENTO EN LA PROVINCIA. A CONTINUACIÓN, ALGUNOS DATOS Y ARGUMENTOS QUE PERMITEN EXPLICAR ESTE CRECIMIENTO Y DISCUTIR EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN EL ESCENARIO FUTURO, CON SU RESPONSABILIDAD SOCIAL E INSTITUCIONAL.



por **ADELA CORIA**. *Dra. en Ciencias, especialidad en Investigaciones Educativas de la DIE, CINVESTAV, México. Profesora Asociada de la Facultad de Ciencias Económicas y Profesora Titular de Didáctica General de la Escuela de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Humanidades, UNC*

por **SILVIA KRAVETZ**. *Lic. en Ciencias de la Educación. Mg. en Investigación Educativa. CEA-UNC. Profesora Titular de Organización y Administración Educativa. Escuela de Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Humanidades, UNC*



E

n el Documento N° 11 de La Educación en Debate, de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), denominado “El debate sobre el crecimiento reciente de la educación privada”, del año 2013, Leandro Botinelli analiza el crecimiento en los últimos años de la matrícula de educación privada en la Argentina, que según se indica, pasó del 22,7% en 2003 al 25,7% en 2010 considerando todos los niveles del sistema educativo, incluyendo las universidades. Si se excluyen estas últimas, los estudios universitarios, el porcentaje se eleva al 26,7%, tomando la información de la DINIECE. Esos tres puntos porcentuales de diferencia para todo el país tienden a estabilizarse, e incluso a mostrar un amesetamiento, desde 2008 hasta 2010 (los datos provenientes de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación y de la Encuesta Permanente de Hogares son consistentes al respecto). Por otra parte, si se analizan algunos datos de la misma fuente entre 2007 y 2012 la matrícula de instituciones privadas creció más de un 12% y la del sector público alrededor de 5,89, lo que también permite visualizar el avance del sector privado.

Son varias las hipótesis explicativas que se aportan en el trabajo referido para el debate de la reconfiguración de la demanda de la sociedad respecto de la oferta de educación privada, que se inició hacia inicios de los '40. Desde entonces, la tendencia fue creciente según las estadísticas disponibles, y se habría visto fortalecida en 1947 por la sanción de la ley 13.047, que estableció las subvenciones para las escuelas privadas, explicada por algunos como “...la vocación que habría tenido el gobierno de garantizar los recursos necesarios para equiparar las condiciones de trabajo de los docentes de privada con los de las escuelas estatales”; por otros, como una coyuntura de crecimiento del poder de influencia de la Iglesia Católica en el sector, y finalmente, como una tendencia social a la matriculación en el ámbito privado que la normativa habría comenzado a reconocer. Sin embargo,

el salto cuantitativo, según lo señala Adriana Puiggrós, se habría observado hacia fines de los '50, en el marco de una fortísima controversia entre educación “laica o libre”, disyunción que sintetiza la división de la civilidad y del campo universitario a partir de la Ley Domingorena que habilitó la educación privada con subsidio estatal para ese sector y la creación de organismos reguladores. Según la misma autora, el Poder Ejecutivo produjo la legislación necesaria para garantizar el “...subsidio estatal al sector privado” y capacitarlo para expedir títulos habilitantes en el nivel terciario (decreto 6403/55, Art. 28; decreto 12.178/60; decreto 15/64 y creación de la Superintendencia de Enseñanza Privada, 1960). Se inició en 1960, según Botinelli, “una fase de crecimiento explosivo –la más intensa en toda la serie histórica– de la matrícula de privada en el nivel primario”. Además de los análisis históricos –que permiten mostrar que el incremento relativo de la matrícula no es reciente–, se atribuye esa tendencia en parte a valoraciones comparativas de las familias sobre razones pedagógicas, institucionales, territoriales, de los segmentos sociales de pertenencia y procesos de segmentación educativa persistentes; a estrategias de reproducción de los distintos grupos sociales del capital cultural y social de las familias; también, el acceso a mayores niveles de ingreso de algunos sectores sociales después de la profunda crisis de 2001, que en su imaginario sitúan la oferta privada como de mejor calidad que la pública. Otro argumento que podría también contribuir a explicar el crecimiento del sector privado es la escasa creación de nuevas instituciones nacionales en la década de los '90 y en las etapas previas a la transferencia de los establecimientos a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires.

Explicaciones alternativas ponen de relieve la importancia de las regulaciones y de la institucionalización y peso de las subvenciones estatales respecto del desarrollo evidenciado por el sector privado, aspecto en el que nos detendremos en esta aproximación al caso de la provincia de Córdoba.

Se puede afirmar que en Córdoba las instituciones privadas confesionales han logrado instalar un mensaje particular en muchos sectores sociales: que se trata de organizaciones sin fines de lucro, que prestan un servicio público y que por lo tanto están al alcance no sólo de los sectores medios sino también de sectores trabajadores con ingresos acotados.

Sector estatal y privado en Córdoba: matrícula y oferta educativa

Para una caracterización general, podemos señalar que la provincia de Córdoba tenía a fines de 2011 una matrícula de 781.211 alumnos para todos los años de escolaridad obligatoria (inicial, primaria y secundaria), dimensión semejante a la que presentaban esos niveles de escolaridad en la provincia de Santa Fe (712.121 para el mismo año), según la publicación de la DINIECE. Para el año 2012, la Dirección de Planeamiento e Información Educativa de la Secretaría de Educación de la provincia informaba que el total de alumnos ascendía a 851.763. Según datos provinciales, para el año 2007, de un total de 365.913, 277.968 correspondían a alumnos matriculados en primaria en escuelas estatales y 87.945 en instituciones privadas. De este modo, el sector estatal para ese entonces atendía el 76% de la matrícula del nivel primario común y el 24% restante de la matrícula el sector privado. En el caso de educación secundaria, la relación se mantiene aunque la diferencia se achica: sobre un total de 286.901, 170.036 alumnos corresponden a escuelas estatales y 116.865 estudiantes al sector privado, es decir, un 59% y un 41%, respectivamente. Estos valores se mantienen relativamente estables hacia el año 2012, como lo mostramos en un estudio provincial más adelante.

Esta diferencia tiene que ver con la *cobertura de unidades educativas* en el sector estatal y el privado. Para primaria, “la gestión estatal provincial administra el 74% de las unidades educativas del nivel primario de la provincia; un 22% corresponde a la gestión privada provincial; un 3% a la gestión municipal y menos del 1% restante depende de la UNC y Ministerio de Defensa; estos porcentajes se han mantenido a través de los diez últimos años”. En cambio, para secundaria, “la gestión estatal provincial administra el 48% de las unidades educativas del nivel medio de la provincia; un 51% corresponde a la gestión privada provincial y menos del 1% restante depende de la UNC y Ministerio de Defensa”.

En un estudio realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en 2010, comparando datos de Córdoba con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, jurisdicciones que entre otros aspectos cuentan con una población similar y asignan los mismos porcentajes a educación, se señala que “mientras la CABA tiene una tradición más laica de diversidad de proyectos educativos privados, Córdoba es una provincia con fuerte tradición católica, que se expresa en su alto porcentaje de escuelas confesionales (53,7% frente al 35,2% de la CABA). A su vez, se constata un mayor porcentaje de escuelas privadas subvencionadas en Córdoba, que alcanza al 87% del total (el tercero más alto del país), mientras la CABA tiene un 56% de escuelas privadas con aportes estatales. Para los autores, esto demostraría que la raíz de la educación privada confesional tiene una estrecha relación con la historia particular de cada provincia y con las posibles interacciones entre el Estado y la religión católica. Se puede afirmar que en Córdoba, las instituciones privadas confesionales han logrado instalar un mensaje particular en muchos sectores sociales: que se trata de organizaciones sin fines de lucro, que prestan un servicio público y que por lo tanto están al alcance no sólo de los sectores medios sino también de sectores trabajadores con ingresos acotados.

Respecto de las diferencias en las *condiciones y resultados* de la educación estatal y privada, dicho estudio indica en general para el país que “...a las escuelas estatales asisten los alumnos más vulnerables. Del tercil de menores ingresos, el 88,2% asiste a la escuela estatal y el restante 11,8% a la escuela privada. Esta proporción se invierte en el tercil de mayor poder adquisitivo: el 41,9% asiste a la escuela estatal y el 58,1% a la privada”, según el estudio *Radiografía de la Educación Argentina*, de A. Rivas y colaboradores.

Una apreciación similar está contenida en el documento *El derecho social a la educación en la provincia de Córdoba (2003-2010)*, publicado recientemente por la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC), donde se expresa: “En el nivel secundario, es el sector estatal el que afronta el trabajo con los núcleos más duros de pobreza, así como la atención al derecho educativo en zonas rurales, donde el sector privado viene sostenidamente disminuyendo su participación”. En este material se relevan condiciones especialmente exigentes para el trabajo de los docentes, implicando la intensificación de las tareas en el marco de la complejidad pedagógica que supone la inclusión escolar.

Según los datos publicados por la Subsecretaría de Promoción de la Igualdad y la Calidad del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, la población escolarizada de la provincia se distribuía en el año 2010 de la siguiente manera:



	SECTOR PÚBLICO	SECTOR PRIVADO	TOTAL	PORCENTAJE PÚBLICO	PORCENTAJE PRIVADO
Nivel Inicial	85.156	30794	115.950	73,4	26,6
Nivel Primario	275.529	90.895	366.424	75,2	24,8
Nivel Medio	178.269	116.530	294.799	60,5	39,5
Superior	31.633	36.456	68.089	46,5	53,5

“En el nivel secundario, es el sector estatal el que afronta el trabajo con los núcleos más duros de pobreza, así como la atención al derecho educativo en zonas rurales, donde el sector privado viene sostenidamente disminuyendo su participación”.

Este cuadro permite visualizar que la participación del sector privado va creciendo de manera sustantiva a medida que se avanza en los niveles educativos, llegando inclusive a superar al sector público en el nivel superior, que ofrece principalmente carreras de formación docente para desempeñarse en los establecimientos públicos y privados de todos los niveles. Cabe señalar aquí algunas particularidades que ayudan a analizar esta información:

- ▶ No es equivalente el porcentaje de alumnos atendidos con la cantidad de unidades educativas a las que asisten. En todos los niveles, el sector público tiene –en promedio– menos alumnos por establecimiento. Esto se debe a la localización de algunas escuelas públicas en sectores rurales o de poblaciones con baja densidad.
- ▶ Los alumnos de nivel medio concurren a 762 unidades educativas y a 188 anexos. Las unidades públicas son 414 con 183 anexos (144 rurales) y los privados son 348 con sólo 5 unidades como anexo. Esta información permite advertir que la mayoría de los establecimientos privados no tienen anexos, lo que supone mejores condiciones para la escolarización.
- ▶ Los docentes de las instituciones privadas están sujetos a un régimen laboral que no garantiza la estabilidad en el puesto de trabajo. La eventual disminución de la matrícula, la reducción de costos e inclusive desavenencias de orden ideológico o personal son causales admitidas para cesar en sus puestos.

Inversión educativa y subvención estatal a la educación privada

Otro indicador relevante para continuar con el planteo es el análisis de la *inversión educativa por alumno estatal*. Según el estudio de CIPPEC, Córdoba se situaba en 2005 en el puesto 18 respecto del total país y por debajo de tres provincias con más población: Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Inversión educativa por alumno estatal Año Gasto educativo sobre gasto total (2005)

CABA	4.972	25,6%
Bs. As.	2.761	35,9%
Santa Fe	2.668 (10)	30,7%
Entre Ríos	2.426	24,2%
Córdoba	2.187 (18)	25,6%

En cuanto al financiamiento estatal de la educación privada, las provincias que más recursos destinan a este sector en relación con la inversión en la educación estatal son Santa Cruz, Jujuy, Misiones, La Pampa, San Luis y Córdoba. En el otro extremo se encuentran la Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Formosa, Salta y Río Negro, que realizan la menor inversión proporcional en la educación de gestión privada, como puede verse en el cuadro.

Inversión pública por alumno según sector de gestión. Año 2006

	PÚBLICA	PRIVADA
Córdoba	2187	1542
Santa Fe	2700	1600
Buenos Aires	2700	1000
Caba	4972	3526
Entre Ríos	2500	1300
Promedio	2944	1528

(Fuente: CIPPEC, 2010)

Ahora bien, a nivel gubernamental y sostenido por el Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba (COPEC) se puso el acento en la prioridad que alcanzaba el sector educación en 2011 con el 33,9% del presupuesto provincial, mostrando con ello una voluntad política de avanzar en el cumplimiento de la promesa del 35% del presupuesto provincial previsto en la Ley de Educación 9.870, sancionada en diciembre de 2010 en un marco altamente conflictivo.

En el debate del presupuesto 2011 se señalaba que la representación de educación había alcanzado el 41% del presupuesto provincial, resultado de sumar el Plan Integral de Alimentación de Córdoba (PAICOR), los montos destinados a reparaciones de escuelas y nueva infraestructura en Obras y Servicios Públicos, Cultura, Ciencia y Técnica (subsumido en la finalidad Educación, Cultura y Ciencia), y que ello representaría el 7,1 del PBG, cifras que no son reconocidas por actores no gubernamentales.

En ese presupuesto es evidente la *tendencia a invertir en educación privada*. En el total de la jurisdicción educación, alrededor de 1.200 millones de pesos se destinan a aportes a educación privada (incluyendo desde primaria hasta institutos superiores). La mayor dedicación del Estado hacia el sector privado en la provincia –como lo ha sido históricamente– se orienta a la educación secundaria y superior. Así, si sumamos la educación media y superior estatal, alrededor de 712 millones, sería aproximado a los 853 millones de aportes a la educación media, especial y superior privada, según los datos de los Programas Aportes para Educación Privada 362 y 363.

En síntesis, la educación privada, globalmente considerada, representa aproximadamente el 20% de lo presupuestado en la jurisdicción Educación –estrictamente considerada–, presupuesto aplicado en más de un 70% a asumir –no siempre a tiempo– los compromisos de salarios docentes.

¿Qué significa ese número? ¿Es mucho o es poco? Recordemos que hemos aludido al estudio que sostiene que Córdoba se situaba en el puesto 18 de inversión por alumno estatal.

Un indicio de esa baja inversión por alumno estatal sigue siendo, en el plano de la infraestructura escolar, que *subsiste el síntoma de las escuelas contenedores*. En el presupuesto que analizamos, las previsiones incluidas en materia de infraestructura escolar (reparación, inspección de obras o nuevas construcciones de aulas o escuelas), se encuentra desparramada laberínticamente entre Ministerios, Programas y Proyectos diversos, lo que impide visualizar con claridad el monto de las inversiones presupuestadas.

Estas previsiones no han logrado a la fecha evitar el declive de la infraestructura, situación que se visibilizó dramáticamente en tiempos de debate de la Ley de Educación, que derivó en tomas de escuelas por parte de docentes y alumnos preocupados por el deterioro de los edificios. Año a año, al comenzar el ciclo lectivo aparecen una y otra vez los problemas de infraestructura y de mantenimiento de los establecimientos. Es asimismo importante marcar la tendencia a la subejecución presupuestaria, por lo cual de 25 millones presupuestados en 2010 en el programa 376 “para la construcción de aulas nuevas”, se había ejecutado sólo una cuarta parte al mes de septiembre, situación que se reitera para el año 2012 ya que para Educación se alude a una subejecución presupuestaria de 268,3 millones de pesos, según publicaciones en medios de prensa locales.

A pesar de que en la apertura del período legislativo 2013 el gobernador de la provincia refería a la eliminación de la totalidad de aulas contenedores antes de la finalización del año, a inicios de 2014 era noticia que aún persistirían 26 aulas contenedores en la provincia, albergando alrededor de 750 alumnos.

Para un debate público

Desde la sanción de la ley provincial en 2010 ha quedado pendiente en la provincia producir intercambios fructíferos entre los diversos sectores sociales sobre las demandas no satisfechas en el terreno educativo. Pero es fundamental marcar la ausencia de reflexión sobre las regulaciones vigentes y la dimensión cuantitativa del apoyo que recibe la educación privada, sin revisar los pendientes en el caso del sistema educativo estatal. Se reconoce el importante esfuerzo presupuestario en la provincia –orientado como dijimos fundamentalmente a salarios–, la importancia del boleto educativo gratuito, y el relevante esfuerzo de inversión nacional en programas y proyectos pedagógicos que luego son implementados con sus particularidades en esta y en cada una de las provincias y la CABA.

Como se expresara al momento del debate de la ley de educación provincial, asistiríamos en Córdoba a un reforzamiento de “la privatización de la educación”, como hacia 2003 sostenía Myriam Feldfeber hablando de las tendencias a la desregulación y subsidiariedad estatal propias de los '90, que aún sobreviven. Desde entonces se profundizó la idea de buscar “alternativas” a la educación pública, centradas en algunos tópicos (entre los fundamentales, libre elección de escuelas, autonomía –reclamada tanto en el plano pedagógico, como de manejo de fondos–)

en un sistema seriamente impactado por la segmentación. Sin abonar la idea de promover una nueva ruptura entre educación privada y pública, en tiempos de extensión de la obligatoriedad hasta la finalización de la educación secundaria cobra sentido una ardua pelea contra la desigualdad y la fragmentación socio-educativa, sosteniendo políticas que se propongan –como dice Bottinelli– “...ir a contramano de las tendencias sociales desigualadoras. El mejoramiento de las diversas condiciones que hacen a la oferta estatal va en este último sentido. También el incremento del financiamiento educativo, en particular, cuando se priorizan los establecimientos del sector estatal”.

En la antípoda de las alternativas privatizadoras emergen también propuestas que ponen el acento en la participación de diversos sectores de la sociedad civil, que apuestan a ser reconocidos en sus particularidades, y reclaman, como es el caso del movimiento campesino, la articulación de esfuerzos que no nieguen su propia historia de derechos vulnerados. La misma Ley de Educación Nacional de 2006 fue sensible a su reconocimiento, en la distinción de instituciones de gestión estatal, privada, cooperativa y social, ampliación que la ley provincial no ha incorporado, por presiones corporativas.

Si bien no es el lugar para ingresar en la discusión sobre la distinción que habilitó la Ley Federal de Educación (1993) y que pervivió en la LEN de 2006 (la distinción entre los ámbitos público y privado en materia educativa limitada a un problema de gestión), necesitamos rediscutir el lugar de lo estatal como la instancia pública por antonomasia, aunque coexistente con instituciones o establecimientos educativos de gestión privada, cooperativa o social.

Decía Carli en 2003: “Es más urgente que nunca politizar el debate sobre la educación pública en el sentido de recordar que constituye el espacio privilegiado en el que transita el crecimiento de las nuevas generaciones, de destacar el papel de la educación pública en la sedimentación de un orden cultural futuro y de demandar el fortalecimiento del sector docente como actor social dada su responsabilidad social e institucional”.