

EL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO ENTRE LA PRIVATIZACIÓN INTERNA Y LA PRIVATIZACIÓN ABIERTA: TRAYECTORIAS DIVERGENTES Y DESIGUALDADES

Verónica Gottau¹
Mauro Moschetti²

RESUMO

Nas últimas décadas, o sistema educacional da Argentina tem passado por um processo de descentralização paralelo com o crescimento estável de matrículas em escolas particulares. Esse complexo processo é geralmente coligado ao conceito geral de 'privatização'. Consideramos que é necessário apresentar as múltiplas dimensões que o processo de privatização engloba para um mais profundo entendimento. No artigo pretende-se analisar e refletir sobre as transformações do sistema educacional argentino e entender os níveis específicos e aspectos onde a privatização teve lugar. Advertimos que tanto o setor privado como o setor público tem experimentado trajetórias divergentes com efeitos negativos em termos de igualdade e coesão social. Argumentamos que a difícil coexistência entre um setor privado independente desregulado, e um setor público hiper-regulado seria o resultado de uma implementação parcial e inadequada de um regime de parceria público-privada.

Palavras-chave: Privatização. Desigualdades. Parcerias público-privadas. Argentina.

INTRODUCCIÓN

Hacia finales del siglo XIX, con el afianzamiento de los Estados nacionales y en particular con el fortalecimiento de su poder de cohesión y disciplinamiento, comenzaron a configurarse las condiciones de posibilidad para la instauración de sistemas educativos consistentes con los lineamientos esbozados ya en el siglo XVII. Estos sistemas, cuya proliferación alcanzó su punto máximo hacia mediados del siglo XX, resultaron de un proceso de *estatalización* de las

1 Universidad Torcuato Di Tella, Escuela de Gobierno, Buenos Aires, Argentina y ORT, Buenos Aires Argentina.

2 Universitat Autònoma de Barcelona, Facultat de Ciències de l'Educació, Departament de Pedagogia Sistemàtica i Social, Barcelona, Spain.

prácticas y construcciones operadas con anterioridad por diferentes corporaciones de educadores en un camino no exento de conflicto (ARCHER, 1979; FOUCAULT, 2009; NARODOWSKI; BÁEZ, 2006). Así, a partir de los años 60 del siglo XIX logró imponerse el criterio de la educación escolar como 'bien común' del que se siguió, lejos de la autonomía relativa que caracterizaba al modelo corporativista, todo un andamiaje de disciplinamiento epistemológico y control estatal sobre la población infantil. Como corolario de este proceso, se configuraron poderosos sistemas educativos donde el Estado reservó para sí todo cuanto refería a la definición y consecución de los procesos de provisión de la educación en tanto articulación de un conjunto de regulaciones y significados.

Si esta construcción estatal dominó la escena de los sistemas educativos durante gran parte del siglo XX, a partir de la década de 1960 comenzaron a evidenciarse dificultades para asegurar el financiamiento del sistema y un proceso de resquebrajamiento de la capacidad del Estado para legitimar sus acciones en el marco de la llamada crisis fiscal del Estado (O'CONNOR, 1973). Los estados, cuya principal pretensión fuera el aseguramiento de la igualdad, comenzaron a enfrentar el problema de la imposibilidad de financiar sus políticas de bienestar conforme se tornaban más masivas, reflejando la contradicción creciente entre sus funciones básicas de acumulación y legitimación. Así, los escenarios de crisis fiscal y los profundos cambios culturales asociados a la posmodernidad implicaron un desafío sin tregua para la tradicional configuración cerrada de los sistemas educativos (NARODOWSKI, 2005).

De modo virtualmente unánime, los sistemas educativos comenzaron a atravesar fuertes transformaciones consistentes con el desarrollo de nuevas dinámicas de funcionamiento y organización cuyos elementos más salientes quedarían representados por la incorporación sostenida de agentes no-estatales³ y la reconversión de las actividades tradicionalmente estatales. Este proceso de *desestatalización* (JESSOP, 2002) al que asistimos no ha sido ni es en absoluto uniforme, aun cuando todos los emergentes de su carácter polimorfo resulten habitualmente subsumidos en la noción demasiado general de 'privatización'. En efecto, las políticas y procesos de

3 La heterogeneidad de este sector torna poco rigurosa su reducción a la esfera de lo privado. Existen experiencias que sin ser estatales, tampoco resultan privadas y se acercan más a esquemas de autogestión o cooperativismo. Utilizaremos de aquí en adelante los términos 'no estatal' y 'privado' indistintamente.

'privatización' que caracterizan el actual proceso de transformación de los sistemas educativos nacionales responden y dan origen a trayectorias mucho más heterogéneas y multifacéticas que las que caracterizaron su surgimiento en el siglo XIX. Adicionalmente, es en parte su propia naturaleza heterogénea la que plantea asimismo desafíos complejos para el aseguramiento de las premisas fundamentales de equidad y cohesión social (LEVIN et al., 2013).

Varios han procurado significar el fenómeno de la privatización educativa en tanto consecuencia necesaria de la emergencia del neoliberalismo (GIROUX, 2005; BALL; YOUDELL, 2008; BALL, 2008; KLEES, 2008, entre otros). Atentos a las dinámicas histórico-estructurales que han determinado la prevalencia de los procesos de privatización, otros ubican al neoliberalismo como correlato discursivo esperable y trivial de un proceso que responde a consensos y redes de significación más profundos. Así, los procesos de privatización aparecerían como ineludibles a la vez que exigen de los estados mayores y diferentes esfuerzos de coordinación a fin de evitar la descomposición y fragmentación como demostradas consecuencias negativas (NARODOWSKI; MOSCHETTI, 2015).

El carácter general y visitado del concepto de privatización exige por tanto la construcción de marcos conceptuales que permitan desensamblar sus componentes y comprender su naturaleza, variantes e implicaciones para cada contexto nacional. En ese sentido, partiendo de los planteos originales de Belfield y Levin (2002) y Ball y Youdell (2008), Bellei y Orellana (2014) han procurado construir un marco de trabajo que consideramos en extremo valioso precisamente porque permite entender la transversalidad y multipolaridad de los procesos de privatización. En este artículo intentamos pensar y analizar las transformaciones de las que ha sido objeto el sistema educativo argentino y su fisonomía resultante a la luz de las categorías que ofrece este esquema conceptual. El caso argentino resulta sumamente interesante pues ha sido y es escenario de procesos de privatización gobernados e ingobernados, impulsados y acaecidos por *default* que han determinado graves consecuencias en materia de equidad y cohesión social (TIRAMONTI, 2003; GASPARINI; JAUME; SERIO; VÁZQUEZ, 2011). El complejo proceso de des-estatalización del otrora monolítico sistema educativo argentino lo convierte hoy en un sistema que encierra una heterogeneidad sin precedentes.

Esta heterogeneidad exige un análisis pormenorizado con miras a producir mejoras en los marcos regulatorios para mitigar las dinámicas de segregación emergentes.

UN MARCO DE TRABAJO COMPRENSIVO SOBRE EL FENÓMENO DE LA PRIVATIZACIÓN EDUCATIVA

Del planteo dicotómico a una visión gradual

La tradicional distinción excluyente entre público y privado que ha caracterizado buena parte de la investigación sobre los fenómenos de privatización de la educación resulta cada vez menos operativa (BURCH, 2009; ROBERTSON et al., 2012). La complejidad y sofisticación crecientes tanto de las políticas educativas como de las respuestas que construyen los distintos actores –ya sea frente a estas políticas o ante su ausencia– obligan a reconcebir la dicotomía público-privado en clave gradual y multinivel.

En una primera aproximación, Ball y Youdell (2008) han distinguido dos formas de privatización. Por un lado, plantean que la privatización de tipo exógena, o ‘privatización de la educación’, se verifica en los casos en que el Estado habilita e incentiva la participación del sector privado en la provisión de servicios educativos públicos. Por otro lado, la privatización endógena, o ‘privatización en la educación’, supone ‘la importación de ideas, técnicas y prácticas del sector privado a fin de tornar al sector público más parecido al mundo empresarial (*more like businesses and more business-like*)’ (2008, p. 74). Si bien esta primera distinción logra capturar parte de la complejidad del fenómeno, no logra superar por completo el planteo dicotómico original. Así, sin prescindir de las dinámicas que la categorización de Ball y Youdell torna visibles, Bellei y Orellana (2014) destacan el valor de la definición de privatización que ofrecen Belfield y Levin (2002) por considerar que ofrece una perspectiva más amplia para comprender los escenarios público-privados actuales en el campo de la educación. La privatización es, de acuerdo con esta visión, ‘la transferencia de actividades, recursos y responsabilidades desde las instituciones públicas o gubernamentales hacia agentes o individuos privados’ (p.19). El carácter general de esta definición la torna más flexible para entenderlas complejas formas de privatización

a la vez que permite distinguir entre lo que ocurre al nivel de las escuelas y aquello que se da al nivel del sistema.

Sobre la base de estas definiciones y a partir de una discusión de los sentidos inherentemente públicos y privados de la educación, y de los distintos modos en que la educación puede considerarse privatizada, Bellei y Orellana (2014) construyen dos categorías complejas que permiten caracterizar en qué nivel y en qué aspectos puntuales se verifican procesos de privatización. A continuación, comentamos brevemente estas dos categorías que utilizaremos en nuestro análisis.

PRIVATIZACIÓN INTERNA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Según advierten Bellei y Orellana (2014), las escuelas públicas pueden permanecer siendo formalmente públicas aún frente a la incorporación de recursos, servicios o agentes privados en aquello que hace a su funcionamiento. Este punto no es menor pues permite identificar las dimensiones internas que resultan susceptibles de ser privatizadas. La importancia de estas dimensiones para el funcionamiento de las escuelas y el grado en que sus actividades sean desarrolladas por agentes privados dará como resultado escuelas públicas más o menos privatizadas. En paralelo, un sistema educativo estará más o menos privatizado dependiendo del grado en que la presencia de agentes privados en estas dimensiones se encuentre más o menos generalizada e institucionalizada.

Los autores identifican tres dimensiones internas donde los agentes privados pueden intervenir y determinar así la naturaleza de las escuelas:

- i. **Insumos y servicios:** incluyen la construcción y el mantenimiento de la infraestructura, el desarrollo de fuentes alternativas de financiamiento, la prestación de servicios no educacionales, la provisión de materiales didácticos, y la contratación de servicios profesionales.
- ii. **Gestión:** implica considerar quién toma las decisiones y qué tipo de decisiones se toman (por ejemplo, la contratación de docentes, las definiciones curriculares y de métodos de

enseñanza, la inscripción y admisión de alumnos, la decisión de abrir o cerrar una escuela, entre otras).

- iii. Relación con las familias: el tipo de relación entre las familias y las escuelas puede conllevar un proceso de privatización en la medida en que las escuelas se sometan por completo a las preferencias, recursos e intereses de sus usuarios. En última instancia, este fenómeno viene dado por el modo en que se dirimen tres aspectos fundamentales: el grado de libertad de elección escolar, la necesidad de pagar para elegir escuela, y el grado de control que las familias ejercen sobre el funcionamiento de las escuelas (BELLEI; ORELLANA, 2014, p. 16).

PRIVATIZACIÓN ABIERTA DE LA EDUCACIÓN

La trayectoria de privatización alternativa a la privatización interna supone la transferencia de escuelas públicas al manejo de agentes privados. Como señalan Bellei y Orellana (2014), no ha sido esta una práctica común en Latinoamérica a excepción de algunos casos de carácter muy acotado. No obstante, en muchos países de la región se ha dado un fenómeno a gran escala con resultados análogos a efectos prácticos: el incremento de la proporción de alumnos en escuelas privadas. Este fenómeno ha sido acompañado en muchos casos por políticas de incentivo a la creación de oferta privada basadas en dos elementos centrales: la asignación de recursos públicos a escuelas privadas, y la sanción de marcos normativos que regulan la actividad de las escuelas beneficiarias.

Al igual que en el caso de los procesos de privatización interna, aquí tampoco resultan válidas las categorías absolutas. En rigor, las características que asumen y los modos en que se conjugan en cada contexto estos dos elementos—recursos públicos y regulación—dan origen a múltiples variantes del esquema general de privatización abierta. A continuación resumimos los aspectos centrales que afectan la naturaleza de estos dos elementos:

- i. Recursos: recursos de libre disposición que los agentes privados pueden utilizar conforme lo consideren conveniente; o bien, recursos cuyo destino está estipulado de antemano (por ejemplo,

para el pago de salarios docentes o la compra de libros); o finalmente, bienes y servicios concretos.

- ii. Regulaciones: si bien pueden no existir requisitos adicionales, en la mayoría de los casos la asignación de recursos estatales suele conllevar una serie de obligaciones para las escuelas privadas beneficiarias. Así, se les puede exigir que modifiquen sus prácticas de admisión (acceso irrestricto, privilegiar el acceso de ciertos colectivos, etc.), que operen de acuerdo con las regulaciones que rigen para las escuelas públicas (disposiciones curriculares generales, leyes laborales docentes, etc.), o que alcancen un determinado nivel de desempeño medido generalmente por el rendimiento de los alumnos en evaluaciones estandarizadas (BELLEI; ORELLANA, 2014, p.18).

A continuación proponemos un esquema resumen basado en la categorización que presentamos en el que incorporamos dos tipos ideales de configuración para cada categoría. Estos tipos ideales no cumplen otra función más que la de definir analíticamente los extremos de cada continuo (Figura 1).

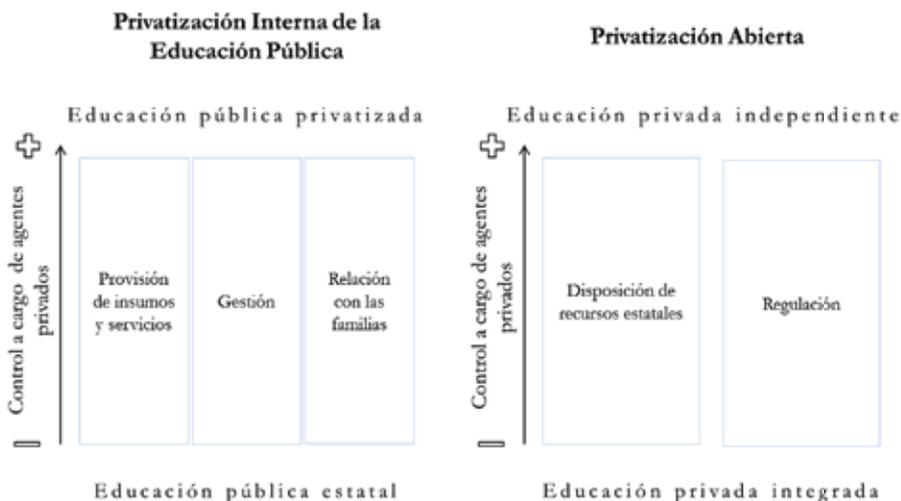


Figura 1. Privatización interna de la educación pública y privatización abierta
Fuente: Basado en Bellei y Orellana (2014)

PRIVATIZACIÓN INTERNA: ENTRE LA BUROCRATIZACIÓN Y LA INFORMALIDAD

El sistema educativo argentino responde actualmente a un esquema de organización federal resultante de un proceso de descentralización progresiva iniciado a fines de la década de 1960, profundizado durante los años 90, y reafirmado con la sanción de la Ley Nacional de Educación de 2006 (Ley 26.206) (ANDRADA, 2001). En rigor, el proceso de descentralización educativa asumió en Argentina la forma de 'provincialización' y presenta por tanto diferencias respecto de los procesos de descentralización a escala municipal o institucional impulsados en otros países. Así, cada una de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han asumido las responsabilidades de provisión, financiamiento y regulación de sus correspondientes sistemas educativos (CANDIA, 2004; RIVAS, 2004). Este proceso de provincialización impulsado en un escenario que se caracteriza por las marcadas desigualdades socioeconómicas y demográficas entre jurisdicciones ha determinado que se cristalizaran importantes brechas de desempeño y cobertura entre los distintos sistemas educativos provinciales (RIVAS, 2010). Las provincias más ricas llegan a triplicar y en algunos casos cuadruplicar el gasto público por alumno de las más relegadas (CGECSE, 2015).

Hacia mediados de la década de 1950, el sector estatal respondía por el 95% de la matrícula de la educación obligatoria. El 5% restante correspondía a establecimientos privados que operaban sin reconocimiento oficial pleno. El desarrollo temprano de la educación pública determinó que para la década de 1950 el país ostentara las tasas más altas de escolarización de la región. Para 1955 el 79% de la población de entre 14 y 17 años de edad contaba con el nivel primario obligatorio completo y a comienzos de la década de 1960 la tasa neta de escolarización primaria alcanzaba del 85% (MORDUCHOWICZ et al., 1999; RIVAS; VERA; BEZEM, 2010; SITEAL, 2014). La década de 1960 significó, no obstante, un punto de inflexión en la estructuración del sistema. Presiones por el lado de la demanda, escenarios de crisis fiscal crónica, políticas de desregulación y el desarrollo de nuevos esquemas de financiamiento dieron comienzo a un proceso de expansión de la matriculación de alumnos en escuelas privadas que continúa hasta el presente

(MORDUCHOWICZ et al., 1999; NARODOWSKI; MOSCHETTI, 2015). Si bien abordaremos en detalle esta transformación en el siguiente apartado, una comprensión sistémica de los procesos de privatización exige no desligar el fenómeno de la privatización interna del de la privatización abierta. Aun cuando a efectos analíticos se aborden secuencialmente, existen vínculos de interdependencia entre los procesos que se dan al interior del subsistema de gestión estatal y los cambios que experimenta el subsistema privado.

La sanción de la Ley Federal de Educación (24.195) de 1993 se produjo en un contexto de intenso debate nacional (y regional) centrado en la instalada necesidad de la redefinición del rol del Estado. En efecto, durante la década de 1990 la política económica de la mayoría de los países latinoamericanos estuvo fuertemente influida por políticas que fomentaban la apertura indiscriminada de la economía, la privatización de las empresas y servicios públicos y la aplicación de mecanismos de mercado en las más diversas áreas de la vida económica y social. En el caso argentino, durante el gobierno peronista encabezado por Carlos Menem (1989-1999), múltiples empresas y servicios públicos fueron privatizados en virtud de lo dispuesto y habilitado por la Ley 23.696, conocida como Ley de Reforma del Estado. Empresas proveedoras de agua potable, gas, electricidad, telefonía, correos, puertos y el transporte aéreo y ferroviario pasaron a manos privadas. Adicionalmente, los salarios quedaron virtualmente congelados a lo largo de la década, la tasa de desocupación alcanzó niveles sin precedentes y se dispuso el otorgamiento de incrementos salariales sólo por productividad. En materia de política monetaria, la Ley de Convertibilidad (23.928) de 1991 estableció un tipo de cambio fijo en paridad con el dólar estadounidense que propició un inédito ingreso de bienes y capitales (KIGUEL, 2002).

Curiosamente, a pesar de los dramáticos cambios que significó la década de 1990 en múltiples esferas de la vida económica y social del país, el sistema educativo pareció en cierto modo quedar al margen de la llamada 'reforma del Estado'. La magnitud de los cambios impulsados en la provisión y financiamiento de otros bienes públicos hubiera tornado esperable la sustitución del modelo burocrático del sistema educativo por otro más alineado a los preceptos del *new public management*. La aprobación de una nueva ley de educación podría en efecto haber sido el vehículo de ese cambio. No obstante,

como veremos, la Ley Federal de Educación de 1993 no dispuso en modo alguno la alteración de las bases estructurales del sistema educativo argentino.

En rigor, la ley de 1993 recogió la impronta discursiva de la época e introdujo terminología que hasta el momento resultaba ajena a las corrientes de pensamiento pedagógico que habían gobernado la educación durante gran parte del siglo XX (COSSE, 2001). Así, aparece con fuerza el discurso de la calidad educativa –asociada a la consecución de resultados mensurables en materia de desempeño académico– y se apela a la participación del saber técnico experto en el monitoreo del sistema. Es en este contexto que se desarrolló e implementó un sistema de evaluación estandarizado y se introdujeron cambios en la duración de los ciclos de la educación primaria y secundaria. Al interior de las escuelas, se impulsaron algunas modestas iniciativas de privatización interna centradas en la dimensión que Bellei y Orellana (2014) denominan ‘insumos y servicios’. Algunos comedores escolares y los servicios de orientación educacional, hasta entonces bajo el control del Estado, fueron tercerizados en virtud del discurso de la eficiencia operacional (VIOR; RODRÍGUEZ, 2012).

En la década siguiente se impulsó la sanción de una nueva ley de educación en reemplazo de la Ley Federal de Educación. Así, en 2006 fue aprobada la Ley Nacional de Educación (26,206) que nuevamente introdujo cambios en la duración de los ciclos de la educación primaria y secundaria y procuró deslindarse discursivamente de la retórica pro-mercado de su antecesora. Sin embargo, la nueva ley tampoco supuso cambios estructurales en materia de regulación, financiamiento y provisión: el esquema público-privado instaurado a mediados del siglo XX fue convalidado nuevamente bajo las categorías de ‘educación pública de gestión estatal’ y ‘educación pública de gestión privada’. Asimismo, la ley no impulsó cambios en el sistema de financiamiento estatal a los establecimientos privados ni modificó aspectos inherentes a la regulación de las actividades de ambos sectores, profundizando la brecha entre el modelo jerárquico burocrático del sector estatal y el modelo de autonomía del sector privado (NARODOWSKI; MOSCHETTI, 2015; NARODOWSKI; ANDRADA, 2001).

Estas leyes nacionales tendieron a cristalizar los procesos de descentralización-centralización de la gestión educativa gestados

durante las décadas precedentes. El estado nacional centralizó la formulación de lineamientos generales y de orientación en materia de políticas educativas y contenidos básicos comunes, a la vez que procuró descentralizar las actividades clave de financiamiento, planificación y administración del sistema educativo en cada jurisdicción. En líneas generales los mayores cambios guardaron relación con la transferencia de burocracias nacionales a niveles provinciales (NARODOWSKI; ANDRADA, 2000). Sin embargo, desde la perspectiva de la gestión escolar, solo se trató de un cambio de dependencia: las prácticas a nivel institucional no se vieron alteradas sustancialmente.

Así, al observar las prácticas de las escuelas estatales nucleadas en las dimensiones 'gestión' y 'vínculo con las familias' propuestas por Bellei y Orellana (2014), advertimos la persistencia de una combinación de mecanismos burocráticos e informales que han tendido a profundizar la desarticulación del sistema. Esto se ve reflejado en varias dimensiones de la praxis institucional: a) financiamiento; b) definición curricular; c) contratación docente; y d) matriculación de alumnos. A continuación, analizaremos estas dimensiones de modo secuencial aunque en rigor suelen presentarse de modo superpuesto y, en algunos casos, vinculadas causalmente.

En materia de financiamiento, las escuelas públicas gestionan de manera autónoma recursos muy exigüos. Centralizados por cada provincia los recursos que se destinan al pago de salarios –y que suelen representar alrededor del 90% del presupuesto de cada establecimiento–, los recursos sobre los que cada escuela tiene libre disponibilidad no ofrecen margen para llevar adelante acciones más allá de la compra de insumos consumibles. Al carácter estructuralmente escaso de estos recursos se suma el hecho de que sus montos están sujetos a las posibilidades presupuestarias desigualmente distribuidas entre las distintas jurisdicciones. Adicionalmente, esta disparidad macro se ha visto reforzada en las últimas décadas a nivel micro por el rol creciente de las asociaciones de padres (cooperadoras) en el sostenimiento económico de cada establecimiento (VELEDA, 2005). Cada escuela estatal cuenta con una asociación de padres que contribuye con medios fundamentalmente económicos para afrontar un número creciente de necesidades de variado tipo. Naturalmente, las escuelas que atienden a sectores más

favorecidos socioeconómicamente encuentran en las asociaciones de padres una fuente de financiamiento muy significativa y que tiende a aumentar la brecha respecto de aquellos establecimientos cuya matrícula proviene de sectores más desfavorecidos.

En cuanto a las definiciones curriculares, y en estrecha relación con los mecanismos que hacen al financiamiento de cada establecimiento, las escuelas estatales suelen desarrollar una propuesta que difícilmente logra exceder los lineamientos curriculares generales formulados a nivel nacional o subnacional. Las restricciones y la rigidez presupuestaria de la que es objeto cada establecimiento tornan virtualmente imposible cualquier tipo de innovación o construcción de una oferta extraprogramática alineada con las necesidades de la comunidad a la que atienden (SCIALABBA, 2006).

En cuanto a los procesos de contratación docente, las escuelas estatales no están facultadas para seleccionar a su propio personal ni fijar los salarios docentes. Existen listados oficiales de docentes determinados por orden de mérito en base al Estatuto Docente y las designaciones para cargos titulares, interinatos o suplencias se realizan a través de actos públicos. Cada docente recibe un puntaje que pondera principalmente la antigüedad. Este mecanismo implica que los docentes con mayor antigüedad tengan mayor poder de decisión respecto de los establecimientos en los que desean trabajar silenciando de esta forma la voz de las autoridades escolares en la definición de sus equipos de trabajo. Así, los docentes con menor antigüedad y por ende menor puntaje se ven obligados a trabajar en escuelas con población más vulnerable que han sido rechazadas por los docentes con mayor experiencia (POLIAK, 2004). Sin embargo, a pesar de las estrictas regulaciones, en la práctica se observan algunos casos en que se despliegan ciertos mecanismos informales que tienden a subvertir el orden burocrático general. Aquí, las escuelas con equipos de dirección que poseen mayor conocimiento sobre los intersticios de la administración burocrática central se encuentran mejor posicionadas para introducir informalmente mayores márgenes de maniobra (NARODOWSKI; ANDRADA, 2000).

En cuanto a los procedimientos de matriculación de alumnos, en todas las jurisdicciones rige algún tipo de restricción a fin de equilibrar la oferta y la demanda. Estas restricciones contemplan esquemas de zonificación, la articulación entre niveles educativos ofrecidos

por un mismo establecimiento, y la matriculación por grupo familiar (ANDRADA, 2001). Sin embargo, diversos autores señalan que existen grietas en el sistema oficial que lo tornan poco transparente. Tanto autoridades como padres han logrado desarrollar ciertas estrategias para evadir las regulaciones existentes. Entre las diversas estrategias desplegadas por parte de las autoridades escolares se han advertido: la fijación de un monto elevado para la cuota de la cooperadora –que si bien no es de pago obligatorio, construye representaciones de clase–, la ausencia de comedor escolar con el fin de evitar a la población más carenciada, la evaluación de antecedentes académicos con el objetivo de seleccionar alumnos de alto desempeño, entre otras prácticas discrecionales (VELEDA, 2005; ANDRADA, 2001; NARODOWSKI; ANDRADA, 2000; KRÜGER, 2012). Por parte de las familias, y en particular en el caso de aquellas pertenecientes a los sectores medios y altos, las estrategias son diversas y emanan de las ventajas originadas en el capital económico, cultural y social del que disponen. Si bien mayoritariamente estos sectores han abandonado la escuela estatal, se puede constatar la existencia de algunos casos en que familias de entornos favorecidos despliegan estrategias de ‘colonización’ de ciertas escuelas públicas. Estas estrategias, que revelan la existencia de dinámicas de mercado de facto, devienen en un uso privado de los bienes públicos. El sentido de igualdad de oportunidades sobre el cual descansa lo público se torna un concepto gradualmente permeado por procesos de privatización interna (VELEDA, 2005; NARODOWSKI; ANDRADA, 2000; GOTTAU, 2014).

PRIVATIZACIÓN ABIERTA: ENTRE EL *DEFAULT* Y LOS INCENTIVOS

Según adelantamos, no han existido experiencias de transferencia directa de servicios educativos estatales a entidades privadas en Argentina. No obstante, la década de 1960 abrió un proceso de efectos similares que supuso el comienzo del desplazamiento de la matrícula de las escuelas públicas a las escuelas privadas (MORDUCHOWICZ, 2005). El desdoblamiento y rearticulación del sistema educativo argentino en torno de un esquema integrado por una oferta estatal y una oferta privada, ha sido entendida como una respuesta viable del Estado frente

a las restricciones financieras impuestas por el fin del ciclo de bienestar y la necesidad de extender la cobertura educativa a sectores que habían permanecido al margen hasta el momento (NARODOWSKI, 2008). Este proceso de expansión del sector privado se ha mantenido creciente desde sus comienzos en los años 60 hasta la actualidad. La tasa de matriculación privada para los niveles comprendidos en la Educación Común (Inicial, Primario, Secundario y Superior no-universitario) alcanzó el 28.9% en el año 2013⁴ (DiNIECE, 2015), su máximo histórico en más de 100 años. Para encontrar niveles de participación privada superiores es necesario remontarse a las décadas previas a la instauración del sistema educativo nacional en el siglo XIX.

La expansión de la educación privada post-1960 se produjo en el marco del establecimiento de nuevas regulaciones y desregulaciones para el sector resultantes de una combinación de presiones desde la oferta y desde la demanda. Estas nuevas regulaciones y desregulaciones conformaron un entramado normativo –refrendado luego por las leyes de educación de las décadas de 1990 y 2000– que garantizaría el funcionamiento de las instituciones privadas asegurando la estabilidad y reconocimiento de los docentes del sector, la validez de los certificados expedidos por instituciones no estatales, además de la asignación regular de fondos públicos para afrontar los gastos en salarios docentes en alguna proporción (MORDUCHOWICZ, 2005).

El establecimiento de un sistema de subsidios a la actividad privada ha sido un aspecto clave de la etapa de expansión. En rigor, el sistema de subsidios se originó en 1947 durante la primera presidencia de Juan D. Perón (Ley 13.047) con el objetivo de garantizar la escolarización de los alumnos en zonas donde no existieran escuelas estatales u ofrecer ayuda financiera a escuelas privadas a las que asistiera la población de menores ingresos. Su carácter transitorio original devino posteriormente en sistemático. A través de sucesivos decretos (N°15 del año 1964 y N°2542 de 1991, entre otros) el sistema adquirió mayor definición y alcance (MEZZADRA; RIVAS, 2010). Actualmente cada estado provincial financia entre el 40% y el 100% del gasto en personal docente de las escuelas privadas que lo soliciten y cumplan con los criterios de asignación.

4 Último dato disponible.

La base del cálculo del subsidio a recibir ha sido siempre el gasto en salarios docentes de la planta funcional de un establecimiento, y si bien la normativa nacional y provincial⁵ establece ciertos criterios para definir la asignación y sus montos—nivel socioeconómico de la población atendida, proximidad y disponibilidad de la oferta estatal similar, etc.—, estos no resultan exhaustivos y la decisión recae, como señalan algunos estudios, en el juicio e idoneidad de las autoridades de aplicación (MORDUCHOWICZ, 2005; MEZZADRA; RIVAS, 2010). Actualmente, el 65% de los establecimientos educativos privados de la Argentina es subsidiado por el Estado en alguna proporción. En la provincia de Buenos Aires y en la ciudad de Buenos Aires, el porcentaje asciende al 73% y 74%, respectivamente (RIVAS, 2010; MEZZADRA; RIVAS, 2010; MOSCHETTI, en prensa). Las pocas investigaciones que encararon en profundidad el funcionamiento de este sistema advierten la existencia de una lógica de asignación que no ha respondido a ningún mecanismo equitativo formal. En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, existe cierta progresividad entre la proporción de subsidios asignados y el nivel de ingresos de las poblaciones atendidas. Sin embargo, también se registran inconsistencias muy significativas (MEZZADRA; RIVAS, 2010).

Respecto de las regulaciones que definen el funcionamiento de las instituciones escolares no estatales, las investigaciones sugieren que los niveles de libertad de acción, maniobra y flexibilidad con que cuentan—frente al escenario de extrema regulación en el sector estatal— les posibilita configurar una oferta educativa más cercana a las representaciones que puedan existir en torno del concepto de calidad y crear, en algún sentido, su propia demanda (ANDRADA, 2001; NARODOWSKI; ANDRADA, 2000; MORDUCHOWICZ, 2005). A diferencia de lo que ocurre en las escuelas estatales, las escuelas privadas poseen autonomía absoluta en materia de contratación docente y, por tanto, pueden formar equipos pedagógicos alineados al ideario de cada establecimiento.

En cuanto a la inscripción de alumnos, toda familia es libre de enviar a sus hijos a una escuela de gestión privada con o sin subsidio estatal independientemente del sitio donde viva y de dónde esté localizada la escuela. La única restricción viene dada por la

5 No todas las provincias cuentan con normativa específica. En los casos en que esta no existe, el sistema de aportes estatales al sector privado se rige por la normativa nacional de carácter general.

capacidad económica de cada familia para hacer frente al pago de las cuotas mensuales cuyos montos varían ampliamente entre escuelas dependiendo de si reciben o no un subsidio y en qué cuantía (NARODOWSKI; MOSCHETTI; GOTTAU, 2013).

La desregulación del sector privado y la hiper regulación del sector público (NARODOWSKI, 2002) han dado origen a la configuración de un sistema desintegrado en el que coexisten un subsistema privado 'independiente' y un subsistema público 'estatal'. En el primero, la desregulación se verifica con inobservancia del carácter subsidiado o no de cada caso. En el segundo, la hiper regulación estatal no impide que algunas familias bien posicionadas se valgan de prácticas informales y hagan un uso privado de ciertas escuelas públicas de prestigio. Este último fenómeno es, no obstante, minoritario: la evidencia es concluyente respecto del carácter virtualmente unánime de la salida de los sectores de clase media y alta de la escuela pública (NARODOWSKI; MOSCHETTI; GOTTAU, 2013). En virtud de que el sector privado suele ser percibido como de mejor calidad (SCIALABBA, 2006), los sectores medios y altos han tendido a financiar su salida del subsistema estatal. La permanencia exclusiva de los sectores de menos recursos económico-culturales en el subsistema estatal evidencia un escenario fuertemente segregado (NARODOWSKI; NORES, 2000; GASPARINI; JAUME; SERIO; VÁZQUEZ, 2011).

CONCLUSIONES

En este trabajo hemos intentado describir las transformaciones de las que ha sido objeto el sistema educativo argentino en su historia reciente. En particular hemos ofrecido una caracterización de las formas que ha adquirido el esquema general de provisión educativa a partir de la reconfiguración impulsada por las políticas de desregulación e incentivo a la actividad privada. Valiéndonos de la conceptualización de Bellei y Orellana (2014) hemos podido advertir la multiplicidad de ámbitos y niveles en que se desarrollan los procesos de privatización y los vínculos que existen entre cada uno. Hemos observado asimismo cómo estos procesos se originan tanto a partir de la existencia de políticas en concreto que así lo disponen, como ante su ausencia en el caso de los procesos de privatización abierta acaecidos por *default*.

La comprensión de las dinámicas que se dan entre los sectores de un sistema educativo es imprescindible para asegurar una provisión equitativa y de calidad para todos (BANGAY; LATHAM, 2013). El proceso de desarticulación que describimos en el caso argentino responde al hecho de que el sector público y el sector privado parecen haber recorrido dos trayectorias divergentes con efectos comprometedores sobre el sistema en su conjunto en materia de equidad y cohesión social. Por un lado, el sector privado se ha constituido como una estructura relativamente independiente donde cada establecimiento no está impedido de desarrollar su actividad según los lineamientos del modelo de 'autonomía escolar'. Por el otro, el sector público debe responder a regulaciones pedagógico-administrativas dictadas y observadas por la administración burocrática central. Por efecto comparación, caracterizamos al sector privado como desregulado e independiente y al sector público como híper regulado y estatal. Los efectos de estas trayectorias divergentes han sido dramáticos. La desregulación del sector privado ha permitido que en su interior se desarrollasen mayores capacidades, flexibilidad y espacios para la innovación en ámbitos como el diseño curricular, la formación docente, y la construcción de equipos y redes de colaboración. En gran medida, los establecimientos privados han logrado construir una oferta más arraigada en los intereses de cada comunidad y, por tanto, más atractiva que la de los centros estatales (SCIALABBA, 2006). El sector público, por su parte, ha sido convertido en una opción del tipo *second best* merced a la distancia que los marcos regulatorios y prácticas de hecho le han imprimido respecto de los establecimientos privados. Según hemos observado, este desacople parece haber motivado dos tipos generales de comportamiento con efectos fuertemente segregatorios. En primer lugar, se ha producido una salida virtualmente unánime de los sectores de clase media y alta hacia el sector privado claramente viabilizada por el impacto que el sistema de subsidios estatales tiene sobre los valores de las cuotas mensuales (MOSCHETTI, 2013). En segundo lugar, al interior del sector público, se ha evidenciado la proliferación de prácticas informales que terminan, paradójicamente, convirtiendo al ámbito público en arena de competencia desigual y privatización interna de ciertos circuitos de prestigio.

En términos generales, el sistema educativo argentino parece estar experimentando las consecuencias de la instauración de un

esquema de alianza público-privada llevada adelante de manera incompleta y deficientemente regulada. Como advierten Woodhead et al. (2013), este tipo de configuración acrecienta los riesgos para el aseguramiento de la equidad y exige por tanto reformas estructurales en el sector estatal y una mayor regulación de las actividades del sector privado, en particular en el caso de los establecimientos que gozan de financiamiento estatal.

THE ARGENTINE EDUCATIONAL SYSTEM BETWEEN OPEN AND INTERNAL PRIVATIZATION: DIVERGENT TRAJECTORIES AND INEQUALITIES

ABSTRACT

In the last decades, the educational system of Argentina has undergone a process of decentralization along with a steady growth in private schools enrolment. This complex process is usually subsumed under the general concept of 'privatization'. We have considered it necessary to provide a deeper understanding of the multiple dimensions this process of privatization encompasses. In this article we intend to analyze and reflect upon the transformations of the Argentine educational system and to understand the specific levels and aspects where privatization has taken place. We note that the public and the private sectors seem to have experienced divergent trajectories with compromising effects in terms of equity and social cohesion. We argue that the uneasy coexistence of a deregulated independent private sector and a hyper-regulated public sector is the result of a partial and inadequate implementation of a public-private partnership scheme.

Keywords: Privatization. Inequalities. Public-private partnerships. Argentina.

REFERENCIAS

- ARCHER, M. Social Origins of Educational Systems. London: Sage, 1979.
- ANDRADA, M. Retórica y realidad de las políticas de autonomía escolar y participación de las familias en Argentina. Teías, v. 2 (n. 4), p. 1-12, 2001.
- BALL, S. J.; YOUDELL, D. Hidden privatisation in public education. Brussels: Education International, 2008.
- BANGAY, C.; LATHAM, M. Are we asking the right questions? Moving beyond the state vs non-state providers debate: Reflections and a Case Study from

India. *International Journal of Educational Development*, v. 33(n. 3), p. 244-252, 2013.

BELFIELD, C.; LEVIN, H. *Education privatization: causes, consequences and planning implications*. Paris: Unesco, 2002.

BELLEI, C.; ORELLANA, V. 'What does "education privatisation" mean? Conceptual discussion and empirical review of Latin American cases.' *ESP Working Paper Series N° 62*. New York: Open Society Foundations, 2014.

BURCH, P. *Hidden Markets: The New Education Privatization*. New York: Routledge, 2009.

CANDIA, A. N. Razones y estrategias de la descentralización educativa: un análisis comparado de Argentina y Chile. *Revista Iberoamericana de educación*, n. 34, p. 179-200, 2004.

Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE). Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2015. From: <http://portales.educacion.gov.ar/dpe/costos-educativos-cgecse/>

COSSE, G. *Gasto educativo, eficiencia, eficacia y equidad en Argentina. 1990-1999*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, 2001.

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE). Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2015. From: <http://diniece.me.gov.ar/>

FOUCAULT, M. *Nacimiento de la biopolítica: curso del Collège de France (1978-1979)*. Madrid: Ediciones Akal, 2009.

GASPARINI, L.; JAUME, D.; SERIO, M.; VAZQUEZ, E. La segregación entre escuelas públicas y privadas en Argentina. *Reconstruyendo la evidencia. Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, v. 51 (n. 202/203), p. 189-219, 2011.

GIROUX, H. A. The Terror of Neoliberalism: Rethinking the Significance of Cultural Politics. *College Literature*, v.32 (n.1), p. 1-19, 2005.

GOTTAU, V. *Los que se quedan. Un estudio sobre padres y madres de clase media de la Ciudad de Buenos Aires que eligen escuela pública*. M.A. diss. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, 2014.

JESSOP, B. Liberalism, Neo-Liberalism and Urban Governance: A State Theoretical Perspective. *Antipode*, v. 34 (n. 3), p. 452-472, 2002.

KIGUEL, M. Structural Reforms in Argentina: Success or Failure? *Comparative Economic Studies*, v. 44 (n. 2-3), p. 83-102, 2002.

KLEES, S. J. A quarter century of neoliberal thinking in education: misleading analyses and failed policies. *Globalisation, Societies and Education*, v. 6 (n. 4), p. 311-348, 2008.

KRÜGER, N. La segmentación educativa argentina: reflexiones desde una perspectiva micro y macro social. *Páginas de Educación*, v. 5 (n. 1), p. 137-156, 2012.

El sistema educativo... - Verónica Gottau e Mauro Moschetti

LEVIN, H. M.; CORNELISZ, I.; HANISCH-CERDA, B. Does educational privatisation promote social justice? *Oxford Review of Education*, v. 39 (n. 4), p. 514-532, 2013.

MEZZADRA, F.; RIVAS, A. Aportes estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: CIPPEC, 2010.

MORDUCHOWICZ, A. et al. La educación privada en la Argentina: Historia, regulaciones y asignación de recursos públicos. Buenos Aires: Fundación Gobierno & Sociedad, Documento de Trabajo n. 38. 1999.

MORDUCHOWICZ, A. Private education: funding and (de) regulation in Argentina. In: L. WOLFF, J. C. NAVARRO, y P. GONZÁLEZ (Eds.) *Private Education and Public Policy in Latin America*. Washington DC: PREAL, 2005.

MOSCHETTI, M. La expansión de la educación privada en Argentina. Un estudio sobre el cuasimonopolio estatal del sistema educativo 1994-2010. MA diss., Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, 2013.

MOSCHETTI, M. Private education supply in disadvantaged areas of the City of Buenos Aires and 'low-fee private schooling': Comparisons, contexts and implications. *Education Policy Analysis Archives*, v. 23 (n. 126), forthcoming.

NARODOWSKI, M. Notas para comprender el currículo escolar en la actualidad. *Revista Novedades Educativas*, v. 18 (n. 180), 2005.

NARODOWSKI, M.; BÁEZ, L. La reconfiguración de los sistemas educativos: Modos de salida del monopolio estatal. In: M. NARODOWSKI y D. BRAILOVSKY (Eds.) *Dolor de escuela*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006.

NARODOWSKI, M. School Choice and Quasi-State Monopoly in Education Systems in Latin America: the case of Argentina. In: M. FORSEY, S. DAVIES y G. WALFORD (Eds.) *The Globalisation of School Choice*. Oxford: Symposium Books, 2008.

NARODOWSKI, M.; NORES, M. ¿Quiénes quedan y quiénes salen? Características socioeconómicas en la composición de la matrícula en las escuelas públicas y en las escuelas privadas en la Argentina. Buenos Aires: Fundación Gobierno & Sociedad Documento de Trabajo n. 31, 2000.

NARODOWSKI, M. Socio-economic segregation in the Argentine education system: School choice without vouchers. *Compare*, v. 32 (n. 2), p. 181-191, 2002.

NARODOWSKI, M.; ANDRADA, M. Segregación socioeconómica y regulaciones en el sistema educativo argentino: el caso de la provincia de Buenos Aires. *Propuesta Educativa*, v.11 (n. 24), 2000.

NARADOWSKI, M.; ANDRADA, M. The privatization of education in Argentina. *Journal of Education Policy*, v. 16 (n. 6), p. 585-595, 2001.

NARODOWSKI, M.; MOSCHETTI, M. The growth of private education in Argentina: evidence and explanations. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, v. 45 (n. 1), p. 47-69, 2015.

- NARODOWSKI, M.; MOSCHETTI, M.; GOTTAU, V. (2013). Quasi-State monopoly of the education system and socioeconomic segregation in Argentina. Paper prepared for presentation at the World Education Research Association Focal Meeting, Guanajuato, Mexico, November 19-22, 2013.
- O'CONNOR, J. The Fiscal Crisis of the State. New York: St. Martin's Press, 1973.
- POLIAK, N. Reconfiguraciones recientes en la educación media: escuelas y profesores en una geografía fragmentada. In: G. TIRAMONTI (Ed.) La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media. Buenos Aires: Manantial, 2004.
- ROBERTSON, S.; VERGER, A.; MUNDY, K.; MENASHY, F. (Eds.). Public Private Partnerships in Education: New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World. London: Edward Elgar, 2012.
- RIVAS, A. Gobernar la educación. Buenos Aires: Granica, 2004.
- RIVAS, A. La ruta hacia la justicia y la transparencia de los aportes estatales a la educación de gestión privada. Buenos Aires: CIPPEC, Documento de Políticas Públicas, Recomendación, n. 86, 2010.
- RIVAS, A.; VERA, A.; BEZEM, P. Radiografía de la educación argentina. Buenos Aires: CIPPEC, 2010.
- SCIALABBA, A. Evaluación de la educación por parte de la opinión pública y su conformidad con la educación pública y privada en la Ciudad de Buenos Aires. M.A. Diss., Buenos Aires: Universidad de San Andrés, 2006.
- Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), 2014. From: <http://www.siteal.iipe-oei.org/>
- TIRAMONTI, G. Después de los 90: agenda de cuestiones educativas. Cuadernos de Pesquisa, n. 119, p. 71-83, 2003.
- VELEDA, C. Efectos segregatorios de la oferta educativa. El caso del conurbano bonaerense. Buenos Aires: CIPPEC, Documento de Trabajo, n. 5, 2005.
- VIOR, S.; RODRÍGUEZ, L. La privatización de la educación Argentina: Un largo proceso de expansión y naturalización. Pro-Posições, v. 23 (n.2), p. 91-104, 2012.
- WOODHEAD, M.; FROST, M.; JAMES, Z. Does growth in private schooling contribute to Education for All? Evidence from a longitudinal, two cohort study in Andhra Pradesh, India. International Journal of Educational Development, vol. 33, no 1, p. 65-73, 2013.

Aprovado em julho de 2015

Publicado em dezembro de 2015