



Fondos escolares

¿Quién paga la desidia del Estado?

Mendoza, Argentina
Junio de 2021

Lic. en Economía Paz, Belén

Lic. en Economía Iza, Mariana

Lic. en Economía Olmedo Sosa, Gabriel

Lic. en Sociología Breitman Pacheco, Lautaro

FONDOS ESCOLARES ¿QUIÉN PAGA LA DESIDIA DEL ESTADO?

Sobre el uso del lenguaje inclusivo en esta publicación:

El uso de un lenguaje que no discrimine y que permita visibilizar todas las identidades de género es una de las preocupaciones de quienes integramos este Centro de Investigaciones. En esta publicación se reconoce la influencia del lenguaje sobre las ideas, los sentimientos, los modos de pensar y los esquemas de valoración.

Introducción

Las escuelas, como toda institución por la cual transitan cientos de personas, en su día a día deben afrontar diversos tipos de gastos. Los mismos van desde la compra de tizas al arreglo de un techo. Algunos establecimientos educativos, por sus características específicas, también deben garantizar la alimentación o traslado de sus estudiantes. Ante esta situación es que nos preguntamos sobre los recursos para afrontar estas obligaciones.

Siendo la educación pública un derecho debería ser el Estado quien garantice la satisfacción de todas estas necesidades. Sin embargo, en la práctica vemos que el mantenimiento de las escuelas cuenta con una clara participación privada por parte de los trabajadores de la educación y las familias de los estudiantes. Son ellos quienes mediante asociaciones cooperadoras, rifas, vehículos personales y plata de sus bolsillos muchas veces terminan resolviendo estas problemáticas.

En el presente documento nos proponemos analizar los fondos que envía el Gobierno para, teóricamente, resolver las necesidades mencionadas. Comenzaremos con la evolución desde el 2010 a la fecha de los Fondos Abono, Inicio, Fijo, Combustible y Comedor. Luego, continuaremos con un breve análisis de lo ocurrido en el año 2020, cuando primó el formato educativo virtual, para después presentar el escenario en el que se encuentran las escuelas este año. Por último, concluiremos con un breve análisis del fondo creado por la nación para apoyar la prevención del coronavirus.

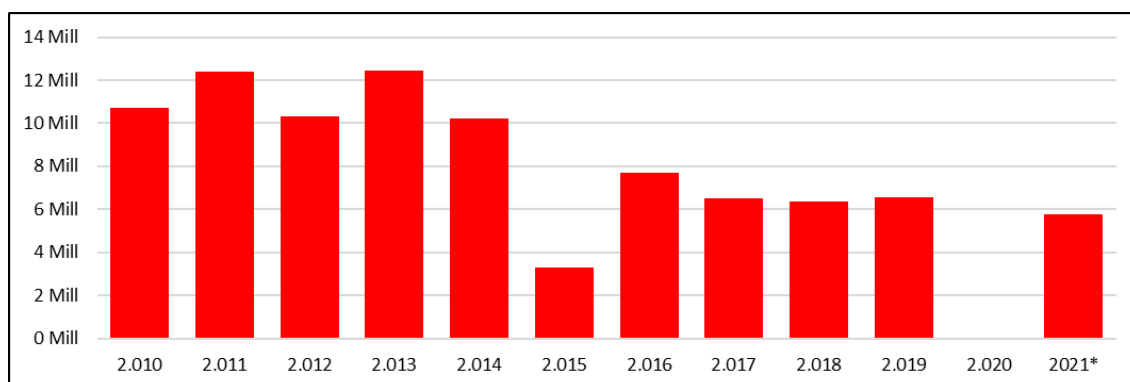
Fondos escolares en los últimos años

Fondo Abono

El primer fondo que nos proponemos analizar es el “Fondo Abono”. Como su nombre lo indica, este fondo está destinado a financiar el traslado de los estudiantes que no pueden pagar el medio boleto. Es

el único fondo escolar vigente que se creó antes del año 2013¹. Este subsidio se transfiere a las escuelas durante 8 meses del año, de marzo a junio y de agosto a noviembre. Como la capacidad de compra del fondo está íntimamente relacionada con el valor del transporte del colectivo, en el Gráfico 1 mostramos a cuantos pasajes estudiantiles² urbanos equivalen los fondos remitidos³. Podemos observar que **entre 2010 y 2014 el Fondo Abono alcanzaba para financiar 10 millones de pasajes por año**, alcanzando a superar los 12 millones en los años 2011 y 2013. Luego se produce una abrupta caída en el año 2015, mientras que **durante la gestión de Cambia Mendoza los fondos alcanzan para financiar alrededor de 6 millones de pasajes**. Durante el 2020, por implementarse el formato de educación virtual debido a la pandemia Covid-19, estos fondos no fueron transferidos a las escuelas.

Gráfico 1: Fondo abono provincial en millones de pasajes estudiantiles urbanos, 2010-2021



* Valor presupuestado.

Fuente: CIEC en base a pedido de información pública a la DGE y presupuesto 2021.

Fondo de Inicio

Este fondo se remite a las escuelas en el mes de febrero de cada año y tiene como destino tanto la compra de insumos de limpieza como pequeñas reparaciones de techos, vidrios, cerraduras, etc. En el pedido de información pública realizado a la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza (DGE) notamos que en ciertos años esta información no había sido incorporada. Es por ello que estas omisiones las completamos con lo manifestado en el portal oficial de la DGE. Para los años 2013, 2015 y 2017 no se encontraron datos al respecto. Lo que podemos observar es que este fondo también ha tenido una disminución de su poder adquisitivo. Si comparamos el valor del fondo 2021 con el del 2014, ambos expresados en pesos 2021⁴, podemos observar que **el dinero remitido este año permite comprar sólo dos de cada tres cosas que se podían comprar en el 2014** (ver Gráfico 2). A su

¹ Previo al año 2013 existían los fondos fijos de desinfección, carga de cedula escolar y doble escolaridad. A partir de ese año fueron convergiendo en un solo Fondo Fijo. Esta transformación fue acompañada con un importante incremento de los montos transferidos.

² Por pasaje estudiantil se debe entender la mitad del pasaje de línea, como es el caso de los abonos secundarios y terciarios, aunque en el nivel primario exista un descuento del 60%.

³ Si bien hay traslados escolares que se realizan por fuera de los colectivos de línea y que el boleto no es idéntico para todas las regiones y distancias de la provincia, transformar el monto del fondo en cantidades de pasajes estudiantiles urbanos nos permite tener una dimensión de lo que se puede comprar con dicho fondo en cada momento.

⁴ A los fines de hacer comparable los montos, se le aplicó la inflación acumulada desde el año en cuestión hasta el 2021.

vez, la mitad del fondo 2021 debe estar destinado a la compra de insumos para prevención del Covid-19, tales como alcohol en gel, tapabocas, termómetro, etc.

Fondo Fijo

Este fondo debe ser utilizado para la compra de bienes y servicios necesarios en la cotidianidad escolar tales como tizas, fotocopias, artículos de limpieza, etc. Se reciben de forma mensual entre marzo y diciembre, siendo el dinero remitido en los meses de julio y diciembre la mitad que la del resto del año. Desde noviembre del 2014 hasta septiembre del 2015 el envío de estos fondos estuvo descontinuado, tal es así que solamente se remitieron en los meses de junio y agosto. Sin embargo, en el Gráfico 2 podemos observar que el valor de lo enviado en el 2015 es superior a lo que se pretende enviar este año. Esto es así porque, si bien durante el 2015 solo se mandaron 4 cuotas de las 9 anuales (contando julio y diciembre como media cuota) el valor del fondo ha quedado muy rezagado respecto a los incrementos inflacionarios. **Entre 2015 y 2021 los precios se han multiplicado por 7, mientras que los montos del Fondo Fijo solamente se han triplicado.** Por lo tanto, si bien se recuperó la periodicidad del fondo, no podemos decir lo mismo de su capacidad de compra. En el año 2020 solamente se enviaron 3 cuotas.

Fondo Comedor:

Este fondo está destinado específicamente a las escuelas donde los estudiantes almuerzan, tales como las escuelas albergues, y está destinado no sólo a la compra de los alimentos en sí sino también a los gastos en utensilios de cocina en general y elementos para el mantenimiento del comedor. Se transfiere de marzo a diciembre, con la particularidad de que en el último mes del año se envía la mitad de lo remitido en los otros meses. En el Gráfico 2 podemos observar cómo, **en pesos 2021, el valor de lo transferido durante 2013 y 2016 se mantuvo por encima de los \$ 100 millones, a partir del año 2017 comenzó a bajar su valor hasta redondear los \$ 50 millones de los años 2020/2021.**

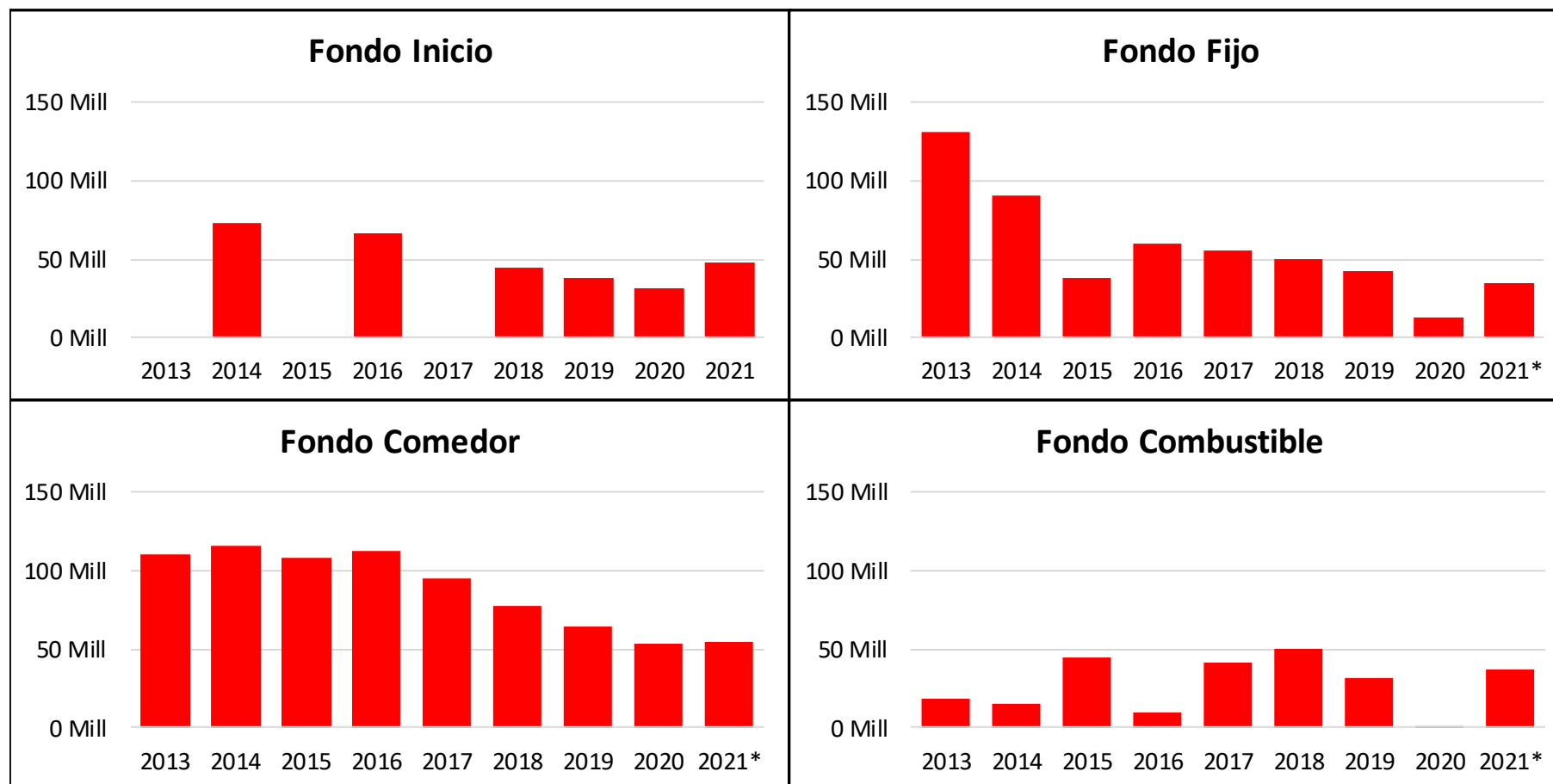
Fondo Combustible

Este fondo tiene como destino exclusivo la reparación de los sistemas de calefacción de las escuelas. Cómo puede verse en el Gráfico 2 es el más volátil de todos y durante el 2020 prácticamente no se utilizó.

Al analizar la evolución **entre 2014 y 2021** de los 5 fondos escolares mencionados, vemos que **las escuelas han sufrido un ajuste global del 40% en los recursos para afrontar sus necesidades cotidianas.** A su vez, es importante hacer una mención especial a lo ocurrido durante el año pasado. Además de negarse a dar aumentos salariales, el Gobierno aprovechó la modalidad educativa virtual para desentenderse del envío de los Fondos Abono, Fijo y Combustible. Este “ahorro” podría haber sido utilizado para compras de equipamientos informáticos o servicios de internet, insumos necesarios para esta nueva modalidad. Sin embargo, nada de eso ocurrió. Si comparamos el presupuesto en “Bienes Corrientes” de la DGE (donde se asientan las partidas destinadas a Fondo Fijo, Fondo Combustible y a la compra de gas propano) con lo que efectivamente se devengó, nos encontramos con que el año pasado hubo una subejecución de \$133,5 millones. Más alarmante aún es

la situación de “Transferencias” de la DGE (donde se asientan las partidas destinadas a Fondo Abono, Fondo Comedor y meriendas), cuya subejecución alcanzó los \$478 millones. En otras palabras, **Cambia Mendoza decidió “ahorrarse” durante el 2020 \$610 millones en educación**, monto que podría haber significado la compra de más de 13.500 computadoras o más de 300 mil servicios mensuales de wi fi.

Gráfico 2: Fondos escolares provinciales en millones de pesos 2021.



* Valor presupuestado.

Fuente: CIEC en base a pedido de información pública a la DGE y presupuesto 2021.

Situación 2021

Es ampliamente conocida la disputa existente entre el gobierno provincial y los trabajadores de la educación sobre el sistema de clases para este 2021. Los trabajadores, en sintonía con las recomendaciones de especialistas en epidemiología y acorde a la experiencia de otros países donde la segunda ola de COVID llegó antes que a Argentina, sostienen que las clases deben continuar de manera virtual durante periodos de alerta epidemiológica para evitar la propagación del virus. Por su parte, desde el ejecutivo se han empeñado con hacer la mímica de una presencialidad que en los hechos tampoco es tal (baste mencionar las burbujas que deben recurrir alternadamente, como así mismo los constantes cierres de las mismas ante los cada vez más frecuentes casos de contagio).

Asimismo, vimos en el apartado anterior que las escuelas vienen sufriendo un recorte sistemático en los últimos años y que en 2020 hubo una subejecución de estos mermados fondos. Así, los problemas de abastecimiento de insumos corrientes que se acarreaban de años previos empeoraron aún más desde el inicio de la pandemia. Incluso el año pasado muchas escuelas sufrieron numerosos casos de hurtos y vandalizaciones. Desde el relato gubernamental, que puede verse tanto en los fundamentos de la normativa que establece la presencialidad como en numerosos discursos públicos de altos funcionarios, se asegura que en las escuelas se cumple con todos los protocolos para evitar contagios (distanciamiento entre personas, utilización permanente de barbijos y/o elementos de protección, higienización frecuente de manos, aireación permanente de los espacios cerrados). Ahora bien, ¿qué recursos se han destinado a tal fin? ¿El gobierno se ha preocupado realmente en financiar lo que dice? Para responder a estos interrogantes analizaremos cuáles han sido las partidas destinadas al sostenimiento de las escuelas en este año 2021 tan particular.

Fondo Abono

Este fondo ha sido depositado a 914 escuelas de la provincia. Según lo informado por la DGE al mes de mayo solamente se había transferido la cuota de marzo. A su vez, el 92% de estas escuelas⁵ recibieron menos de \$20.000 de cuota. Continuando con la comparación realizada previamente, en promedio la plata transferida alcanza a cubrir el traslado mensual de 13 estudiantes por establecimiento⁶. Este bajo nivel de cobertura nos puede llevar a pensar que el Gobierno se olvida que 6 de cada 10 niños es pobre en nuestra provincia.

Fondo Inicio

Esta partida fue anunciada entre bombos y platillos por el gobierno educativo provincial, vanagloriándose de haber duplicado lo destinado en 2020. Así, el presupuesto para apuntalar el inicio de clases este año pasó a ser de poco más de \$47 millones versus los \$23 millones del año pasado. Si bien suena muy alentador, este monto representa alrededor de \$30.000 por escuela y \$135 por

⁵ Recordemos que hay pocas escuelas que deben garantizar el transporte por fuera de las líneas de colectivo y, por ende, se les transfiere mucho más dinero. En marzo hubo 15 escuelas que recibieron más de \$50.000 de cuota.

⁶ Contemplamos el costo del abono de corta distancia en el Gran Mendoza.

estudiante si consideramos la matrícula de estudiantes de gestión estatal de nivel no superior (o sea, inicial, primario y secundario).

Fondo fijo

Hasta mediados de mayo se habían depositado tres cuotas en las escuelas, una en marzo, otra en abril y otra en mayo; estas últimas dos fueron en promedio un 21% mayor a la primera. Se recibieron alrededor de \$2.400 por cuota por establecimiento. Con esa cantidad de dinero el gobierno pretende que las escuelas afronten la compra de todos los insumos que “garantizan” cumplir los protocolos por COVID (barbijos, alcohol en gel, lavandina, jabón, pañuelos y servilletas descartables, etc) por mes, como así también los insumos para su normal funcionamiento (librería, otros artículos de limpieza, arreglos menores, desinfecciones del establecimiento, fletes, etc). Asimismo, cabe destacar que el 40% de los establecimientos recibieron sólo \$1.675 por mes en este concepto, el promedio se eleva hacia arriba por el 3% de los establecimientos que recibieron más de \$5.000.

Fondo comedor

Vimos que otra importante partida son las destinadas a la alimentación en las escuelas que brindan este servicio, especialmente aquellas donde parte de la comunidad educativa reside durante el dictado de clases. El monto mensual total transferido es de \$5,7 millones y se otorga a 56 escuelas en la provincia.

Para dimensionar estos montos podemos tomar el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) para un niño de entre 7 y 9 años calculado por la Dirección de Estadística e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza (DEIE) que fue de \$5.324 en abril y compararlo con el presupuesto destinado por estudiante. Por ejemplo, a la escuela Rubén Darío de La Paz le han transferido mensualmente \$353.870, y tiene una matrícula de 31 niños internos que viven en la institución de lunes a viernes y 139 que van todos los días y se alimentan allí. Si comparamos la cantidad de comidas que tienen los chiques con los valores de la CBA vemos que en realidad le haría falta para enfrentar esta obligación \$431.600⁷. Asimismo, la resolución de la DGE n° 392 (la que regula para qué debe destinarse cada fondo) establece que de este dinero debería mantenerse el comedor y los utensilios de cocina, cosa para la que claramente no alcanza. Por otro lado, cabría esperar una actualización de los montos destinados a alimentación mensual toda vez que la CBA aumenta abruptamente mes a mes producto de los elevados niveles de inflación.

Fondo Combustible

Este año el Fondo Combustible toma una especial relevancia, ya que (como se explicó en el apartado anterior) es el destinado a calefacción en los establecimientos y el protocolo COVID-19 imposibilita la permanencia en lugares cerrados sin ventilación cruzada. Hasta la fecha el grueso de este

⁷ Para este cálculo consideramos equivalente el valor del desayuno, la colación de media mañana y la merienda con el valor de un almuerzo o una cena. Así, obtuvimos que por día habría tres comidas, lo que se traduce en 90 comidas al mes. Dividimos el valor de la CBA para niños de entre 7 y 9 años por 90 y multiplicamos por la cantidad de comidas que afrontan los niños en la institución según su tipo de estancia en la misma (si viven de lunes a viernes o si sólo van todos los días de lunes a viernes).

financiamiento consistió en un depósito por única vez de \$5.000, realizado en el mes de mayo. Esto quiere decir que las unidades educativas debían afrontar la puesta a punto de sus sistemas de calefacción, tras un año de abandono, con este magro monto. Si tenemos en cuenta que un gasista matriculado cobra alrededor de \$2.000-\$2.500 por la limpieza de un calefactor, las escuelas sólo podrían acondicionar dos estufas con este fondo (y rogar que no haya desperfectos mayores que impliquen mayores gastos). Sólo algunas escuelas recibieron un refuerzo en este concepto, donde 10 establecimientos recibieron más de \$20.000 y el monto máximo fue de \$76.800.

Fondo escuelas de Temporada/Mendoza Educa

Otro importante fondo para el financiamiento de las escuelas en este 2021 es el proveniente del programa Mendoza Educa. Hasta mediados de mayo solo se ha transferido la primera de las 4 cuotas (\$16,2 millones) presupuestadas para este año (\$65 millones). 1.405 escuelas recibieron este fondo en abril, siendo 37 de ellas de gestión privada. A las escuelas de gestión estatal se les transfirieron entre \$2.250 y \$27.500, promediando \$11.523 por establecimiento. A las de gestión privada se les transfirieron \$10.000, con las excepciones de las escuelas P176 Santo Tomás Moro de Gral Alvear y P178 Santa Teresita del Niño Jesús de San Rafael, que les transfirieron \$20.000.

El programa Mendoza Educa está enfocado en alcanzar objetivos educativos específicos, en reforzar pedagógicamente ciertos aspectos de la educación en las escuelas. Con ello, no son recursos destinados estrictamente al funcionamiento operativo o a las condiciones edilicias como el resto de los que venimos analizando hasta aquí.

Fondo Escolar para Apoyar la Prevención del Coronavirus.

En el marco de la emergencia sanitaria el Gobierno nacional creó un programa denominado **Fondo Escolar para Apoyar la Prevención del Coronavirus**. El mismo consiste en transferencias financieras a las escuelas para adquirir materiales y elementos necesarios para la prevención del Covid-19.

Este fondo escolar depende de varias líneas de financiamiento y abarca a todas las escuelas de gestión estatal del país. Las escuelas desde el nivel inicial hasta el secundario, que no sean rurales ni técnicas, serán financiadas a través del Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU IV) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las escuelas rurales recibirán los recursos a través del Proyecto de Mejoramiento de Educación Rural (PROMER II) del Banco Mundial y las Escuelas Técnicas serán financiadas a través del Tesoro Nacional.

Una parte del dinero enviado tiene como destino la **compra de insumos para prevenir el Covid-19**. El aporte por escuela será determinado por la cantidad de estudiantes, a través de un mecanismo en el cual las escuelas de menor matrícula contarán con mayores recursos per cápita. Este razonamiento se encuentra fundado en que generalmente los establecimientos menos poblados son los que se encuentran alejados de los centros urbanos y por ende enfrentan mayores dificultades para acceder a los insumos, como también en que las escuelas con mayor matrícula pueden aprovechar su escala para obtener mejores precios. En el instructivo de transferencias de fondos el Gobierno nacional indica que “Las escuelas recibirán este aporte por única vez para la prevención a la enfermedad, especialmente

para su reapertura” y que “se podrá realizar un nuevo aporte, en caso de existir los recursos disponibles y en situaciones excepcionales, según la evolución de la actual situación de emergencia y las necesidades debidamente fundamentadas por las Jurisdicciones”. Los montos asignados según la matrícula son:

Tabla 1: Fondo Escolar para Apoyar la Prevención del Coronavirus por escuela según matrícula.

Matrícula por escuela	Fondo
50 estudiantes o menos	\$ 10.000
51 a 150 estudiantes	\$ 15.000
151 a 300 estudiantes	\$ 20.000
301 a 450 estudiantes	\$ 30.000
451 a 600 estudiantes	\$ 40.000
600 o más estudiantes	\$ 50.000

Fuente: instructivo de transferencia de fondos (COVID-19/EDU).

Este fondo también cuenta con otras dos líneas de financiamiento. Una para **obras de acceso al agua apta para el consumo** (tanque instalación de bomba, cisterna, entre otros) y otra para **refacciones y reparaciones menores** (incluye adquisición de artefactos y equipamientos). Ambas líneas tienen un presupuesto máximo de \$400.000 por escuela.

Sin embargo, al momento de querer analizar los ritmos de ejecución de los programas mencionados en el portal de Presupuesto Abierto Nacional, nos encontramos con que solamente está detallada el programa PROMEDU Volver a la Escuela COVID – 19. Dicha partida, que como mencionamos anteriormente abarca a la mayoría de las escuelas, reserva \$20 millones para la provincia de Mendoza y, hasta la fecha, no ha sido utilizada. Habiendo transcurrido tres meses desde el inicio de clases en nuestra provincia, un fondo pensado para la reapertura escolar sigue sin llegar a la comunidad educativa que tanto lo necesita. Este nivel de rezago volvió ineficaz una política pública que debía ser preventiva. Ante esta situación, una vez más son los trabajadores de la educación y las familias quienes deben responder ante la desidia del Estado.