

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Y ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**Religión y transferencia del gasto educativo en las provincias argentinas
(1999-2010)**

Tesis para optar por el título de Magíster en Ciencia Política

Directora: Catalina Smulovitz

Director externo: Juan Esquivel

Alumna: María Sol Prieto

2016

**Religión y transferencia del gasto educativo en las provincias argentinas
(1999-2010)**

Agradecimientos	3
Resumen	6
1. Introducción	7
1.1. <i>Provincialización de la educación y crecimiento de la educación privada</i>	8
1.2. <i>Variación interprovincial en el porcentaje del gasto educativo transferido a la educación privada</i>	12
1.3. <i>Tratamiento del problema por parte de la literatura</i>	14
1.4. <i>Organización de la tesis</i>	15
2. Revisión de literatura relevante	15
2.1. <i>Literatura centrada en el peso del actor confesional</i>	16
2.2. <i>Literatura centrada en la incidencia de las instituciones</i>	20
2.3. <i>Literatura centrada en la influencia del catolicismo en la política</i>	22
2.4. <i>Literatura que combina peso del actor confesional e incidencia de las instituciones</i> ..	23
2.5. <i>Literatura que combina las tres explicaciones</i>	25
3. Marco conceptual e hipótesis de trabajo	30
3.1. <i>Peso del actor confesional. Hipótesis 1</i>	30
3.2. <i>Incidencia de las instituciones. Hipótesis 2</i>	31
3.3. <i>Influencia del catolicismo en la política. Hipótesis 3</i>	34
3.4. <i>Peso del actor confesional e incidencia de las instituciones. Hipótesis 4</i>	36
3.5. <i>Peso del actor confesional, incidencia de las instituciones e influencia del catolicismo en la política. Hipótesis 5</i>	37
4. Metodología, variables y operacionalización	38
4.1 <i>Variable dependiente</i>	39
4.2. <i>Variables independientes</i>	41
4.2.1. <i>Peso del actor confesional</i>	41
4.2.2. <i>Ventajas institucionales comparativas</i>	43
4.2.3. <i>Influencia del catolicismo en la política</i>	47
5. Análisis empírico	58
5.1. <i>Peso del actor confesional (hipótesis 1)</i>	58
5.2. <i>Incidencia de las instituciones (hipótesis 2)</i>	64
5.3. <i>Influencia del catolicismo en la política (hipótesis 3)</i>	68
5.4. <i>Peso del actor confesional e incidencia de las instituciones (hipótesis 4)</i>	75
5.5. <i>Peso del actor confesional, incidencia de las instituciones e influencia del catolicismo (hipótesis 5)</i>	77
6. Discusión y recapitulación	81
7. Bibliografía	87

Agradecimientos

Esta tesis existe principalmente por cuatro motivos. En primer lugar, porque Juan Cruz Esquivel y Catalina Smulovitz aceptaron de muy buen grado dirigirme y se entusiasmaron con temas (Catalina) y metodologías y paradigmas (Juan) que habitualmente no tratan. Esto solamente es posible en personas inquietas intelectualmente que viven para pensar científicamente la sociedad y la política. Ambos realizaron comentarios muy agudos y correcciones muy atinadas a este trabajo que me hicieron sentir segura. Tuve mucha suerte de encontrármelos a ambos y que aceptaran ser mis directores.

En segundo lugar, la presente tesis existe porque Fortunato Mallimaci y Verónica Giménez Béliveau, como docentes excelentes y comprometidos en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, me mostraron que sin estudiar el catolicismo argentino no se pueden comprender la historia, la política y la sociedad argentinas. A ambos les debo, además, el haberme seleccionado como becaria del PICT “Religión, sexualidades, educación y asistencia social. Alcances e influencias de las religiones en las 24 jurisdicciones de la Argentina contemporánea”, aunque no me conocían. También les voy a estar agradecida siempre porque en el Seminario Sociedad y Religión ampliaron mis inquietudes y me abrieron la puerta a la docencia.

En tercer lugar, esta tesis existe porque muchísimos profesores respetaron mis inquietudes y mi agenda y, a través de sus clases y fundamentalmente los trabajos finales, me permitieron afinar más y más el trabajo de investigación.

Con Carlos Gervasoni, en Estadística I, aprendí a leer y correr regresiones y así pude empezar a ensayar el presente trabajo. Además, cuando me acerqué a comentarle sobre el tema que me interesaba estudiar me prestó el libro “Religion and the State: A World Survey of Government Involvement in Religion”, de Jonathan Fox, en el que, si bien desde otra perspectiva, pude acercarme a una propuesta de cuantitivar las relaciones entre Iglesias y Estados. Pero el aporte más importante de Gervasoni fue hacerme notar, a lo largo del Taller de Tesis, que mi trabajo no apuntaba a una tipología causal sino a dos variables dependientes separadas. El golpe fue duro porque yo quería hacer una tipología causal, pero Gervasoni tenía razón: eran dos variables dependientes separadas. Aclarar esto fue crucial para la presente tesis, en la que seleccioné solo una de ellas.

El profesor Germán Lodola también colaboró con la presente tesis en tres sentidos. Primero, como profesor en Estadística II, Lodola me permitió indagar en la influencia del islam sobre las libertades civiles para el trabajo sobre interacciones. Segundo, nos enseñó a hacer e interpretar regresiones multivariadas para series de tiempo con efectos fijos y aleatorios. Si no nos enseñaba esta técnica, seguramente esta tesis iba a utilizar una técnica equivocada. Tercero, como director de la Maestría siempre estuvo atento tanto al desarrollo de mi cursada como la de mis compañeros teniendo en cuenta nuestras situaciones particulares. “¿Quién puede ser mi tutor?”, “¿Cómo hago para recibirme este año?”, “¿Tengo que recurrir si me atrasé con el trabajo final?”, “¿Dónde se puede publicar esto?”, todas estas preguntas siempre encontraron en Germán un oído atento y dispuesto a pesar de que muchas veces se tratara de preguntas algo escolares formuladas por adultos graduados.

Con Javier Zelaznik, en Diseño de Investigación, se me ocurrió la posibilidad de pensar un índice y abordar el tema que me interesaba, educación y religión, de manera cuantitativa. Más tarde, con Zelaznik pude nuevamente ampliar mis conocimientos sobre el catolicismo en la Argentina cuando en la materia Partidos Políticos y Comportamiento Electoral, pude hacer como trabajo final una monografía sobre el desempeño de los partidos católicos en Argentina.

Con Diego Finchelstein, en Economía Política, leí sobre variedades del capitalismo y estudié la definición olsoniana de acción colectiva. A partir de este trabajo creé el índice de ventajas institucionales comparativas que es utilizado en la presente tesis y también seleccioné como indicador del peso relativo del actor confesional uno similar al presentado aquí. De este modo, en el primer trimestre de la maestría ya se iba dibujando, a grandes rasgos, la futura tesis de maestría.

Con Carlos Freytes, en Método Comparado, pude construir buena parte del entorno conceptual de la tesis, sobre todo en lo que se refiere a la cuestión de la laicidad, gracias a sus muy atinados ejercicios. También, gracias a esta materia pude seleccionar los cuatro casos que estoy estudiando para mi tesis de doctorado. Tanto la selección de casos como la posibilidad de combinar una estrategia metodológica cuantitativa con una comparada fueron cruciales para mi trabajo de investigación posterior. Ambas cuestiones se las debo a esta asignatura.

El profesor Gerardo Scherlis también respetó mis intereses dado que para su materia, Política Europea Contemporánea, pude hacer como trabajo final un estudio comparado de distintos países de la ex URSS en el cual tuve la oportunidad de cruzar

las categorías e hipótesis de Levitsky sobre autoritarismo competitivo con la literatura sobre laicidad de Micheline Milot en la que ya venía indagando.

Con la profesora Ana María Mustapic, de la materia Política Legislativa, pude interiorizarme con el proceso de discusión a nivel público de las leyes de educación de las cuatro provincias que pude seleccionar gracias a lo que aprendí con Freytes en Método Comparado.

Con el profesor Enrique Peruzzotti, en Movimientos Sociales y Grupos de Interés, pude estudiar cómo la Iglesia, a partir de sus diócesis y los vínculos que estas desarrollan con los gobiernos provinciales, influyó en los resultados legislativos de estas cuatro provincias que trabajé para la monografía final de la profesora Mustapic.

El profesor Joge Battaglino también contempló mis intereses particulares en la materia Tópicos de Política Exterior y Seguridad en América Latina, en la cual pude trabajar el caso del obispo Baseotto durante el kirchnerismo aplicando la teoría sobre control civil objetivo de las Fuerzas Armadas y combinándola con la noción de matriz común de militarización y catolización de la sociedad, proveniente de los estudios del catolicismo en Argentina.

Por último, el cuarto motivo por el cual esta tesis existe son las personas que sin mediaciones académicas y sin esperar nada a cambio me ayudaron a completar el trabajo. Emilia Simison me ayudó a correr las regresiones una tarde calurosa en su casa. Federico Moughty me ayudó con las ponderaciones del índice. Natalia Rosa me ayudó mucho con el relevamiento de las prácticas informales de los obispos. Camila Perochena y Santiago Cunial me dijeron “mandá eso ya, no seas miedosa” cuando no podía soltar el borrador. Lo mismo mi papá, Daniel. Mi mamá, Marta, que es una mamá todo terreno, me leyó la tesis entera y me hizo comentarios muy atinados, al igual que mi novio, Pacho. Mi hermana, mi primo, mis compañeros del área de Sociedad, Cultura y Religión del CEIL, mis amigos de USINA, mis amigas de la facultad, todos los que estuvieron alrededor mío me apoyaron y me tuvieron paciencia.

Todas las tesis son un trabajo colectivo pero esta tesis en particular surgió casi completamente de mis interacciones con otras personas: directores, profesores, amigos, compañeros, familiares. Los aciertos son todos suyos, los errores van por cuenta mía.

Resumen

El objetivo de esta tesis es analizar la influencia de la religión sobre la distribución del gasto educativo entre el sector de gestión estatal y el de gestión privada en las provincias argentinas. En particular, el trabajo analiza en qué medida los actores, las instituciones y la cultura política inciden en el porcentaje de gasto que los sistemas educativos provinciales transfieren a las escuelas de gestión privada en el período 1999-2010.

El estudio sistemático de la literatura referida al problema de investigación arroja tres cuestiones. Por un lado, el período 1999-2010 es caracterizado como una etapa de descentralización del gobierno de la educación y crecimiento de la educación privada. Por otro lado, la relación entre la Iglesia y el Estado es destacada como un componente central en el estudio de la educación en la Argentina. En tercer lugar, existe en los estudios referidos a este tema una hipótesis recurrente, aunque no testeada sistemáticamente, de que el catolicismo está relacionado con esta tendencia descentralizadora y de crecimiento de la educación privada. Sin embargo, hasta ahora no se han detectado trabajos que reúnan y sistematicen las respuestas al interrogante de esta tesis de una manera replicable.

La pregunta acerca de la relación entre la religión y la distribución del gasto educativo se estructura en función de tres ejes de explicaciones centrados en: a) la fortaleza de los actores; b) el peso de las instituciones c) la influencia del catolicismo en la política. Para responder al interrogante acerca de cómo inciden estos factores, se observan y contrastan hipótesis provenientes de estas tres perspectivas a partir de una estrategia cuantitativa con técnica de regresión multivariada con errores estándar corregidos por panel (PCSE).

Religión y transferencia del gasto educativo en las provincias argentinas (1999-2010)

1. Introducción

La pregunta central que guía el presente estudio puede formularse de la siguiente manera: ¿cómo incide la religión en la proporción del gasto que los sistemas educativos provinciales transfieren a las escuelas de gestión privada¹?

La literatura existente sobre el tema ofrece tres argumentos principales: a) a través del peso de los colegios católicos en los sistemas educativos provinciales; b) a través de las instituciones provinciales mismas; c) a través de la influencia de la religión en la política, que favorece el financiamiento del sector privado.

A la luz de estas tres explicaciones posibles, el interrogante central de esta tesis puede reformularse del siguiente modo: ¿en qué medida el peso del actor confesional (en especial, católico), las instituciones presentes en cada provincia y el *modus vivendi* entre el catolicismo y la política inciden en el porcentaje del gasto que los sistemas educativos provinciales transfieren a las escuelas de gestión privada?

Para responder a esta pregunta, se dimensiona en qué medida los actores, las instituciones y la cultura política influyeron en el porcentaje de gasto que los sistemas educativos provinciales transfirieron a las escuelas de gestión privada en las provincias argentinas en el período 1999-2010. Este lapso de tiempo fue seleccionado debido al contexto de provincialización de la educación abierto a partir de la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las Provincias (N° 24.049/91) y la Ley Federal de Educación (N° 24.195/93). Los datos disponibles más antiguos, sistematizados por organismos públicos, son de 1999.

Para comprender la incidencia de cada uno de los factores mencionados, se recurrió a una estrategia cuantitativa basada en una técnica de regresión multivariada con errores estándar corregidos por panel (PCSE). Los datos se construyeron a partir de fuentes secundarias como la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) y la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo (CGECSE). Además, se construyeron dos índices a partir de documentos

¹ En la tesis se utilizan indistintamente los términos “sector privado”, “sector de gestión privada”, “subsistema de gestión privada” y “educación privada” en referencia al gobierno de las escuelas de gestión privada.

tales como las legislaciones provinciales sobre educación, trabajo, salud, sexualidad y otros temas, las Constituciones provinciales, y los diarios nacionales y provinciales.

La pregunta de esta tesis resulta relevante por tres motivos: la provincialización de la educación, y el incremento de la matrícula, la oferta y las subvenciones a la educación privada durante el período estudiado; el elevado nivel de variación interprovincial del porcentaje del gasto educativo transferido a los establecimientos privados; y el modo en el cual este fenómeno fue estudiado habitualmente por la literatura. Cada una de estas cuestiones es tratada a continuación.

1.1. Provincialización de la educación y crecimiento de la educación privada

Existe un gran consenso en la literatura respecto a que la provincialización del gobierno de la educación y el crecimiento del sector privado son dos marcas del período abierto a partir de la sanción de la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las Provincias y la Ley Federal de Educación.

La Ley Federal de 1993, con la última transferencia de establecimientos, culminó un proceso de provincialización de la educación iniciado durante el gobierno de Arturo Frondizi, cuando el Estado nacional acordó transferirles a once provincias las escuelas primarias que estaban bajo su jurisdicción. El convenio, en aquel entonces, solamente se concretó en la provincia de Santa Cruz. El golpe de Estado de 1962 interrumpió este proceso, reanudado en 1968 bajo el gobierno militar de Juan Carlos Onganía, que autorizó la transferencia de escuelas a todas las provincias (Ley N° 17.878). Sin embargo, solamente en Río Negro se transfirieron las escuelas primarias, las secundarias y las privadas. Estas últimas pasaron a ser supervisadas por la provincia (ya no por la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada). La Ley N° 18.586 de 1970 prescribió la descentralización de organismos y funciones nacionales hacia las provincias que llegaron a acuerdos con el Estado en ese sentido, pero careció de efecto dado que no se firmó ningún convenio. En 1972 se creó un Consejo Federal de Educación con el objetivo de que las provincias formaran parte del diseño de las políticas educativas, pero este Consejo no tuvo un nivel significativo de actividad.

En 1978 se llevó adelante la primera descentralización educativa de importancia, al transferirse casi todas las escuelas primarias a las provincias y, junto con ellas, la matrícula, la administración, la supervisión y el plantel docente de cada provincia. De ese modo, las escuelas de gestión nacional pasaron de representar el 40,5% al 19,3%. Los alumnos que dependían del Estado nacional pasaron de representar el 32,8% a

apenas el 4%. El porcentaje de docentes nacionales bajó de 35,6% a 5,7%. Y el gasto nacional en educación primaria bajó del 36,4% al 6,7% (Repetto et al., 2001).

En diciembre de 1991, la Ley 24.049, conocida como Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las Provincias, traspasó las escuelas medias de la administración nacional a las provincias. Al igual que lo sucedido en 1978 con las escuelas primarias, luego de la promulgación de esta ley disminuyó el porcentaje de escuelas secundarias en manos del Estado nacional (del 46,5% al 0,8%), el porcentaje de alumnos en escuelas secundarias nacionales (del 62,5% al 1,2%) y el gasto público en educación secundaria (de 42,4% a 25,2%).

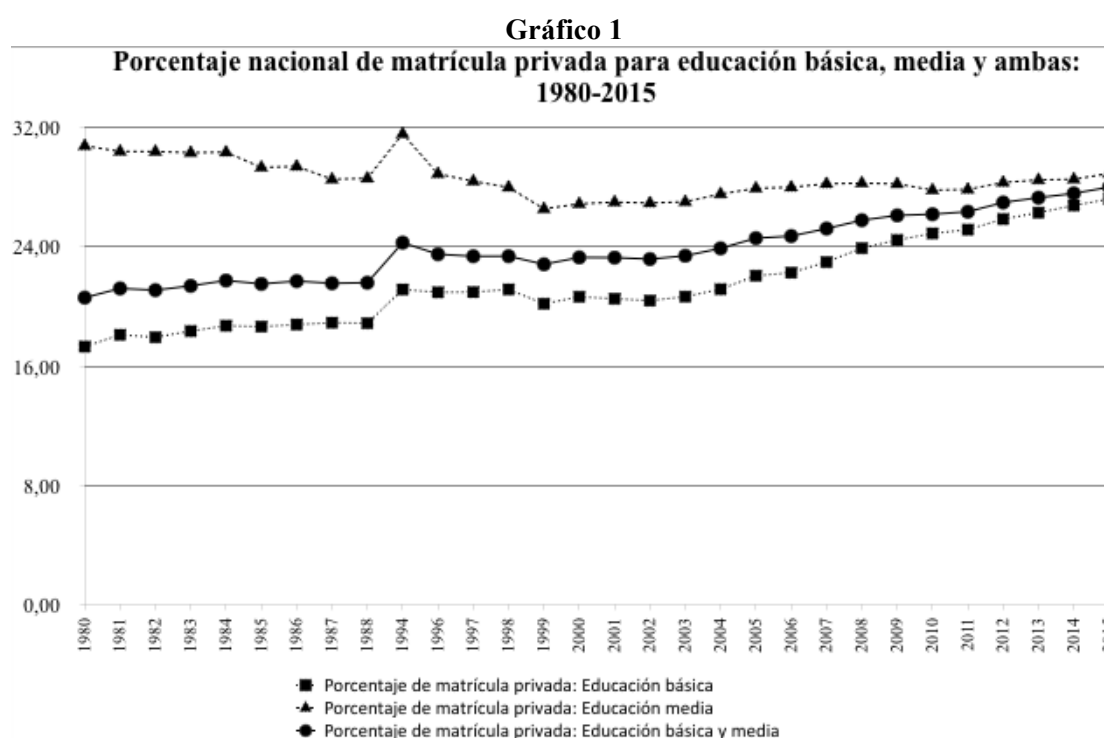
La Ley de Transferencia y la Ley Federal de Educación, las dos leyes principales en la llamada “reforma educativa”, también descentralizaron explícitamente los aspectos curriculares de la gestión educativa, lo cual no había ocurrido con ningún intento descentralizador anterior. Como producto de todo este proceso, el cuadro institucional pasó a caracterizarse por un elevado grado de provincialización: alrededor del 80% de las decisiones en materia educativa quedaron en manos de los gobiernos provinciales (Narodowski y Andrada, 2000; Rivas, 2009). Por ello, algunos autores (Llach, 1999; Morduchowicz, 2009; Gvartz, 2008) se refieren a este largo proceso como de “provincialización”, diferenciándolo de otros tipos de descentralizaciones (a escala municipal o comunitaria, por ejemplo). En consecuencia, las provincias son un ámbito privilegiado para analizar las políticas públicas educativas desde la sanción de la Ley de Transferencia; el período iniciado en 1994, con la implementación de este nuevo sistema, resulta especialmente provechoso para estudiar el tema.

En el largo proceso iniciado a fines de los años cincuenta, el sector privado creció cuantitativa y organizativamente hasta convertirse en un verdadero subsistema (Perazza y Suárez, 2011). Este crecimiento puede observarse a través de tres grandes incrementos: matrícula, oferta y subvenciones estatales destinadas a cubrir el salario de los docentes privados.

Los datos más antiguos relevados acerca del comportamiento de la educación privada están agregados a nivel nacional. La comparación de los mismos con los últimos datos disponibles resulta ilustrativa: la matrícula en la educación privada pasó de representar el 17,4% en 1962 (Bravo, 1984) al 27,96% en 2015 (DiNIECE, 2016); los establecimientos pasaron de representar el 18% en 1962 (Bravo, 1984) al 21,14%

en 2015 (DiNIECE, 2016); y los subsidios al sector privado pasaron de comprometer el 6% en 1962 (Bravo, 1984) al 12,3% en 2014 (CGECSE, 2015).

Los datos sobre la distribución de la matrícula correspondientes al período 1980-2015 (proporcionados por la DiNIECE) confirman esta tendencia en general, aunque hay un detalle al que vale la pena prestar atención: el crecimiento de la matrícula privada implicó, sobre todo, un incremento en la proporción de alumnos en el nivel primario que no se tradujo en un aumento en el nivel medio. La matrícula privada primaria como porcentaje de la matrícula de educación primaria total (ver Gráfico 1) presenta un claro ascenso: de 17,5% en 1980 a 27,17% en 2015. En tanto, la curva de la educación secundaria muestra un descenso seguido de un estancamiento: de prácticamente el 31% al 28,87% en el período 1980-2015. De todos modos, el mayor peso relativo de la educación primaria privada hace que la tendencia general de la educación privada sea ascendente para todo el período.

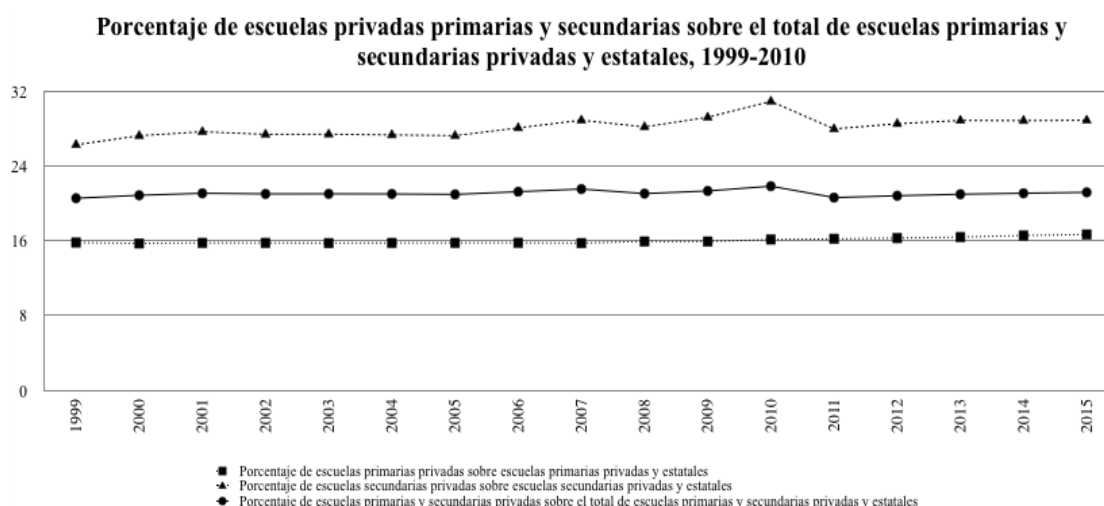


Los datos disponibles para estudiar el porcentaje de las escuelas privadas sobre el total de escuelas abarcan un período más acotado, que va de 1999 a 2015 (Gráfico 2). La tendencia también es creciente, leve pero sostenida, a lo largo de todo este lapso de tiempo. El porcentaje de escuelas secundarias privadas sobre el total de escuelas secundarias en 1999 fue de 26,22%; en 2015, 28,84%. El ritmo de crecimiento de las

escuelas primarias privadas, en cambio, fue inferior: pasó de 15,78% a 16,73% en el período 1999-2015. Como consecuencia de estas dos tendencias, el porcentaje de escuelas primarias y secundarias privadas sobre el total de escuelas creció a un ritmo no muy acelerado pero constante. En 1999, las escuelas privadas representaban el 20,5% del total de escuelas; en 2015, 21,14%.

A la luz de los datos sobre matrícula y cantidad de escuelas, es posible afirmar que la educación privada creció en el período de análisis, aunque no lo hizo en forma homogénea. Si se considera la matrícula como un indicador de la demanda educativa y la cantidad de escuelas como un indicador de la oferta, la demanda creció más que la oferta entre 1999 y 2015. La primera aumentó a lo largo de todo el período (más en el nivel primario que en el nivel medio), mientras que la segunda, si bien no disminuyó, mantuvo valores similares.

Gráfico 2

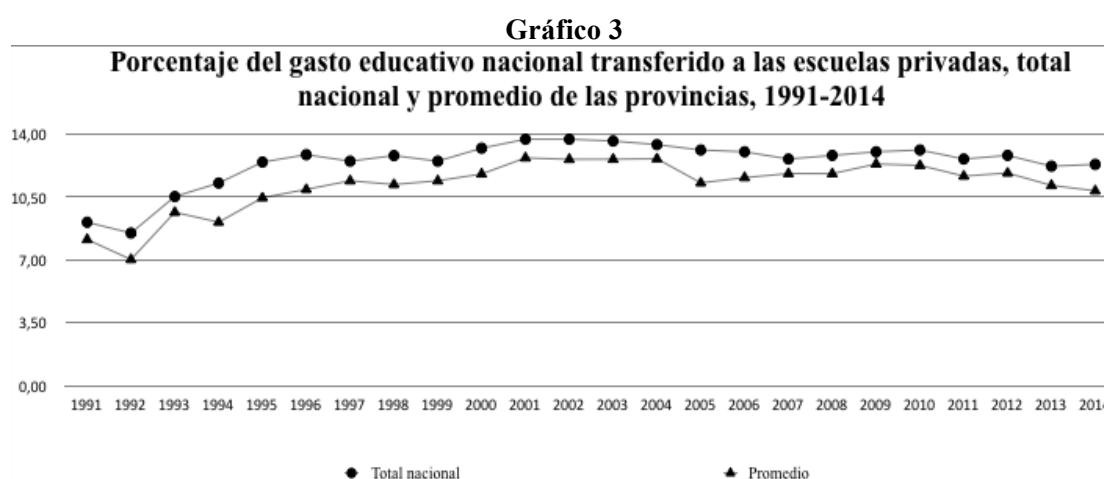


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la DiNIECE.

Un tercer indicador tomado habitualmente por la literatura para dar cuenta del crecimiento de la educación privada es el incremento del financiamiento estatal, medido a través del porcentaje de gasto educativo total que se transfiere a las escuelas privadas (Gráfico 3). El análisis de los datos disponibles (1991-2014) permite observar que este porcentaje ascendió a partir de 1993, año en que se llevó a cabo la última transferencia de escuelas nacionales hacia las provincias por la Ley 24.049. El porcentaje del gasto educativo nacional transferido a las escuelas privadas pasó del 8,48% en 1992 al 13,7% en 2001. Este incremento es paralelo al promedio provincial

del porcentaje de transferencia del gasto educativo al sector privado (7,01% en 1992, 12,66% en 2001). En 2001 este crecimiento se detuvo, a nivel tanto nacional como provincial. Sin embargo, el gasto educativo transferido al sector privado se mantuvo en niveles superiores a los porcentajes de 1992 a lo largo de todo el período estudiado.

En suma, los datos disponibles apoyan el diagnóstico de provincialización del gobierno de la educación y crecimiento de la educación privada, visible sobre todo en la matrícula y el financiamiento, y en menor medida en la cantidad de establecimientos. Teniendo en cuenta estas condiciones, el ámbito provincial es el más propicio para estudiar las razones por las cuales los sistemas educativos transfieren más o menos dinero para financiar el sector privado. Asimismo, el período posterior a la Ley Federal de Educación aparece como el más adecuado. El objetivo al inicio de este trabajo era estudiar el comportamiento de las variables a partir de 1994, pero los datos sistematizados más antiguos disponibles en el Ministerio de Educación de la Nación, según las categorías de análisis trabajadas en esta tesis, datan de 1999. Del mismo modo, los datos sistematizados más actualizados al inicio de esta investigación eran de 2010. Por ese motivo el análisis empírico de la tesis está centrado en el período 1999-2010.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la CGECSE.

1.2. Variación interprovincial en el porcentaje del gasto educativo transferido a la educación privada

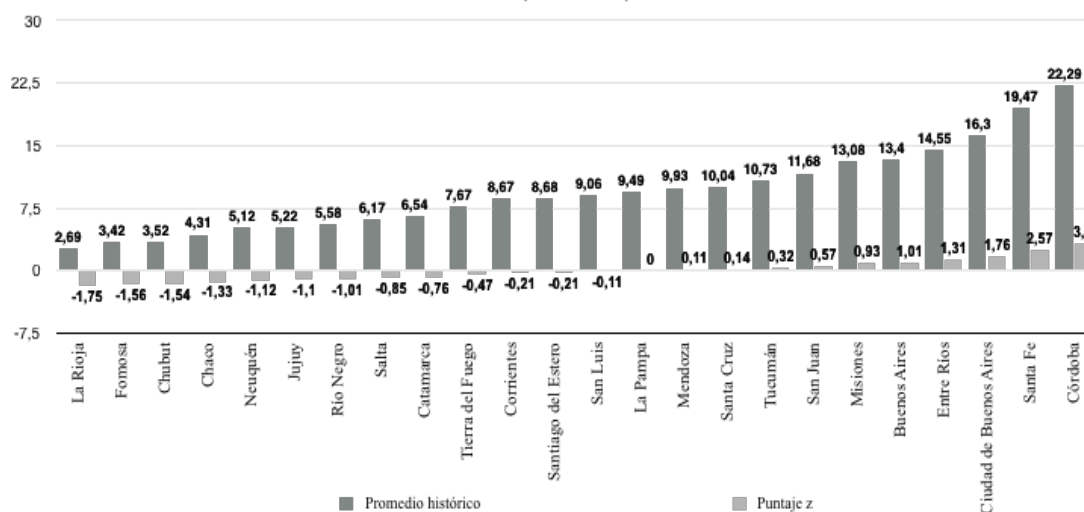
El nivel de variación interprovincial en el porcentaje del gasto educativo transferido a los establecimientos privados es alto (Gráfico 4). La heterogeneidad que existe entre las provincias es superior a la de cada provincia a lo largo de los años. Por lo tanto, estudiar la incidencia de los actores, las instituciones y la cultura política

permitirá comprender por qué algunas provincias destinan una parte importante de su gasto educativo al financiamiento del sector privado mientras que otras destinan una parte muy pequeña.

En la Argentina conviven distintos tipos de sistemas educativos desde el punto de vista del financiamiento de la educación privada. Una clasificación analítica permite detectar diferentes niveles de financiamiento (Gráfico 4) que, con fines meramente descriptivos, pueden organizarse en cuatro grupos. En el primero, hay provincias con muy bajo nivel de subsidiariedad como La Rioja, Formosa, Chubut, Chaco, Neuquén, Jujuy y Río Negro, cuyos promedios históricos de porcentaje del gasto educativo transferido al sector privado se encuentran a más de un desvío estándar por debajo del promedio histórico de todas las provincias. Los promedios históricos de los porcentajes de transferencia al sector privado de este primer grupo varían entre 2,69% (La Rioja) y 5,58% (Río Negro). Un segundo grupo está formado por provincias poco subsidiarias, que se encuentran a menos de un desvío estándar por debajo del promedio. Este grupo incluye a Salta, Catamarca, Tierra del Fuego, Corrientes, Santiago del Estero y San Luis. Los porcentajes varían entre 6,17% (Salta) y 9,06% (San Luis). Un tercer grupo está formado por provincias subsidiarias, cuyos promedios históricos están a menos de un desvío estándar por encima del promedio: La Pampa, Mendoza, Santa Cruz, Tucumán, San Juan y Misiones. El menor promedio histórico de este grupo es 9,49% (La Pampa) y el mayor, 13,08% (Misiones). Por último, hay un grupo de provincias muy subsidiarias, que destinan un elevado porcentaje de su gasto educativo a financiar escuelas de gestión privada, donde se encuentran la provincia de Buenos Aires, Entre Ríos, la Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. De este grupo, la provincia de Buenos Aires es la que menor porcentaje de su gasto educativo destina a las subvenciones a las escuelas privadas (13,4%), mientras que Córdoba es la que mayor parte de su presupuesto educativo destina a ese fin (22,29%).

En suma, los datos dan cuenta, por un lado, de la provincialización del sistema educativo y el crecimiento del sector privado en términos de matrícula, oferta y financiamiento estatal, y por otro, del elevado nivel de variación interprovincial en el porcentaje del gasto educativo que cada provincia destina para subvencionar sus escuelas privadas.

Gráfico 4
Porcentajes de transferencia del gasto educativo a la educación privada: promedios históricos y puntajes z (1999-2015)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la CGECSE.

1.3. Tratamiento del problema por parte de la literatura

Distintos trabajos han considerado algunos de los aspectos que articulan esta tesis. En primer lugar, varios autores se dedicaron a estudiar el comportamiento de la educación privada desde el punto de vista de la oferta y el modo en que las políticas educativas nacionales impactaron sobre la misma (Bravo, 1984; Morduchowicz, 2000; Morduchowicz e Iglesias, 2011; Perazza y Suárez, 2011; Gamallo, 2015). En segundo lugar, buena parte de la literatura y los debates en torno a las políticas educativas argentinas se centraron en el problema de la privatización de la matrícula y la opción de los padres de los alumnos por las escuelas privadas, especialmente a partir de la década de 1990 (Morduchowicz, 2000; Narodowski y Andrada, 2000; Narodowski y Moschetti, 2013; Vior y Rodríguez, 2012). En tercer lugar, varios autores se volcaron, especialmente en los últimos años, a estudiar específicamente las vinculaciones que existen entre catolicismo y educación en la Argentina (Nosiglia y Zaba, 2003; Rodríguez, 2009, 2013, 2015; Roitemburd, 2001; Torres, 2014; Prieto, 2014; Romero, 2013; Esquivel, 2013). Por último, los principales trabajos sobre la historia de la educación en la Argentina dedican mucha atención a las complementariedades entre la educación y la Iglesia católica, tanto en lo referido a la oferta educativa, como a los contenidos y a las redes de sociabilidad de los pedagogos y cuadros dirigentes del gobierno de la educación (Puiggrós, 2003; Tedesco, 1993; Paviglianiti, 1996).

A pesar de toda esta producción bibliográfica, persisten dos problemas. En primer lugar, la literatura está dispersa a lo largo de distintos campos y no se encuentra sistematizada en función de interrogantes articuladores. En segundo lugar, en relación con la pregunta específica acerca de por qué algunas provincias financian más que otras el sector privado, salvo algunas excepciones (Morduchowicz, 2000; Narodowski y Andrada, 2000), no hay explicaciones que presenten evidencia cuantitativa organizada a partir de una medición.

En suma, si bien desde las ciencias sociales ha habido muchos acercamientos al interrogante que guía este estudio, aún no existen respuestas sistemáticas a la pregunta acerca de los factores que inciden en la variación interprovincial del nivel de transferencia del gasto educativo al sector privado y la incidencia de la religión en ese fenómeno. En tal sentido, esta tesis se propone organizar la bibliografía en función de una pregunta concreta y contrastar sus hipótesis a partir de mediciones sistemáticas.

1.4. Organización de la tesis

La tesis se organiza de la siguiente manera. En el apartado 2 se presenta la revisión de literatura relevante; en el 3, se explicita el marco conceptual y las hipótesis de trabajo; la propuesta metodológica y la descripción de las variables se detallan en el apartado 4; en el 5 se presentan los resultados del análisis empírico. Finalmente, en el apartado 6, se ensayan algunas discusiones y se recapitulan los contenidos de esta investigación.

2. Revisión de literatura relevante

La pregunta central de esta tesis es cómo incide la religión en la proporción del gasto que los sistemas educativos provinciales transfieren a las escuelas de gestión privada.

Entre los trabajos que tratan el tema se pueden distinguir tres grandes perspectivas. Están aquellos que enfatizan el rol de los colegios confesionales, especialmente el de los colegios católicos, en la distribución del gasto educativo. De acuerdo a estos estudios, los colegios confesionales son un actor social capaz de crear coaliciones distributivas y organizar la acción colectiva en función de la obtención de subvenciones. La variable explicativa principal es el peso del actor confesional. Más aún, el elemento que caracteriza la relación entre educación y religión, y que por lo tanto incide en la distribución del gasto de las provincias entre las escuelas públicas y

las estatales, es el peso del catolicismo como actor social, traducido, en el caso de la educación, en los colegios católicos.

En segundo lugar, están los trabajos que le dan mayor importancia a las instituciones. De acuerdo a estos estudios, las instituciones pueden llevar a los actores que forman parte del sistema educativo hacia la cooperación o hacia a la competencia. A grandes rasgos, los actores que forman parte del sistema son el gobierno, los propios colegios privados y los docentes. Para esta perspectiva, las relaciones tenderán a ser más cooperativas cuantas más instancias institucionalizadas de coordinación ofrezca el gobierno a los colegios privados, cuanto más organizados estén los colegios en cámaras o consejos, y cuanto más coordinadas estén las relaciones entre los colegios y los docentes. Esta cooperación sería el elemento central del vínculo entre educación y religión en las provincias. Por lo tanto, variaciones en las instituciones explicarían variaciones en el porcentaje del gasto educativo provincial que los gobiernos otorgan a las escuelas privadas. Las provincias en las cuales estas instituciones tiendan más hacia la cooperación, van a destinar un mayor porcentaje de su presupuesto al financiamiento de la educación privada que aquellas donde las instituciones no fomentan la cooperación.

Un tercer enfoque resalta la influencia del catolicismo en la política, influencia que impactaría en las leyes fundamentales, en las políticas públicas y en las culturas políticas de sus dirigencias políticas y religiosas. De acuerdo a este último enfoque, la permeabilidad del Estado a los intereses, actores y símbolos religiosos, central en las relaciones entre educación y religión, incide en la distribución del gasto educativo entre escuelas estatales y privadas.

Consideramos a continuación los principales exponentes de cada una de estas posiciones.

2.1. Literatura centrada en el peso del actor confesional

Uno de los autores relevantes dentro del primer grupo es Rivas (2004), quien considera que, más allá del gobernador y el ministro de Educación de cada provincia, los sistemas educativos provinciales son un producto de la interacción del gobierno con los actores: sindicatos docentes, "la Iglesia y el sector privado de la educación" (Rivas, 2004: 85) y otros actores (legislaturas, municipios y organizaciones sociales).

Rivas ve a la Iglesia como una institución complementaria y competidora frente al Estado en materia de educación. Existen, de acuerdo a la descripción del autor, cuatro

grupos o tipos de escuelas católicas. En primer lugar están las escuelas parroquiales, dependientes de los obispados, que promueven su creación oficial a través de un documento canónico. En segundo lugar, están las escuelas creadas por congregaciones y órdenes, las cuales no requieren autorización por parte de los obispos para funcionar. En la práctica, tienen mayor independencia del Episcopado y responden a las tradiciones (a las que los actores denominan *carisma*) de dichas congregaciones y órdenes. En tercer lugar, se encuentran las escuelas laicas reconocidas como parte de la religión católica, donde las clases de religión (si las hay) se dictan de manera extracurricular y fuera del horario de clase. Por último, existen escuelas con orientación católica que enseñan catequesis y no tienen relación directa con la Iglesia (Rivas, 2004).

Más allá de su heterogeneidad, el mundo de los colegios católicos es un universo cohesionado. La Iglesia católica los organiza según objetivos comunes y constituye un interlocutor válido para todos los niveles estatales, especialmente el provincial. Los Consejos de Educación Católica (CEC) agrupan a los establecimientos católicos a nivel provincial y llevan los reclamos de la Iglesia ante las autoridades estatales a través de los obispos (Rivas, 2004).

Esta capacidad de organización despliega un poder propio sobre las escuelas del sector que hace posible hablar de un “gobierno de la educación independiente del Estado” (Rivas, 2004: 140). Para el autor, la cohesión entre las escuelas católicas es superior a la de las escuelas laicas privadas y estatales, ya que forman parte de una estructura capaz de proveerles encuentros educativos, cursos, e información sobre normas, publicaciones, subsidios propios y toda una serie de políticas. La organización más importante a la hora de promover estas dinámicas que cohesionan a las escuelas católicas, transformándolas en una comunidad educativa, es el Consejo Superior de Educación Católica (Consudec).

Por esos motivos, Rivas considera que la fuerza del catolicismo como actor educativo es el elemento central de la relación entre catolicismo y educación, y como tal impacta sobre la distribución del gasto educativo de las provincias. El autor sostiene este argumento porque observa que la forma provincializada de la Iglesia católica en diócesis, mimética respecto a la del Estado, favorece la incidencia o el *lobby* colectivo e individual de las escuelas privadas católicas por las subvenciones estatales. Como parte de una organización a la vez centralizada (en la Iglesia y en las cámaras que organizan a estos colegios) y descentralizada (en miles de escuelas

individuales), el sector privado confesional católico conforma un espacio de lucha permanente para conseguir el apoyo financiero del Estado (Rivas, 2004). En consecuencia, actores como las Vicarías de Educación y los CEC intervienen en cada provincia para solicitar políticas más favorables a las subvenciones para escuelas privadas, mientras que las mismas escuelas, como parte de una negociación individualizada constante, reclaman y se movilizan para conseguir mejores condiciones de aportes estatales (Rivas, 2004).

Otra autora que enfatiza el peso de la Iglesia católica como actor educativo es Feldfeber (2011). La autora analizó el proceso mediante el cual la Iglesia argentina impulsó, a partir de la encíclica *Divinis Illius Magistri*, la idea de que el Estado debe tener una función supletoria de los defectos de la sociedad familiar, remediándolos con medios idóneos en conformidad con las disposiciones de la Iglesia católica (Feldfeber, 2011). En otras palabras, la educación moral y religiosa de la juventud debía ser protegida por el Estado, favoreciendo la iniciativa y acción de la Iglesia católica y de las familias. La noción de “libertad de enseñanza” quedó estrechamente vinculada con la obligación del Estado de garantizar a los padres de los alumnos distintas opciones educativas.

El contenido de esta encíclica fue convertido por la Iglesia en un modelo de relación con el Estado: la perspectiva de la subsidiariedad. Si el Estado canaliza todos los recursos hacia las escuelas estatales y priva de todo apoyo económico a las creadas por la iniciativa privada, la libertad de elegir escuelas y maestros queda reducida a un privilegio de las familias adineradas. Los aportes estatales a los establecimientos privados constituyen, desde la perspectiva de la subsidiariedad, un deber de justicia distributiva cuyo fundamento es la igualdad de todos los habitantes y el respeto de sus libertades fundamentales.

Feldfeber explica que, en el marco de la perspectiva de la subsidiariedad, el catolicismo educativo sostuvo desde principios de la década de 1930, y sobre todo a partir de mediados de la década de 1940 por el entramado institucional más favorable al sector, la estrategia de crecer cuantitativamente como sector creando más escuelas y organizándose para obtener subvenciones. La estrategia tuvo éxito en el contexto de las reformas de los años noventa. Las provincias, en pleno proceso de descentralización, comenzaron a subvencionar masivamente a las escuelas privadas para cubrir una demanda educativa creciente que las excedía financieramente. En suma, para Feldfeber la centralidad de la Iglesia católica como actor define la relación

entre educación y religión, que incidió en la década de 1990 en la variación en la distribución del gasto educativo de las provincias entre escuelas estatales y privadas.

Tedesco (1993, 2012) también considera que el peso de la Iglesia como actor define su margen de maniobra para influir sobre el gobierno de la educación. Este autor repasa distintas etapas de la educación argentina desde 1800 hasta el peronismo y analiza los cambios en las capacidades de la Iglesia de influir sobre las políticas educativas a lo largo de la historia (Tedesco, 1993). Esas capacidades son estudiadas a partir de los indicadores disponibles. Hasta el siglo XX, Tedesco toma como indicadores las cantidades de parroquias, sacerdotes y religiosas. A partir del siglo XX, la cantidad de escuelas.

En ese esquema, el autor explica la sanción de la Ley 1420 de 1884, que estableció la laicidad en la educación, a partir de lo que denomina “el poder declinante de la Iglesia”, visible en la caída de las vocaciones. Sin embargo, este declive de poder no resultó homogéneo en toda la Argentina. En varias provincias el catolicismo, gracias a su cercanía con las autoridades locales, logró mantener privilegios de los cuales estaba siendo despojado en la escena política nacional. De esta matriz surgió, de acuerdo con Tedesco (1993), una realidad diferenciada entre las distintas provincias. En algunas, el catolicismo siguió teniendo un fuerte peso como actor político y educativo, mientras que en otras debió lidiar con elites liberales que limitaron su expansión. A partir del surgimiento de la doctrina de la subsidiariedad medio siglo después, el catolicismo seguía teniendo más peso como actor educativo en unas provincias que en otras. Este proceso explicaría las variaciones en los sistemas educativos en lo referido a la distribución de los recursos entre el sector privado y el estatal.

Desde un punto de vista similar, Marzoa y Mauceri (2012) analizaron el peso de la Iglesia en la educación primaria tomando como indicador la cantidad de escuelas estatales y confesionales. Los datos se encuentran divididos por provincia para 1810, 1820, 1830, 1840, 1860 y 1870, y muestran cómo el incremento en la cantidad de escuelas primarias estatales respecto de las conventuales y particulares (en las que se brindaba educación confesional) coincidió con la pérdida de influencia por parte de la Iglesia católica, lo que Tedesco (1986) grafica con la llamada “crisis de las vocaciones”.

Según los datos de Marzoa y Mauceri (2012), a principios del siglo XIX, existían más escuelas conventuales y particulares que estatales, panorama que fue revirtiéndose con el paso de las décadas.

Tabla 1. Cantidad de establecimientos educativos públicos y privados (1810-1870)

	Escuelas estatales	Escuelas conventuales y particulares
1810	8	46
1820	24	53
1830	84	116
1840	81	76
1860	317	276
1870	698	384

Fuente: elaboración propia sobre la base de Marzoa y Mauceri (2012).

Después de un retroceso general en la cantidad de establecimientos educativos, la situación cambió profundamente con la caída de Rosas en 1852. Las provincias empezaron a dictar leyes de educación y el gobierno federal transfirió fondos a Catamarca, Jujuy, La Rioja y San Luis para construir escuelas estatales. Las escuelas públicas pasaron a ser mayoría y la brecha respecto a los establecimientos privados fue incrementándose (Marzoa y Mauceri, 2012).

La sanción de la Ley 1420, una derrota para la Iglesia católica, se explica en el marco del declive de las escuelas confesionales y el crecimiento de la educación estatal. Las autoras consideran, por lo tanto, que el peso de la Iglesia como actor educativo, visible a través de la cantidad de escuelas confesionales privadas, define la relación entre religión y educación.

2.2. Literatura centrada en la incidencia de las instituciones

En un segundo grupo, varios trabajos destacan el peso de las instituciones como un factor explicativo de las variaciones interprovinciales en el porcentaje del gasto educativo destinado a financiar las escuelas privadas.

Morduchowicz e Iglesias (2012) consideran que las instituciones definen la mayor o menor capacidad de los colegios de acceder a subvenciones en las distintas provincias, lo cual determina en gran medida la variación interprovincial en el gasto

transferido al sector privado. Estos autores estudian cómo los cambios en la legislación generaron las condiciones para el crecimiento sostenido del sector a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y los comienzos de este siglo. Para ello, analizan lo que denominan los consecutivos "hitos regulatorios" (Morduchowicz e Iglesias, 2012: 131) del financiamiento estatal a las escuelas privadas entre 1947 y mediados de los años noventa.

Estos hitos tendieron a darles a las escuelas privadas mayor financiamiento, partiendo de un mínimo normativo a través del cual el Estado se hizo responsable de parte de los salarios de los docentes de enseñanza privada hasta llegar a la equiparación total con los salarios de los docentes estatales, volviéndolos en cierta forma parte del sistema público de enseñanza. Esta normativa se desarrolló, sobre todo, a fines de los años cincuenta, en los sesenta y a principios de los noventa, cuando el Poder Ejecutivo fijó parámetros de asignación y fiscalización de las subvenciones argumentando que tales parámetros constituían la garantía de la llamada "libertad de enseñar y aprender". La descentralización en la década de 1990 benefició desde el primer momento a las escuelas privadas, dado que en su mayoría incrementaron las subvenciones percibidas debido a los diferentes pisos salariales docentes, generalmente superiores a los salarios nacionales. Junto con la multiplicación de marcos jurídicos para regular los salarios a partir de la Ley Federal, el gasto transferido al sector aumentó en forma lenta pero constante. De este modo, Morduchowicz e Iglesias sostienen que las regulaciones, más allá de su función estrictamente normativa, fueron "señales" del Estado al sector que, lejos de responder a la lógica "compensatoria", ubicaron al Estado en una posición de claro liderazgo en la generación de las condiciones para su crecimiento.

Murillo, Tommasi, Ronconi y Sanguinetti (2002) indagaron en la influencia de las instituciones sobre la distribución del presupuesto educativo entre salarios docentes y otros gastos. Los autores llegaron a la conclusión de que las provincias en las que los sindicatos docentes tienen reconocimiento legal destinan una porción mayor de su presupuesto educativo a los salarios. Estos resultados fueron confirmados en un estudio posterior (Murillo y Ronconi, 2004). El hallazgo está vinculado con los determinantes de la distribución del gasto educativo entre el sector privado y el sector estatal porque casi la totalidad del dinero que los Estados provinciales transfieren al sector privado se destina al pago de salarios docentes. Por lo tanto, los cambios en la distribución presupuestaria entre salarios y otros rubros afectan la distribución

presupuestaria entre las escuelas estatales y las privadas. Siguiendo esta línea de análisis, pero prestando atención a la reciente sanción de leyes provinciales de paritaria docente, Chiappe (2011) advirtió que las provincias en las cuales se sancionó y está vigente una ley de paritaria docente tienden a tener bajos niveles de conflictividad laboral docente. En las que no se sancionó una ley de paritaria docente o fue vetada por el Ejecutivo provincial una ley sancionada, la conflictividad laboral docente es elevada. Este factor repercute sobre la proporción del gasto estatal transferido al sector privado por dos motivos. En primer lugar, afecta las relaciones laborales porque las hace más cooperativas en el caso de que exista una ley de paritaria y más competitivas sin una ley de esa naturaleza (Chiappe, 2011). En segundo lugar, si bien los docentes privados tienden a hacer huelga en proporciones mucho menores que los docentes estatales, el descuento por días de huelga a los docentes estatales incide sobre la distribución del gasto educativo entre el sector estatal y el privado (Narodowski, Moschetti y Alegre, 2015).

2.3. Literatura centrada en la influencia del catolicismo en la política

Paviglianiti (1991, 1996) considera que la cultura política católica creció en el Estado nacional durante los gobiernos autoritarios y promovió una tendencia descentralizadora y privatizadora en contextos de crisis fiscal del Estado. La tendencia fue acompañada por el discurso de la subsidiariedad, ya tratado en el subapartado 2.1 de esta tesis. La autora define tres “grandes momentos descentralizadores” (los períodos 1955-1962, 1966-1970 y 1978-1982) en los que los cuadros dirigentes católicos tuvieron gran presencia en los gabinetes educativos, y la legislación otorgó facilidades al sector privado y generó restricciones para incrementar la oferta educativa estatal. Las restricciones fueron en algunos casos explícitas (derogación de la Ley Láinez por parte del gobierno de Onganía), y en otros casos, fiscales. Ante el crecimiento de la matrícula, la educación privada recibió un considerable estímulo.

Bianchi (2002) también se enmarca dentro de los autores que consideran la influencia del catolicismo en la política como factor clave en la definición de los niveles de subvención del sector privado. Al referirse a la Ley 13.047 de 1947 (Estatuto del Personal Docente de los Establecimientos de Enseñanza Privada), que equiparó los salarios de los docentes privados con los de los estatales, la autora identifica “el comienzo de un cambio de estrategia” (Bianchi, 2002: 130). Desde su

perspectiva, a partir de la sanción de dicha ley, la Iglesia católica abandonó la disputa por la enseñanza religiosa en las escuelas estatales y se abocó a crear colegios subvencionados por el Estado, a los que Bianchi (2002:131) se refiere como “la base principal de su estructura ideológica”. La autora concluye que, a pesar de que esa legislación fue menos controvertida y discutida públicamente que la enseñanza religiosa durante el peronismo, tuvo efectos más duraderos. Por el apoyo financiero estatal a las escuelas católicas privadas, esta ley “puede ser considerada uno de los logros más importantes de la Iglesia católica” (Bianchi, 2002: 131).

Sin referirse explícitamente a la Ley 13.047, Esquivel (2013) también observa un cambio de estrategia por parte de la Iglesia y del Estado en la discusión acerca de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales. El autor considera que la subvención estatal al salario docente de las escuelas católicas consistió en “una fórmula que garantiza el acuerdo de los actores interesados” (Esquivel, 2013: 131). Esta fórmula es definida de la siguiente manera: “Sintéticamente, la Iglesia católica ha renunciado a impartir religión en las escuelas estatales, pero recibe cuantiosos subsidios gubernamentales para el sostenimiento de su amplia red educativa en todo el país y en todos los ciclos de la enseñanza. Las demás confesiones religiosas reciben también una contribución oficial para mantener sus establecimientos educativos, pero el número de escuelas es infinitamente menor” (Esquivel, 2013: 131).

2.4. Literatura que combina peso del actor confesional e incidencia de las instituciones

Entre las explicaciones que otorgan igual importancia a la influencia de los actores confesionales y de las instituciones como factores para explicar la distribución del gasto educativo provincial, Perazza y Suárez (2011) sostienen que el “subsistema de escuelas de gestión privada” (Perazza y Suárez, 2011: 31) tiene orígenes compartidos con el sistema escolar estatal. Los autores toman como punto de partida del sistema educativo argentino la Ley 1420, que estableció el carácter obligatorio de la educación, la cual podía impartirse en escuelas estatales o “particulares” (así llamadas en aquel entonces las escuelas católicas parroquiales o conventuales).

La Ley 13.047 de 1947 dispuso que el Poder Ejecutivo creara y actualizara un registro de todas las escuelas privadas y de su personal. En ese registro, las escuelas fueron clasificadas en tres niveles de acuerdo a su nivel de reconocimiento estatal. Además, dicha Ley reguló las formas de designación de cargos y los aranceles

máximos que se podían cobrar a las familias, además de crear el Consejo Gremial de Enseñanza Privada, un organismo para fiscalizar el cumplimiento de los puntos prescriptos por la misma.

En lo que respecta al financiamiento de la educación privada en la Argentina, esta legislación dotó a los docentes de escuelas privadas de las mismas obligaciones y derechos laborales que los docentes de enseñanza estatal, hasta entonces llamada “oficial”. La equiparación de derechos laborales y condiciones salariales dejó al Estado en el lugar de garante, estableciendo subvenciones con el objetivo de cubrir los salarios mínimos. Si bien en la actualidad muchos artículos de esta Ley dejaron de aplicarse, continúan vigentes los que equiparan los salarios de ambos tipos de docentes. En 1948, la Ley 13.343 extendió a más escuelas privadas los beneficios del financiamiento.

La legislación que regía la asignación de recursos estatales al sector privado se modificó en 1958. El Decreto 10.900 agregó a la planta subvencionable los cargos directivos y de docentes auxiliares. En 1959 se creó una Dirección General de Enseñanza Privada, encargada del gobierno de la educación privada, una suerte de ministerio dentro del Ministerio (Perazza y Suárez, 2011). En 1960 el Decreto 12.179 otorgó a los establecimientos secundarios privados la potestad de expedir títulos reconocidos nacionalmente. A través del Decreto 15 de 1964, se reglamentó la contribución del Estado para el pago de salarios determinando tres categorías de establecimientos de acuerdo al máximo de subvención de los salarios docentes que podían recibir (hasta el 80%, hasta el 60% y hasta el 40%). Estos topes se asignaron según la zona y el nivel de ingreso de la población escolar. En ese mismo año, el Decreto 371 fijó un régimen de incorporación de los institutos privados de nivel medio y superior a la enseñanza oficial. A partir de este Decreto, dichos institutos comenzaron a expedir títulos y diplomas luego de recibir la aprobación de sus planes de estudio por parte del Poder Ejecutivo. Estas facultades se ampliaron a los institutos privados de enseñanza primaria en 1969 con el Decreto 1621. Toda esta normativa, cuyo objetivo era equiparar las escuelas de gestión privada respecto a las estatales, reafirmó el “origen común” al que se refieren Perazza y Suárez.

Los autores consideran que la oferta privada aumentó en forma sostenida en la medida en que se desarrollaron "las capacidades institucionales" (Perazza y Suárez, 2011: 31) del sector privado, lo cual le permitió crecer en dos dimensiones. En el caso de la educación confesional católica, este crecimiento se basó en la expansión

cuantitativa de su oferta para los distintos niveles educativos en las grandes ciudades y en las periferias. En el caso de la educación privada laica, la estrategia consistió en diversificar la oferta pedagógica. De ese modo, el sector privado (en especial el actor confesional católico) se planteó el desafío de "fortalecerse como un espacio con una identidad precisa que nucleara y representara a las distintas corporaciones del sector" (Perazza y Suárez, 2011: 46) y emprendió la tarea de consolidarse como grupo frente al Estado nacional y los Estados provinciales.

Después de la transferencia de los años noventa, estos actores contaron con contextos cada vez más favorables para que sus peticiones, reclamos e intereses fueran tenidos en cuenta por los Estados provinciales. Los funcionarios de las carteras educativas (y en menor medida, de las áreas económicas) y legisladores de distinto signo partidario, sobre todo de la Comisión de Educación de las legislaturas provinciales, incluyeron a la Iglesia en cada vez más instancias de consulta y toma de decisión. Sobre la base de este mejoramiento de las condiciones institucionales y políticas relativas a la educación privada, las peticiones al Estado por parte del sector se centraron en las subvenciones o aportes. Fundamentalmente, estas peticiones y reclamos fueron movilizadas por el actor confesional. Esto implica que, de acuerdo a lo planteado por Perazza y Suárez, los marcos institucionales provinciales favorecieron el fortalecimiento del actor confesional y su capacidad de negociación ante los Estados provinciales.

2.5. Literatura que combina las tres explicaciones

Desde una perspectiva que plantea que la fortaleza de los actores católicos, las instituciones y la influencia del catolicismo sobre la política son variables que inciden sobre la distribución del gasto provincial educativo entre el sector estatal y el sector privado, Puiggrós (2003) sostiene que, en los momentos de avance autoritario, el nacionalismo católico influyó en la esfera educativa de manera masiva a través de la enseñanza religiosa obligatoria, la hegemonía de paradigmas educativos nacionalistas y católicos, y la presencia de cuadros católicos en el gobierno nacional de la educación. En esos momentos, la discusión de cuestiones tales como la descentralización y los vínculos con los gobiernos provinciales, más afines a las miradas subsidiarias en torno a la educación y muy presentes en el discurso católico al que la autora denomina "liberal", pasó a un segundo plano en relación con planteos más centralistas y corporativistas, con una fuerte impronta militar en los rituales y

contenidos escolares. Durante el peronismo, a pesar de que existieron disputas dentro del gobierno en torno a la política educativa, el nacionalismo católico centralista siguió permeando la estructura estatal. Al mismo tiempo, Perón favoreció al catolicismo educativo "liberal" en su proyecto de crear un sistema propio con el Estatuto del Personal Docente de los Establecimientos de Enseñanza Privada y el Consejo Gremial de Enseñanza Privada de la Ley 13.047. Ambas herramientas implicaron para el sector educativo privado mayores recursos y mayor control estatal. En suma, marcos institucionales nacionales y provinciales de complementariedad y colaboración permeados por la incidencia del catolicismo en la política promovieron el fortalecimiento del actor confesional en las provincias. El conjunto de los tres factores constituyó un complejo capaz de explicar el nivel de subsidiariedad y, por lo tanto, de transferencia del gasto provincial al sector privado.

Más adelante, durante el desarrollismo, el catolicismo no convergió con la política estatal en torno al nacionalismo centralista y corporativo, sino que fue el catolicismo liberal el que se valió de las leyes de educación "libre" promovidas por Frondizi para empezar a crear un subsistema. Durante la dictadura iniciada en 1976, el catolicismo integral, centralista, estatal, corporativo y militarizado volvió a prevalecer, aunque la provincialización de las instituciones educativas favoreció el incremento de la oferta privada. Esta tendencia continuó con el menemismo, período en el que se llevó adelante la última descentralización de escuelas en un contexto de ajuste fiscal provincial. Este contexto llevó a que las provincias intentaran absorber la nueva demanda educativa a través de la subvención de las escuelas privadas. En las provincias en las que el Estado tuvo más complementariedad institucional y política con la Iglesia, el gasto transferido a dicho sector se incrementó (Puiggrós, 2003).

Una serie de trabajos (Nosiglia y Zaba, 2003; Rodríguez, 2013; Torres, 2014; Correa y Giovine, 2010) indagó desde una perspectiva similar el fenómeno durante la reforma educativa de los años noventa y aportó evidencia de que la Iglesia, a través de distintos dispositivos, apoyó dicha reforma educativa, tanto en lo referido a la descentralización como a algunos puntos centrales de la Ley Federal.

Laura Rodríguez (2013) estudió sistemáticamente las opiniones de Daniel Múgica, presidente del Consudec, ante distintas políticas educativas de la década de 1990, expresadas en los editoriales de la revista de dicho órgano. Cuando en 1992 escribió sobre la Ley 24.049, que disponía la transferencia del sistema educativo nacional de la educación primaria, secundaria y terciaria a las provincias y a la Municipalidad de la

Ciudad de Buenos Aires, Múgica expresó que representantes del Consudec y de la COORDIEP (Coordinadora de Asociaciones de la Enseñanza Privada, cámara que contiene mayoritariamente a los colegios confesionales) asesoraron en la redacción del artículo 23 de la Ley a Olijela del Valle Rivas, senadora del Partido Justicialista por Tucumán. En el artículo, titulado “De la enseñanza privada”, se garantiza la continuidad de los propios establecimientos y de sus servicios; de sus “características doctrinarias, modalidades curriculares y pedagógicas y el estilo ético formativo propios” en el ámbito de las provincias; y del régimen de aportes a la enseñanza privada fijada en el ámbito nacional “en lo que hace a montos, proporciones y destino de los servicios transferidos” (Ley 24.049, Infoleg).

Si bien Morduchowicz e Iglesias (2012) no identifican la situación de los colegios confesionales como casos particulares o especiales respecto de los aportes recibidos en comparación con las escuelas de gestión privada en general, consideran que esta última descentralización, en particular lo establecido por el artículo 23 de la Ley 24.049, benefició a los establecimientos privados, especialmente a los confesionales. La legislación puso como mínimo en cada provincia los acuerdos alcanzados a nivel nacional. A partir de los acuerdos salariales de cada provincia, comenzaron a producirse en forma progresiva incrementos en los montos absolutos de las transferencias al sector privado. En consecuencia, los incrementos también se otorgaron en las provincias en las que los niveles salariales ya eran superiores a los nacionales (Morduchowicz e Iglesias, 2011).

Además de que se mantuvieron o incrementaron los aportes a los colegios privados (entre ellos los confesionales), Rodríguez (2013) destaca que la descentralización funcionó como un incentivo tanto para la Iglesia católica, que comenzó a crear Consejos de Educación Católica en las provincias en las que estos aún no se habían conformado, como para los gobiernos provinciales, que instituyeron Direcciones de Enseñanza Privada donde no existían. Según Múgica, el proceso se llevó adelante sin inconvenientes, excepto por los obstáculos “de rancio signo estatista” planteados por funcionarios de algunas provincias (Rodríguez, 2013).

Poco tiempo después, en el marco de la discusión de la Ley Federal de Educación, la Iglesia volvió a intervenir activamente. Nosiglia y Zaba (2003) parten de la noción de que, si bien el nacionalismo católico o catolicismo intransigente (Mallimaci, 2015) fue hegemónico en el campo discursivo del catolicismo argentino, catolicismo liberal o conciliador (Mallimaci, 2015) fue el más relevante en la definición de la estrategia

del sector educativo. Las autoras sostienen que, en el caso concreto de la discusión de la Ley Federal, las intervenciones de la Iglesia, más en forma de *lobby* que de discusión abierta, fueron todas en un sentido de convergencia con la doctrina de la subsidiariedad, de modo de crear un esquema descentralizado y heterogéneo desde el punto de vista subnacional en el que la Iglesia comenzó a intervenir, provincia por provincia, con miras a obtener beneficios para el sector privado confesional.

Las instancias en que los políticos acudieron a la consulta de la Iglesia y esta intervino en la discusión y redacción de la Ley Federal fueron varias. En primer lugar, el borrador del proyecto del Partido Justicialista fue revisado por las autoridades máximas del Consudec en 1991, antes de ser tratado por la Comisión de Educación en el Senado. La senadora que llevó el anteproyecto al Consudec fue Olijela del Valle Rivas, la misma que había recibido asesoramiento de ese órgano para la redacción del artículo 23 de la Ley 24.049. El Consudec elevó una segunda propuesta en 1992, de la que se tomaron las siguientes modificaciones antes de que el proyecto pasara a la Cámara de Diputados: a) el reconocimiento explícito de la Iglesia católica como agente educativo; b) el reemplazo de la expresión “derecho a enseñar y aprender” por “libertad de enseñar y aprender”; c) el derecho de los establecimientos de enseñanza privada a participar del planeamiento educativo de manera directa, sin necesidad de que esa participación sea solicitada por el Consejo Federal; d) el rol subsidiario del Estado en la responsabilidad sobre las acciones educativas; y e) la introducción de los términos “establecimientos de gestión privada” y “establecimientos de gestión estatal” para distinguir las escuelas de diferente régimen, lo que ya incluía la intención de calificar a ambos tipos de establecimientos como públicos (Nosiglia y Marquina, 1993). Si bien en Diputados se hicieron algunas modificaciones rechazadas por la Iglesia, estas fueron negociadas y se logró rápidamente la aprobación de la Ley el 14 de abril de 1993 (Nosiglia y Zaba, 2003).

Varias demandas de la Iglesia están contempladas por la Ley: la familia como ámbito primario y natural de la educación; la libertad de enseñar y aprender; la dimensión religiosa como un aspecto de la formación de las personas y el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos de acuerdo a sus convicciones éticas y religiosas; la denominación “escuelas públicas de gestión privada” para referirse a las instituciones antes llamadas “escuelas particulares”; la libertad para crear su propio proyecto institucional; y el reconocimiento de los aportes estatales (Nosiglia y Zaba, 2003). Si bien la Ley no genera un modelo en el cual el rol del Estado nacional es

subsidiario, sin dudas lo habilita, puesto que al Estado se le otorga la responsabilidad principal sobre la educación pero a la vez se fomenta el avance de otros agentes, entre los cuales se identifica a la Iglesia católica. Incidentalmente, dicho avance diluye la responsabilidad del Estado como garante de las condiciones materiales para el cumplimiento del derecho a la educación (Correa y Giovine, 2010).

El trabajo de Torres (2014a) aporta evidencia en el sentido del argumento de Nosiglia y Zaba (2003). El autor rastrea los recursos (negación, contraargumentación, coincidencia, pronunciamiento y respaldo) dialógicamente contractivos con los que la Iglesia generó un discurso de cara al Congreso Nacional Pedagógico en el documento “Educación y Proyecto de Vida” (1985), sostenido con ligeras modificaciones en el “Informe Final de la Asamblea Nacional del Congreso Pedagógico Nacional” de 1988. Tres ejes de ese discurso quedaron plasmados en la Ley Federal de 1993. Estos ejes son denominados por Torres (2014a) “tópicos interdiscursivos”, dado que son parte de una “memoria discursiva en forma de retorno de enunciados ya dichos en el marco de eventos y acontecimientos discursivos posteriores” (Torres, 2014a: 366). El primer tópico interdiscursivo es la “formación integral”, que comprende dos ideas: por un lado, la educación como realización de las personas en sus dimensiones “cultural, social, estética, ética y religiosa”; por otro, la formación integral al servicio de que las personas creen un “proyecto de vida”. El segundo tópico es la subsidiariedad, enunciada a partir del reconocimiento de la familia como “agente natural y primario” de la educación y de la Iglesia como responsable de las acciones educativas. Finalmente, la autonomía constituye el tercer tópico, que comprende la libertad de enseñanza y el reconocimiento de las escuelas antes llamadas “particulares” como “públicas de gestión privada”, con el consecuente derecho de estas a recibir aportes estatales para cubrir los salarios docentes. En suma, los aportes de Torres (2014a) permiten pensar que la Iglesia Católica apoyó la Ley Federal (y la reforma educativa en general) por la inclusión de algunos puntos centrales del discurso católico sobre la educación desde 1985 hasta ese momento.

En términos generales, la literatura sobre los posicionamientos de la Iglesia católica en relación con la reforma educativa sostiene la idea de que la Iglesia no sólo la apoyó sino que, a través de distintos órganos de su jerarquía (sobre todo el Consudec), fue un partícipe activo en la redacción, a la vez que contribuyó a trazar los límites del debate. Esto tuvo consecuencias en las instituciones, que tendieron en mayor medida hacia la configuración de un rol subsidiario de la Iglesia en la

educación, y en el fortalecimiento del catolicismo como un actor de peso en la educación de las provincias. Por ese motivo, estos trabajos se enmarcan entre las explicaciones que le dan relevancia a la influencia de la Iglesia en la política, al peso del actor confesional y a las instituciones diseñadas en ese contexto.

3. Marco conceptual e hipótesis de trabajo

La revisión de la literatura relevante sugiere que existen cinco tipos de argumentos para explicar la variación interprovincial del gasto educativo que se transfiere al sector privado.

El primer grupo de explicaciones enfatiza la fortaleza de los actores, en particular del actor privado confesional, como determinante del resultado presupuestario. El segundo grupo le da mayor importancia a la presencia de instituciones subnacionales tendientes a la cooperación. Por último, un tercer grupo de trabajos sostiene que la variación interprovincial en el gasto educativo es atribuible a la influencia institucional de la Iglesia católica en la política. Los últimos dos grupos dan relevancia a más de uno de los tres factores explicativos. En los subapartados siguientes se analiza el marco conceptual y las hipótesis en función de estos enfoques.

3.1. Peso del actor confesional. Hipótesis 1

Para abordar las explicaciones centradas en el peso del actor confesional, este trabajo utiliza la noción de actor entendida como “coalición distributiva” o “grupo de intereses especiales” (Olson, 1986). El término comprende a “las organizaciones para la acción colectiva dentro de la sociedad que consideramos están preponderantemente orientadas a la lucha por la distribución de la riqueza, y no necesariamente hacia el aumento de la producción en conjunto” (Olson, 1986: 66).

Las subvenciones a la educación de gestión privada son el bien colectivo al que aspiran los establecimientos privados a fin de sustentarse. En consecuencia, la acción colectiva por parte del sector privado consiste en obtener, mantener e incrementar dichas subvenciones.

Los colegios confesionales católicos como subgrupo del sector privado cuentan con dos ventajas para encabezar la coalición distributiva: homogeneidad y distribución territorial. Ambas provienen del hecho de que estas escuelas pertenecen a una organización más amplia que la coalición distributiva conformada por el sector privado, que es la Iglesia católica. La homogeneidad facilita la acción colectiva

porque es menos probable que los grupos socialmente heterogéneos se pongan de acuerdo acerca de la naturaleza exacta y la cantidad del bien colectivo que persiguen. A diferencia de sus pares no confesionales, los colegios católicos confesionales cuentan con una identidad común previa a los sistemas educativos provinciales y tienen más capacidades para encabezar la coalición y promover la acción colectiva. Por otro lado, la distribución a lo largo de todo el territorio de las escuelas confesionales católicas (pertenecientes a las órdenes o al Episcopado) equivale a la de los “grandes grupos ‘federales’” (Olson, 1986) constituidos por muchos grupos de miembros socialmente interactivos, que tienen una fuente adicional de incentivos selectivos de carácter social.

Estas dos características configuran a las escuelas confesionales católicas como un subgrupo con incentivos para la acción colectiva dentro del grupo de las escuelas de gestión privada. En función de estos enunciados se desprende la primera hipótesis de trabajo:

“El peso relativo de las escuelas confesionales influye sobre la distribución del gasto educativo entre las escuelas privadas y las estatales, de modo que a mayor peso relativo de las escuelas confesionales en una provincia, mayor será el nivel de transferencia del gasto educativo a las escuelas privadas”.

3.2. Incidencia de las instituciones. Hipótesis 2

El segundo grupo de explicaciones le da importancia a la presencia de instituciones subnacionales tendientes a la cooperación. La presente tesis se centra en la noción de las “ventajas institucionales comparativas” (Hall y Soskice, 2001), es decir, las ventajas generadas por las instituciones para que los actores se comporten de manera cooperativa. La noción proviene de un enfoque creado por estos autores, denominado “variedades del capitalismo”.

El enfoque de variedades del capitalismo destaca la interacción estratégica entre los actores (Hall y Soskice, 2001: 5), donde los actores son individuos, firmas, grupos productivos o gobiernos (Hall y Soskice, 2001: 6). Lo más importante para esta perspectiva es caracterizar a las instituciones que condicionan las interacciones como competitivas o cooperativas. Desde este punto de vista, la perspectiva de variedades

del capitalismo está centrada en las instituciones, en la medida que son las que condicionan las interacciones estratégicas entre los actores².

En este marco, las “ventajas institucionales comparativas” son las ventajas generadas por las instituciones, que condicionan a los actores a comportarse o bien de un modo más competitivo o bien a partir de relaciones más tendientes a la cooperación. En otras palabras, “ventajas institucionales” es un término que refiere al modo en el cual las instituciones refuerzan las interacciones estratégicas entre los actores en un sentido o en otro.

Los autores plantean que existen cinco “esferas vitales” de relaciones en las que los actores resuelven sus problemas de coordinación: a) la esfera de “las relaciones laborales”, referida a las negociaciones salariales y los niveles de productividad; b) la esfera de entrenamiento vocacional y educación, es decir, el desarrollo de la oferta de mano de obra calificada y la capacitación de los trabajadores una vez contratados; c) la esfera de “gobierno corporativo”, en la que se resuelven los problemas de coordinación vinculados con el financiamiento y la información necesaria para acceder a él; d) la esfera de “relaciones inter-firmas”, que da cuenta de las relaciones entre los distintos actores; y e) la esfera donde se coordinan las relaciones entre empleadores y empleados a pequeña escala, que tiene relación con el modo en el que cada actor organiza las relaciones cotidianas de trabajo y liderazgo (Hall y Soskice, 2001:7). La forma en la cual los actores resuelven los problemas de coordinación en estas cinco esferas está definida por las instituciones que los condicionan³.

² Se entiende por “instituciones” la definición de North (1990): el conjunto de reglas formales o informales que los actores generalmente siguen, ya sea por razones normativas, cognitivas o materiales (North, 1990: 3, citado en Hall y Soskice, 2001: 9). Como este enfoque considera que las instituciones son un eje central de la organización de las economías, fue seleccionado para sintetizar las explicaciones que remarcan el peso de las instituciones como determinante del porcentaje de gasto que las provincias destinan a la educación privada. Para comprender las interacciones estratégicas de los actores de acuerdo a cómo están condicionadas por las instituciones, Hall y Soskice proponen lo que llaman “una mirada relacional” de los actores. Esta mirada comprende las relaciones “hacia adentro” de cada actor (es decir, entre los empleadores y los empleados, y entre los distintos niveles jerárquicos presentes en cada organización) como las relaciones “hacia fuera” (es decir, de cada actor con los demás). Tal como lo interpretan Aguirre y Lo Vuolo (2013), por un lado las instituciones emergen de la interacción estratégica de los actores, los cuales desarrollan “pautas regulares de vinculación” con el objetivo de coordinar sus actividades. Por otro lado, estas instituciones afectan las preferencias de los actores condicionando sus posibilidades. Este doble movimiento entre los actores y las instituciones genera un intercambio positivo a través del cual las instituciones se refuerzan. En suma, Hall y Soskice “toman la perspectiva de los actores y sus elecciones racionales y su conjugación con la teoría institucional” (Aguirre y Lo Vuolo, 2013: 12).

³ El entramado institucional que condiciona las interacciones de los actores es denominado “complementariedades institucionales” (Hall y Soskice, 2001: 17). La variación en las complementariedades institucionales lleva a los actores a resolver de manera distinta sus problemas de

Esta definición amplia del rol de las instituciones se seleccionó porque la literatura revisada (Morduchowicz e Iglesias, 2012; Murillo, Tommasi, Ronconi y Sanguinetti, 2002; Murillo y Ronconi, 2004; Chiappe Narodowski, Moschetti y Alegre, 2015) estudia estas diferentes esferas y señala que los vínculos de cooperación favorecen el crecimiento del sector privado en general y, en particular, del financiamiento que el Estado provee a las escuelas privadas.

Para analizar las ventajas institucionales comparativas del sector privado en cada provincia, es posible indagar en tres de las “esferas vitales”⁴ (Hall y Soskice, 2001) en las que las escuelas privadas establecen relaciones, a saber: a) la esfera de gobierno corporativo; b) la esfera de relaciones laborales; c) la esfera de relaciones inter-firmas⁵.

coordinación. Esa variación define el tipo de economía política de la unidad de análisis o, en términos de Hall y Soskice, la “variedad del capitalismo”. Según estas premisas, los autores construyeron dos tipos ideales de variedades del capitalismo: las economías de mercado liberal (*liberal market economies*, LME) y las economías de mercado coordinado (*coordinated market economies*, CME). En las primeras, los problemas de coordinación de los actores se resuelven a través de la competencia. En las segundas, estos problemas se resuelven fundamentalmente a través de la cooperación. Mientras que en las LME los contratos y las normas mercantiles son centrales para coordinar actividades, en las CME los actores tienden a recostarse más sobre las relaciones extramercantiles para hacerlo. Estas relaciones consisten en intercambios y negociaciones de tipo cooperativo basados en organizaciones y redes de organizaciones capaces de coordinar las acciones de los distintos actores (Hall y Soskice, 2001: 8-9). En función de cómo se refuerzan entre sí las instituciones y cómo estas condicionan el comportamiento de los actores en un sentido de competencia (LME) o de cooperación (CME), se crean “complementariedades institucionales” (Hall y Soskice, 2001:17).

⁴ Si bien el enfoque plantea cinco esferas relacionales, dos de ellas no son factibles de ser analizadas en este trabajo. La “estructura interna de la firma” no varía dada la unidad de recolección de datos porque las escuelas se estructuran de la misma forma en todas las provincias y, más allá de que existen directores, vicedirectores y representantes legales, no existe una clara escala jerárquica de agencias en ellas para analizar los circuitos de toma de decisión. El sistema de educación y entrenamiento en cada una de las escuelas tampoco puede analizarse con los datos disponibles. Aunque sería coherente con la literatura y la teoría pensar que cuentan con vínculos informales tendientes a la cooperación las provincias en las que los Consejos de Educación Católica y el Consudec hacen más cursos, capacitaciones y encuentros, estos datos no están sistematizados y son inaccesibles si no se cuenta con la posibilidad de realizar entrevistas en todas las provincias.

⁵ Hay tres supuestos teóricos importantes en la selección de estas ideas. El primero es que las hipótesis planteadas por Hall y Soskice, que están pensadas en función de unidades de análisis nacionales, pueden pensarse y estudiarse a escala subnacional. Algunos autores (Howell, 2003; Dekocker, 2014; Ebner, 2015) sostienen que en los países federales en los que los gobiernos subnacionales toman la mayoría de las decisiones concernientes al área de estudio, en los que además existe una variación entre estados subnacionales tanto en lo que refiere a las instituciones como a la cultura política, este enfoque puede adaptarse a una escala provincial. Si se toma en cuenta que la mayoría de las decisiones educativas desde la reforma de 1994 en adelante son tomadas en instancias provinciales (Narodowski y Andrada, 2010; Rivas, 2009; Gvirtz, 2008), se infiere que el enfoque de variedades del capitalismo en el área educativa puede pensarse en la Argentina a escala provincial. El segundo supuesto es que este enfoque puede aplicarse al mercado educativo. Si bien Hall y Soskice (2001) al analizar las firmas en general no se refieren a las instituciones educativas, existe una literatura interesante que está comenzando a incluir esta perspectiva en el análisis de los sistemas educativos (Graf, 2008, 2009; Busemeyer y Goerres, 2014). El último supuesto es que, al igual que en los trabajos de Graf (2008, 2009), en este estudio no se considera que utilizar el enfoque de variedades del capitalismo y analizar

Por este motivo, el argumento central de esta tesis sobre las ventajas institucionales comparativas es que, si las instituciones del subsistema de gestión privada tienden más a la cooperación, el porcentaje del gasto educativo destinado a las escuelas de gestión privada es más elevado. Al contrario, cuando las instituciones tienden a la competencia, el porcentaje del gasto educativo destinado a las escuelas de gestión privada disminuye. La hipótesis que este trabajo explorará para analizar el vínculo entre las instituciones y la distribución del gasto educativo es la siguiente:

“Las instituciones influyen sobre la distribución del gasto educativo entre las escuelas privadas y las estatales, de modo que cuanto mayor es el nivel de ventajas institucionales comparativas, mayor es el porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial a las escuelas privadas”.

3.3. Influencia del catolicismo en la política. Hipótesis 3

Un tercer grupo de explicaciones hace referencia a la confesionalidad o influencia del catolicismo sobre la política. Un trasfondo conceptual complejo (Adcock y Collier, 2001) abarca dos términos principales que dan cuenta del problema de la relación entre el campo religioso y la esfera pública y social: *secularización* y *laicidad*. *Secularización* se refiere al grado de separación o autonomía de las distintas esferas de la vida social en relación con la esfera religiosa. Esta noción no está centrada en el campo político ni en el estatal (Wilson, 2008; Berger, 2006; Milot, 2008, 2009). Hay otros autores que entienden por *secularización* la disminución en el nivel de prácticas, creencias y manifestaciones religiosas individuales, es decir, como menor religiosidad (Norris e Inglehart, 2011), definición que tampoco está centrada en lo político o estatal.

La idea de *laicidad* que se acerca más al concepto desarrollado en este trabajo es un fenómeno de separación entre el campo religioso y el campo político estatal específicamente. Hay autores que entienden que la laicidad debe ser rastreada en la esfera estatal (Milot, 2009), más precisamente en el “arreglo” entre el Estado y la Iglesia en el momento de consolidación de los Estados nacionales. Esto permite establecer la existencia de distintos tipos de laicidad (Milot, 2009). Otros autores sostienen, en cambio, que la laicidad debe ser analizada en la esfera estatal y también

las escuelas desde una mirada relacional implique un abordaje mercantilista de la educación. En otras palabras, la utilización de frases como “relaciones inter-firmas”, “gobierno corporativo” o “relaciones laborales”, vinculadas con el campo semántico empresarial, no implica que en este estudio las escuelas sean consideradas organizaciones empresariales.

en la política (Bauberot, 2013; Mallimaci, 2008). Un tercer grupo de autores considera que la laicidad debe ser rastreada en la forma en la cual se construye la legitimidad (Blancarte, 2008; Esquivel, 2004, 2009, 2010)⁶. La laicidad, desde esta perspectiva, contiene tres elementos centrales: a) el respeto a la libertad de conciencia; b) la autonomía de lo político frente a lo religioso; y c) la garantía de la igualdad y la no discriminación (Blancarte, 2012). Su opuesto, la confesionalidad o influencia de la religión en la política, implica los distintos niveles en los cuales esos tres elementos se incumplen. La influencia del catolicismo en la política como una de las variables que explican la variación en el gasto puede analizarse teniendo en cuenta dos cuestiones. Por un lado, la variable solo busca dar cuenta de la influencia del catolicismo en el ámbito estatal y político, y por lo tanto está desvinculada de la noción de *secularización*. Por otro lado, dado que las prácticas informales parecen ser relevantes en la influencia del catolicismo sobre la política, las mismas están incluidas en la variable.

En función de todo esto, se puede desarrollar una tercera hipótesis, según la cual:

“La influencia del catolicismo en la política afecta la distribución del gasto educativo entre las escuelas privadas y las estatales, de modo que cuanto mayor es la influencia del catolicismo en la política, mayor es el porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial a las escuelas privadas”.

⁶ Blancarte (2008) define *laicidad* como un “régimen social de convivencia” cuyas instituciones políticas están legitimadas principalmente por la soberanía popular y no por elementos religiosos, incluyendo a las prácticas informales (Blancarte, 2008: 29). Explicado en palabras del autor, “el criterio de la separación de los asuntos del Estado y los de las iglesias es confundido con el de laicidad, porque en la práctica los Estados laicos han adoptado medidas de separación, pero hay Estados que no conocen la separación formal y sin embargo sus formas de gobierno son esencialmente democráticas. [...] También puede haber países formalmente laicos, pero que sin embargo todavía están condicionados por el apoyo político proveniente de las principales Iglesias del país, o países que no son formalmente laicos pero que en la práctica, por razones relacionadas con un histórico control estatal sobre las Iglesias, no dependen de la legitimidad proveniente de las instituciones religiosas” (Blancarte, 2008: 30-31). Esquivel (2010) retoma parcialmente estas nociones planteadas por Blancarte, y propone definir *laicidad* como la autonomía de lo político ante lo religioso: “en un régimen laico, el poder civil no se recuesta en elementos y factores religiosos para obtener su legitimidad” (Esquivel, 2010: 2). La dimensión de las prácticas informales a la que se refiere Blancarte (2008) es rastreada por Esquivel (2010) a partir de indicadores tales como la incursión más o menos naturalizada de sacerdotes en la arena electoral, el rol de mediadores de especialistas religiosos ante conflictos sociales dentro de un mismo país o entre países, la colocación de distintos funcionarios (sobre todo de la cartera educativa) en los gabinetes, la consulta a especialistas religiosos sobre las decisiones de política pública y gabinete por parte de los dirigentes, el incumplimiento de leyes y demandas del Poder Legislativo y Judicial debido a un acuerdo con grupos religiosos, etc.

Una cuestión a tener en cuenta es que la gran mayoría de los autores definen la laicidad y su contracara (la influencia de la Iglesia católica en la política) como un fenómeno multidimensional. En consecuencia, es relevante preguntarse cuáles son las dimensiones que lo componen. Con el objeto de discutir una definición común de laicidad y establecer una forma de medición, un grupo de investigadores latinoamericanos especializados en la cuestión está trabajando actualmente en la elaboración de un índice de laicidad. La primera serie de indicadores se organizó en función de tres esferas: legal, social y cultural. Estas dimensiones fueron redefinidas un tiempo después por el grupo que integra dicho equipo en la Argentina, que es el que lleva a cabo el proyecto de investigación PIP *Indicadores De Laicidad En La Argentina Democrática. Fundamentos Jurídicos, Políticos Y Culturales Para Evaluar La Relación Estado-Iglesias*. Con el acuerdo de los demás equipos de expertos, el grupo reformuló estos ejes en tres dimensiones más acordes a la noción de laicidad. Estas dimensiones son: a) la normatividad jurídica, entendida como la relación entre la religión y la legitimidad política en el marco de los textos de las leyes; b) las políticas públicas, entendidas como la relación entre la religión y la legitimidad en el marco del diseño y la implementación de políticas públicas; y c) la cultura política, entendida como la relación entre la religión y la legitimidad en el marco de la cultura de los dirigentes políticos y religiosos. Teniendo en cuenta esta agregación y que la relación con la variable dependiente puede ser diferente para cada conjunto de indicadores, la tercera hipótesis de trabajo implica a la vez tres subhipótesis:

a. Cuanto mayor es la influencia del catolicismo en la normatividad jurídica, mayor es el porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial a las escuelas privadas.

b. Cuanto mayor es la influencia del catolicismo en las políticas públicas, mayor es el porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial a las escuelas privadas.

c. Cuanto mayor es la influencia del catolicismo en la cultura política, mayor es el porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial a las escuelas privadas.

3.4. Peso del actor confesional e incidencia de las instituciones. Hipótesis 4

Parte de la literatura relevante sobre la relación entre la religión y el porcentaje del gasto que los sistemas educativos provinciales destinan a las escuelas privadas indica

que los factores institucionales y el peso del actor confesional se refuerzan mutuamente. Esto no significa que las variables interactúan sino que ambas constituyen factores explicativos.

Estas perspectivas son coherentes con los enunciados planteados por el enfoque de variedades del capitalismo, en especial en lo que se refiere a la noción de “ventajas institucionales comparativas”, las cuales condicionan las interacciones estratégicas entre los actores. Por lo tanto, cuando el nivel de ventajas comparativas es elevado, el actor confesional se fortalece estableciendo vínculos cooperativos con los demás actores. Al mismo tiempo, la presencia de un actor confesional fuerte implica que existen muchos colegios confesionales con vínculos cooperativos entre sí que demandan al gobierno instancias cooperativas de negociación, intercambio de información y toma de decisiones correspondientes al subsistema privado. Esta noción teórica coincide con lo planteado por Perazza y Suárez (2011) y Rivas (2004), cuando caracterizan a las escuelas católicas como centrales en la constitución de un subsistema propio. De estas nociones se desprende la cuarta hipótesis.

“El peso del actor confesional y el nivel de ventajas institucionales comparativas influyen sobre la distribución del gasto educativo entre las escuelas privadas y las estatales, de modo que cuanto mayores son el peso del actor confesional y el nivel de ventajas institucionales comparativas, mayor es el porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial a las escuelas privadas”.

3.5. Peso del actor confesional, incidencia de las instituciones e influencia del catolicismo en la política. Hipótesis 5

Por último, hay explicaciones que prevén que tanto el peso del actor privado confesional como las ventajas institucionales comparativas y la influencia de la religión sobre la política inciden sobre la distribución del gasto educativo provincial. La implicancia teórica de este enunciado es que existen marcos institucionales de cooperación permeados por la incidencia del catolicismo en la política, que promueven el fortalecimiento del actor confesional en las provincias. Los tres factores intervienen a la vez aumentando el nivel de escuelas subvencionadas y, por lo tanto, el porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial al sector privado.

Este enunciado teórico es coherente con la literatura relevante en dos sentidos. Por un lado, la literatura indica que en los casos en los que existe una mayor influencia de

la Iglesia católica en la política las ventajas institucionales tienden a ser mayores. Esto significa que las instituciones tienden a promover los intercambios estratégicos de tipo cooperativo y esto impacta positivamente en el nivel de transferencia del gasto educativo al sector privado (Abratte, 2007; Perazza y Suárez, 2011). De este modo, la influencia de la Iglesia y las ventajas institucionales comparativas se refuerzan mutuamente. Por otro lado, la literatura también señala que, en las provincias en las que existe una mayor influencia de la Iglesia católica en la política, también hay un elevado número de colegios católicos, es decir, el actor confesional tiene un peso comparativamente mayor (Rivas, 2004). A partir de estas conjeturas, se formula la quinta hipótesis;

“Cuanto mayores son el peso del actor confesional, el nivel de ventajas institucionales comparativas y el nivel de influencia de la Iglesia católica en la política, mayor es el porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial a las escuelas privadas”.

4. Metodología, variables y operacionalización

Dado que el objetivo general de esta tesis es dimensionar la incidencia de diferentes variables sobre una variable continua, la estrategia metodológica seleccionada fue cuantitativa, de modo que se pudieran contrastar las hipótesis usando técnicas de datos de panel balanceado, y observar los efectos individuales de cada caso y la variación entre los casos y entre las variaciones. Las unidades de análisis fueron las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 1999 y 2010, lo que da un total de 288 unidades provincia-año. Las observaciones son anuales porque la recolección de gran parte de los datos utilizados es anual. Los datos se construyeron a partir de fuentes secundarias como la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) y la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo (CGECSE). Además, se elaboraron dos índices.

Estos datos, utilizados para contrastar las hipótesis de trabajo, contienen a la vez cortes transversales (las provincias) y longitudinales (correspondientes a 12 años consecutivos), dado que todas las variables cambian año a año. En otras palabras, los datos tienen una estructura de time-series cross-section (TSCS). Por este motivo es

relevante tener en cuenta el desarrollo de cada caso a lo largo del tiempo a la vez que la variación entre los casos. Esta operación implica una serie de riesgos: variables independientes correlacionadas entre sí, varianzas de las perturbaciones aleatorias no constante o relaciones afectadas por cuestiones cíclicas exógenas a los modelos. En suma, el conjunto de datos puede contar con problemas de multicolinealidad, heterocedasticidad y estacionalidad, además de que las diferencias transversales entre provincias pueden sesgar los resultados.

Por tal razón, la técnica que se seleccionó para analizar la relación entre las variables fue la regresión multivariada con errores estándar corregidos por panel (PCSE), dado que es el más indicado para corregir al mismo tiempo los problemas de heterocedasticidad y multicolinealidad. Para resolver el problema del sesgo derivado de las diferencias entre las provincias, se incorporaron efectos fijos y se tomó como categoría la provincia con el mayor porcentaje de transferencia al sector privado (Córdoba). Además, como el período fue seleccionado a partir de un criterio teórico y por lo tanto la muestra no es aleatoria, los efectos fijos constituyen la técnica adecuada (Kunst, 2009; Schmidt, Oh y Hayes, 2009). No obstante, debido a que hay variables con poca variación longitudinal (es decir, que varían poco a lo largo del tiempo) se recurrió al test de Hausman para evaluar si era recomendable mantener los efectos fijos o estimar también con efectos aleatorios. Finalmente, en la mayoría de los modelos solo se hicieron estimaciones con efectos fijos. El test arrojó un valor p superior a 0,05 en dos de ellos, por lo que se consideraron efectos aleatorios únicamente en esos casos.

4.1 Variable dependiente

El indicador seleccionado para medir el nivel de transferencia del gasto educativo provincial al sector privado es el porcentaje del gasto educativo total provincial transferido a las escuelas primarias y secundarias de gestión privada.

Los gastos comprenden las erogaciones registradas en la función Educación de los Ministerios y/o Consejos Generales de Educación, Direcciones Generales de Escuelas u organismos equivalentes a la CGECSE, y corresponden a la etapa de registro del gasto de devengado. Asimismo se contempla el gasto en infraestructura escolar realizado por otros organismos. Los datos publicados para cada una de las provincias corresponden al gasto financiado con recursos provinciales y nacionales.

Cuadro 1. Estadísticas descriptivas de la variable dependiente

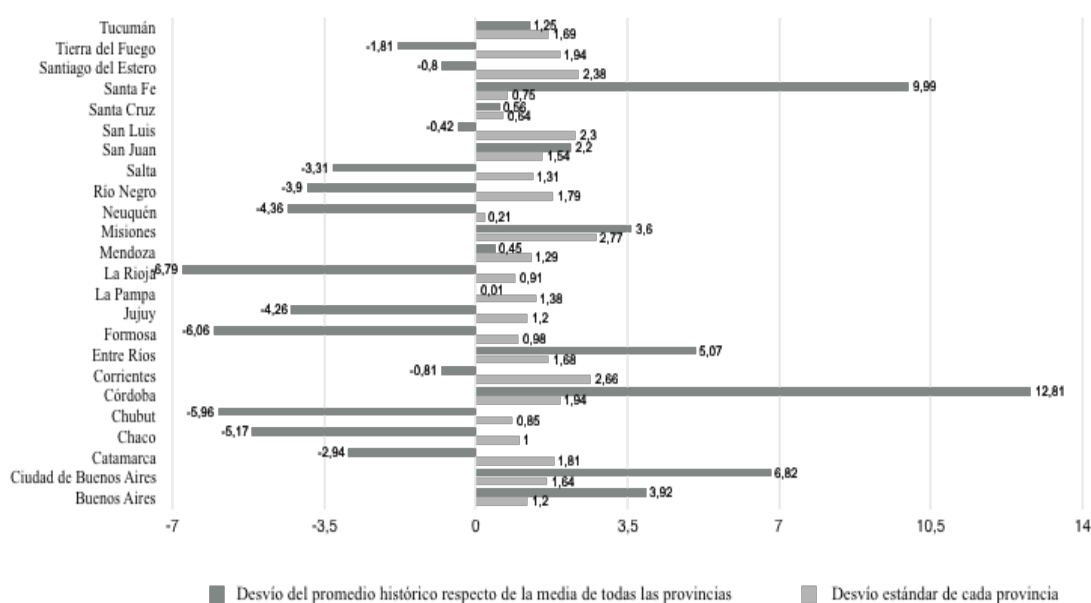
Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Porcentaje de transferencia del gasto educativo al sector privado	288	10,287	5,279	2,1	26,5

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la CGECSE.

Como puede observarse en el Cuadro 1, el nivel de variación es elevado. El valor mínimo (2,1%) corresponde a La Rioja en el año 2000; el máximo (26,5%), a Córdoba en 2004.

Tal como se observó en la introducción, este nivel de variación se debe, sobre todo, a la variación interprovincial, mucho mayor que la experimentada por cada provincia a lo largo del tiempo. El Gráfico 5 ilustra este punto. Las líneas más claras señalan el desvío estándar de cada provincia respecto de su propio promedio histórico y funcionan como un indicador del nivel de variación longitudinal de cada provincia. Como se trata de variaciones en el tiempo, sus valores siempre son positivos. Para la mayoría de las provincias, estos valores oscilan entre 1 y 3 puntos porcentuales. Las líneas más oscuras, en cambio, indican el desvío de cada provincia respecto del promedio histórico de todas ellas. En casi todos los casos, son más largas que las líneas claras. Como algunas variaciones están por encima de la media de todas las provincias y otras por debajo, los valores pueden ser tanto positivos como negativos.

Gráfico 5
Desvíos respecto de la media de todas las provincias y desvíos estándar de cada provincia (1999-2010)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la CGECSE.

4.2. Variables independientes

De acuerdo a los tres tipos de explicaciones que se extraen de la literatura, las variables independientes son el peso del actor confesional, el nivel de ventajas institucionales comparativas y el grado de influencia de la Iglesia católica en la política.

4.2.1. Peso del actor confesional

Para medir el peso relativo del actor confesional, se calculó el porcentaje de establecimientos confesionales sobre el total de establecimientos de gestión privada y estatal de nivel primario y secundario.

La categoría *confesional* es conflictiva dado que el relevamiento está basado en datos autorreportados. Las escuelas confesionales para la DiNIECE son en realidad escuelas que se consideran a sí mismas confesionales. Por este motivo, los últimos datos disponibles se compararon con: datos sobre escuelas diocesanas de la Guía Eclesiástica (AICA, 2012), el listado de escuelas de la Red Judía publicado en la *web* de la AMIA, datos sobre educación evangélica provenientes de un artículo reciente (Tatángelo, 2015) y datos sobre educación islámica (Brieger y Herszkowich, 2003). El cotejo arrojó cifras similares a las de los últimos datos disponibles; la diferencia de 199 escuelas representa apenas un 5% del total de 3448 escuelas confesionales contabilizadas por el Ministerio de Educación. Las jurisdicciones donde hubo más diferencias entre los datos recolectados de estas distintas fuentes y los recopilados por el Ministerio fueron los distritos con las mayores matrículas del sistema educativo del país (Ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe). De acuerdo a este recuento no oficial, las escuelas católicas constituyen el 95,81% de las escuelas primarias y secundarias confesionales en la Argentina.

Cuadro 2. Escuelas católicas, protestantes, judías, musulmanas y confesionales según la DiNIECE

Católicas	Protestantes	Judías	Musulmanas	Confesionales	Confesionales según la DiNIECE	Diferencia
3113	99	35	2	3249	3448	199

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de AICA, *web* de la AMIA, Tatángelo (2015), y Brieger y Herszkowich (2003).

Las estadísticas descriptivas de esta variable (Cuadro 3) muestran que también posee un elevado nivel de variación.

Cuadro 3. Estadísticas descriptivas de la variable independiente “peso del actor confesional”

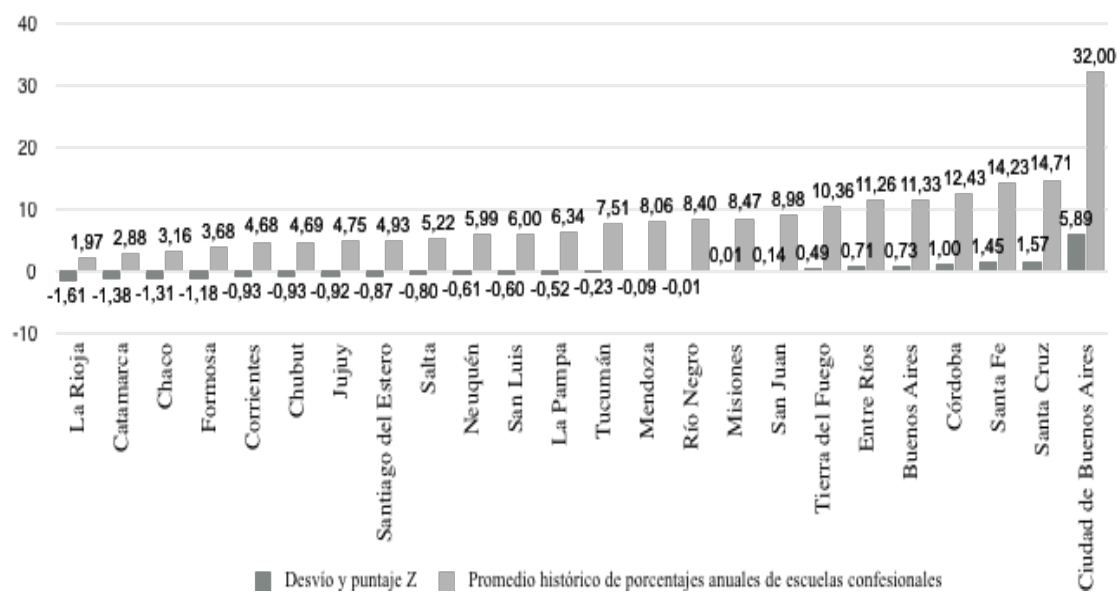
Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Peso del actor confesional	288	8,49285	6,095387	1,85	32,2

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DiNIECE.

Al igual que la variable dependiente, la variable “peso del actor confesional” posee una mayor variación transversal que longitudinal, aunque varía en ambos sentidos. En el Gráfico 6 se puede observar que los promedios históricos de los porcentajes de escuelas confesionales en las provincias varían entre 2% (La Rioja) y 32% (Ciudad de Buenos Aires).

Un análisis de los puntajes z permite clasificar a las provincias en cuatro grupos. Un primer grupo está formado por La Rioja, Catamarca, Chaco y Formosa, provincias cuyos promedios se encuentran a más de un desvío estándar por debajo de la media de los promedios históricos de los porcentajes de confesionalidad. Un segundo grupo (Corrientes, Chubut, Jujuy, Santiago del Estero, Salta, Neuquén, San Luis, La Pampa, Tucumán, Mendoza y Río Negro) incluye provincias cuyos promedios se encuentran a menos de un desvío estándar por debajo de la media. En un tercer grupo, formado por provincias que se encuentran casi sobre la media o a menos de un desvío estándar por encima de la media, se puede ubicar a Misiones, San Juan, Tierra del Fuego, Entre Ríos y la provincia de Buenos Aires. Por último, hay un grupo formado por Córdoba, Santa Fe, Santa Cruz y la Ciudad de Buenos Aires, provincias que se encuentran a más de un desvío estándar por encima de la media del porcentaje de escuelas confesionales. El valor en la Ciudad de Buenos Aires es particularmente elevado (se encuentra a casi 6 desvíos estándar de la media de las provincias).

Gráfico 6
Porcentaje de escuelas confesionales: promedios históricos y puntajes z (1999-2010)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DiNIECE.

4.2.2. Ventajas institucionales comparativas

Para observar el nivel de ventajas institucionales comparativas para el sector privado en cada provincia se elaboró un índice en función de las tres dimensiones de las esferas vitales de las firmas que pueden rastrearse con los datos disponibles.

La primera esfera es la correspondiente al “gobierno corporativo”, que identifica el nivel de acceso de los dueños, directivos y representantes legales de las escuelas a información sobre subsidios, subvenciones, aumentos salariales, cuestiones de política pública y financiamiento estatal. Para este tipo de información, considerada como “capital paciente” (Hall y Soskice, 2001: 22), se tomó como indicador la existencia de consejos asesores o consultivos, comisiones y mesas con menor grado de institucionalización, creados desde el ámbito estatal con el objetivo de coordinar la demanda de información y financiamiento por parte de las escuelas. El subíndice correspondiente a esta dimensión varía entre 0 y 2, de modo que:

- 0: no existe ningún órgano de este tipo.
- 1: existe una instancia poco institucionalizada⁷.
- 2: existe una instancia institucionalizada⁸.

⁷ De acuerdo a los datos relevados, se eligió considerar como “poco institucionalizados” los casos en los que una normativa crea una instancia de este tipo pero no establece quiénes la integran, cada cuánto tiempo deben reunirse o cuáles son sus funciones.

Los datos de esta dimensión surgen del análisis de la normativa educativa provincial correspondiente o equivalente a la Ley de Educación provincial y a la Ley de Educación privada de cada provincia, además de sus decretos y resoluciones reglamentarias.

En segundo lugar, para dar cuenta de la configuración de las relaciones laborales, se tomó como indicador la existencia de una ley de paritaria docente provincial, debido a que la remuneración de los docentes en el ámbito de la gestión privada debe ser idéntico al de los docentes estatales (Ley 14.473 de 1958), principio reiterado por todas las leyes de educación provincial. Si bien las paritarias provinciales de los maestros son un fenómeno bastante reciente como para establecer regularidades y generalizaciones, existe una fuerte evidencia (Chiappe, 2011) de que en las provincias con paritaria docente tiende a haber menos huelgas y conflictos gremiales que en aquellas sin paritaria docente. Además, esto tiene relación con el grado en el cual estas paritarias están institucionalizadas. En las provincias en las que la paritaria docente está incluida en la paritaria del sector público, hay menos conflictos que en las provincias sin ningún tipo de regulación de las paritarias, pero hay más que en aquellas provincias con una ley o decreto de paritaria estrictamente docente. La creciente capacidad de negociación de los gremios docentes requiere de un nivel cada vez mayor de institucionalización para evitar decisiones discrecionales por parte de los gobiernos provinciales. Los consensos conseguidos en mesas de diálogo se pueden romper pero la homologación de un convenio alcanzado a través de mecanismos institucionalizados abre la puerta a negociaciones más transparentes (Chiappe, 2011). Este subíndice varía entre 0 y 2, de modo que:

0: no existe ley de paritaria docente provincial ni ninguna normativa similar.

1: la paritaria docente está incluida en la paritaria del sector público, por ley o decreto.

2: existe ley de paritaria docente en la provincia.

Los datos correspondientes a esta dimensión se obtuvieron de Chiappe (2011).

En tercer lugar, para definir las relaciones interfirmas en cada subsistema educativo, se tomó como indicador la presencia en la provincia de organizaciones de las dos cámaras que nuclean a nivel nacional a todo el sector educativo de gestión

⁸ La normativa establece quiénes la integran, cada cuánto deben reunirse y establece con claridad cuáles son sus funciones.

privada (COORDIEP y ADEEPRA), dado que no existen organizaciones o cámaras empresariales que estén por fuera de estas dos estructuras corporativas (Rivas, 2004; Perazza y Suárez, 2012). Este subíndice varía entre 0 y 2, según la cantidad de cámaras de este sector presentes a nivel provincial. Los datos se recabaron de las páginas *web* de COORDIEP y ADEEPRA.

Se podría poner como objeción que la presencia de dos cámaras en lugar de una cámara única puede significar una fragmentación de intereses y, por lo tanto, dar cuenta de una tendencia a la competencia más que a la complementariedad. Sin embargo, para el caso del sector educativo privado, mayor unidad no significa necesariamente mayor cooperación. Mientras que la COORDIEP congrega, sobre todo, a organizaciones católicas (como el Consudec y la Vicaría Episcopal de Educación del Arzobispado de Buenos Aires) y escuelas católicas, ADEEPRA aglutina a las escuelas privadas laicas. En general, estos dos tipos de instituciones no compiten entre sí dado que sus demandas, propuestas y estrategias son distintas. La presencia de dos cámaras, en lugar de significar fragmentación, da cuenta de un mayor nivel de organización y, desde el punto de vista de las escuelas, colaboración.

Los subíndices correspondientes a las tres dimensiones de la variable “ventajas institucionales comparativas” se suman, dado que no se considera que ninguna de estas tres dimensiones deba ponderarse sobre las otras (Hall y Soskice, 2001). El índice de ventajas institucionales comparativas, por lo tanto, tiene un rango que va de 0 a 6. En el siguiente cuadro se resumen las dimensiones, indicadores, categorías y puntajes de la variable.

Las estadísticas descriptivas de la variable (Cuadro 5) muestran que su variación empírica coincide con su variación teórica, dado que el valor mínimo y el valor máximo arrojados por las estadísticas descriptivas son 0 y 6, respectivamente.

Cuadro 4. Dimensiones, indicadores, categorías, puntajes y fuentes para la variable “ventajas institucionales comparativas”

Dimensión	Indicador	Categorías	Puntajes	Fuente
1. Esfera de “gobierno corporativo”	Presencia de consejos consultivos, comisiones, mesas de aranceles	No existe ningún órgano de este tipo	0	Normativa educativa provincial: Ley de Educación, Ley de Educación privada, decretos y resoluciones reglamentarias
		Existe un órgano poco institucionalizado	1	
		Existe un órgano institucionalizado	2	
2. Esfera de “relaciones laborales”	Nivel de regulación de las relaciones laborales docentes	No existe ley de paritaria docente provincial ni ninguna normativa similar	0	Chiappe (2011)
		La paritaria docente está incluida en la paritaria del sector público, por ley o decreto	1	
		Existe ley de paritaria docente en la provincia	2	
3. Esfera de “relaciones interfirmas”	Presencia de cámaras patronales	Ninguna	0	Webs de COORDIEP Y ADEEPRA
		Una	1	
		Dos	2	

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 5. Estadísticas descriptivas para la variable independiente “ventajas institucionales comparativas”

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Ventajas institucionales comparativas	288	1,798611	1,320331	0	6

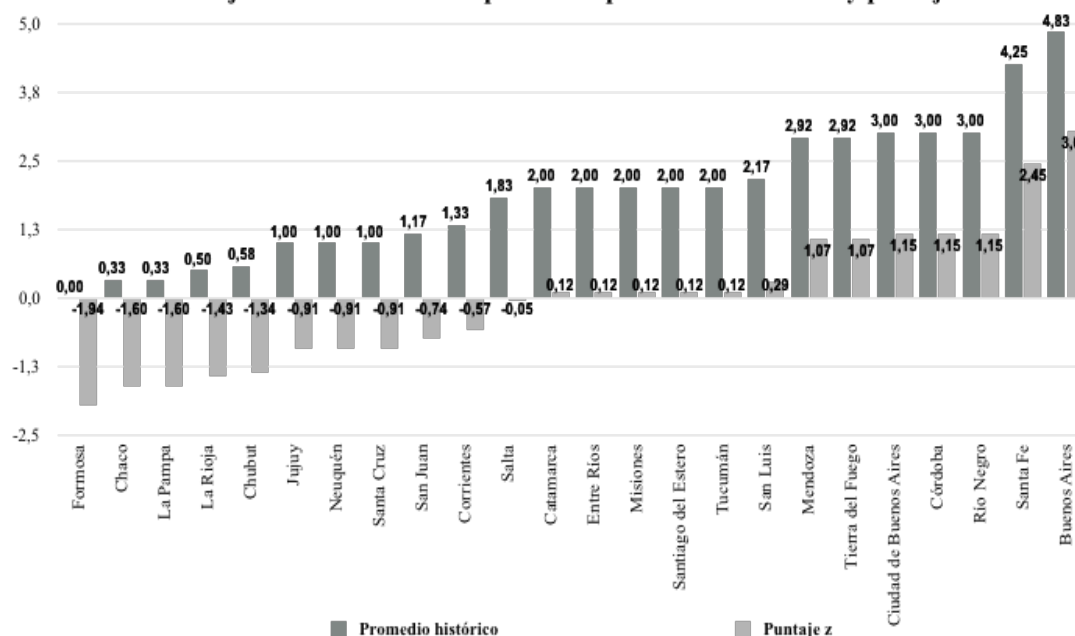
Fuente: elaboración propia.

Dado que la variable mide la variación entre las instituciones, presenta una mayor variación transversal que longitudinal, debido a que las instituciones no tienden a cambiar demasiado a lo largo del tiempo. De todos modos, la variación longitudinal resulta significativa por los cambios que ocurrieron en los últimos años en las tres esferas. En la esfera “gobierno corporativo”, la adaptación de la mayoría de las provincias a la Ley Nacional de Educación (Nº 26.206). En la esfera de relaciones laborales, la sanción de varias leyes provinciales de paritaria docente o la inclusión de

los docentes en las leyes de paritaria estatal (Chiappe, 2011). En la esfera de relaciones interfirmas, la creciente organización del sector privado luego de la Ley Federal de Educación.

En cuanto a la variación transversal de la variable, si se clasifican las provincias a partir de los puntajes z de sus promedios históricos, pueden distinguirse cuatro grandes grupos. Formosa, Chaco, La Pampa, La Rioja y Chubut se encuentran a más de un desvío estándar de la media de los promedios históricos. Jujuy, Neuquén, Santa Cruz, San Juan, Corrientes y Salta, a menos de un desvío histórico por debajo de la media. A menos de un desvío histórico por encima de la media, Catamarca, Entre Ríos, Santiago del Estero, Tucumán y San Luis. Por último, a más de un desvío por encima de la media, Mendoza, Tierra del Fuego, la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Río Negro, Santa Fe y la provincia de Buenos Aires.

Gráfico 7
Ventajas institucionales comparativas: promedios históricos y puntajes z



Fuente: elaboración propia.

4.2.3. Influencia del catolicismo en la política

Para medir la influencia del catolicismo en la política en función de las definiciones desarrolladas en el marco conceptual, se utilizó el índice de laicidad mencionado en el subapartado 3.3 (Blancarte, 2012; PIP *Indicadores de Laicidad...*, 2014) adaptado a los escenarios provinciales en la Argentina. Se descartaron los indicadores vinculados a cuestiones de materia penal (tales como si está penada la

homosexualidad o no, si se puede experimentar con células madres o no, si está permitida la eutanasia o no, etc.) porque no son competencia de las provincias. Dado que el índice mide la laicidad de los países y el objetivo de esta tesis es detectar la influencia del catolicismo o confesionalidad (es decir, la falta de laicidad), se invirtieron los valores asignados a cada categoría.

Los indicadores seleccionados miden la influencia de la Iglesia católica en la política en función de tres grandes dimensiones. La primera, denominada “normatividad jurídica”, está vinculada con el texto de las Constituciones provinciales y apunta a captar la relación entre religión y legitimidad política. Con tal objetivo se rastrea el modo en el cual estos textos prescriben cuestiones como: a) la invocación al origen del Estado (referida a fundamentos religiosos o de orden trascendente, a fundamentos democráticos tales como la soberanía popular, o a ambos); b) la definición del Estado en materia religiosa; c) el financiamiento para fines religiosos; d) el modo en el cual se enuncia o no la libertad religiosa; e) el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica⁹; f) el reconocimiento de la vida desde la concepción¹⁰.

La segunda dimensión, “políticas públicas”, atiende más el seguimiento en cuestiones de políticas públicas que se pusieron en discusión en las últimas dos décadas y representaron temas sensibles para la Iglesia. Con esta dimensión se pretende rastrear y clasificar la relación entre la religión y la legitimidad en el marco del diseño y la implementación de las políticas públicas en las distintas provincias. Los indicadores considerados son: a) la presencia o no de protocolo para casos de aborto no punible en la provincia y, de existir protocolo, las prescripciones que plantea¹¹; b) el acceso gratuito a diferentes métodos anticonceptivos; c) la presencia de legislación sobre Derechos Sexuales y Reproductivos (DDSSyRR) y Educación Sexual Integral (ESI); d) la incursión o no de la enseñanza religiosa en las escuelas y el tipo de incursión¹²; e) la presencia de capellanías (participación de agentes

⁹ El indicador refiere a la “garantía de la igualdad y la no discriminación” (Blancarte, 2012: 236), la cual es un elemento central de la definición de laicidad (Blancarte, 2012).

¹⁰ Luego de la Reforma Constitucional de 1994, en la cual la Iglesia no logró incorporar el derecho a la vida desde la concepción, los obispos intentaron, en algunas oportunidades de manera exitosa, incorporar esta cuestión en las Constituciones provinciales.

¹¹ El activismo de la Iglesia católica en las distintas provincias en relación con este tema es diferenciado.

¹² La presencia de la educación religiosa en las escuelas estatales da cuenta de una mayor influencia de la Iglesia. Las disputas que se dieron sobre este punto en los debates de las leyes de educación en distritos diferentes como Salta, Córdoba, Catamarca y la Ciudad de Buenos Aires indican que este supuesto es válido.

religiosos en hospitales públicos, cárceles y fuerzas de seguridad)¹³; f) la presencia o no de políticas de multiculturalismo educativo en la legislación provincial¹⁴.

La tercera dimensión del índice, “cultura política”, se refiere a las prácticas y comportamientos que hacen que la cultura política de una determinada jurisdicción sea más o menos permeable a la legitimidad religiosa. Busca medir la relación entre la religión y la legitimidad política en el marco de la cultura de los dirigentes políticos y religiosos. Por ello se tomaron como indicadores: a) las declaraciones de los obispos acerca de las políticas provinciales; b) sus reuniones con autoridades, gobernadores y candidatos; c) su participación en ámbitos de diseño y gestión de políticas públicas y legislación; d) las reuniones en las que, en el marco de distintos conflictos sociales, políticos o sindicales, los obispos tuvieron un rol de mediadores; e) sus incursiones electorales; f) las movilizaciones, actos y misas en el espacio público encabezadas por obispos y centradas en temas políticos y sociales concernientes a la política provincial.

Los puntajes de cada dimensión se ponderaron buscando respetar lo máximo posible las ponderaciones del índice nacional, asignando el 50% del valor total a los indicadores correspondientes al bloque de “políticas públicas”, y el 25% a cada uno de los otros bloques. Dentro de cada bloque no se realizaron ponderaciones. Ante posibles riesgos o problemas de ponderación, una versión de la base fue guardada con las categorías nominales, sin asignación de puntajes, y otra fue guardada con los puntajes sin ponderar, ante la posible necesidad de utilizar las tres dimensiones por separado.

Los indicadores de cultura política fueron relevados a partir de los diarios nacionales *La Nación* y *Página 12* del período estudiado y se centran en las acciones de los obispos, quienes en general tienen mayor visibilidad pública que los sacerdotes (Donatello, 2002; Esquivel, 2004). Luego de este primer relevamiento, se rastrearon las noticias destacadas en los diarios provinciales más vendidos en cada provincia. La selección de *La Nación* y *Página 12* obedece al intento de contrapesar sesgos ideológicos en la cobertura de las noticias dado que cada diario otorga visibilidad a

¹³ Este punto constituye una influencia efectiva de la Iglesia en la esfera pública estatal dado que los capellanes perciben salarios equivalentes a los de los trabajadores de esas instituciones.

¹⁴ Indicador seleccionado por la garantía de la igualdad y la no discriminación que está presente en la definición de laicidad de Blancarte (2012).

diferentes obispos y referentes religiosos (*La Nación*, por ejemplo, al obispo Jorge Casaretto, en tanto que *Página 12* al obispo Juan Carlos Maccarone).

Los indicadores seleccionados, junto con sus categorías, puntajes y fuentes de donde se obtuvieron los datos, se resumen en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Indicadores, categorías, puntajes y fuentes para la variable “influencia del catolicismo en la política”

Dimensión	Indicador	Categorías	Puntajes	Fuente
1. Normatividad jurídica	1.1. Tipo de invocación al origen del Estado	Dios	1	Constitución provincial
		Dios y soberanía popular	0,5	
		Soberanía popular	0	
	1.2. Definición en materia religiosa	Religión oficial	1	
		Religión privilegiada	0,5	
		Laica o sin mención	0	
	1.3. Financiamiento para fines religiosos	Sostenimiento	1	
		No se prescribe	0,5	
		No se sostiene ninguno	0	
	1.4. Reconocimiento de libertad de conciencia y/o de creencia y culto	No se prescribe	1	
		Sesgo católico	0,875	
		Sesgo monoteísta	0,75	
		Derecho a profesar libre y públicamente	0,625	
		Protección de la privacidad	0,5	
		Autolimitación del Estado	0,375	
		Garantía por parte del Estado	0,25	
		Derecho a cambiar de religión	0,125	
		Derecho a ser diferente	0	
	1.5. Reconocimiento de la diversidad cultural (pueblos originarios)	Nada	1	
		Protección tutelar	0,75	
Respeto de su identidad		0,5		
Reconocimiento de identidad étnica y cultural		0,25		
Reconocimiento de identidad étnica, cultural y espiritual		0		
1.6. Reconocimiento de la vida desde el momento de la concepción	La reconoce	1		
	No la reconoce	0		
2. Políticas	2.1. Protocolo sobre	No hay	1	Decreto,

públicas	aborto no punible	Requiere representante legal en caso de tratarse de una menor de 18 años	0,5	resolución o ley provincial
		Solo requiere autorización de la paciente (salvo menores de 14 años)	0	
	2.2. Acceso gratuito a métodos anticonceptivos y de emergencia	Ninguno	1	Ley de salud sexual y reproductiva o procreación responsable
		Acceso restringido (no incluye de emergencia)	0,66	
		Acceso a todos los reversibles	0,33	
		Acceso a todos, incluyendo métodos no reversibles	0	
	2.3. Legislación sobre Derechos Sexuales y Reproductivos (DDSSyRR) y Educación Sexual Integral (ESI)	Ninguna de las dos	1	Decretos, resoluciones o leyes provinciales
		Sólo DDSSyRR o sólo ESI	0,66	
		Legislación sobre DDSSyRR que incluye ESI	0,33	
		Legislación sobre DDSSyRR y ESI	0	
	2.4. Incurción religiosa en las escuelas públicas	Incurción religiosa dentro del horario de clases y obligatoria	1	Constitución provincial y ley de educación provincial
		Optativa y fuera del horario de clases	0,75	
		No está aclarada	0,5	
		Sugiere laicidad	0,25	
		Autoproclamada laica	0	
	2.5. Participación de agentes religiosos en hospitales públicos, cárceles y fuerzas de seguridad	Participación en tres instancias	1	Ley orgánica de policía, ley penitenciaria o del servicio penitenciario, y normativa en salud
		Dos instancias	0,66	
		Una instancia	0,33	
No está prevista		0		
2.6. Multiculturalismo educativo	No está previsto en la legislación	1	Ley de educación	
	Está previsto en la legislación	0		
3. Cultura política	3.1. Declaraciones de obispos acerca de las políticas provinciales	Satura en 5	0:0; 1:0,2; 2:0,4; 3:0,6; 4:0,8; 5:1	Relevamiento de <i>La Nación</i> y <i>Página 12</i> en el período

3.2. Reuniones con autoridades y candidatos	Satura en 4	0:0; 1:0,25; 2:0,5; 3:0,75; 4:1	estudiado, y a partir de ese relevamiento diarios provinciales
3.3. Participación en ámbitos de gestión legislativos o ejecutivos	Satura en 3	0:0; 1: 0,33; 2:0,66; 3:1	
3.4. Reuniones en el marco de una mediación en un conflicto	Satura en 2	0:0; 1:0,5; 2:1	
3.5. Incursiones electorales de obispos y/o sacerdotes	No-Sí	0;1	
3.6. Movilizaciones, actos y misas en el espacio público sobre temas políticos y sociales	Satura en 5	0:0; 1:0,2; 2:0,4; 3:0,6; 4:0,8; 5:1	

Fuente: elaboración propia.

Las estadísticas descriptivas de la variable (Cuadro 7) muestran que su variación empírica no coincide con su variación teórica. Los valores mínimo y máximo arrojados por las estadísticas descriptivas son respectivamente 3,21 y 13,33 (valor mínimo teórico: 0; valor máximo teórico: 18).

Cuadro 7. Estadísticas descriptivas de la variable independiente “influencia del catolicismo en la política”

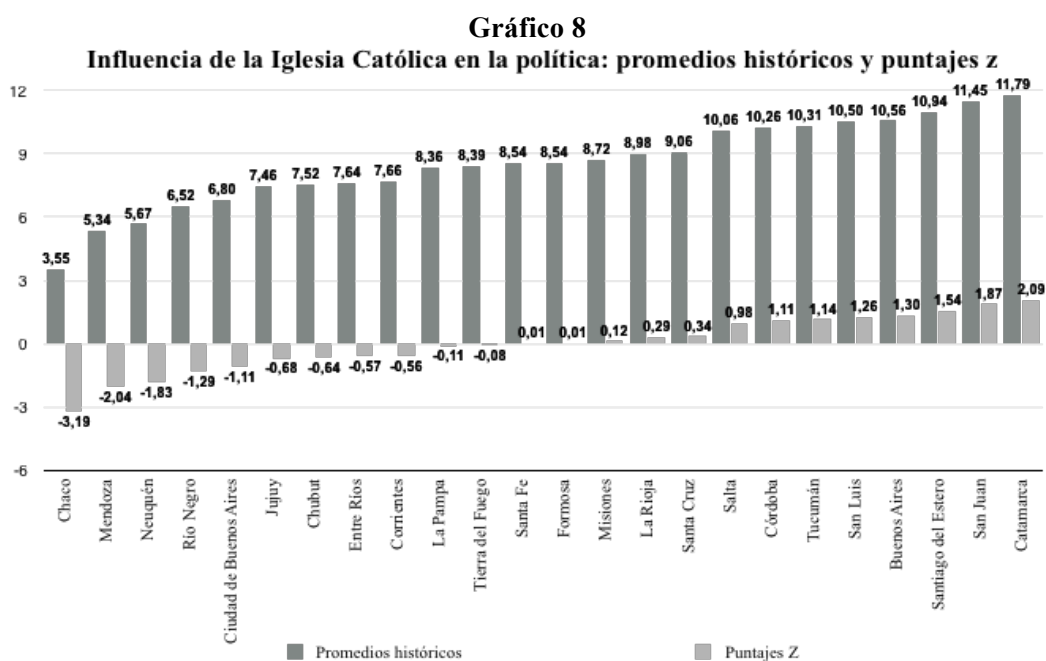
Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Influencia del catolicismo en la política	288	8,526276	2,139928	3,21375	13,33875

Fuente: elaboración propia.

El análisis del comportamiento del índice ponderado (Gráfico 8) permite distinguir cuatro grupos de provincias de acuerdo al desvío de sus promedios históricos respecto de la media de todas las provincias. Primer grupo: Chaco, Mendoza, Neuquén, Río Negro y la Ciudad de Buenos Aires (promedios históricos a más de un desvío por debajo de la media). Segundo grupo: Jujuy, Chubut, Entre Ríos, Corrientes, La Pampa y Tierra del Fuego (promedios históricos a menos de un desvío por debajo de la media). Tercer grupo: Santa Fe, Formosa, Misiones, La Rioja, Santa Cruz y Salta (a menos de un desvío por encima de la media). Cuarto grupo: Córdoba, Tucumán, San Luis, provincia de Buenos Aires, Santiago del Estero, San Juan y Catamarca (a más

de un desvío por encima de la media). Con un promedio histórico de 11,79 puntos, Catamarca se encuentra a más de dos desvíos estándar por encima de la media y posee el promedio más elevado de influencia del catolicismo sobre la política.

Varios de estos puntajes difieren de algunas nociones más intuitivas respecto de la influencia de la Iglesia católica sobre la política de ciertas provincias. Por ejemplo, a menudo Mendoza es representada como una provincia muy católica y sin embargo es la segunda con menor influencia de la Iglesia en la política. En el otro extremo, no resulta convincente, desde el sentido común, que en la provincia de Buenos Aires la influencia sea más significativa que en Salta. Resulta necesario estudiar brevemente los promedios históricos obtenidos para cada provincia en relación con cada una de las dimensiones del índice de influencia de la Iglesia, más allá del modo en el cual estos valores fueron ponderados posteriormente. Este análisis breve puede resultar útil para distinguir qué tipo de laicidad está presente en cada provincia.



Fuente: elaboración propia.

El análisis de las provincias respecto a las tres dimensiones, sin tener en cuenta la ponderación de una de ellas por sobre las demás, permite distinguir analíticamente ocho grupos de provincias (Cuadro 8) de acuerdo a la distancia del valor de cada una de las dimensiones en relación con la media. De estos grupos, siete se pueden observar empíricamente en los valores obtenidos por cada provincia (Gráficos 9 y 10). Este estudio del índice, de manera desagregada por dimensiones, es útil además para analizar las provincias de acuerdo a su tipo de laicidad y no únicamente de acuerdo a

su grado de laicidad. Distinguir los posibles tipos de laicidad o de influencia de la Iglesia católica resulta importante dado que, al existir tres dimensiones claramente diferenciadas, la influencia de la Iglesia puede ser heterogénea en algunas provincias.

Cuadro 8. Tipos de laicidad y grupos de provincias correspondientes a cada uno

Normatividad jurídica	Políticas públicas	Cultura política	Provincias
Menor a la media	Menor a la media	Menor a la media	Chaco, Mendoza, Neuquén, Chubut, Corrientes, Río Negro y La Pampa
Menor a la media	Menor a la media	Mayor a la media	Jujuy, Entre Ríos y la Ciudad de Buenos Aires
Mayor a la media	Menor a la media	Menor a la media	Tierra del Fuego y Santa Fe
Mayor a la media	Menor a la media	Mayor a la media	Formosa y La Rioja
Menor a la media	Mayor a la media	Mayor a la media	Misiones
Mayor a la media	Mayor a la media	Menor a la media	Salta, Tucumán, San Juan y Catamarca
Mayor a la media	Mayor a la media	Mayor a la media	Santa Cruz, Córdoba, San Luis, Santiago del Estero y la provincia de Buenos Aires
Menor a la media	Mayor a la media	Menor a la media	No hay provincias con estas características

Fuente: elaboración propia.

El primer grupo (Chaco, Mendoza, Neuquén, Chubut, Corrientes, Río Negro y La Pampa) incluye a provincias que podrían considerarse laicas y prescindentes de la Iglesia en todas las esferas.

El segundo grupo (Jujuy¹⁵, Entre Ríos y la Ciudad de Buenos Aires) es de provincias laicas con gran presencia pública de la Iglesia, sobre todo a través de la intervención activa de los obispos en determinados conflictos¹⁶. En el tercer grupo, formado por Tierra del Fuego y Santa Fe, podría considerarse que existe un catolicismo “patrimonializado” (Hervieu-Léger, 2005) o inercial, asociado a través del texto de las Constituciones con una tradición más que con las prácticas

¹⁵ La presencia de Jujuy en este grupo puede resultar extraña. Hasta 2010, su ley de educación posibilitaba la enseñanza optativa de religión en las escuelas públicas. Sin embargo, las leyes de salud sexual y reproductiva y de educación sexual integral se sancionaron antes que en la mayoría de las provincias. Por lo tanto, el acceso gratuito a todos los métodos anticonceptivos está cubierto desde hace relativamente más tiempo. Esto contribuye a que sus valores en la dimensión de políticas públicas sean bajos.

¹⁶ En Jujuy, la intervención de los obispos ocurrió durante los conflictos sociales de fines de los años noventa y en 2001. En la Ciudad de Buenos Aires, este nivel elevado de incidencia se debió al liderazgo de Jorge Lozano, obispo auxiliar de Buenos Aires, ante la tragedia de Cromañón en 2004. Este liderazgo influyó fuertemente sobre las estrategias y movilizaciones de los familiares de las víctimas y sobre el debate público acerca de si el Jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra, debía ser destituido o no. En el caso de Entre Ríos, los obispos tuvieron un rol importante como mediadores en el conflicto iniciado en 2005 por las plantas de celulosa de Fray Bentos (Uruguay).

concretas¹⁷. Formosa y La Rioja conforman el cuarto grupo; son provincias donde, debido a una suerte de inercia, las políticas públicas tienen un sesgo católico¹⁸.

En el quinto grupo solamente se encuentra Misiones, la única provincia para la que se registra un valor inferior a la media en la dimensión de normatividad jurídica junto con valores superiores a la media en las dimensiones de políticas públicas y cultura política¹⁹. Las provincias que integran el sexto grupo, Salta, Tucumán, San Juan y Catamarca, cuentan con un “catolicismo estatal”, donde a menudo no es necesaria la movilización e intervención activa de los obispos porque el propio Estado lleva adelante por sí mismo políticas que concuerdan con la doctrina católica²⁰.

En el séptimo grupo (Santa Cruz, Córdoba, San Luis, Santiago del Estero y la provincia de Buenos Aires), los valores están por encima de la media en las tres

¹⁷ En el caso de Santa Fe, esta tradición se remonta a un pasado más empírico de la provincia, dado que su Constitución data de 1962 y los indicadores considerados remiten a partes del texto que provienen de la Constitución de 1856 (Raggio, 2007). En el caso de Tierra del Fuego, donde la Constitución data de 1991, esta tradición católica remite a un imaginario nacional según el cual la Argentina es una nación católica (Zanatta, 1999). Las Constituciones de Tierra del Fuego y Santa Fe registran mayores valores de influencia de la Iglesia debido a cuatro motivos. Primero, ambas reconocen sólo a Dios en la invocación al origen del Estado. Segundo, Santa Fe reconoce al catolicismo como religión oficial y Tierra del Fuego lo hace como religión privilegiada. Tercero, ninguna de las dos contempla la diversidad cultural como un valor. Por último, Tierra del Fuego forma parte del reducido grupo de Constituciones provinciales que reconocen la vida desde la concepción.

¹⁸ Hasta 2010, Formosa no había sancionado leyes sobre salud sexual y reproductiva ni sobre educación sexual, razón por la cual la legislación de la provincia no garantiza el acceso gratuito a métodos anticonceptivos. En La Rioja, la ley de salud sexual y reproductiva se sancionó en 2002, momento a partir del cual se implementó el acceso gratuito a métodos anticonceptivos, pero hasta 2010 no se había sancionado ninguna ley de educación sexual. Además, en ninguna de las provincias se registra, hasta 2010, la sanción de legislación o normativa alguna que establezca protocolos para tratar casos de aborto no punible.

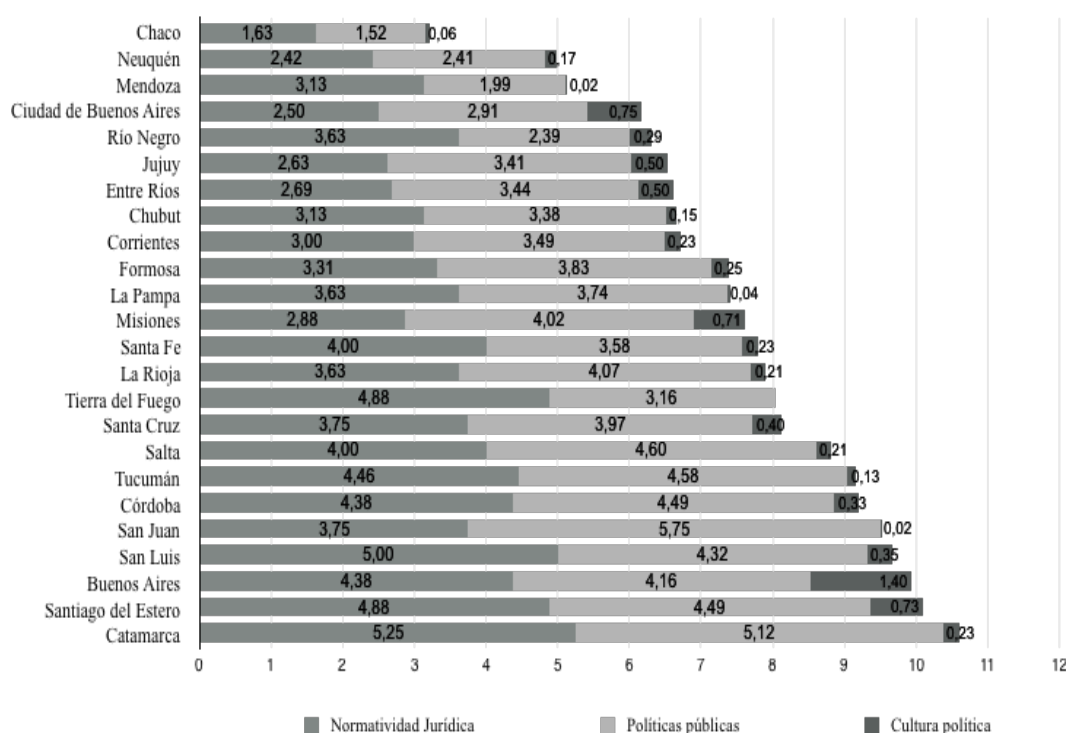
¹⁹ Para 2010 se habían sancionado en Misiones leyes tanto de salud sexual y reproductiva como de educación sexual, y se garantizaba el acceso a todos los métodos anticonceptivos. Sin embargo, la legislación en materia de educación no contemplaba la educación intercultural bilingüe, a pesar de la importante población guaraní de la provincia. Además, la legislación provincial establece, a diferencia de otras provincias, la presencia de capellanías en el sistema penitenciario, en el de salud y en el policial. La elevada incidencia de la Iglesia en la cultura política de la provincia se explica a partir del protagonismo que el obispo de Puerto Iguazú, Joaquín Piña, tuvo en 2006, cuando encabezó un frente electoral que impidió al gobernador Carlos Rovira modificar la Constitución y ser reelecto. Esta incursión electoral fue el punto más alto de exposición política de Piña, quien ya tenía considerable influencia pública.

²⁰ Los elevados valores que registran estas provincias en la dimensión “políticas públicas” se deben a distintos factores. Primero, las leyes de educación de las cuatro establecen algún tipo de incursión religiosa en la educación estatal: Salta y Tucumán prescriben la enseñanza religiosa obligatoria en la escuela primaria, mientras que Catamarca y San Juan prevén la enseñanza religiosa de manera optativa. Segundo, la legislación no dispone el acceso a métodos anticonceptivos en Catamarca, Tucumán y San Juan, mientras que en Salta este acceso es restringido dado que solo contempla los métodos reversibles. Y tercero, las provincias no sancionaron leyes de salud sexual y reproductiva ni de educación sexual integral, con excepción de Salta, que sí cuenta con una ley de salud sexual y reproductiva. Los valores de estas provincias para la dimensión “normatividad jurídica” son altos fundamentalmente porque todas prescriben el sostenimiento del culto católico y reconocen la vida desde la concepción.

dimensiones. En comparación con las demás provincias, se las puede considerar como provincias confesionales²¹.

De acuerdo a esta clasificación, no hay provincias con valores superiores a la media en normatividad jurídica y cultura política, pero inferiores a la media en la dimensión de políticas públicas.

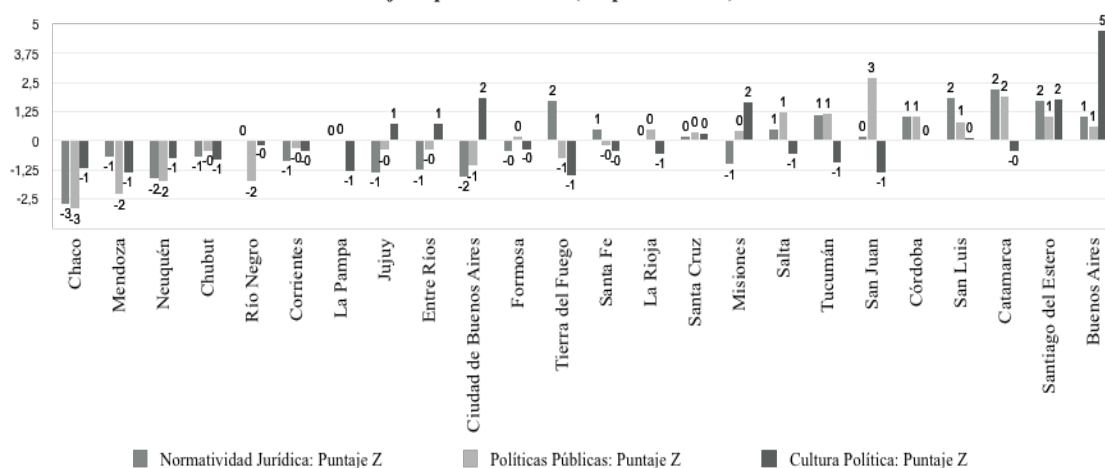
Gráfico 9
Promedios históricos por dimensión (sin ponderación) 1999-2010



Fuente: elaboración propia.

²¹ Aunque en distinto grado, todas estas provincias tienen puntajes que se encuentran por encima de la media en las tres dimensiones. Esto se debe a cuatro motivos. Primero, las Constituciones de Córdoba, San Luis, Santiago del Estero y Buenos Aires reconocen la vida desde la concepción. Segundo, Córdoba, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero prevén la enseñanza religiosa de manera optativa en sus leyes de educación. Tercero, estas mismas provincias, a través de su Constitución, dotan al catolicismo de un estatus de religión privilegiada. Por último, en todas las provincias los obispos tienen gran visibilidad. En Buenos Aires hay muchos más obispos que en cualquiera de las demás provincias, pero además hay diócesis (Quilmes, La Matanza) en las que a menudo los obispos funcionan como mediadores legítimos ante los conflictos sociales. En San Luis y Santiago del Estero, en cambio, la alta visibilidad de los obispos en la esfera política se debe sobre todo a los fuertes conflictos que mantuvieron con los gobernadores. En San Luis, el conflicto se debió en un principio a la decisión del gobernador de expulsar a una congregación. En Santiago del Estero, en cambio, estos conflictos se mantuvieron debido a la fuerte oposición de la diócesis de Santiago del Estero a las políticas autoritarias del juarismo. Esta oposición social favoreció un proceso que culminó con la intervención federal de la provincia (Martínez, 2009). En Santa Cruz, la presencia fuerte de la Iglesia en la cultura política se debe a que el obispo de Río Gallegos, Juan Carlos Romanín, apoyó en 2007 a los docentes en un conflicto por las paritarias provinciales.

Gráfico 10
Puntajes z por dimensión (sin ponderación) 1999-2010



Fuente: elaboración propia.

4.3. Variable de control y correlación entre las variables independientes

La variable de control seleccionada fue el gasto educativo total *per cápita* de cada provincia en cada año deflactado por inflación de acuerdo a datos del INDEC y, en los años posteriores a su intervención, de acuerdo a los datos de la consultora Buenos Aires City. Los datos anuales de gasto educativo total *per cápita* fueron obtenidos de la CCSE al igual que los datos sobre la variable dependiente, por lo que les caben las mismas aclaraciones.

Las estadísticas descriptivas de la variable de control se presentan en el Cuadro 9; en el Cuadro 10 se muestran los coeficientes de correlación entre las variables independientes. La media del gasto educativo *per cápita* deflactado por inflación es 420,5 pesos; su valor mínimo corresponde a Tucumán en el año 2000 y su valor máximo, a Tierra del Fuego en 2010. Los niveles de correlación entre las variables independientes, y entre las mismas y la variable de control, son en general bajos.

Cuadro 9. Estadísticas descriptivas de las variables independientes

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Gasto educativo per cápita	288	420,50	356,80	56,64	3816,23

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 10. Correlación entre variables independientes y de control

	Peso relativo del actor confesional	Ventajas institucionales comparativas	Influencia del catolicismo en la política	Gasto educativo per cápita
Peso relativo del actor confesional	1			
Ventajas institucionales comparativas	0,3334	1		
Influencia del catolicismo en la política	-0,0511	0,2328	1	
Gasto educativo per cápita	0,0135	-0,0491	-0,0341	1

Fuente: elaboración propia.

5. Análisis empírico

El trabajo empírico de la tesis contrasta las cinco hipótesis de trabajo planteadas en el marco teórico. Los resultados se estimaron con efectos fijos en todos los modelos excepto en los dos últimos, donde se obtuvieron valores p superiores a 0,05 en el test de Hausman y se consideró más adecuado estimar y reportar los resultados también con efectos aleatorios.

5.1. Peso del actor confesional (hipótesis 1)

La primera hipótesis de trabajo de esta tesis sostiene que cuanto mayor es el peso del actor confesional, mayor es el porcentaje del gasto educativo que las provincias transfieren a las escuelas privadas. El análisis de regresión (Cuadro 11) confirma esta hipótesis: por cada punto porcentual en el que se incrementa el porcentaje de escuelas confesionales sobre el total de escuelas en una provincia, el gasto educativo provincial que se transfiere al sector privado aumenta 0,33%. Esta relación es estadísticamente significativa: el intervalo de confianza resulta enteramente positivo, el error estándar puede entrar 4,74 veces en el coeficiente de regresión y la posibilidad de que la hipótesis sea nula es cercana a cero. Este coeficiente se mantiene casi constante, además, al ingresar la variable de control (el gasto educativo total per cápita) y la relación sigue siendo estadísticamente significativa. Este primer modelo explica alrededor del 38% de la variación total de la variable dependiente tal como lo expresa su R cuadrado.

Este impacto del peso del actor confesional sobre la proporción de transferencia del gasto educativo al sector privado, a simple vista, podría parecer débil. Sin

embargo, al observar la variación total de cada una de las variables, esta apreciación se modifica por dos motivos. Por un lado, el nivel de transferencia del gasto educativo provincial hacia el sector privado es una variable continua que varía de 2,1% (valor mínimo histórico de transferencias) a 26,5% (valor máximo), por lo que su variación total es de 24,4 puntos porcentuales. Por otro lado, el porcentaje de escuelas confesionales sobre el total de escuelas de cada provincia varía de 1,85% a 32,2% de acuerdo a los datos recabados, por lo que su variación total es de 30,35 puntos porcentuales. Por lo tanto, teniendo en cuenta el coeficiente arrojado por la regresión, el incremento del porcentaje de escuelas confesionales desde su valor mínimo hasta su valor máximo implicaría un aumento en el gasto educativo provincial que se transfiere al sector privado de más de 10 puntos porcentuales, lo que significa aproximadamente un 42% de la variación total de la variable dependiente. Por lo tanto, el impacto resulta relevante.

Cuadro 11. Peso relativo del actor confesional con efectos fijos, sin y con variable de control

Hipótesis 1 con efectos fijos, sin variable de control						
	Coefficiente	Error estándar	t	P	IC al 95%	
Actor confesional	0,3391	0,0936	3,62	0,000	0,1547	0,5235
Constante	7,405	0,7990	9,27	0,000	5,831	8,978
R cuadrado	0,382					
Hipótesis 1 con efectos fijos, con variable de control						
Actor confesional	0,3379	0,0938	3,60	0,000	0,1532	0,5226
Gasto educativo PC	0,0001	0,0002	0,49	0,622	-0,0004	0,0006
Constante	7,358	0,8057	9,13	0,000	5,771	8,944
R cuadrado	0,377					

Ahora bien, a pesar de que los coeficientes son robustos y se mantienen constantes ante el control por gasto educativo per cápita, se podría argumentar que quizás esta relación se explica, en realidad, por la proporción de establecimientos privados sobre el total, más allá de su confesionalidad. Atendiendo a esta posible objeción, se realizó el análisis de regresión incorporando al modelo el peso relativo del sector privado (Cuadro 12). En este caso, la relación resultó positiva, pero estadísticamente no significativa. El coeficiente de regresión fue notablemente inferior al arrojado por el peso del actor confesional. Además, la incorporación de esta variable afectó muy poco el coeficiente de peso del actor confesional, que bajó de 0,33 a 0,29.

En suma, el peso del actor confesional (y no el del sector privado) explica la variación en el porcentaje del gasto educativo que las provincias destinan a las escuelas privadas.

Cuadro 12. Influencia del porcentaje de escuelas confesionales y de escuelas privadas en el porcentaje del gasto transferido al sector privado

	Coefficiente	Error estándar	T	P	IC al 95%	
Matrícula confesional	0,2967	0,1146	2,59	0,010	0,0719	0,5214
Matrícula privada	0,0940	0,0763	1,23	0,218	-0,05568	0,2437
Gasto deflactado PC	0,0000	0,0002	0,34	0,733	-0,0004	0,0006
Constante	6,273	1,173	5,32	0,000	3,938	8,601
R cuadrado	0,347					

Esta relación robusta entre el peso del actor confesional y el porcentaje del gasto educativo transferido al sector privado también podría deberse a la alta proporción de colegios confesionales subsidiados. Parte de la literatura, la evidencia y la teoría coinciden con esta posibilidad. Existen dos estudios (Rivas, 2004; CIPPEC, 2007) que destacan que el coeficiente de correlación entre porcentaje de establecimientos confesionales y porcentaje de establecimientos subvencionados (CIPPEC, 2007: 26) es elevado (0,52). Varios autores (Suárez y Perazza, 2012; Rivas, 2004; Puiggrós, 2003) plantean además que el sector privado confesional, en su afán de ampliación de la cobertura en niveles y territorio, ofrece cuotas más bajas y está presente en lugares en los que quizás ni siquiera existe la competencia estatal como en muchas zonas de la Patagonia (Suárez y Perazza, 2011). Por lo tanto, posee más establecimientos subsidiados que el resto del sector.

En consecuencia, se analizó el número de escuelas subvencionadas total o parcialmente según su confesionalidad según datos de todas las provincias provistos por la DiNIECE. De este conjunto de datos se excluyeron los correspondientes a Santa Fe y Buenos Aires debido a que presentan fuertes inconsistencias²². Un primer

²² La base proporcionada por DiNIECE arroja que en 2008 las escuelas confesionales y no confesionales subvencionadas, tanto en forma total como parcial, se reducen aproximadamente al 10% del total del año anterior en Santa Fe. No obstante, los datos proporcionados por la CGECSE indican que para ese momento no se modificaron las transferencias a las escuelas de gestión privada. Se consultaron fuentes secundarias (*Rosario 12, La Capital y El Litoral*) y no se detectaron referencias a conflictos o disputas entre el gobierno de la provincia y los colegios de gestión privada ese año. Se consultaron informalmente fuentes del Ministerio de Educación de la provincia, que tampoco

hallazgo es que la mayoría de las escuelas subsidiadas, total o parcialmente, son confesionales (Cuadro 13). Del total de escuelas en las que el 100% de los salarios de los docentes están subvencionados por el Estado, el 75% son confesionales. Las escuelas confesionales también representan el 60% del total de escuelas con salarios docentes subvencionados parcialmente. Esta proporción es más significativa en las escuelas primarias que en las secundarias. Entre las primarias totalmente subvencionadas, las escuelas confesionales representan el 83,5%; las no confesionales, apenas el 15,7%. En el nivel secundario, si bien la diferencia no es tan pronunciada, las escuelas confesionales también reciben los mayores subsidios.

Cuadro 13. Medias de los porcentajes de escuelas confesionales y no confesionales según tipo de subvención (total o parcial) y nivel (primario o secundario). 1999-2010

	Primaria		Secundaria		Primaria y secundaria	
	Escuelas con subvención total	Escuelas con subvención parcial	Escuelas con subvención total	Escuelas con subvención parcial	Escuelas con subvención total	Escuelas con subvención parcial
Porcentaje de escuelas confesionales	83,49	65,49	68,47	56,30	75,00	60,59
Porcentaje de escuelas no confesionales	15,69	31,26	29,55	40,01	23,53	35,96
Porcentaje de escuelas sobre las que no hay información	0,82	3,24	1,99	3,69	1,46	3,46
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DiNIECE.

Otro hallazgo es que la mayoría de las escuelas confesionales se encuentran subvencionadas (Cuadro 14). Del total de escuelas confesionales primarias y secundarias, más del 90% poseen algún tipo de subvención. Entre las escuelas no confesionales, en cambio, solo la mitad está subvencionada. Las escuelas que cuentan con subvenciones totales constituyen casi el 62% de las escuelas confesionales, mientras que las que cuentan con subvenciones parciales son apenas el 28,71%. Las

identificaron un cambio en la política respecto a las subvenciones en ese período. Lo que puede explicar esta inconsistencia es la modificación del sistema de información estadística (ver la sección estadística del Ministerio de Educación: https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=103367). Con respecto a los datos de DiNIECE para la provincia de Buenos Aires existe un problema similar: en 2005, se observa un incremento de más del 1200% para todas las categorías (escuelas confesionales y no confesionales, con subvención total o parcial), sin que el incremento esté acompañado por un aumento en las transferencias según datos de CGECSE.

escuelas con subvención total representan sólo el 27,11% de las escuelas no confesionales; las que cuentan con subvención parcial, el 24,08%.

Cuadro 14. Medias de los porcentajes de escuelas confesionales

	Escuelas confesionales			Escuela no confesionales		
	Primaria	Secundaria	Primaria y secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria y secundaria
Con subvención total	59,29	63,27	61,77	17,75	34,60	27,11
Con subvención parcial	28,75	28,67	28,71	21,93	25,76	24,08
Sin subvención	10,57	7,89	9,24	59,47	39,40	48,30
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DiNIECE.

En suma, el gasto educativo provincial se transfiere al sector privado principalmente a través de las escuelas confesionales. Este argumento refuerza la hipótesis según la cual el nivel de transferencia del gasto provincial al sector privado aumenta a medida que se incrementa el peso del actor confesional, dado que especifica por qué existe esta relación. Mientras las escuelas no confesionales tienden a sostenerse sin subvenciones estatales, las escuelas confesionales, en un altísimo porcentaje, obtienen aportes del Estado. Por tal motivo, el porcentaje del gasto educativo provincial que se transfiere a las escuelas privadas está relacionado con el porcentaje de escuelas confesionales y no con el porcentaje de escuelas privadas.

Esta diferencia tiene una explicación posible: las escuelas confesionales son un *actor*, a diferencia de las escuelas privadas, que funcionan como un *sector*. Los actores, tal como fueron definidos en el marco teórico, constituyen agregados homogéneos con capacidad para la acción colectiva, preponderantemente orientados a la lucha por la distribución de la riqueza; los sectores, en cambio, son un agregado analítico. En este sentido, la literatura indica que el sector privado no confesional cuenta con algunas características en común con el actor confesional, tales como la pertenencia a una organización que los aglutina, pero los lazos entre las escuelas privadas laicas son menos estrechos que los que existen entre las confesionales. Las escuelas confesionales católicas se asemejan a lo que Olson (1986) denomina “grandes grupos federales”, constituidos por muchos grupos de miembros socialmente

interactivos que tienen una fuente adicional de incentivos selectivos de carácter social. Más allá de que los resultados empíricos confirman la hipótesis 1, son varios los elementos teóricos que le dan sentido a esta relación.

Hasta aquí, se explicó en qué medida el peso del actor confesional impacta sobre la distribución del gasto educativo provincial y cuáles son los mecanismos a través de los que dicho impacto se produce. Sin embargo, más allá de la capacidad de acción colectiva de los colegios, algunos autores (Gamallo, 2011; Narodowski, 2002) enmarcaron este fenómeno en la dinámica educativa y social más amplia que motiva la inclinación de los padres de los alumnos hacia las escuelas confesionales²³. Estos argumentos explicitan la hipótesis al nivel de la demanda educativa. ¿Qué debería ocurrir para que esta primera hipótesis no se confirme al nivel de la demanda? El nivel de relación de la matrícula privada en general con el porcentaje del gasto educativo transferido al sector privado debería ser mayor al nivel de relación entre la matrícula confesional y el porcentaje de gasto educativo transferido a las escuelas privadas.

Sin embargo, esto no ocurre. La relación entre el porcentaje de matrícula confesional y el porcentaje del gasto educativo transferido al sector privado resulta positiva y estadísticamente significativa; la relación entre el porcentaje de matrícula privada en general y el porcentaje del gasto transferido a las escuelas privadas, en tanto, resulta mucho más pequeña y estadísticamente no significativa (Cuadro 15). Por cada punto porcentual en el que crece la matrícula confesional sobre el total de la matrícula de una provincia, el porcentaje del gasto educativo provincial que se transfiere al sector privado aumenta el 0,23%. El intervalo de confianza es enteramente positivo, el error estándar puede entrar 2,78 veces en el coeficiente de regresión y la posibilidad de que la hipótesis sea nula es cercana a cero. Esto no

²³ Gamallo (2011) estudió por qué las familias del primer y segundo quintil de ingresos (es decir, los sectores populares) optan por este tipo de escuelas. El régimen social de acumulación aperturista (Torrado, 2010) de la última dictadura, junto con la reforma educativa de los años noventa, promovieron un proceso de mercantilización de la educación, que implica la satisfacción de la necesidad educativa de las familias a partir de su capacidad económica y el posicionamiento de los padres como consumidores más que como ciudadanos. En este nuevo contexto, las escuelas confesionales ofrecen una opción accesible y contenedora para los dos quintiles de menores ingresos. Narodowski (2002), por su parte, halló que, cada vez más, los padres eligen la educación de sus hijos a pesar de las barreras institucionales. El crecimiento de la matrícula en el ámbito del sector privado mostraría que las familias optan entre distintas posibilidades. Están las que pueden elegir dentro del sector privado, capaces de prescindir de la ayuda estatal, y las que eligen dentro del sector público. Las escuelas confesionales, al estar en su mayoría subvencionadas total o parcialmente por el Estado, forman parte en cierto modo del sector público y constituyen la principal alternativa a las escuelas estatales para los sectores de menores ingresos.

ocurre la estudiar la relación entre el peso de la matrícula privada sobre la matrícula total de una provincia.

El análisis de los datos disponibles respecto a gasto, escuelas y matrícula coinciden con lo planteado en la primera hipótesis de trabajo: el peso del actor confesional influye sobre el porcentaje del gasto educativo que las provincias destinan al financiamiento de la educación privada. El peso del sector privado en general no resulta influyente.

Cuadro 15. Influencia de la matrícula confesional y la matrícula privada en el porcentaje de gasto transferido a las escuelas privadas

	Coefficiente	Error estándar	t	P	IC al 95%	
Matrícula confesional	0,2315	0,0831	2,78	0,006	0,0677	0,3952
Matrícula privada	0,0752	0,0385	1,95	0,052	-0,0005	0,1511
Gasto deflactado PC	0,0000	0,0002	0,09	0,930	-0,0005	0,0005
Constante	6,245	1,037	6,02	0,000	4,203	8,287
R cuadrado	0,643					

5.2. Incidencia de las instituciones (hipótesis 2)

La segunda hipótesis, según la cual a medida que aumenta el nivel de ventajas institucionales comparativas se incrementan los niveles de transferencia, resulta también confirmada a partir del análisis de regresión (Cuadro 16). Por cada punto de aumento del nivel de ventajas institucionales comparativas en una provincia dada, la proporción del gasto educativo tiende a aumentar alrededor de 0,26%. La relación resulta significativa al 95% dado que el intervalo de confianza comprende sólo valores positivos, el valor estándar cabe casi tres veces en el coeficiente y la posibilidad de que la hipótesis sea nula es inferior al 0,05%. El valor de este coeficiente se mantiene constante cuando se controla la relación por el gasto educativo provincial per cápita y en los dos casos la variable explica alrededor del 33% de la variación total del porcentaje de transferencia del gasto educativo provincial.

Cuadro 16. Nivel de ventajas institucionales comparativas con efectos fijos, sin y con variable de control

Hipótesis 2 con efectos fijos, sin variable de control						
	Coefficiente	Error estándar	t	P	IC al 95%	
Ventajas	0,2618	0,0988	2,65	0,008	0,0681	0,4555
Constante	4,575	0,1179	38,80	0,000	4,343	4,806
R cuadrado	0,332					
Hipótesis 2 con efectos fijos, con variable de control						
Ventajas	0,2574	0,0991	2,60	0,009	0,0631	0,4517
Gasto educativo PC	0,0000	0,0003	0,26	0,794	-0,0006	0,0008
Constante	4,539	0,1776	25,56	0,000	4,191	4,888
R cuadrado	0,313					

Sin embargo, el impacto de esta variable por sí misma no es demasiado relevante: el pasaje del valor mínimo al valor máximo de ventajas institucionales comparativas (de 0 a 6) representa un incremento de apenas 1,56 puntos porcentuales en el nivel de transferencia al sector privado. Si se tiene en cuenta que el intervalo del porcentaje de transferencia al sector privado va de 2,1% a 26,5%, un incremento de 1,56 puntos porcentuales es menor. Esto resulta más claro en la comparación con el primer modelo: la variación total de la variable independiente (el peso del actor confesional) del mínimo valor posible al máximo valor posible implicaba más de 10 puntos porcentuales.

Este bajo nivel de incidencia también señala un problema para medir el impacto de las complementariedades institucionales sobre el porcentaje del gasto que se transfiere al sector privado. Si bien es posible que las ventajas institucionales comparativas no tengan demasiado impacto en el modo en el cual los sistemas educativos provinciales distribuyen su gasto, también cabe la posibilidad de que otro tipo de instituciones impacten sobre dicha distribución y no estén contempladas en la variable. De la bibliografía surge que las instituciones contempladas son relevantes para el gobierno de la educación en general y en particular para el porcentaje de gasto que se destina a cada subsistema de la educación. De todos modos, los estudios que tratan este tema aún son incipientes; es probable que, a medida que este campo se vaya desarrollando, surjan nuevas explicaciones.

Más allá de que el impacto de la variable es acotado, el sentido de la relación y su significación estadística permiten reflexionar acerca dos cuestiones. La primera es qué

tipo de instituciones son las que impactan en la proporción del gasto educativo provincial que se transfiere a las escuelas privadas. La segunda es el significado de este resultado en una discusión más amplia en el campo de la educación argentina, que es el debate en torno a la desregulación.

Según Hall y Soskice (2001), las ventajas institucionales comparativas son ventajas generadas por las instituciones que condicionan a los actores a comportarse o bien de modo competitivo o bien de modo cooperativo. De acuerdo al análisis de la literatura sobre el tema, se trabajó sobre la hipótesis de que los vínculos de cooperación favorecen el crecimiento del sector privado en general y, en particular, del financiamiento que el Estado provee a las escuelas privadas. El sentido positivo del resultado confirma esta hipótesis. El análisis de regresión no solo indica que las instituciones inciden en la distribución del gasto, sino también muestra que las instituciones que condicionan a los actores a comportarse de manera cooperativa inciden positivamente en dicha distribución. Cuanto más cooperativas son las relaciones, mayor es la proporción del gasto que se destina al sector privado; cuanto más competitivas, menores transferencias a dicho sector. El resultado coincide con Graf (2009). En un estudio comparado entre los sistemas universitarios de Alemania y Gran Bretaña, Graf (2009) halló que el sistema universitario alemán recibe mayores fondos estatales en comparación con el sistema británico por estar inscripto en la lógica de una economía coordinada donde las instituciones promueven la cooperación entre los actores.

Este hallazgo se introduce en un campo de discusión más amplio, que es el debate en torno a cómo los diferentes niveles de regulación y desregulación afectan las dinámicas de crecimiento del subsistema de educación privada. Algunos trabajos (Narodowski, 1999; Narodowski y Andrada, 2000; Narodowski y Andrada, 2001; Narodowski, 2002; Narodowski, 2010) sostienen que el crecimiento de la educación privada se debe a que, en comparación con las escuelas del sistema estatal, las privadas están más desreguladas pedagógica, administrativa y financieramente. Estos trabajos destacan, sobre todo, la posibilidad de estas escuelas de elegir a su plantel docente, definir su ideario y su proyecto institucional, e inscribir a los alumnos que lo deseen, sin importar su domicilio de residencia. De acuerdo a lo planteado por los autores que sostienen esta idea, como las escuelas privadas tienen un mayor “margen de maniobra” (Narodowski y Andrada, 2001), se convierten en una opción atractiva para los padres que quieren y pueden elegir la educación de sus hijos (Narodowski,

2002). Por esa razón, en la Argentina se configuró un importante “sector de salida” (Narodowski, 2010) de la educación pública hacia la educación privada, encabezado por los sectores medios y altos, que son los que pueden costear una educación arancelada. En cambio, las escuelas estatales, al no contar con ese margen de maniobra, fueron crecientemente abandonadas por los sectores medios y altos. El resultado ha sido una privatización de la matrícula por hiperregulación del sector estatal.

Otros autores consideran que las crecientes regulaciones en la educación privada funcionaron como catalizadoras del financiamiento estatal a las escuelas privadas. Parte de estos trabajos fue mencionada en la revisión bibliográfica. Morduchowicz e Iglesias (2012) sostienen que las regulaciones estatales, tanto nacionales como luego las provinciales, que se sancionaron crecientemente a partir de la descentralización total de las escuelas en los años noventa, funcionaron como "señales" del Estado al sector privado educativo. Es decir que estas regulaciones, lejos de responder a una lógica compensatoria, ubicaron al Estado en una posición de liderazgo en la generación de las condiciones para su crecimiento. Gamallo (2015), quien denomina al proceso de creciente regulación de la educación privada por parte del Estado como “publicación de la educación privada”, también concluye que este proceso implicó que el Estado destinara una parte creciente del gasto educativo al financiamiento de las escuelas privadas. A estos trabajos se les suman los que tratan la cuestión laboral docente en las provincias (Murillo, Tommasi, Ronconi y Sanguinetti, 2002; Murillo y Ronconi, 2004; Chiappe, 2011), los cuales sostienen que a medida que se regulan más las relaciones laborales, el gasto destinado a salarios se incrementa. Si se tiene en cuenta que la mayor parte del gasto que se transfiere a las escuelas privadas se destina al salario docente, la mayor regulación de las relaciones laborales se traduce en un mayor financiamiento del sector privado.

Uno de los resultados de la presente investigación es que las provincias en las cuales las instituciones promueven un comportamiento cooperativo entre los actores destinan una parte comparativamente mayor de su gasto educativo al financiamiento de la educación privada. La presencia de este tipo de instituciones implica, en parte, una mayor regulación, dado que dos de sus dimensiones son la presencia de consejos o instancias consultivas en las que participan representantes del sector privado y la presencia de paritarias docentes. En este sentido, esta tesis se enmarca en el segundo

grupo de trabajos, que hacen hincapié en el modo en el cual las regulaciones concernientes a la educación privada incrementan su financiamiento estatal.

Pero aunque estas dos perspectivas parecen opuestas, es importante tener en cuenta que los trabajos que destacan la relevancia de la desregulación de las escuelas privadas como un factor que explica el crecimiento de este sector, están centrados en la demanda educativa. Los trabajos que subrayan la importancia de la regulación de la educación privada como un factor que explica el crecimiento de este sector están enfocados, en cambio, en su financiamiento. Teniendo en cuenta que la matrícula privada comenzó su ciclo de crecimiento en la década de 1960, mientras que el salto cuantitativo en el financiamiento estatal a la educación privada ocurrió en la década de 1990, es factible suponer que la dinámica de la demanda y la del financiamiento son diferentes entre sí. Por lo tanto, la desregulación de la educación privada favorecería el incremento en la matrícula privada, a la vez que las regulaciones estatales de la misma favorecerían su financiamiento estatal.

5.3. Influencia del catolicismo en la política (hipótesis 3)

La tercera hipótesis de trabajo no es respaldada por el análisis de regresión (Cuadro 17). La relación tiene signo negativo, es decir, la transferencia del gasto educativo al sector privado disminuye a medida que aumenta la influencia del catolicismo en la política. Sin embargo, la relación es muy débil y no resulta estadísticamente significativa.

Al desagregar la variable en sus tres componentes sin ponderarlas, se observa que la influencia del catolicismo en la normatividad jurídica y en las políticas públicas tiene relaciones estadísticamente significativas con el nivel de transferencia del gasto provincial hacia el sector privado. Estos resultados se mantienen constantes al ingresar la variable de control.

La relación entre la influencia del catolicismo sobre la normatividad jurídica y la variable dependiente parece fuerte a primera vista, dado que por cada punto en el que aumenta la influencia de la Iglesia sobre la normatividad jurídica, el gasto educativo se incrementa en 2,35 puntos porcentuales. Para sopesar este resultado correctamente, no obstante, se debe considerar el intervalo concreto de la variable: teniendo en cuenta que el valor mínimo que presenta esta variable en el universo de datos a estudiar es 1,65 y que el valor máximo es 5,25, el pasaje de la influencia del catolicismo sobre la normatividad jurídica desde su valor mínimo hasta su valor

máximo implicaría un incremento de alrededor de 8 puntos en el porcentaje del gasto educativo transferido al sector privado, lo que constituye alrededor de un tercio de la variación. Es decir, es superior a los resultados arrojados por los modelos correspondientes a las hipótesis 2 y 4 sobre el impacto de las ventajas institucionales comparativas, pero al mismo tiempo es inferior a los resultados obtenidos para la variable que mide el peso relativo del actor confesional. Más allá de la magnitud con la que esta variable incide sobre el fenómeno a explicar, lo que sí se puede afirmar es que la relación entre influencia del catolicismo sobre la normatividad jurídica y el porcentaje de transferencia del gasto educativo hacia el sector privado coincide con lo formulado en la hipótesis 3a. Además, el coeficiente permanece constante al ingresar la variable de control.

No ocurre lo mismo con el componente que mide la influencia del catolicismo sobre las políticas públicas: esta variable tiene una relación inversa a la propuesta en 3b, estadísticamente significativa al 0,05. De acuerdo al análisis de regresión, por cada punto en el que aumenta la influencia del catolicismo en las políticas públicas, el porcentaje del gasto educativo que se transfiere al sector privado disminuye 0,39%. En otras palabras, cuanto más confesionales son las políticas públicas de una provincia, menor es el porcentaje del gasto educativo que esta provincia transfiere al sector privado. O, a la inversa, cuanto más laica es una provincia en sus políticas públicas, mayor es el porcentaje del gasto educativo transferido al sector privado. A pesar de que este resultado contradice gran parte de la bibliografía, es importante tener en cuenta que la variable incide muy poco en la variación total del porcentaje del gasto destinado a la subvención de las escuelas privadas. Esto se debe a que el índice de influencia del catolicismo sobre las políticas públicas varía teóricamente entre 0 y 6, y empíricamente entre 1,33 y 5,75. Es decir, su variación empírica total es de 4,42 puntos. Dado que la pendiente de la regresión es 0,33, la incidencia en el porcentaje del gasto educativo transferido al sector privado es de menos de 1,5 puntos porcentuales.

El tercer componente del índice (la influencia del catolicismo sobre la cultura política) también presenta una relación negativa, en contra de la hipótesis de trabajo, pero en este caso la relación no resulta estadísticamente significativa.

Aun cuando las dos primeras variables que componen el índice son significativas estadísticamente, el R cuadrado del modelo es muy pequeño (0,02). En otras palabras,

estas tres variables prácticamente no explican la variación total de la variable dependiente.

Cuadro 17. Influencia del catolicismo con efectos fijos e influencia del catolicismo desagregada por dimensión del índice

Hipótesis 3 con efectos fijos, sin variable de control						
	Coefficiente	Error estándar	t	P	IC al 95%	
Influencia del catolicismo	-0,0622	0,0980	-0,64	0,525	-0,2544	0,1298
Constante	10,817	1,345	8,04	0,000	8,1807	13,455
R cuadrado	0,0647					
Hipótesis 3a, 3b y 3c con efectos fijos, sin variable de control						
Influencia en la normatividad jurídica	2,353	0,7529	3,13	0,002	0,8775	3,828
Influencia en las políticas públicas	-0,3907	0,1773	-2,20	0,028	-0,7384	-0,0431
Influencia en la cultura política	-0,0260	0,1507	-0,17	0,863	-0,3215	0,2694
Constante	1,347	1,210	1,11	0,265	-1,024	3,719
Hipótesis 3a, 3b y 3c con efectos fijos, con variable de control						
Influencia en la normatividad jurídica	2,353	0,6729	3,50	0,001	1,0287	3,821
Influencia en las políticas públicas	-0,3785	0,1927	-1,96	0,051	-0,7339	-0,0231
Influencia en la cultura política	-0,0273	0,1529	-0,18	0,858	-0,3254	0,2708
Gasto educativo PC	0,0001	0,0003	0,43	0,669	-0,0006	0,0008
Constante	3,080	2,373	1,30	0,195	-1,109	3,680
R cuadrado	0,027					

Si dejamos a un lado los problemas de medición que puede tener una variable tan compleja como esta, los resultados plantean un interrogante relacionado con la teoría: ¿qué tipo de influencia del catolicismo mide este índice? Una conclusión de la literatura relevante sobre el tema de la influencia del catolicismo en la educación es que existen distintos tipos de catolicismo y que estos inciden sobre los sistemas educativos a través de mecanismos diferentes. Por otro lado, de acuerdo a las discusiones planteadas en el marco conceptual, también existen muchos tipos diferentes de laicidad. En tercer lugar, la propia descripción empírica de la variable “influencia del catolicismo en la política” en el apartado metodológico arrojó que en las provincias argentinas existen siete tipos distintos de influencia del catolicismo (o, a la inversa, de laicidad) de acuerdo al comportamiento de cada una de las dimensiones del índice.

En el relevamiento de la literatura, muchos autores (Puiggrós, 2003; Nosiglia y Zaba, 2003; Roitemburd, 2001) hablan de dos catolicismos que cíclicamente y a través de distintos dispositivos y circuitos (Rivas, 2004) participan del gobierno de la educación. Por un lado, el “nacionalismo católico” (Nosiglia y Zaba, 2003), también llamado “catolicismo integral” (Mallimaci, 2015) o “catolicismo intransigente” (Mallimaci, 1992), que aspira a permear el Estado de modo que formar católicos y formar ciudadanos sea una misma cosa. Este catolicismo, si bien tuvo su auge en la década de 1930, siguió estando presente en el Estado hasta la recuperación de la democracia y permanece como tradición en el campo católico argentino y en el campo de la educación. Por otro lado, el “catolicismo liberal” (Nosiglia y Zaba, 2003), “catolicismo de conciliación” (Mallimaci, 1993) o “catolicismo de la diversidad” (Mallimaci, 1996), que aspira a crecer como sector en el marco de un pluralismo educativo y cultural. Este catolicismo también está presente en el campo educativo actual.

En el marco conceptual, se destacó la posición de autores como Blancarte (2008), Milot (2009) y Esquivel (2009), quienes entienden la laicidad como el “arreglo” dinámico entre el Estado y la Iglesia en el momento de consolidación de los Estados nacionales. Existen tantos tipos de laicidad como arreglos posibles entre los Estados y las Iglesias²⁴. En el apartado metodológico de la presente investigación se describieron distintos tipos de laicidad subnacional, de acuerdo a los valores de las provincias en las distintas dimensiones (*cfr.* 4.2.3).

En suma, tanto la literatura específica sobre influencia de la Iglesia en la educación como las teorías sobre la laicidad y la propia evidencia empírica confirman que existen distintos tipos de laicidad y, por lo tanto, de influencia del catolicismo en la política. El índice, por lo tanto, puede estar detectando un tipo de laicidad y omitiendo

²⁴ Milot (2009) considera que hay seis tipos ideales de laicidad: separatista, anticlerical, autoritaria, de fe cívica, de reconocimiento y de colaboración. En la primera, la separación entre Estado e Iglesias es representada como un fin en sí mismo, por lo que se radicaliza la ruptura entre la esfera privada y la pública. En la laicidad anticlerical, la religión es excluida del espacio público como consecuencia de los procesos nacionales de emancipación. En la laicidad autoritaria, el Estado tiende a suprimir o controlar grupos religiosos a los que considera políticamente amenazantes. En la laicidad de fe cívica, el Estado exige a todos los ciudadanos la adhesión a una serie de valores sociales y políticos, más allá de sus preferencias religiosas. En la de reconocimiento, el componente central es el derecho individual de los ciudadanos a expresar sus creencias públicamente. Finalmente, en la laicidad de colaboración, el Estado se reconoce autónomo de las autoridades religiosas pero solicita su colaboración para llevar adelante distintas políticas (Milot, 2009).

otros, como la llamada “laicidad subsidiaria” o “laicidad de subsidiariedad” (Esquivel, 2009).

Esquivel (2012) plantea que en la Argentina existe una laicidad subsidiaria. En el proceso de consolidación democrática y de ampliación acelerada de derechos individuales de las últimas décadas, conviven políticas nacionales de mayor autonomía civil y estatal respecto de las instituciones, prácticas y legitimidades religiosas, junto con resabios de institucionalidades previas. La laicidad subsidiaria “supone el correlato de un Estado con una fuerte matriz católica en su génesis e historia que, a su vez, coexiste con procesos de democratización y secularización que habilitan la emergencia de reconocimientos a los formatos plurales de las sociedades contemporáneas” (Prieto y Mosqueira, 2015). El resultado de esta conjunción es que el Estado nacional, por un lado, impulsa “nuevos derechos cristalizados en instituciones inéditas en términos de libertad individual y movilización de sujetos en la arena pública” (Esquivel, 2009)²⁵. Por otro lado, el mismo Estado reproduce una lógica de subsidiariedad en la implementación de algunas políticas y en la apelación a referentes religiosos para mediar ante conflictos sociales y políticos, contener la conflictividad social y sumar apoyos²⁶.

La noción de laicidad subsidiaria, llevada a la escala de las provincias, puede dar algunas claves acerca de por qué las distintas dimensiones del índice que mide la influencia del catolicismo en la política van en sentidos opuestos respecto a la variable dependiente. El hecho de que la variable que mide la influencia del catolicismo en la normatividad jurídica tenga una relación directa y robusta con el porcentaje del gasto educativo que se transfiere al sector privado, mientras que la variable que mide la influencia en las políticas públicas tiene una relación inversa con dicho porcentaje, podría indicar que en muchas provincias existe una laicidad subsidiaria en la que conviven instituciones de fuerte raigambre católica con políticas de reconocimiento de nuevos derechos. De acuerdo a estudios recientes (Mosqueira y Prieto, 2015), esta condición se verificaría en la Ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires.

²⁵ Las leyes matrimonio igualitario, muerte digna, fecundación asistida, identidad de género, educación sexual, y salud sexual y reproductiva, se inscriben en esta matriz, dado que promueven niveles elevados de autonomía de las personas en las decisiones sobre sus cuerpos.

²⁶ Las políticas en las cuales el Estado nacional y también los provinciales se apoyan sobre actores religiosos son fundamentalmente las políticas sociales (vivienda, comedores, centros de tratamiento para personas con adicciones, hogares, etc.) y educativas.

Ahora bien, si existe una laicidad de tipo subsidiario, ¿cuáles son los beneficios que la Iglesia y el Estado obtienen de esta matriz? En otras palabras, ¿por qué la Iglesia y el Estado reproducen este “arreglo” (Milot, 2009)? En el caso de la educación, la complementariedad entre el Estado y la Iglesia se debe probablemente a una dinámica inercial. En la década de 1990, particularmente luego de la descentralización de las escuelas desde el Estado nacional a las provincias, el nivel de transferencia del gasto educativo nacional hacia las escuelas privadas se incrementó notablemente, lo que implicó un crecimiento en la cantidad de escuelas subvencionadas y en los porcentajes de subvención de cada escuela. Tal como se analizó en el subapartado 5.1, la gran mayoría de las escuelas subvencionadas son católicas. Con leves cambios, estas subvenciones se mantuvieron a lo largo de todo el período analizado. Esto significa que el salto de autonomía de la política con respecto a la religión que se dio con las políticas de reconocimiento de nuevos derechos (matrimonio igualitario, identidad de género, etc.) no colisionó con el elevado porcentaje de escuelas católicas subvencionadas por los Estados provinciales. Este fenómeno coincide con la definición de laicidad subsidiaria.

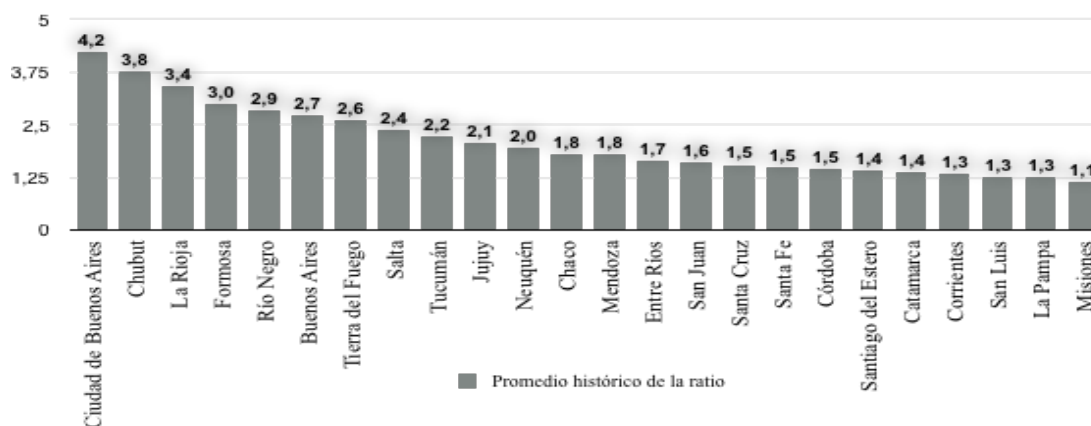
Más allá de la inercia, hay un punto clave que mantiene vigente esta relación entre el Estado y la Iglesia: las escuelas católicas subvencionadas permiten, en algunas provincias, bajar los costos de los sistemas educativos provinciales por dos razones. En primer lugar, ante un incremento en la matrícula como el que ocurrió luego de la sanción de la Ley Federal, siempre es más conveniente para el Estado en términos de costos subvencionar a una escuela que ya existe que crear una nueva (Rivas, 2000). En segundo lugar, las escuelas confesionales subvencionadas, al cobrar aranceles bajos en comparación con las demás escuelas privadas, permiten sustentar sistemas educativos en los que el costo por alumno de escuela privada es muy inferior al costo por alumno de escuela estatal (Gráfico 11). El caso de la Ciudad de Buenos Aires es paradigmático respecto a este punto porque es uno de los distritos que registra valores más bajos de influencia del catolicismo pero, a la vez, es la tercera jurisdicción en transferencia del gasto educativo a las escuelas privadas. Esto se debe a que cada alumno que asiste a la escuela en el subsistema estatal equivale, en términos de gasto estatal, a 4,2 alumnos que asisten a escuelas privadas. A la luz de este fenómeno también se pueden comprender casos como el de Mendoza y Entre Ríos. Estas provincias poseen valores relativamente bajos en el nivel de influencia del catolicismo pero relativamente elevados en el porcentaje de transferencia al sector privado. En

ambas provincias, la relación entre gasto por alumno privado y gasto por alumno estatal es casi de 2 a 1. En suma, la laicidad subsidiaria en el ámbito de la educación es un arreglo que se explica, en algunas provincias, porque permite al Estado reducir costos.

Sin embargo, la relación entre el gasto por alumno estatal y el gasto por alumno privado no explica, por sí sola, el porcentaje del gasto educativo transferido a las escuelas privadas. Si bien hay provincias en las que un elevado cociente en la relación entre el gasto por alumno estatal y gasto por alumno privado se corresponde con un elevado porcentaje de transferencia, también hay provincias con elevados niveles de transferencia en donde esta relación es más pequeña. Un ejemplo en este sentido es el caso de Córdoba, que transfiere alrededor de un cuarto del gasto educativo provincial a las escuelas de gestión privada aunque el cociente entre el gasto por alumno estatal y el gasto por alumno privado sea apenas 1,5.

La relación entre esta ratio y el porcentaje del gasto educativo provincial transferido a las escuelas privadas se testeó, al igual que las demás relaciones, a través de la técnica de regresión multivariada con errores estándar corregidos por panel (PCSE) y no resultó estadísticamente significativa. El impacto de la ratio sobre el porcentaje de transferencia fue estimado con efectos fijos y con efectos aleatorios sin arrojar resultados estadísticamente significativos en ninguna de las dos estimaciones. En suma, si bien la idea de laicidad subsidiaria se puede aplicar a algunos casos, la caracterización no es extensiva a todas las provincias.

Gráfico 11
Relación entre gasto por alumno estatal y gasto por alumno privado.
Promedios históricos (1999-2010)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DiNIECE y la CGECSE.

5.4. Peso del actor confesional e incidencia de las instituciones (hipótesis 4)

Tal como se mencionó anteriormente, el resultado del análisis de regresión utilizado para testear la cuarta hipótesis se estimó con efectos fijos y con efectos aleatorios debido a que el test de Hausman arrojó tanto para los datos controlados por gasto educativo per cápita como para la regresión estimada sin variable de control resultados con un p valor mayor a 0,05 (Kunst, 2009).

Los resultados (Cuadro 16) apoyan lo enunciado en la hipótesis 4. De acuerdo a los modelos con efectos aleatorios, por cada punto porcentual en el que aumenta el peso del actor confesional, el nivel de transferencia provincial del gasto educativo hacia el sector privado aumenta 0,44 puntos porcentuales. Este resultado es estadísticamente significativo dado que la probabilidad de que la hipótesis nula sea cierta es cercana a cero y el intervalo de confianza es enteramente positivo. El valor no se modifica cuando se lo controla por el gasto educativo provincial per cápita, es decir que la relación se mantiene constante al aplicar la variable de control.

El impacto del peso del actor confesional sobre el nivel de transferencia es notoriamente mayor al estimado en el primer modelo pero, dado que el valor del coeficiente no difiere demasiado del estimado con efectos fijos, esta diferencia no se debe al cambio en el tipo de estimación sino a la presencia de las dos variables. De este modo, si en el primer modelo la variación total (desde el valor mínimo al máximo) del peso del actor confesional implicaba un incremento de alrededor de 10 puntos porcentuales en el nivel de transferencia del gasto educativo provincial, en este modelo dicho aumento llegaría a los 13,35 puntos porcentuales, más de la mitad de la variación máxima de los niveles de transferencia.

Lo mismo se observa para la relación entre el nivel de ventajas institucionales comparativas y la variable dependiente. De acuerdo a estos resultados, por cada punto de aumento en el nivel de ventajas institucionales comparativas de una provincia, el porcentaje gasto educativo que se transfiere al sector privado aumenta en aproximadamente 0,35 puntos porcentuales, un impacto mucho más importante que el arrojado por el segundo modelo. En otras palabras, a una variación máxima (de 0 a 6 puntos) en el nivel de ventajas institucionales comparativas, corresponde un incremento de 2 puntos. Si bien el impacto de esta variable sobre el gasto sigue siendo bajo, hay un cambio importante respecto al segundo modelo. Más allá de la magnitud del coeficiente, la relación sigue resultando estadísticamente significativa: su intervalo de confianza es enteramente positivo y el valor p es cercano a cero. El R

cuadrado también es ligeramente superior al de los modelos anteriores y expresa que más del 44% de la variación total del nivel de transferencias al sector privado es explicado por estas dos variables al mismo tiempo.

Ahora bien, más allá del análisis estadístico de estos coeficientes, el hecho de que ambas variables expliquen el fenómeno a estudiar en mayor medida que cada una de ellas por separado tiene sentido, además, desde el punto de vista de la literatura. A pesar de que algunos autores enfatizan más el peso del actor confesional y otros le dan mayor importancia a las instituciones, ninguno afirma de manera taxativa que la variación en el nivel de transferencias está explicada por una sola variable y no por varias.

Lo mismo puede decirse sobre el sentido de estos resultados a la luz de la teoría. La idea de que ambas variables configuran la distribución del gasto implica que los actores generan coaliciones distributivas con el objetivo de incrementar su acceso a los bienes colectivos, pero no lo hacen en vacíos institucionales sino en contextos institucionalmente delimitados, determinados por las ventajas institucionales comparativas, más favorables o mayores en algunas provincias, menores en otras.

Por otra parte, el resultado es coherente con la idea de “ventajas institucionales comparativas” en el marco del enfoque de variedades del capitalismo. Según esta noción, las ventajas institucionales comparativas de una economía condicionan las interacciones estratégicas entre los actores para que estos se comporten de manera más cooperativa o más competitiva. En las provincias en las cuales el nivel de ventajas institucionales comparativas es elevado, el actor confesional se fortalece estableciendo vínculos cooperativos con los demás actores y el Estado. A la vez, la presencia de muchos colegios confesionales que establecen fuertes vínculos cooperativos entre sí refuerza los rasgos institucionales que condicionan la interacción estratégica de modo que esta tienda a la cooperación.

Los resultados son coherentes, por otra parte, con lo planteado por Rivas (2000). Este autor sostiene que las provincias en las cuales el peso del actor confesional es más importante los arreglos institucionales tienden a favorecer a este sector en términos de aportes estatales para el sostenimiento de las escuelas. También coinciden con la idea de Perazza y Suárez (2012) de que, luego de la transferencia de los años noventa, los colegios católicos contaron con contextos cada vez más favorables para que sus intereses fueran tenidos en cuenta por los Estados provinciales y, sobre la base de este mejoramiento, comenzaron a demandar crecientemente aportes estatales.

Cuadro 16. Peso relativo del actor confesional y ventajas institucionales comparativas con efectos fijos y aleatorios: sin control por gasto y con control por gasto

Hipótesis 4 sin variable de control, con efectos fijos						
	Coefficiente	Error estándar	t	P	IC al 95%	
Actor confesional	0,3935	0,0763	5,16	0,000	0,2439	0,5430
Ventajas	0,3561	0,1101	3,23	0,001	0,1402	0,5720
Constante	3,330	0,2756	12,08	0,000	2,789	3,870
R cuadrado	0,442					
Hipótesis 4 sin variable de control, con efectos aleatorios						
Actor confesional	0,4360	0,0747	5,83	0,000	0,2894	0,5826
Ventajas	0,4090	0,1149	3,56	0,000	0,1837	0,6342
Constante	5,846	1,019	5,73	0,000	3,847	7,845
R cuadrado	0,444					
Hipótesis 4 con variable de control, con efectos fijos						
Actor confesional	0,3927	0,0776	5,06	0,000	0,2405	0,5450
Ventajas	0,3539	0,1096	3,23	0,001	0,1390	0,5688
Gasto educativo PC	0,0000	0,0003	0,13	0,900	-0,0006	0,0006
Constante	6,294	0,8704	7,23	0,000	4,580	8,008
R cuadrado	0,440					
Hipótesis 4 con variable de control, con efectos aleatorios						
Actor confesional	0,4373	0,0744	5,87	0,000	0,2913	0,5832
Ventajas	0,4117	0,1158	3,55	0,000	0,18467	0,6387
Gasto educativo PC	-0,0000	0,0027	-0,05	0,960	-0,0005	0,0005
Constante	5,836	1,009	5,78	0,000	3,857	7,815
R cuadrado	0,440					

5.5. Peso del actor confesional, incidencia de las instituciones e influencia del catolicismo (hipótesis 5)

Los resultados empíricos respaldan la hipótesis según la cual el nivel de transferencia del gasto educativo al sector privado está influido positivamente por el peso relativo del actor confesional, las ventajas institucionales comparativas y la influencia del catolicismo sobre la normatividad jurídica. Se excluyeron del modelo las otras dos dimensiones de la influencia del catolicismo sobre la política debido a que una de ellas (políticas públicas) tiene una relación negativa con la variable dependiente y la otra (cultura política) no tiene una relación estadísticamente significativa con la variable dependiente. Debido a que el test de Hausman arrojó un valor p superior a 0,05, los resultados se estimaron y reportaron con efectos fijos y aleatorios.

La variable influencia de la normatividad jurídica resulta estadísticamente significativa solo al 0,05 y su intervalo de confianza posee valores tanto positivos como negativos en la estimación con efectos fijos. Además, al incluirla en este modelo, su coeficiente se redujo en un punto respecto al modelo anterior, lo cual representa una disminución de un 50% en relación con la medición correspondiente a la hipótesis 3.

En cambio, las variables que miden el peso del actor confesional y el nivel de ventajas institucionales comparativas se mantienen, tanto en el testeo con efectos fijos como en el testeo con efectos aleatorios, en valores similares a los arrojados en los modelos mediante los cuales se testearon las hipótesis 1, 2 y 4. Además, las relaciones son estadísticamente significativas: las dos tienen intervalos de confianza enteramente positivos y sus valores p son cercanos a 0. Los coeficientes se mantienen constantes luego de ingresar la variable de control. El R cuadrado del modelo es de alrededor de 48%, similar al del modelo 4, lo que indica que la mayor parte de la variación explicada por el modelo se debe a la presencia de las dos primeras variables, aunque la variable influencia del catolicismo tiene un R cuadrado de 0,03 que puede incrementar ligeramente el R cuadrado de las tres variables.

Al igual que en el análisis de regresión de la hipótesis 4, en el que también se reportaron los resultados con efectos aleatorios, los coeficientes son similares para ambas estimaciones, aunque los valores obtenidos para las estimaciones con efectos aleatorios son ligeramente superiores a los valores obtenidos a partir de las estimaciones con efectos fijos.

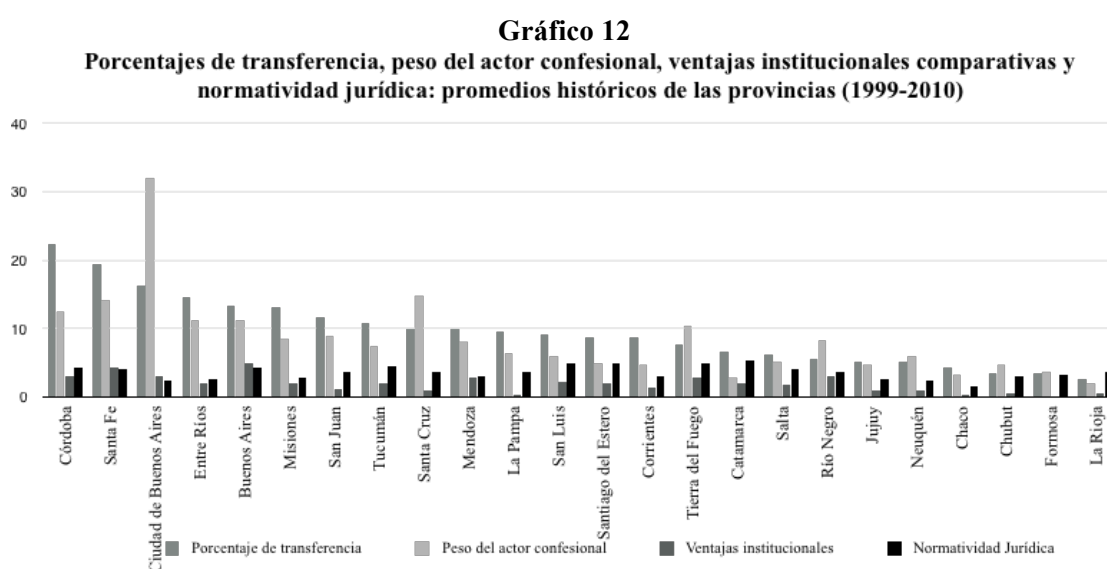
Estos resultados son coherentes con la literatura por dos razones. Primero, parte de la literatura relevante indica que, en los casos en los que existe una mayor influencia de la Iglesia católica en la política, las ventajas institucionales tienden a ser mayores, es decir, las instituciones tienden a promover los intercambios estratégicos de tipo cooperativo, los cuales impactan positivamente en el nivel de transferencia del gasto educativo al sector privado (Abratte, 2007; Nosiglia y Zaba, 2003). Segundo, la literatura también marca que en las provincias en las que existe una mayor influencia de la Iglesia católica en la política también hay un elevado número de colegios católicos, es decir, el actor confesional tiene un peso comparativamente mayor (Rivas, 2004).

Cuadro 19: Peso del actor confesional, ventajas institucionales comparativas e influencia del catolicismo en la política (normatividad jurídica) con efectos fijos y aleatorios: sin control por gasto y con control por gasto

Hipótesis 5 sin variable de control, con efectos fijos						
	Coefficiente	Error estándar	t	P	IC al 95%	
Actor confesional	0,3286	0,0991	3,32	0,001	0,1335	0,5238
Ventajas	0,3494	0,1171	2,98	0,003	0,1187	0,5801
Influencia del catolicismo en la normatividad jurídica	1,315	0,6689	1,97	0,050	-0,0021	2,632
Constante	2,080	0,6689	0,90	0,370	-2,477	6,638
R cuadrado	0,480					
Hipótesis 5 sin variable de control, con efectos aleatorios						
Actor confesional	0,4045	0,0758	5,33	0,000	0,2558	0,5531
Ventajas	0,4000	0,1140	3,51	0,000	0,1765	0,6234
Influencia del catolicismo en la normatividad jurídica	1,184	0,5149	2,30	0,021	0,1755	2,194
Constante	1,819	2,033	0,89	0,371	-2,165	5,804
R cuadrado	0,493					
Hipótesis 5 con variable de control, con efectos fijos						
Actor confesional	0,3268	0,0994	3,29	0,001	0,1309	0,5227
Ventajas	0,3456	0,1181	2,93	0,004	0,1129	0,5782
Influencia del catolicismo en la normatividad jurídica	1,326	0,6713	1,98	0,049	0,0046	2,648
Gasto educativo PC	0,0000	0,0002	0,29	0,776	-0,0004	0,0006
Constante	2,028	2,325	0,87	0,384	-2,551	6,608
R cuadrado	0,476					
Hipótesis 5 con variable de control, con efectos aleatorios						
Actor confesional	0,4089	0,0747	5,47	0,000	0,2624	0,5555
Ventajas	0,4039	0,1150	3,51	0,000	0,1784	0,6294
Influencia del catolicismo en la normatividad jurídica	1,182	0,1150	2,33	0,020	0,1868	2,177
Gasto educativo PC	4,87e-06	0,0002	0,02	0,986	-0,0005	0,0005
Constante	1,782	0,0002	0,89	0,374	-2,148	5,712
R cuadrado	0,493					

Estas nociones que aparecen en la literatura y son coherentes con los resultados del análisis de regresión se pueden observar empíricamente cuando se analizan los promedios históricos para cada variable (Gráfico 12). Las provincias en las que el porcentaje de transferencia del gasto educativo es más elevado son provincias en las que el peso del actor confesional es alto. En la Ciudad de Buenos Aires, la tercera jurisdicción que mayor parte de su presupuesto educativo destina a la subvención de escuelas privadas, el 32% de las escuelas primarias y secundarias son confesionales.

En menor medida, son provincias en las que los niveles de ventajas institucionales comparativas son relativamente altas. La provincia de Buenos Aires posee un promedio histórico de ventajas institucionales comparativas de casi 5 puntos y es la quinta jurisdicción que mayor porcentaje del gasto educativo transfiere al sector privado. Por último, en los casos de Córdoba, Santa Fe y especialmente la provincia de Buenos Aires, los niveles del índice de influencia del catolicismo sobre la normatividad jurídica son relativamente altos. Las tres pertenecen al grupo de provincias en las que los porcentajes de transferencia del gasto educativo a las escuelas privadas son más elevados.



Fuente: elaboración propia.

Vale la pena remarcar tres cuestiones a la luz de los resultados. En primer lugar, este es un modelo que, al igual que el que se utilizó para testear la hipótesis de peso del actor confesional e incidencia de las instituciones (hipótesis 4), reafirma la multicausalidad del fenómeno estudiado.

En segundo lugar, los presentes resultados son coherentes con la hipótesis de que el peso del actor confesional y la influencia del catolicismo en la política son variables que impactan sobre el porcentaje del gasto educativo que las provincias transfieren al sector privado, más allá de la incidencia de las instituciones. Esta hipótesis no fue trabajada sistemáticamente en el apartado en el que se sistematiza la literatura relevante ni en el marco conceptual porque solamente es planteada en los trabajos referidos al caso cordobés (Abratte, 2007; Servetto, 2014). En estos trabajos, los autores sostienen que el elevado peso del actor confesional explica el alto nivel de

influencia del catolicismo en la política de esa provincia. En palabras de Servetto (2014: 26): “La Iglesia lleva 400 años de presencia y cubre casi todos los intersticios de la vida social. Así el catolicismo logra configurarse como un ethos moral con énfasis en lo sagrado y divino. Esta configuración sociocultural no es producto de la magia social o de la adhesión tácita a sus argumentaciones y creencias sino el resultado de un largo trabajo que la Iglesia católica construyó en la sociedad cordobesa, sobre la base de su actividad educativa y pastoral fundamentalmente”. Los presentes resultados confirman estas hipótesis.

Por último, los resultados de la presente medición deben ser interpretados desde la noción de laicidad subsidiaria porque dan cuenta de un esquema en el cual el peso del actor confesional, las ventajas institucionales comparativas y, en menor medida, la influencia del catolicismo sobre la normatividad jurídica impactan sobre el porcentaje del gasto educativo que los Estados provinciales destinan al financiamiento de la educación privada. En este marco, la Iglesia católica puede sostener, mediante el apoyo estatal, su influencia sobre la educación. A la vez, los Estados provinciales pueden solventar sistemas educativos en los que el gasto por alumno estatal es superior al gasto por alumno privado, disminuyendo los costos totales. Esta dinámica existe a pesar de que las políticas públicas sean cada vez más laicas. Tal esquema coincide con la definición de laicidad subsidiaria entendida como una laicidad en la cual el Estado impulsa nuevos derechos en términos sexuales, reproductivos, médicos y de libertad individual pero, a la vez, reproduce una lógica subsidiaria en la implementación de algunas políticas y el sostenimiento de algunos servicios públicos.

6. Discusión y recapitulación

El interrogante de este estudio ha sido en qué medida el peso del actor confesional, las ventajas institucionales comparativas y la influencia del catolicismo sobre la política inciden en el porcentaje del gasto que los sistemas educativos provinciales transfieren a las escuelas de gestión privada en la Argentina reciente. En cierta forma, la pregunta remite a tres perspectivas diferentes sobre los resultados de las políticas educativas y las políticas en general. Una enfatiza la puja entre los actores sociales como principal motor o explicación de los resultados políticos (Olson, 1986); otra le da mayor peso a las instituciones (Hall y Soskice, 2001); la tercera le otorga relevancia a la cultura política (Milot, 2009; Esquivel, 2009; Blancarte, 2008).

Si bien la variable “influencia del catolicismo en la política” no coincide exactamente con la definición de cultura política, dado que se centra en un solo eje que es el tipo de convivencia entre la política y la religión, se asemeja mucho a esta noción. Almond y Verba (1992) definen a la cultura política como un “sistema político que informa los conocimientos, sentimientos y valoraciones de su población” (Almond y Verba, 1992: 180). La variable “influencia del catolicismo en la política” rastrea el modo en el cual el catolicismo atraviesa la normatividad jurídica de las provincias, sus políticas públicas y las prácticas informales de sus dirigentes políticos y religiosos, orientando al sistema político en un sentido más laico o más confesional. Esta semejanza es lo que permite plantear que la presente tesis rastrea en qué medida la distribución del gasto educativo provincial entre el subsistema de educación estatal y el de educación privada es explicada por los actores, por las instituciones y por la cultura política.

Para responder a este interrogante, y al mismo tiempo dar cuenta de un período particular para la educación argentina con establecimientos educativos y el gobierno de la educación primaria y secundaria totalmente provincializados, se llevó adelante un análisis empírico sobre el modo en el cual las provincias distribuyen su gasto educativo entre el sector público y el sector privado en Argentina entre 1999 y 2010.

Dado que la pregunta está enmarcada dentro de un tema más amplio que es el de los vínculos entre la educación y la religión, en especial el catolicismo, este estudio no buscó una respuesta a la pregunta sobre cuáles son los determinantes de la transferencia del gasto al sector privado en general. Si bien es imprescindible contestar esa pregunta para entender cómo funciona el federalismo educativo en la Argentina, en este trabajo el foco estuvo puesto en un punto en particular y específico.

La confirmación de la hipótesis sobre la importancia del peso del actor confesional representa, más allá de una continuidad con la literatura, un aporte para dimensionar qué significa la educación confesional en el marco de los determinantes de la subvención a la educación privada en las provincias de manera sistemática y replicable. Esto se debe a tres motivos. En primer lugar, a la sistematización de los datos actuales sobre las escuelas confesionales, un aporte relevante porque, como la confesionalidad de una escuela es una categoría reportada por la propia escuela ante el Ministerio de Educación, comúnmente existen dudas acerca de la consistencia de esos datos. Al contrastar los datos con las fuentes de las instituciones religiosas y encontrar

resultados similares, se pueden descartar estas dudas y confiar en los datos provistos por la DiNIECE. Además, se pudo calcular el porcentaje de escuelas confesionales correspondiente a cada religión. A partir de este estudio se puede afirmar con un grado importante de certeza que el 95,81% de las escuelas confesionales argentinas son católicas.

En segundo lugar, la confirmación de esta hipótesis constituye un aporte respecto a los trabajos recientes. Los resultados de las estimaciones del impacto del peso del actor confesional sobre la transferencia del gasto educativo al sector privado mostraron ser robustos en distintos modelos (los coeficientes se mantuvieron casi constantes para modelos tanto con efectos fijos como con efectos aleatorios), controlados por distintas variables (no se modificaron cuando se los controló por gasto educativo per cápita ni por porcentaje de escuelas privadas, este último estadísticamente no significativo) e incluso utilizando distintos indicadores (cuando se comparó la incidencia de la matrícula confesional con la incidencia de la matrícula privada sobre la distribución del gasto educativo provincial). Esto representa un paso adelante en relación con el estado de la cuestión dado que no existen otros trabajos en los que esta incidencia del peso del actor confesional haya sido tratada y medida sistemáticamente.

En tercer lugar, la confirmación de esta hipótesis constituye un avance en la investigación sobre los factores que explican la distribución del gasto educativo porque se inscribe en la discusión acerca del crecimiento de la educación privada en la Argentina, aunque este no es el foco central de la tesis. De acuerdo a los resultados de este trabajo, el peso del actor confesional, medido por porcentaje de escuelas o por porcentaje de la matrícula, explica parte de los determinantes de la distribución del gasto educativo en las provincias argentinas.

Los hallazgos también confirmaron varias nociones que aparecen en la literatura sobre la influencia de las instituciones provinciales sobre la distribución del gasto educativo (Morduchowicz e Iglesias, 2012; Murillo, Tommasi, Ronconi y Sanguinetti, 2002; Murillo y Ronconi, 2004; Chiappe, 2011). La confirmación de esta hipótesis representa un aporte en tres sentidos. En primer lugar, el índice de ventajas institucionales comparativas es la primera medición de este tipo en el marco de los estudios sobre variedades del capitalismo y su operacionalización puede funcionar como un insumo para estudiar otros temas a través de la creación de índices de ventajas institucionales.

En segundo lugar, la confirmación de esta hipótesis representa un aporte porque implica que las provincias en las que las instituciones promueven en mayor medida las interacciones estratégicas de tipo cooperativo entre los actores destinan porcentajes comparativamente mayores de sus gastos educativos al financiamiento de las escuelas privadas. El coeficiente que mide la incidencia de las ventajas institucionales comparativas sobre el gasto educativo, al igual que el del peso del actor confesional, arrojó valores similares para las estimaciones con efectos fijos y para las estimaciones con efectos aleatorios. Además, dicho coeficiente no varió al ser controlado por el gasto educativo per cápita ni al incorporar otras variables. En suma, los resultados indican consistentemente que esta variable influye positivamente sobre el porcentaje del gasto educativo destinado a la educación privada. Este hallazgo coincide con el análisis de Graf (2009) para el sistema universitario alemán a través de una metodología diferente y analizando un nivel educativo diferente.

En tercer lugar, la confirmación de la hipótesis de que las instituciones inciden de manera positiva sobre la proporción del gasto que los Estados provinciales destinan a la educación privada se inscribe en una discusión más amplia en torno a cómo inciden los diferentes niveles de regulación sobre la distribución del gasto educativo. Algunos trabajos sostienen que la desregulación de la educación privada es el factor que más favorece su crecimiento en términos de demanda educativa (Narodowski, 1999; Narodowski y Andrada, 2000; Narodowski y Andrada, 2001; Narodowski, 2002; Narodowski, 2010). Otros, en cambio, sostienen que las regulaciones favorecen el crecimiento de la educación privada en términos de financiamiento estatal (Morduchowicz e Iglesias, 2012; Gamallo, 2015; Murillo, Tommasi, Ronconi y Sanguinetti, 2002; Murillo y Ronconi, 2004; Chiappe, 2011). La confirmación de la hipótesis de incidencia positiva de las ventajas institucionales comparativas posiciona al presente trabajo dentro de este segundo conjunto de explicaciones.

Más allá de que las estimaciones son robustas, y se confirman líneas presentes en la literatura y cuestiones relevantes de la teoría, el modo de estudiar el comportamiento de las instituciones puede considerarse un paso novedoso. El aporte teórico del enfoque de variedades del capitalismo (Hall y Soskice, 2001) aplicado a la educación y el índice para medir las ventajas institucionales comparativas de las provincias pueden resultar herramientas explicativas que también sirvan para trabajar comparaciones entre países con diferentes sistemas educativos.

Por último, la refutación de la hipótesis de que la influencia del catolicismo en la política incide sobre la distribución del gasto educativo también representa un aporte a la investigación de las relaciones entre política y religión por tres motivos. En primer lugar, el índice de influencia del catolicismo en la política de las provincias es la primera medición de este tipo, aunque existen algunos antecedentes. En 2008, Jonathan Fox publicó un índice de influencia de los gobiernos en la religión. Este estudio es muy ambicioso porque contiene valores para 175 países entre 1990 y 2002. Sin embargo, el trabajo está enfocado en la presentación del índice y la descripción cualitativa de sus valores, sin observar la incidencia de dicho índice sobre otras variables. Además, se centra en el estudio de la influencia de los gobiernos en la religión, y no a la inversa. Luego, en 2012, Blancarte publicó un artículo en el que presenta el índice de laicidad en el que está inspirada la variable “influencia del catolicismo en la política” que se estima en esta tesis. Dicho artículo solamente le asigna valores a cinco países (Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Perú) y esos valores se refieren solamente al año en el que se hizo el relevamiento. Al igual que el trabajo de Fox (2008), el de Blancarte (2012) se centra en la presentación del índice y no observa el comportamiento de la laicidad en relación con otras variables. La medición de la influencia de la religión en la política de las provincias es la primera medición a escala subnacional, con valores para un período relativamente prolongado de tiempo, que funciona como variable explicativa.

En segundo lugar, la refutación de esta hipótesis es relevante porque contradice a buena parte de la literatura que sostiene que esta incidencia es considerable. Si bien los resultados obtenidos de este análisis no anulan los trabajos que sostienen que existe una incidencia del catolicismo sobre el gobierno de educación en general, sí se apartan de las hipótesis según las cuales la influencia del catolicismo en la política impacta sobre la distribución del gasto educativo provincial.

En tercer lugar, los resultados del análisis de regresión de esta variable representan un aporte porque confirman las hipótesis sobre la presencia de una laicidad subsidiaria en la Argentina. Varios estudios recientes identifican esta lógica de la subsidiariedad. En el campo de la política y de las políticas públicas, a través de los cruces de legitimidad entre el campo propiamente político y el religioso (Mallimaci, 2010; Esquivel, 2012; Mallimaci, 2015; Prieto, 2014a; Prieto y Mosqueira, 2015). En el campo de las políticas sociales, a través de la presencia en el territorio de organizaciones parroquiales que llevan adelante tareas propias de la órbita del Estado

(Giménez Béliveau y Carbonelli, 2015; Prieto, 2012). Y en el campo de la educación, a partir del sostenimiento del subsistema de educación privada a través de subvenciones a las escuelas confesionales (Esquivel, 2009; Prieto, 2014; Torres, 2014).

En función de los hallazgos de este estudio se abre una nutrida agenda de investigación. En primer lugar, es importante completar la explicación sobre los determinantes de la variación entre provincias en el porcentaje del gasto educativo destinado a las escuelas privadas. En este sentido queda pendiente un trabajo que, partiendo de estos avances, incluya otras variables que pueden incidir en esta variación, tales como las transferencias federales y los salarios docentes. También puede ser interesante incorporar el período 2011-2015 para observar si existen cambios en el comportamiento de las variables y sus relaciones a más largo plazo. En segundo lugar, confirmada la influencia del peso del actor confesional sobre la transferencia del gasto educativo, puede ser fructífero recurrir a abordajes etnográficos y a otras técnicas cualitativas con el objetivo de comprender cómo se construye, concretamente, este actor que se comporta agregadamente como un gran grupo federal. En tercer lugar, teniendo en cuenta que esta fue la primera vez que se utilizó el índice de influencia del catolicismo en la política, es importante mejorar esta herramienta observando su incidencia en otros fenómenos sociales y, a la inversa, observando cuáles son los factores que determinan su variación.

7. Bibliografía

Abratte, J. P. (2007). “Hegemonía, reforma y discurso educativo en la provincia de Córdoba (1984-1999)”. Tesis de Doctorado. Flacso Argentina.

Adcock, R. N., & Collier, D. (2001). “Measurement validity: A shared standard for quantitative and qualitative research”. *American Political Science Review*, 95 (3), 529-546.

Aguirre, J. y. (2013). “Variedades de Capitalismo. Una aproximación al estudio comparado del capitalismo y sus aplicaciones para América Latina”. *Documentos de Trabajo Ciepp*, 85, 1-57.

Almond, A. G., & Verba, S. (2007). “La cultura política”. En A. Batlle, *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel (pp. 171-203).

Baubérot, J. (2013). *Histoire de la laïcité en France*. Paris: PUF.

Berger, P. (1999). *El dosel sagrado. Para una teoría sociológica de la religión*. Barcelona: Kairos.

Bianchi, S. (2002). *Catolicismo y peronismo. Religión y política en la Argentina, 1943-1955*. Buenos Aires: Prometeo/IEHS.

Blancarte, R. (2008). “El por qué de un Estado laico”. En R. Blancarte, *Los retos de la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo*. México DF: El Colegio de México (pp. 29-47).

Blancarte, R. (2012). “¿Cómo podemos medir la laicidad?”. *Estudios Sociológicos*, XXX (88), 233-247.

Bravo, H. F. (1984). *El Estado y la enseñanza privada*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Brieger, P., & Herszkowich, E. (2003). “La Comunidad Musulmana en la Argentina”. *Todo es Historia*, 430, 8-44.

Bussemeyer, M. R., & Goerres, Achim. (2014). “Varieties of Capitalism, Education and Inequalities in Political Participation”. In S. Kumlin, & I. Stadelmann-Steffen, *How Welfare States Shape the Democratic Public: Policy Feedback, Participation, Voting and Attitudes*. Cheltenham: Edgar Elgar.

Chiappe, M. (2011). *La conflictividad laboral entre los docentes públicos provinciales en el período 2006-2010*. Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo, SSPTyEL, MTEySS.

Dekocker, V. (2014). “When do social actors shape sub-national employment policies? Case study evidence from four multinationals in Belgium”. *Economic and Industrial Democracy*, 1-22.

Dubet, F., & Martuccelli, D. (1998). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. Buenos Aires: Losada.

Ebner, A. (2015). “Editorial: Exploring Regional Varieties of Capitalism”. *Regional Studies*, 1-9.

Esquivel, J. (2009). “Cultura política y poder eclesiástico. Encrucijadas para la construcción del Estado laico en Argentina”. *Archives de sciences sociales des religions*, 146, 41-59.

Esquivel, J. (2009). *Iglesia católica, política y sociedad. Un estudio de las relaciones entre la élite eclesiástica argentina, el Estado y la sociedad en perspectiva histórica. Informe final del concurso Democracia, derechos sociales, y equidad*. Buenos Aires: CLACSO.

Esquivel, J. (2009). “Religión y política en Argentina. La influencia religiosa en las Constituciones provinciales”. *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología (pp. 1- 18).

Esquivel, J. (2010). “Los espacios de laicidad en el Estado argentino”. *Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos de Canadá*. Montreal: Asociación de Estudios Latinoamericanos de Canadá.

Esquivel, J. (2013). *Cuestión de educación (sexual). Pujas y negociaciones político- religiosas en la Argentina democrática*. Buenos Aires: CLACSO.

Esquivel, J. C. (2004). *Detrás de los muros: La Iglesia Católica en tiempos de Alfonsín y Menem (1983-1999)*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

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

Gamallo, G. (2015). “La ‘publicación’ de las escuelas privadas en Argentina”. *Revista SAAP*, 9 (1), 43-74.

Gamallo, G. (2011). “Mercantilización del bienestar. Hogares pobres y escuelas privadas”. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, octubre, 189-233.

Graf, L. (2009). “Applying the Varieties of Capitalism Approach to Higher Education: comparing the internationalisation of German and British universities”. *European Journal of Education*, 44 (4), 569-585.

Graf, L. (2008). “Applying the varieties of capitalism approach to higher education: a case study of the internationalisation strategies of German and British universities”. Discussion Paper SP I 2008-507, 1-65.

Gvirtz, S. (2008). *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Buenos Aires: Aique.

Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Hervieu-Léger, D. (2005). *La religion, hilo de memoria*. Barcelona: Herder.

Howell, C. (2003). “Varieties of Capitalism: And Then There Was One?”. *Comparative Politics*, 36 (1), 103-124.

Kunst, R. (2009). “Econometric Methods fo Panel Data — Part II”. Consultado el 27 de julio de 2016 en <http://homepage.univie.ac.at/robert.kunst/panels2e.pdf>

Llach, J. J., Montoya, S., y Roldán, F. *Educación para todos*. Buenos Aires: IERAL.

Mallimaci, F. (1992). “El Catolicismo. Entre El Liberalismo Integral Y La Hegemonía Militar (1900-1960)”. En AA. VV., *500 años de cristianismo en Argentina*. Buenos Aires: Centro Nueva Tierra (pp. 197-365).

Mallimaci, F. (1996). "Diversidad católica en una sociedad globalizada y excluyente. Una mirada al fin del milenio desde Argentina". *Sociedad y Religión*, 14, 71-94.

Mallimaci, F. (2008). "Nacionalismo católico y cultura laica en Argentina". En R. Blancarte, *Los retos a la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo*. México DF: El Colegio de México.

Mallimaci, F. (2010). "Entre lo "que es" y lo que "queremos que sea": secularización y laicidad en la Argentina". *Sociedad y Religión*, 20 (32-33), 8-30.

Mallimaci, F. (2015). *El mito de la Argentina laica. Catolicismo, política y Estado*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Martínez, A. T. (2009). "Religión, política y capital simbólico. Reflexiones en torno al caso de Santiago del Estero (Argentina, 1990-2005)". *Revista Argentina de Sociología*, 12, 76-94.

Marzoa, K., & Mauceri, M. L. (2012). "La organización de la educación primaria argentina. El devenir hacia la consolidación de una tendencia a la unidad". En G. Ruiz, *La estructura académica argentina. Análisis desde la perspectiva del derecho a la educación*. Buenos Aires: Eudeba (pp. 48-83).

Milot, M. (2008). "La laicización y la secularización en Canadá. Dos procesos distintos". En R. Blancarte, *Los retos de la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo*. México DF: El Colegio de México.

Milot, M. (2009). *La Laicidad*. Madrid: CCS.

Morduchowicz, A. (2000). *Estudio sobre la educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI).

Morduchowicz, A. (2009). "Descentralización educativa y capacidades institucionales de las provincias". *Aportes para el debate*, 26 (Cuestión federal), 39-55.

Morduchowicz, A., & Iglesias, G. (2011). "Auge y avance de los subsidios estatales a financiamiento de las escuelas privadas en la Argentina". En R. Perazza, *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*. Buenos Aires: Aique (pp. 131-165).

Murillo, V., & Ronconi, Lucas (2004). "Teachers' strikes in Argentina: Partisan alignments and public-sector labor relations". *Studies in Comparative International Development*, 39 (1), 77-98.

Murillo, V., Ronconi, L., & Sanguinetti, J. (2002). *The economic effects of unions in Latin America: teachers' unions and education in Argentina*. Inter-American Development Bank. Washington, DC: Inter-American Development Bank .

Narodowski, M. (1999). "Hiper regulación de la escuela pública y desregulación de la escuela privada. El caso de los 'Consejos de Convivencia' en la Ciudad de Buenos Aires". *Documentos CEDI*, 24, 1-19.

Narodowski, M. (2002). "Monopolio estatal y elección de escuela en Argentina". En M. Narodowski, M. Nores, & M. Andrada, *Nuevas tendencias en políticas educativas*. Buenos Aires: Granica (pp. 129-144).

Narodowski, M. (2010). Cuasimonopolios escolares: lo que el viento nunca se llevó. *Revista Educación y Pedagogía*, 22 (58), 29-36.

Narodowski, M., & Andrada, M. (2000). “Segregación socioeconómica y regulaciones en el sistema educativo argentino”. *Documentos CEDI*, 36, 1-31.

Narodowski, M., & Andrada, M. (2001). “Segregación socioeconómica, regulaciones y privatización en el sistema educativo argentino: el caso de la provincia de Buenos Aires”. *Propuesta Educativa*, 24.

Narodowski, M., & Andrada, M. (2001). “The Privatization of Education in Argentina”. *Journal of Education Policy*, 585-595.

Narodowski, M., Moschetti, M., & Alegre, S. (2013). “Radiografía de las huelgas docentes en la Argentina: Conflicto laboral y privatización de la educación”. *Documentos de Trabajo. Área de Educación, Universidad Torcuato Di Tella*, 1-18.

Narodowski, M. Moschetti, M. & Alegre, S. (2015). “Teacher Strikes and Private Education in Argentina”. *Revista Colombiana de Educación*, 70, 27-45.

Norris, P., & Inglehart, R. (2011). *Sacred and Secular*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nosiglia, C., & Zaba, S. (2003). “El papel de la Iglesia Católica en la formulación e implementación de las políticas educativas argentinas en los ‘90’”. *Historia de la Educación. Anuario*, 61-94.

Olson, M. (1986). *Auge y decadencia de las naciones*. Barcelona: Ariel.

Paviglianiti, N. (1991). *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina del 90*. Buenos Aires: Ediciones Del Quirquincho.

Paviglianiti, N. (1996). “La Ley Federal de Educación como transición entre dos ministerios. Vertientes de una misma reconversión”. En N. Paviglianiti, C. Nosiglia, & M. Marquina, *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila (pp. 43-57).

Perazza, R., & Suárez, G. (2011). “Apuntes sobre la educación privada”. En R. Perazza, *Mapas y recorridos de la educación privada en la Argentina*. Buenos Aires: Aique (pp. 25-57).

Prieto, S. (2014). “The relation between Church and State in Argentina. A study on the education system”. *Danubius. Revista Muzeului de Istorie Galati*, 32, 137-167.

Prieto, S. (2014a). “El desempeño de los partidos confesionales católicos en Argentina: una revisión crítica”. *Religião e Sociedade*, 34 (2), 114-138.

Prieto, S., & Lotito, Ornella (2012). “Jóvenes militantes de la ‘pastoral villera’ en la Villa 21-24-Zabaleta: una aproximación sobre las percepciones y representaciones en torno del Estado”. *Sociedad y Religión*, 22 (38), 46-78.

Prieto, S., & Mosqueira, M. (2015). “Laicidad argentina, laicidad subsidiaria: un análisis comparativo de los casos de la ciudad y la provincia de Buenos Aires”. *Ciencias Sociales, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales - UBA*, 41-45.

Puiggrós, A. (2003). *Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la Conquista hasta el presente*. Buenos Aires: Galerna.

Repetto, F., Ansolabehere, K., Dufour, G., Lupica, C., Potenza, F., & Rodríguez Larreta, H. (2001). "La transferencia educativa a las provincias en los años 90: un estudio comparado". *Documentos de Trabajo CEDI*, 57, 1-104.

Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Granica.

Rivas, A. (2009). *Lo uno y lo múltiple: Esferas de justicia del federalismo educativo*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.

Rizzo, A. (2007). *La Reforma Constitucional en Santa Fe*. Centro de Estudios para la Democracia Social (CEDS). Rosario: CEDS. Disponible: <http://www.reflexionespys.org.ar/web/ediciones-anteriores/archivo/octubre-noviembre-2007/85-la-reforma-constitucional-en-santa-fe.html>

Rodríguez, L. G. (2009). "La Historia que debía enseñarse durante la última dictadura militar en Argentina (1976- 1983)". *Antíteses*, 2 (3), 227-256.

Rodríguez, L. G. (2013). "La educación en los últimos treinta años". *Cuestiones de Sociología*, 9, 305-310.

Rodríguez, L. G. (2015). "Iglesia y educación en Argentina durante la segunda mitad del siglo XX". *Cadernos de História da Educação*, 14 (1), 263-278.

Roitenburd, S. (2001). "Educación y control social. El nacionalismo Católico Cordobés (1862-1944)". En A. Puiggrós (dir), *Historia de la educación en la Argentina IV. La educación en las provincias y los territorios nacionales (1885-1945)*. Buenos Aires: Galerna (pp. 59-119).

Romero, G. (2013). "Educación sexual en las escuelas católicas". *Revista Tram[p]as de la comunicación y la cultura*, 74, 63-69.

Schmidt, F., Oh, I.-S., & Hayes, T. (2009). "Fixed- versus random-effects models in meta-analysis: Model properties and an empirical comparison of differences in results". *British Journal of Mathematical and Statistical Psychology*, 62, 97-128.

Servetto, S. (2014). "Clases medias, escuela y religión: socialización y escolarización de jóvenes en colegios secundarios católicos en Córdoba". Tesis de doctorado.

Disponible: <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/1822/Tesis%20doctoral%20%20Silvia%20Servetto.pdf?sequence=1>

Tatángelo, E. (2015). "La recontextualización de los discursos escolares: Discurso pedagógico y discurso teológico en escuelas de confesión evangélica en Argentina". *Enfoques*, 27 (2), 61-80.

Tedesco, J. C. (1993). *Educación y sociedad en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Solar.

Tedesco, J. C. (2012). *Educación y Justicia Social en América Latina*. Buenos Aires: FCE.

Torrado, S. (2010). "Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social". En Torrado, S. *El costo social del ajuste (Argentina, 1976-2002)*. Buenos Aires: Edhasa.

Torres, G. (2014). "Iglesia católica, educación y laicidad en la historia argentina". *História da Educação*, 18 (44), 165-185.

Torres, G. (2014a). “El catolicismo en el discurso educativo argentino: del Congreso Pedagógico Nacional a la Ley Federal de Educación (1984-1993)”. *Discurso & Sociedad*, 8 (2), 350- 375.

Vior, S. E., & Rodríguez, Laura. (2012). “La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización”. *Pro-Posições*, 23 (2), 91-104.

Wilson, B. (1982). *Religion in Sociological Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Zanatta, L. (1999). *Perón y el mito de la nación católica: Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo (1943-1946)*. Buenos Aires: Random House Mondadori.