

La “publicación” de las escuelas privadas en Argentina*

GUSTAVO GAMALLO

Universidad de Buenos Aires, Argentina

ggamallo@derecho.uba.ar

El artículo analiza el proceso de “publicación” de las escuelas privadas en la Argentina identificando los hitos normativos y las prácticas regulatorias que modelaron al sector. En combinación con el comportamiento de la matrícula se distinguen cuatro etapas: i) desde la época colonial hasta mediados del siglo XIX; ii) desde la aprobación de la Constitución Nacional de 1853 y la sanción de varias leyes educativas provinciales hasta los años cincuenta del siglo XX; iii) hasta los años noventa, cuando se sistematizan los aportes financieros y cobran forma nuevas instituciones de regulación estatal; iv) a partir de los noventa cuando se incorpora a la legislación nacional la denominación de “escuelas públicas de gestión privada”, se produce la transferencia de la gestión escolar a las provincias y se consolida el sistema estatal de aportes financieros: polarización social y masificación educativa con segmentación social caracterizan a éste último momento.

Presentación

El servicio educativo obligatorio es considerado “público” independientemente de los agentes e instituciones que lo imparten. Las últimas leyes nacionales (Ley Federal de Educación N° 24195 de 1993 —LFE— y Ley de Educación Nacional N° 26206 de 2006 —LEN—) distinguieron entre escuelas de gestión “estatal” y de gestión “privada”, reforzando la idea de que estas últimas son “agentes” del Estado. De ese modo, su actividad está dotada de atributos “públicos” a partir de lineamientos definidos por la autoridad estatal (estructura y contenidos curriculares; criterios de permanencia, promoción y evaluación de los alumnos; titulación de quienes están autorizados para enseñar; validez de las credenciales emitidas; entre otras). Las siguientes páginas darán cuenta de un gradual proceso de “publicación”¹.

* Una versión anterior del trabajo se presentó en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013 titulada “Privatización por demanda. Acerca del crecimiento de la matrícula de las escuelas privadas en la última década”.

¹ La transición del Estado liberal al Estado social de derecho modificó la dicotomía entre lo público y lo privado dando origen a términos complejos como “publicación de lo

Las investigaciones disponibles no proponen una periodización del desarrollo de la educación privada en Argentina, si bien proporcionaron evidencia sobre dos asuntos: el comportamiento de la matrícula escolar y los hitos normativos y las prácticas regulatorias que modelaron al sector. Sobre esa base es posible proponer cuatro etapas: i) desde la época colonial hasta mediados del siglo XIX, momento clave del proceso de organización nacional y de formación progresiva del sistema educativo nacional; ii) se inicia la sanción de la Constitución Nacional de 1853 y la aprobación de varias leyes educativas provinciales y especialmente de la Ley 1420, hasta la década de los cincuenta del siglo XX, es decir, desde la formalización del sistema educativo nacional que legitima la participación subordinada de las escuelas privadas hasta el establecimiento sistemático de los aportes financieros a dichas escuelas mediante la equiparación de la función docente con sus colegas del sector estatal; iii) se considera el período desde los cincuenta hasta los noventa, cuando se sistematizan los aportes financieros y cobran forma las instituciones de regulación estatal de las escuelas privadas al tiempo que esas escuelas obtienen autonomía; en el período se expande sostenidamente la matrícula; iv) por último, a partir de la década de los noventa, cuando se introduce la denominación de “escuelas públicas de gestión privada”, se transfiere la gestión escolar a las provincias y se consolida el sistema estatal de subvenciones; a la par, se universaliza la cobertura del nivel medio instituyéndose su obligatoriedad en un contexto de “polarización social”, denominándose al período como de “expansión moderada con segmentación social”. Se destaca una mayor atención a éste último.

La cronología propuesta establece límites temporales imprecisos, dada la complejidad del fenómeno; para su elaboración se echó mano a un método basado en códigos compuestos por clases de fechas capaces de “inventariar los elementos de una estructura cualquiera, humana o no humana” (Lévi-Strauss, citado por de Ípola, 1989: 61) proveyendo el recurso de una concepción de alcance histórico (Mills, 1994) indispensable para interpretar el curso actual de los acontecimientos analizados. A fin de contextualizarla, se señalan las principales características que asumió el régimen social de acumulación en cada etapa, especialmente en sus efectos sobre la estructura social².

privado” y “privatización de lo público”, “socialización del Estado” y “estatización de la sociedad” (Bobbio, 1989; Rabinovitch, 2005). Al fin de la llamada “etapa liberal” le sucedió una fase de intervencionismo estatal con el surgimiento de las instituciones del Estado de bienestar hacia fines del siglo XIX y luego con las del Estado keynesiano en atención de la crisis capitalista de los años treinta del siglo XX (Isuani, 1991). El Estado de bienestar redefinió las responsabilidades colectivas ocupándose de la satisfacción de necesidades que se encontraban a cargo de los individuos y de sus familias, es decir, “publicando” responsabilidades “privadas”. Para aligerar el texto, se hará referencia a “escuelas privadas” para designar a las “escuelas públicas de gestión privada”.

² El “régimen social de acumulación” se distingue del proceso de acumulación capitalista y de la noción clásica de modo de producción aludiendo “... al conjunto complejo de

I. Primer período: de la colonia a la organización nacional

La primera etapa de la enseñanza privada transcurre desde la época colonial hasta el proceso de organización nacional a mediados del siglo XIX, a partir de la cual se sientan las bases para la formación progresiva del sistema educativo. De acuerdo con Marcón (1999), los servicios educativos durante aquélla asumieron tres formas: en primer lugar, distintas órdenes religiosas vinculadas a la Iglesia Católica (los jesuitas, los agustinos, los franciscanos, los recoletos —rama de los franciscanos—, los mercedarios, los dominicos y los betlehemitas) llevaron a cabo su misión evangelizadora y alfabetizadora y fundaron escuelas de primeras letras, gratuitas, que ejercían en forma exclusiva la función educativa. En segundo lugar, los llamados maestros particulares de orientación laica (no eran sacerdotes ni miembros de órdenes religiosas pese a que el contenido de la enseñanza tenía orientación confesional) disponían de un salón de clase en ocasiones provisto por el Cabildo y recibían el pago directo de los alumnos por el servicio. En tercer lugar, una variante era el llamado “leccionista” que ejercía la actividad en el domicilio de las familias acomodadas (hijos de comerciantes, hacendados, funcionarios del virreinato, militares, artesanos y encomenderos). El Cabildo desarrolló una especie de papel regulador, el cual continuó en tiempos posteriores a la Revolución de Mayo de 1810: autorizaba el ejercicio de la profesión a quienes lo solicitaban y cumplían los respectivos requisitos; fijaba los aranceles que se podían cobrar; daba en préstamo o en alquiler el local a un maestro para el funcionamiento de su escuela particular; subvencionaba con fondos propios algún docente de las escuelas religiosas y supervisaba el desempeño de los maestros (Marcón, 1999). En cualquier caso, la educación de los individuos no era concebida como una obligación pública pero se advertían ciertas acciones orientadas al control público de la actividad.

El papel dominante de la Iglesia Católica comenzaría a declinar hacia la segunda mitad del siglo XIX. Tedesco (1986) señala los intentos del gobierno de Martín Rodríguez y de Bernardino Rivadavia en la década de 1820 de crear un programa científico de organización de la enseñanza, entre los cuales sus hitos fueron la creación de la Universidad de Buenos Aires en 1821 y

instituciones y de las prácticas que inciden en el proceso de acumulación de capital, entendiendo a este último como una actividad microeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión” (Nun, 1987: 37). Boyer (1989: 59-60) lo define como “... al conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital, es decir, que permita reabsorber o posponer las distorsiones y desequilibrios que nacen permanentemente de dicho proceso”. Son discernibles al menos tres fases: de emergencia; de consolidación y expansión; y de descomposición y decadencia (Nun, 1987).

de colegios de enseñanza media. En 1825, la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con Gran Bretaña tuvo efecto en la creación de escuelas privadas de ese origen, en el contexto de libertad facilitado por ese acuerdo y por la ausencia de una normativa que regulara y supervisara la oferta educativa (Marcón, 1999).

A partir de 1829, el gobierno de Juan Manuel de Rosas enfrentó las medidas anticlericales de su antecesor (Rock, 1995) restaurando la importancia de la enseñanza religiosa y limitando las facultades de las escuelas no católicas (Marcón, 1999). Aquellas ideas seculares quedaron en manos de sus opositores quienes hicieron de la educación un eje central de su programa político (Tedesco, 1986). Con la caída del gobierno rosista en 1852 se inicia el período que estableció las bases del proyecto liberal: recién en 1861, con el episodio militar que marca la derrota de la Confederación Argentina, los sectores dominantes emprendieron la nacionalización de la llamada revolución liberal y la organización del Estado nacional (Oszlak, 1990). Los grupos dirigentes asignaron a la educación una función política, como formadora de ciudadanía, subordinando sus funciones económicas (Tedesco, 1986). Taylor (1993: 93) señaló al liberalismo como “un credo combatiente” y la educación fue uno de sus campos de batalla, lejos de la visión tradicional de la neutralidad valorativa del Estado. Debe agregarse: de un “liberalismo restrictivo” empeñado en limitar un criterio de ciudadanía que impidiera el desborde de las masas (Terán, 2008). El proceso de organización nacional da inicio a la declinación de los agentes educativos privados.

II. Segundo período: declinación y subordinación

A partir de la segunda mitad del siglo XIX la nueva división internacional del trabajo colocó a la economía argentina en una posición privilegiada como exportadora de bienes primarios. Esa incorporación exitosa a la economía mundial se caracterizó además por la fuerte expansión de la población producto de las oleadas migratorias de ultramar (Torrado, 2010).

El proceso de organización nacional subordinó la enseñanza privada al sistema educativo nacional: en primer término, la Constitución Nacional, sancionada en 1853 ordenaba a las provincias asegurar la educación primaria gratuita. En los años posteriores fueron aprobadas un conjunto de leyes orgánicas provinciales que organizaron ese nivel: Corrientes (1853, reformada en 1875), San Juan (1869), Catamarca (1871), San Luis (1872), Tucumán, Mendoza y Santiago del Estero (todas en 1872), Buenos Aires y La Rioja (1875), Santa Fe (1876) y Salta (1877) (Bravo, 1985). A partir de la

presidencia de Sarmiento en 1869, en consonancia con los ideales rivadavianos (Tedesco, 1986) y especialmente desde la sanción de la Ley Nacional N° 1420 de 1884, la promoción de la educación pública obligatoria, laica y gratuita fue un componente de la consolidación del Estado nacional. El censo nacional de 1869 reveló que “cuatro quintos de la población era analfabeta” (Rock, 1995: 166). Desde los comienzos de ese período se advierte la caída de la matrícula de las escuelas privadas para iniciar su recuperación recién a partir de los años cincuenta del siglo XX.

El sistema educativo fue una pieza clave en el proceso de construcción de la Nación y, si se permite el término, de homogeneización cultural de la población. La posición dominante de la escuela estatal fue parte sustancial de una experiencia civilizatoria: el 25,4 por ciento de la población argentina era no nativa en 1895 y el 29,9 por ciento en 1914 (del total de la población, el 2,9 por ciento y el 2,6 por ciento respectivamente eran nacidas en países limítrofes) (Indec, 2004). En 1883 el 94 por ciento de la población escolar era nativa, sin embargo, dado que la inmigración de ultramar fue predominantemente adulta y masculina, era alta la probabilidad de que buena parte de los niños escolarizados fuesen hijos de inmigrantes (Tedesco, 1986). Parafraseando a Dubet y Martucelli (1997), la escuela tenía la función de “fabricar argentinos” para lo cual le encomendó “(...) la función integradora, de construcción de la ciudadanía, de la identidad nacional y de la hegemonía de los grupos dirigentes (...)” (Filmus, 1998: 59-60). La integración de la población se basó en valores laicos y seculares, alejados del nacionalismo tradicional y de los nacionalismos que provenían de las corrientes migratorias (Tedesco, 1986). En atención a ese objetivo se constituyó un modelo universal y homogéneo de política educativa, conducción nacional y planeamiento centralizado vertical y único, alto grado de regulación, currículo único, libro de texto y materiales educativos como ordenadores, y fuertes directrices didácticas (Iaies y Delich, 2009). La obligatoriedad, la gratuidad, la neutralidad religiosa y la homogeneidad curricular fueron sus principios:

...la política educativa es la primera gran política “social” del Estado argentino moderno, con alcance nacional, y con reglas (leyes, reglamentos, procedimientos estandarizados, etc.) y recursos (humanos, financieros, organizativos, etc.) específicos (Tenti Fanfani, 1989: 209).

El sistema educativo desarrolló un nivel elemental único y colegios secundarios de corte selectivo y excluyente (Tiramonti y Ziegler, 2008). La ampliación de la cobertura en el nivel medio se alcanzó en las últimas décadas del siglo XX. Pese a ello, fue concebido como la manifestación

universalista de la política social (Isuani, 1992). El papel central del Estado subordinó los esfuerzos educativos privados construyendo la fuerte asociación entre lo “público” y lo “estatal”:

lo público pudo asociarse a una serie de elementos que asumieron coherencia a partir de su conexión con un proyecto civilizador y al mismo tiempo laicizante e integrador. Se asoció a lo estatal cuando tuvo que oponerse a lo privado y particular, se asoció a lo laico cuando se opuso a lo confesional, a lo común (homogéneo) frente a la diversidad cultural, a lo gratuito frente a lo arancelado, y a lo común (igualitario) frente a cualquier forma de discriminación (Mintegiaga, 2008: 91).

La conformación progresiva de la obligación estatal de proveer educación gratuita universal incorporó la tensión con el derecho a la libertad de enseñanza y el derecho de las familias para elegir el tipo de educación. Esos fueron los argumentos de los defensores de las escuelas privadas, formando parte de álgidos debates a lo largo de los siglos XIX y XX para resolver su forma y extensión. De acuerdo con Marcón (1999), la Ley Nacional N° 943 de 1878, conocida como ley de libertad de enseñanza en el nivel secundario, y la citada Ley N° 1420 de 1884 constituyeron los antecedentes respecto de la regulación de la educación privada durante el siglo XIX. La primera de ellas estableció que los alumnos de esas escuelas debían ser examinados ante un tribunal académico para aprobar el ciclo correspondiente constituido por profesores de escuelas estatales (Marcón, 1999). Tanto Mitre como Sarmiento la consideraron un privilegio hacia las escuelas particulares y un retroceso en favor de la educación de tendencia clerical (Feldfeber, 2011).

Pese a la separación del Estado de la Iglesia, la Ley 1420 autorizó el cumplimiento de la obligación escolar en “escuelas particulares o en el hogar de los niños”, conviviendo desde entonces una acción subsidiaria estatal junto a una política educativa con base en una oferta pública de pretensión universal. Mantenía la designación de las escuelas privadas como “particulares” y regulaba la obligatoriedad de la enseñanza, la libertad de enseñanza, las condiciones del ejercicio de la función docente y las funciones de control de los establecimientos (Marcón, 1999). La expansión del sistema educativo formó parte de la penetración material del Estado en el territorio a través de la construcción de escuelas y de la designación de funcionarios como sus representantes, en especial a partir de la Ley N° 4874 de 1905 conocida como “ley Láinez” (Bravo, 1985).

La Ley 1420 creó el Consejo Nacional de Educación ordenándole la supervisión de las escuelas primarias particulares y otorgándole atribucio-

nes respecto de la matriculación, la asistencia, la estadística y el censo de la población estudiantil (Iglesias, 1999). En el nivel medio, la supervisión de los colegios incorporados a la enseñanza oficial estaba a cargo de la Inspección General del Ministerio de Instrucción Pública. Los rectores de los colegios nacionales tenían la misión de supervisar el desempeño de los establecimientos incorporados. Recién en 1936 se creó la Inspección General de Enseñanza Incorporada y se le encomendó el control y supervisión de las escuelas particulares de ese nivel. Dos años más tarde, se unificaron las dos inspecciones generales en un solo cuerpo técnico dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública y se lo denominó Inspección General de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial: bajo su supervisión quedaron los establecimientos oficiales de enseñanza y los institutos incorporados. Tal situación se mantuvo sin mayores variantes hasta fines de los años cuarenta del siglo XX (Iglesias, 1999).

Durante la segunda mitad del siglo XIX las iniciativas asociativas de la inmigrantes de ultramar aportaron la creación de asociaciones de socorros mutuos, de protección de los trabajadores y de promoción cultural (Di Stéfano, 2002). El movimiento asociativo tuvo un especial impulso entre 1890 y 1920 (Sábato, 2002). En esa dirección, la creación de escuelas de comunidad de inmigrantes y de otros cultos (especialmente el judío) se constituyó, junto con la acción de la Iglesia Católica, en otra fuerza impulsora de la enseñanza privada. En las últimas décadas del siglo XIX las escuelas particulares se encontraban concentradas en Buenos Aires, debido al asentamiento de la población inmigrante de ultramar (como también lo fue en el Litoral) (Tedesco, 1986). Respecto de los colegios secundarios, las iniciativas privadas correspondieron a la Iglesia Católica y, en menor medida, a la comunidad inglesa y francesa (Tedesco, 1986). En su estudio sobre las escuelas judías en Argentina, Rubel (2011) afirma que las escuelas privadas de orientación comunitaria deben entenderse como parte de ese doble proceso de integración sociocultural y de estrategia para preservar la cultura del grupo de origen.

La década de los treinta estuvo signada por la crisis global que modificó las relaciones comerciales internacionales entre el centro y la periferia marcando la caída del modelo agroexportador, sentando las bases para la emergencia del régimen social de acumulación de industrialización sustitutiva, e iniciando un ciclo de intervencionismo estatal. Las consecuencias de la depresión fueron inmediatas para el perfil agroexportador de Argentina; entre sus efectos, se cerró a la inmigración extranjera. Dese el punto de vista político, la reacción de un nacionalismo católico, antiliberal y anticomunista penetró al sistema educativo (Mallimaci, 2011). En 1930 el general Uriburu encabezó el golpe militar que interrumpió, por primera vez desde 1862, la sucesión presidencial por la vía de la fuerza. El principio de neutralidad

religiosa de la Ley 1420 fue vulnerado en 1943: el Decreto Ley 18411 restableció la enseñanza religiosa obligatoria en las escuelas estatales como materia ordinaria, excluyendo a los alumnos cuyos padres lo solicitaran, culminando un proceso que se había iniciado en algunas provincias (Bravo, 1985). El presidente Perón mantuvo ese acercamiento a la Iglesia ratificando el decreto mencionado mediante la Ley 12987 en 1947; en 1955, su ruptura con la Iglesia trajo la derogación definitiva de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales (Feldfeber, 2011).

III. Tercer período: “publicación” creciente y expansión sostenida

El período estuvo marcado por la expansión, agotamiento y crisis del régimen social de acumulación basado en la industrialización sustitutiva, que suele ubicarse entre 1930 y mediados de los setenta. El régimen sustitutivo reconoce tres fases: la inicial (hasta 1945), la justicialista (hasta 1955) y la desarrollista (Torrado, 2010). En términos de sus efectos sobre la estructura social cabe mencionar el crecimiento de las actividades económicas no agropecuarias, con la transferencia de mano de obra rural hacia los sectores urbanos, la desaceleración del crecimiento vegetativo de la población, una caída en la participación de la inmigración en la población total y un cambio en el perfil de la migración externa (trabajadores provenientes de países limítrofes). El justicialismo desde el punto de vista ocupacional ofreció un proceso de movilidad social ascendente desde modestas posiciones rurales a posiciones autónomas de clase media y asalariadas de clase obrera, y desde segmentos inferiores a segmentos superiores de clase media. En cambio, durante el período desarrollista, la clase media urbana alcanza un ritmo más rápido de expansión, en especial en sus categorías de mayor requerimiento educacional; respecto de la clase obrera asalariada, comienza a perder importancia el empleo industrial (de mayor calificación) y comienza a ganar en importancia el empleo en la construcción. El canal de movilidad ascendente fue el empleo autónomo en el sector servicios que aseguraba iguales o mejores ingresos que las posiciones obreras asalariadas, es decir, comienza a advertirse el incremento del cuentapropismo obrero y del empleo precario, tanto de clase media como de clase obrera: “Muchos de los fenómenos por los que sería posteriormente anatematizado el modelo aperturista, se inician en realidad durante la vigencia del desarrollismo” (Torrado, 2010: 37).

Entre los años cincuenta y los años noventa se modifica radical aunque gradualmente el marco normativo y regulatorio de las escuelas privadas. Además, la matrícula escolar crece en términos absolutos.

La Ley Nacional N° 13047 de 1947 clasificó a los establecimientos privados en tres categorías: a) adscriptos a la enseñanza oficial de enseñanza primaria (fiscalizados por el Consejo Nacional de Educación) y de enseñanza secundaria, normal o especial dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública; b) libres: establecimientos privados de enseñanza secundaria, normal o especial que, siguiendo los planes oficiales, no estuvieran comprendidos en el apartado anterior; c) establecimientos privados de enseñanza en general directa o por correspondencia no incluidos en los incisos anteriores (Iglesias, 1999).

La validez de los títulos y certificaciones fue un motivo de tensión entre el Estado y los particulares, en especial con la Iglesia Católica, y recibió impulso a partir del concepto de “incorporación”. Los principios de la Ley N° 943 continuaron vigentes pese a modificaciones parciales de sucesivos decretos presidenciales de Yrigoyen (1928), Urriburu (1932), Justo (1936), Lonardi (1955) y Aramburu (1957) (Marcón, 1999). Finalmente, el Decreto Nacional N° 12179 de 1960 del presidente Frondizi concedió la reclamada autonomía a los colegios particulares para expedir títulos habilitantes y con validez nacional (Marcón, 1999). En síntesis, en el lustro posterior a 1955 se establecieron dos hitos: la eliminación de los exámenes finales ante tribunales mixtos, hasta ese momento necesarios para acreditar los estudios medios de las escuelas “particulares”; y el reconocimiento de su funcionamiento como “unidades administrativas técnico docente” públicas de gestión privada (Morduchowitz, 2002). Ambas medidas fueron adoptadas por decretos presidenciales modificando lo dispuesto por leyes nacionales. En 1964, el Decreto Nacional N° 371 del presidente Illia estableció “el régimen de incorporación de los institutos privados a la enseñanza oficial” que continúa vigente al momento de esta escritura. Las escuelas privadas fueron denominadas “adscriptas”, luego “incorporadas”, hasta la denominación actual como “públicas de gestión privada”.

La Ley Nacional N° 13047 estableció el Estatuto del Docente de Establecimientos Privados. Su objetivo fue resolver la inestabilidad de sus docentes contemplando disposiciones sobre los haberes, modalidades en la designación de cargos, deberes y derechos, los aranceles que se podían aplicar a sus alumnos, la contribución del Estado al pago mínimo de los sueldos del personal y la creación de un organismo, el Consejo Gremial de Enseñanza Privada, para fiscalizar las relaciones emergentes del contrato de empleo privado en la enseñanza. Varios artículos han dejado de aplicarse aunque continúa vigente la equiparación salarial (Xifra, 2005). Estableció la estabilidad en el cargo, la percepción de un salario mínimo, la bonificación por antigüedad, el reconocimiento de los años de servicio prestados en colegios particulares para aspirar a cargos en escuelas oficiales, la inamovilidad en la

localidad, incluyendo al personal directivo, docente, docente auxiliar, de maestría y de servicio de todos los establecimientos privados (Marcón, 1999). Fue complementada por la Ley Nacional N° 14473 de 1958 (Estatuto del Docente) que determinó los deberes y derechos del personal docente que preste servicios en los organismos dependientes del Ministerio de Educación incluyendo el personal docente, directivo y docente auxiliar de los establecimientos de enseñanza “adscripta”, en relación con las prescripciones de la Ley 13047 (Xifra, 2005). La ley reconoció el derecho a gozar de una idéntica remuneración a la que en igualdad de condiciones percibía el personal de las escuelas estatales estableciendo la equiparación de los antecedentes vinculados a la carrera profesional docente (Xifra, 2005). Desde entonces, el Estatuto del Docente, adaptado por cada provincia a su ordenamiento legal, regula los derechos laborales y organiza la carrera docente, la formación y capacitación, y los títulos habilitantes para el ejercicio de la docencia.

La asignación regular de subvenciones estatales a las escuelas privadas se inició a fines de los años cuarenta a partir del Estatuto del Docente de Establecimientos Privados justificada en una demanda gremial, permeable a ser atendida en tiempo del primer peronismo:

...esta norma tuvo su origen *formal* en la necesidad de compensar a ese sector por la conquista gremial de salarios mínimos que el Estado reconoció a sus docentes. Tal es así que durante los cincuenta años posteriores a su inicio, éste siguió siendo el argumento consignado en toda la normativa sectorial nacional (...) Hasta ese año los aportes habían sido esporádicos, no sistemáticos. Su obtención se vinculaba más a la capacidad de “gestión” de los beneficiarios ante las autoridades políticas y a su voluntad que a la existencia de mecanismos institucionalizados de co-financiamiento estatal a ese sector (resaltado en el original) (Morduchowitz, 2002: 111).

En 1948 la Ley N° 13343 extendió el beneficio a los establecimientos adscriptos (Iglesias, 1999). Hasta 1955, la asignación de los recursos al sector privado educativo se regía por esa ley estableciendo que la subvención máxima estatal era del 60 por ciento del costo de los cargos docentes si el establecimiento era gratuito y del 45 por ciento si no lo era. El Decreto Nacional N° 10900/58 (en el marco de la Ley 14395 modificatoria de la Ley N° 13047) introdujo dos cambios sustanciales: incluyó al personal directivo y docente auxiliar de los establecimientos arancelados dentro del conjunto de cargos subvencionables y elevó el porcentaje (Morduchowitz e Iglesias, 2011). En 1964 el Decreto N° 15 definió “el plantel máximo de personal

subvencionable” (actualmente llamado Planta Orgánico Funcional) estableciendo un límite (adicional) al financiamiento estatal por el lado de la cantidad de docentes a subsidiar (Morduchowitz e Iglesias, 2011). De esa forma, la planta docente quedó integrada por: i) los cargos docentes reconocidos (“plantel máximo de personal subvencionable”), y ii) los cargos docentes no reconocidos, es decir, aquellos que el establecimiento decidiera agregar a su planta docente (excediendo ese plantel máximo) pero excluidos de una eventual subvención. Además, el decreto recogía las anteriores categorizaciones de los establecimientos a través de su agrupamiento en: a) establecimientos que perciben aranceles, y b) establecimientos que “no perciben aranceles, ni ningún otro pago por enseñanza o servicios adicionales docentes prestados al alumnado”. Para los que percibían aranceles, estableció una clasificación en función las características económicas de la zona y de la población escolar; el tipo de enseñanza impartida, los resultados del estudio del último balance y la necesidad del establecimiento como unidad escolar en su zona de influencia. En función de esos aspectos se otorgaba puntaje a los establecimientos agrupándolos en tres categorías con límites máximos de contribución estatal (categoría A hasta el 80 por ciento, categoría B hasta el 60 por ciento y Categoría C hasta el 40 por ciento); e introdujo por primera vez la participación de la Secretaría de Hacienda en el control de las subvenciones (Morduchowitz e Iglesias, 2011). Recién en 1991, el presidente Menem modificó el criterio de asignación de subvenciones (Decreto Nacional N° 2542).

Respecto de los organismos de control, en 1958 la Ley N° 14467 creó el Consejo Nacional de Educación Secundaria estipulando que le correspondía ejercer la supervisión de las escuelas privadas de ese nivel. En 1959, el Decreto Nacional N° 7728 creó la Dirección General de Enseñanza Privada y al año siguiente, mediante el Decreto Nacional N° 9247 se creó el Servicio Nacional de la Enseñanza Privada conformado “con una amplia estructura y extensas facultades con relación a la gestión, gobierno y supervisión del subsistema de educación privada” (Morduchowitz, 2002: 107). En 1968, pasó a denominarse Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada (Decreto Nacional N° 2704):

Por el tipo de funciones y la cantidad de dependencias a su cargo, prácticamente llegó a ser un ministerio de educación paralelo dentro del propio Ministerio de Educación nacional. En los hechos, las escuelas no sólo lograron mayor autonomía en su funcionamiento sino que lograron mayor autonomía por la vía de los organismos que debían supervisarlas (Morduchowitz, 2002: 113).

En suma, a partir de la década de los sesenta se consolida una institucionalidad específica de supervisión de las escuelas privadas³.

A mediados de la década de los setenta, se inicia el proceso de ruptura del régimen social de acumulación sustitutivo, cuya consecuencia se resumió en la emergencia de un ciclo desconocido de “polarización social” que se haría patente durante la década de los noventa. Para ese entonces, las escuelas privadas se encontraban altamente “publicadas”. El gobierno militar instalado en 1976 no trajo novedades para la regulación del sector privado: su principal intervención fue la transferencia a las provincias de los servicios educativos en manos del gobierno nacional correspondientes a los niveles inicial y primario (Ley de Facto N° 21809) (incluyendo a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a la Gobernación Nacional de Tierra del Fuego, Ley de Facto N° 21810) (Marcón, 1999). Tal proceso se había iniciado en 1960 con la transferencia de 680 escuelas y en 1978 se transfirieron la casi totalidad de los establecimientos de nivel primario (6.700 escuelas) (Filmus, 1998). Durante el período dictatorial se expandió el principio de subsidiariedad estatal educativa en Argentina (Braslavsky, 1985; Tedesco, 1987; Minteguiaga, 2008; Veleda, 2010) cuyas manifestaciones fueron la descentralización de las responsabilidades y un mayor compromiso con el financiamiento de la educación privada.

La presidencia de Alfonsín (1983-1989) enfatizó la intervención cultural sobre el sistema educativo resumido en la antinomia “autoritarismo-democracia” (Minteguiaga, 2008) sin mayores definiciones sobre el tema que ocupa. Sin embargo, las reivindicaciones en torno al “pluralismo educativo” y a la “libertad de enseñanza” cobraron impulso en una agenda que se potenciaría en la década posterior. Asimismo, la mencionada desinversión estatal durante el período dictatorial afectó los circuitos educativos donde concurrían los sectores populares (Braslavsky, 1985).

Morduchowitz (2002) muestra que la matrícula de las escuelas privadas del nivel primario declinó en forma abrupta desde fines del siglo XIX hasta la década de los cuarenta del siglo pasado; a partir de ese entonces comenzó a crecer. En términos absolutos, en cuarenta años (entre 1958 y 1998) la matrícula del sector privado del nivel primario se cuadruplicó (pasó de 289 mil a 1.123 mil alumnos); en cambio, la del sector estatal creció a la mitad de esa tasa. La variación quinquenal de la tasa de alumnos en escuelas privadas fue del 28 por ciento entre 1955 y 1960, del 30 por ciento entre 1960 y 1965, y del 15 por ciento entre 1965 y 1970 (Diniece, 2013).

³ La Ley N° 15420 de 1959 creó el Consejo Nacional de Educación Técnica y le atribuyó la competencia para la supervisión de los institutos adscriptos de esa especialidad quedando sin efecto en virtud de la Ley N° 19206 de 1971 (Bravo, 1984).

En el nivel medio si bien la tendencia fue creciente durante todo el siglo, la matrícula de las escuelas privadas pasó de 124 mil a 746 mil entre 1958 y 1998, con una tasa de crecimiento superior a la del primario (Morduchowitz, 1999). No obstante, ocultó su comportamiento relativo debido a que la tasa de crecimiento de la matrícula estatal durante la segunda mitad del siglo XX se expandió notablemente (reflejada en las tasas netas de escolarización de la población de 13 a 17 años del 45,9 por ciento en 1960 y del 62,8 por ciento en 1980, Abdala, 2010)⁴. En suma, el aumento en la matrícula de las escuelas privadas en la segunda mitad de siglo XX fue notable.

IV. Cuarto período: expansión moderada con segmentación social

En la década de los noventa se modifica la legislación nacional incorporándose la denominación de “escuelas públicas de gestión privada” con la LFE, ratificada en 2006 por la LEN; se transfiere la responsabilidad de la gestión escolar a las provincias; se introducen normas legales orientadas a sostener la inversión sectorial; y se consolida el sistema estatal de aportes financieros a las escuelas privadas. A la vez, la masificación educativa y la polarización social renuevan tensiones: se universaliza la cobertura del nivel medio institucionalizándose su obligatoriedad legal mientras amplios contingentes de la población empobrecida se constituyen en un nuevo “público escolar”. Se verifica un constante aumento de la matrícula de las escuelas privadas aunque sin la espectacularidad del período previo: de allí que puede denominárselo como de “expansión moderada con segmentación social”.

IV.1. La nueva legislación

En 1991 el presidente Menem introdujo modificaciones en los criterios para la asignación de subvenciones (Decreto Nacional N° 2542) destacándose la aparición de una retórica justificatoria fundada no ya en la equiparación salarial sino en la libertad de elección, la libertad de enseñanza y la libertad de aprender (Iglesias, 1999). Si bien se mantuvieron las tres categorías establecidas en el Decreto Nacional N° 15 de 1964, se modificó la con-

⁴ No se cuentan con estimaciones estadísticas que distingan la matrícula de las escuelas privadas con y sin subsidios estatales.

tribución estatal para los sueldos anuales complementarios y para los dos meses en los cuales los establecimientos no podían cobrar aranceles (Iglesias, 1999). Se incorporó la posibilidad del cobro de contribuciones para solventar el costo de la estructura no subvencionada que se consideraba “no necesaria” para la prestación del servicio educativo respecto de los planes oficiales (Morduchowitz, 2002). El decreto continuó reglamentando los aportes estatales a las escuelas privadas pese a la sanción de las dos leyes nacionales posteriores.

Entre 1992 y 1994 se traspasaron a las provincias los servicios educativos que conservaba el gobierno nacional (Filmus, 1998) mediante la Ley Nacional N° 24049, como así también las facultades sobre las escuelas privadas.

En 1993 la LFE estableció la regulación del derecho de enseñar y aprender y la estructura del sistema educativo nacional (integrado por los servicios estatales y privados de las jurisdicciones nacional, provincial y municipal). En 2006 fue derogada por la LEN: según el artículo 13, el Estado nacional, las provincias y la CABA reconocen, autorizan y supervisan el funcionamiento de las escuelas privada, confesionales o no confesionales, de gestión cooperativa y de gestión social. La LEN no alteró sustancialmente lo dispuesto por la LFE respecto de las escuelas privadas: i) ambas establecían que su funcionamiento estaba sujeto a la autorización, reconocimiento y supervisión de las autoridades correspondientes. ii) Ambas le otorgaban derecho a prestar esos servicios a la Iglesia Católica y a las confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos; a las sociedades, asociaciones, fundaciones y empresas con personería jurídica y a las personas físicas. La LEN amplió la autorización a cooperativas, organizaciones sociales y sindicatos. iii) Ambas leyes enunciaron que esos agentes tenían derecho a crear, administrar y sostener establecimientos educativos; matricular, evaluar y emitir certificados y títulos con validez nacional; nombrar y promover a su personal directivo, docente, administrativo y auxiliar; formular planes y programas de estudio; y participar del planeamiento educativo. La LEN agregó el derecho de aprobar el proyecto educativo institucional de acuerdo con su ideario. iv) Ambas leyes establecieron que esos agentes debían cumplir con la normativa y los lineamientos de la política educativa nacional y jurisdiccional; ofrecer servicios educativos que respondan a necesidades de la comunidad; brindar toda la información para la supervisión pedagógica y el control contable y laboral por parte del Estado. v) Ambas leyes le reconocen a los docentes el derecho a una remuneración mínima igual a la de los docentes de las escuelas estatales. La LEN agrega que dicha remuneración deberá establecerse conforme al régimen de equiparación fijado por la legislación vigente. vi) Para la asignación de aportes financieros estatales des-

tinados a los salarios docentes de las escuelas privadas, la LEN exige que éstos estén reconocidos por las autoridades jurisdiccionales competentes. Ambas leyes ordenan que la asignación estará basada en criterios de justicia social, teniendo en cuenta la función que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento, y el arancel que se establezca, agregando la LEN que también se tendrá en cuenta el proyecto e incluyendo que las entidades representativas de las instituciones educativas de gestión privada participarán del Consejo de Políticas Educativas del Consejo Federal de Educación. En conclusión, ni la LFE de 1993 ni la LEN de 2006 produjeron innovaciones sustanciales respecto de la regulación de las escuelas privadas: las mayores definiciones deben buscarse en el período previo a los noventa.

El rótulo “público” con el cual se designó a las escuelas privadas legalizó una situación de hecho con una nueva retórica. Feldfeber (2003, 2011) señaló que si bien se amplió el alcance lo “público” al incorporar al conjunto de la oferta educativa obligatoria, en el mismo movimiento redujo su significado a un problema de gestión escolar y posesión de edificios concluyendo que si toda la educación es “pública” coloca fuera de discusión el financiamiento estatal a las escuelas privadas. Es tan cierta la afirmación como que esas condiciones se encontraban presentes previamente a la sanción de la ley.

No es fácil sostener que el incremento de la matrícula de las escuelas privadas es un resultado buscado por la política educativa. Si bien a través de omisiones y habilitaciones diversas se modeló el desarrollo del sector privado, en especial desde la década de 1960, no se encuentran reformas institucionales tales como las ocurridas en otros casos (por ejemplo, Chile). Morduchowitz (2002: 114) sostiene que “(...) a cada señal de profundización y consolidación de la asistencia y equiparación estatal, le siguió una clara expansión de la participación del sector privado”. La paulatina conversión de las escuelas privadas en cada vez “más parecidas” a las estatales (con la habilitación para emitir títulos válidos y con la equiparación de los salarios y carreras docentes) tuvo efecto a la hora de captar matrícula; sin embargo, ese proceso se aleja del universo de las políticas educativas privatizadoras (Gamallo, 2002). La participación de las escuelas privadas no adoptó la forma institucional de un cuasimercado: la subvención estatal continuó orientada hacia los responsables de los establecimientos (la oferta) y no a través del subsidio a las familias⁵. El arreglo institucional no sufrió alteraciones

⁵ “En un cuasimercado, el Estado retiene el control financiero ya sea otorgando cupones (*vouchers*) individuales o, más comúnmente, designando intermediarios bien informados encargados de adquirir los servicios en nombre de los usuarios finales. (...) el servicio no es provisto por el Estado sino que queda a cargo de terceros (con y sin fines de lucro) que compiten entre sí por la clientela de tales servicios” (Le Grand, 1998: 725).

sustanciales sino un incremento gradual en sus condiciones de “publicación”.

Muchos estudios señalan que el deterioro de la inversión pública sectorial, que afectó a la educación estatal, constituye una política de privatización. Efectivamente, es la hipótesis de Starr (1993) cuando habla de “privatización por demanda”⁶. Otros afirmaron el papel estatal subsidiario a partir de la sanción de la LFE (Gentilli, 1997; Feldfeber, 2003; Ruiz, 2009; entre otros). En el campo de las ideas, en esa línea se inscriben los trabajos de De Imaz et al. (1993), de Llach (1997) y las propuestas de la Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales (FIEL); el anteproyecto de la ley elaborado por el PEN contenía propuestas de municipalización escolar que fueron rechazadas por el Congreso Nacional (Echenique, 2005), entre otras. Tedesco y Tenti Fanfani (2001) sintetizan ambas líneas de razonamiento: por una parte, la literatura de orientación neoliberal no reconoce la reforma argentina educativa como propia; por la otra, la de orientación crítica la considera como la operacionalización de las políticas neoliberales. Los autores ilustran el apoyo inicial que recibió dicha ley por parte de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (Ctera), en oposición al proyecto original, y la progresiva resistencia a su implementación por parte de los docentes sindicalizados; dicha oposición fue acompañada por amplios sectores del campo de las “ciencias de la educación”:

Todo parece indicar que la política educativa fue una típica política sectorial y relativamente autónoma de lo que sucedía en los otros frentes de gobierno, más prioritarios porque influían más directamente sobre los intereses de los grandes actores económicos nacionales e internacionales y sobre la vida cotidiana de la gente (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001: 27).

En todo caso, la gran transformación de la época fue la transferencia de las escuelas de nivel medio y terciario a las provincias y la modificación de la estructura de los niveles educativos como producto de la implementación de la LFE. Si bien en un sentido la transferencia puede considerarse como

⁶ Starr (1993) indica que el paro de los programas públicos y el rechazo por el gobierno de ciertos tipos de responsabilidad (“privatización implícita”) o, en un nivel menos drástico, la limitación de servicios públicamente producidos en volumen, disponibilidad o calidad, causan un giro de los consumidores hacia sustitutos producidos por el sector privado (“privatización por desgaste”), en función de la modificación de las preferencias y motivaciones de los usuarios con capacidad de pago independientemente de la existencia de una política estatal que estimule dicha oferta o bien que pretenda sustituir una por otra. Algunos denominan “autofocalización” a ese proceso: si bien el servicio está disponible para todos se desincentiva el uso a ciertos grupos sociales (Grosch, 1992).

una expresión de subsidiariedad de las provincias respecto del gobierno nacional, su calificación como política de privatización es inaceptable. En consecuencia, más allá de los intentos de instalación de escuelas “*charter*” en algunas provincias (Rivas, 2004) y del desarrollo de escuelas privadas en urbanizaciones cerradas como prolongación de los procesos de autosegregación residencial (Carli, 2003; Del Cueto, 2007), no se encuentran acciones que puedan ser calificadas como privatista en el campo educativo, a diferencia de lo sucedido con el Estado empresario (energía eléctrica, gas y petróleo, telecomunicaciones, etc.) y con otros sectores sociales como el sistema previsional (Isuani y San Martino, 1993; Grassi y Danani, 2008). El modelo de financiamiento no sufrió modificaciones. Las cosas tampoco cambiaron en 2006:

La nueva ley de educación recogió un amplio apoyo político, y la adhesión de los dos actores sociales principales en este campo en Argentina: los sindicatos docentes, que se reconocen como coautores de la reforma, y —aunque con ciertas reservas— de los sectores de Iglesia Católica vinculados a la cuestión educativa. De la plataforma sindical la ley recoge su definición de la educación como bien público y gratuito y como derecho social, la asunción del papel del Estado como responsable principal de proveer y financiar la educación y garantizar el ejercicio equitativo de este derecho, el incremento del financiamiento público y ciertas prerrogativas de estatus laboral. Varios aspectos sensibles para la Iglesia fueron recibidos en la ley: el reconocimiento de la familia como agente natural y primario de la educación, y del derecho a la elección de institución educativa; la responsabilidad principal e indelegable del Estado en la política educativa y la organización de la educación; y la existencia de un solo sistema educativo nacional, integrado por los servicios educativos de gestión estatal y privada (de donde se extrae la pervivencia de la tradicional subvención estatal de establecimientos privados) (Bentancur, 2010: 8).

En adición, hacia fines de los noventa y a partir de la crisis salarial docente se incorporó un mecanismo legal de financiamiento para sostener un nivel adecuado de inversión educativa. El Fondo Nacional de Incentivo Docente (Fonid) fue creado en 1998 por la Ley N° 25053 y prorrogado en 2004 por la Ley N° 25919 asignando un complemento salarial a todos los docentes del país. A partir de 2003, la distribución de recursos nacionales entre las provincias constituyó uno de los pilares de la política educativa nacional (Rivas, 2009). La nueva configuración de relaciones con los sindi-

catos docentes posibilitó la sanción de la Ley N° 26075 de financiamiento educativo que estableció como meta una inversión del 6 por ciento del PBI destinado a Educación, Ciencia y Tecnología, incluyendo un componente salarial destinado a las once provincias más pobres del país (Cippec, 2012). Además, se dispusieron de distintos programas compensatorios orientados tanto a los alumnos (becas y materiales educativos) como a la oferta, entre los cuales pueden incluirse los destinados a la construcción de escuelas (Rivas, 2009). Vale decir que el crecimiento de la matrícula de las escuelas privadas se produjo en un contexto de alta inversión estatal⁷.

Si bien los noventa se ofrecieron a la crítica por la vigencia del “ideario neoliberal”, es necesario comprometer una visión que recoja las particularidades del sinuoso desarrollo político-institucional. Desde la primera insurrección militar al orden constitucional en 1930, ni los gobiernos electos ni los regímenes militares que los derrocaban completaron sus mandatos, siendo la inestabilidad política la regla durante ese lapso (Sábato y Schvarzer, 1985). Los gobiernos civiles (Perón entre 1946 y 1955, Frondizi entre 1958 y 1962, Illia entre 1963 y 1966, Cámpora entre 1973 y 1974, Perón y su vicepresidenta Martínez entre 1974 y 1976) fueron amenazados por asonadas militares, finalmente concretadas en casi todos los casos. Los gobiernos militares tampoco fueron ajenos a los “golpes de palacio” y la inestabilidad recorrió también sus administraciones (Sábato y Schvarzer, 1985). Recién en 1983, el presidente Alfonsín inicia el período democrático con sufragio obligatorio y universal de mayor vigencia en la historia nacional, que llega hasta nuestros días. Durante su mandato tuvo lugar el debate de la Ley 1420 en el Congreso Pedagógico Nacional; en la administración de su sucesor, es decir, luego de un período de normalización del funcionamiento de las instituciones de la república, se concreta la postergada actualización normativa con la sanción de la LFE⁸.

La LFE regularizó situaciones de hecho, en ciertos casos, y de normas menores y de dudosa constitucionalidad en otros, constituyendo un sinceramiento de anomalías sobre las cuales se había construido el marco normativo del sector privado. El punto controversial (la denominación de “escuela pública de gestión privada”) no hizo más que poner negro sobre

⁷ Por un lado, la LFE ya indicaba que la inversión estatal consolidada en educación debía ser duplicada gradualmente, meta no cumplida. Por otro lado, si bien Cippec (2012) indicaba el cumplimiento de la meta del 6 por ciento, el nuevo cálculo del PBI realizado con posterioridad al citado estudio corrige dicha estimación, de acuerdo a lo señalado por Narodowski y Moschetti (2014).

⁸ Debe mencionarse el álgido enfrentamiento (conocido como “laica o libre”) ocurrido en 1958 desde la firma del Decreto N° 6403 y la sanción de la llamada “ley Domingorena” (N° 14457) respecto del funcionamiento de las universidades privadas (Feldfeber, 2011).

blanco los atributos, competencias y capacidades ya conquistadas. En consecuencia, puede aceptarse que la inestabilidad política no facilitó un debate legislativo de fondo sobre el sistema educativo durante un largo y oscuro período y que las escuelas privadas eran bastante “públicas” antes de la LFE.

Un segundo argumento alude a las recurrentes transacciones administrativas propias de los vacíos en el marco legal argentino (Nino, 1992). La anomia y la cultura de la transgresión son características que se encuentran en las raíces de la historia argentina y que cuentan con elevados niveles de aceptación social (Nino, 1992; Isuani, 2002; PNUD, 2005; Hernández, 2005; Gamallo, 2007). Esa tendencia a la ilegalidad introduce el problema de la limitada validez de la norma legal para orientar los comportamientos de los agentes manifestando la ineptitud estatal tanto respecto de la capacidad burocrática de fiscalización como de sanción por parte de las instituciones judiciales (Isuani, 1996). El conjunto de atributos públicos que fueron adquiriendo las escuelas privadas a lo largo del siglo XX se presumen de dudosa constitucionalidad y ausentes de deliberación “pública” (legislativa): con excepciones, el entramado normativo se nutrió de decretos presidenciales, tanto durante gobiernos de facto como de gobiernos civiles, con lo cual dicha condición fue deudora de los intersticios y oportunidades que abrió la inestabilidad institucional y la conducta desapegada a la ley (Nino, 1992). En suma, ese proceso de “publificación” estuvo cargado de excepcionalidades institucionales que la LFE en cierto modo vino a reparar.

IV.2. La polarización social

Desde el punto de vista de la estructura social, las características principales del régimen de acumulación que Torrado (2010) llama “aperturista” (1976-2002) fueron: el aumento de la clase obrera autónoma, forma de manifestación de la ampliación de las condiciones de empleo informal y precario, alimentada por trabajadores asalariados urbanos que perdieron sus antiguas posiciones expresando un proceso de movilidad social descendente intra- e intergeneracional; el aumento más lento del empleo urbano que el pasado, favoreciendo la movilidad social especialmente de la población de antigua residencia urbana; la expansión de la clase media se dio comparativamente en mayor medida en su estrato autónomo (pequeños productores, cuentapropistas); menor crecimiento de las clases medias asalariadas, con una mayor presencia de empleo precarizado:

...se hizo más intensa la polarización entre los muy pobres y los muy ricos, destruyendo, en el camino, uno de los atributos distinti-

vos de nuestro país: la existencia de amplios estratos medios formados y consolidados a lo largo de casi un siglo (Torrado, 2010: 57).

La recesión económica iniciada en 1998 condujo al derrumbe del régimen de convertibilidad, a fines de 2001; la economía argentina ingresó en una de sus crisis más agudas (Belini y Korol, 2012). El período posterior se caracteriza por el quiebre de la tendencia recesiva y la inauguración de una notable bonanza macroeconómica, si bien luego de 2007 se amesetaron algunas de esas virtudes. El crecimiento económico, el aumento de los niveles de empleo y la caída de la incidencia de la pobreza urbana no impidieron la permanencia de un importante contingente de trabajadores precarizados, que sobrepasan el tercio de los asalariados. Movilidad social limitada y polarización social se ofrecen como componentes centrales de esa etapa. La heterogeneidad estructural, la segmentación de los mercados de trabajo y la emergencia de sectores marginales al modelo de acumulación continúan siendo patrones relativamente invariables de un régimen de acumulación excluyente (Salvia, 2011)⁹. La masificación de la educación de nivel medio dio cita a un nuevo “público escolar” transitando hacia un régimen de escolarización con segmentación social.

IV.3. La evolución de la matrícula escolar

Dos cuestiones caracterizan al período posterior a los años noventa: i) el constante aumento relativo de la matrícula de las escuelas privadas, con la particularidad que a partir de 2003 crece en términos absolutos en mayor medida que la de las estatales; ii) la creciente concentración de población escolar pobre en las escuelas estatales.

En 1990, el 19,3 por ciento de los alumnos del nivel primario se encontraban matriculados en escuelas privadas, en 1995 era del 21,3 por ciento, en 2000 cae al 20,6 por ciento (probablemente como producto de la crisis socioeconómica), en tanto que en 2005 esa tasa llegaba al 22 por ciento y en 2010 al 24,9 por ciento (Dinièce, 2013). En el nivel medio la tasa fue del 28,2 por ciento en 1991 y del 30 por ciento en 1996 (Morduchowitz, 1999), del 26,9 por ciento en 2000, del 27,9 por ciento en 2005 y del 27,8 por ciento en

⁹ Una abundante bibliografía analiza el efecto sobre la estructura social del período de la posconvertibilidad. Un amplio conjunto coincide en afirmar que, pese al crecimiento de la actividad económica y del nivel de empleo, los patrones estructurales se caracterizan por líneas de continuidad con el período previo (Lavopa, 2008; Lindemboin, 2008; Salvia et al., 2008; Dalle, 2011; Salvia y Quartulli, 2011). En cambio, los menos identifican significativos puntos de ruptura con el período previo (Palomino, 2007, 2013; Panigo y Neffa, 2009; De Angelis et al., 2013).

2010 (Cuadro 1). Considerando los niveles educativos obligatorios (inicial, primaria y secundaria), el 27,1 por ciento de la matrícula escolar de educación común se encontraba en las escuelas privadas en 2010 (Cuadro 1). Durante el período 1998-2002, la distribución relativa de la matrícula escolar entre el sector estatal y el sector privado educativo se mantuvo constante, con una ligera variación en favor del sector estatal. En cambio, durante el período 2003-2010, el incremento relativo es de 3,3 puntos porcentuales, irrelevante en el nivel medio (0,8 puntos porcentuales) y más significativo en el nivel inicial y en el primario (4,5 y 4,4 puntos porcentuales respectivamente) (Cuadro 1).

Cuadro 1

Argentina. Matrícula escolar en escuelas públicas de gestión privada por nivel educativo. Años 1998-2010 (en porcentaje sobre el total de la matrícula escolar)

Año	Nivel educativo			Total
	Inicial	Primario	Secundario	
1998	28,9	20,8	27,1	24,1
1999	28,2	20,2	26,6	23,5
2000	28,2	20,6	26,9	23,9
2001	28,3	20,5	27,0	23,9
2002	27,7	20,4	26,9	23,8
2003	28,1	20,6	27,0	24,0
2004	29,3	21,1	27,6	24,6
2005	30,3	22,0	27,9	25,4
2006	30,7	22,2	28,0	25,6
2007	31,0	23,0	28,2	26,0
2008	31,8	23,9	28,2	26,7
2009	32,4	24,4	28,2	27,0
2010	32,2	24,9	27,8	27,1
Variación 2002-1998 (pp)	-1,2	-0,4	-0,1	-0,3
Variación 2010-2003 (pp)	4,5	4,5	0,8	3,3

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación.

Durante el período 2003-2010 la matrícula del sector estatal creció en 31 mil alumnos mientras que la del sector privado lo hizo en 401 mil, considerando los tres niveles obligatorios. Entre 1950 y 1991 la matrícula del sector privado en los niveles primario y secundario creció (casi 1,8 millones de estudiantes) pero en ningún caso superó a la del sector estatal (4,85 millones): lo destacado del período posterior a 2003 es el cambio de ten-

dencia en cuanto al factor dinámico de incorporación de alumnos (Cuadro 2). En el nivel inicial, el incremento sucedió en ambos sectores, pero fue más pronunciado en el privado; en cambio, en el primario, el crecimiento del sector privado fue extraordinario (casi 200 mil alumnos), en tanto en el sector estatal fue notable la caída (188 mil alumnos); por último, en el nivel secundario si bien crecen ambos, fue mayor el incremento del sector estatal (118 mil) que el del sector privado (80 mil). Además, puede observarse el incremento relativo de cada período: mientras entre 2003 y 2010 se eleva un 4,6 por ciento la matrícula escolar total, la del sector privado lo hace en un 17,9 por ciento, en tanto la del sector estatal no varía (0,4 por ciento); dicho aumento en el sector privado es notable en el nivel inicial (34,5 por ciento) y en el primario (20,9 por ciento), y elevado en el secundario (8,5 por ciento).

Cuadro 2

Argentina. Matrícula escolar en escuelas públicas de gestión privada por nivel educativo. Años 1998-2010 (en absolutos)

Año	Inicial		Primario		Secundario		Total		Total
	Estatal	Privado	Estatal	Privado	Estatal	Privado	Estatal	Privado	
1998	830.720	337.223	3.653.289	957.087	2.327.190	864.249	6.811.199	2.158.559	8.969.758
1999	848.123	332.610	3.679.308	929.201	2.410.047	871.465	6.937.478	2.133.276	9.070.754
2000	894.922	351.675	3.704.973	963.033	2.500.413	919.488	7.100.308	2.234.196	9.334.504
2001	900.870	354.820	3.735.696	963.432	2.544.841	940.813	7.181.407	2.259.065	9.440.472
2002	909.994	348.426	3.757.646	961.689	2.550.133	940.336	7.217.773	2.250.451	9.468.224
2003	903.332	352.679	3.667.286	953.630	2.540.767	941.423	7.111.385	2.247.732	9.359.117
2004	913.934	378.138	3.664.573	982.206	2.520.686	959.177	7.099.193	2.319.521	9.418.714
2005	923.107	401.422	3.584.266	1.013.138	2.492.211	966.416	6.999.584	2.380.976	9.380.560
2006	923.166	409.356	3.602.042	1.030.497	2.492.796	970.069	7.018.004	2.409.922	9.427.926
2007	941.965	422.944	3.579.528	1.066.315	2.486.005	978.524	7.007.498	2.467.783	9.475.281
2008	967.291	451.467	3.550.088	1.113.937	2.528.547	994.585	7.045.926	2.559.989	9.605.915
2009	981.199	471.074	3.509.259	1.134.171	2.599.336	1.019.895	7.089.794	2.625.140	9.714.934
2010	1.000.388	474.477	3.484.217	1.153.246	2.657.956	1.021.672	7.142.561	2.649.395	9.791.956
Variación 2002-1998 (#)	79.274	11.203	104.357	4.602	222.943	76.087	406.574	91.892	498.466
Variación 2010-2003 (#)	97.056	121.798	-183.069	199.616	117.189	80.249	31.176	401.663	432.839
Variación 2002-1998 (%)	9,5	3,3	2,9	0,5	9,6	8,8	6,0	4,3	5,6
Variación 2010-2003 (%)	10,7	34,5	-5,0	20,9	4,6	8,5	0,4	17,9	4,6

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación.

En suma, el incremento de la matrícula escolar entre 2003 y 2010 en los tres niveles en conjunto (432 mil alumnos) es similar al del sector privado. Las diferencias son notables respecto del período previo (1998-2002): en

ese lapso la matrícula escolar se incrementó en casi 500 mil alumnos; sin embargo el grueso de ese aumento correspondió al sector estatal (406 mil). En consecuencia, si bien la participación relativa del sector privado aumentó pero manteniéndose entre un 23 y un 27 por ciento, a partir de 2003 se verificó un cambio de tendencia en cuanto al flujo de crecimiento absoluto del sector privado respecto del estatal. Si bien sigue siendo preponderante la captura de matrícula por parte de las escuelas estatales, el sector privado se presenta como el componente dinámico en el lapso considerado, si bien es imposible diferenciar entre las escuelas que reciben aportes y entre las que no los reciben.

Una última evidencia refiere a la “segmentación social”. Analizando el periodo posterior a 2003, entre el 85 y el 90 por ciento de los estudiantes que habita los hogares de la población escolar (HPE) que corresponden al primer quintil (Q1) de ingreso total familiar per cápita (ITFPC) concurren a las escuelas estatales. El comportamiento de ese estrato muestra estabilidad: parecen ser quienes no pueden elegir. El factor demográfico (esos hogares tienen en promedio un mayor número de niños) explica que la asistencia al sector estatal sea de tal magnitud (y no menor). De todos modos, no puede dejar de advertirse el repunte de los asistentes a escuelas privadas en 2011 representando el 15,2 por ciento de ese colectivo¹⁰.

Cuadro 3

Argentina. Hogares urbanos con presencia de niños y jóvenes de 5 a 18 años en hogares urbanos que asisten a un establecimiento educativo de educación primaria y secundaria según tipo de gestión, en hogares por quintiles de ingreso per cápita familiar. Período 2003-2011 (en porcentajes)

Q	2003		2005		2007		2009		2011	
	Estatal	Privado								
Q1	88,8	11,2	90,2	9,8	88,6	11,4	87,1	12,9	84,8	15,2
Q2	79,4	20,6	71,7	28,3	71,7	28,3	67,3	32,7	68,6	31,4
Q3	61,1	38,9	56,3	43,7	55,6	44,4	58,2	41,8	56,7	43,3
Q4	50,9	49,1	40,6	59,4	39,9	60,1	41,1	58,9	45,2	54,8
Q5	34,9	65,1	29,3	70,7	31,0	69,0	30,5	69,5	32,0	68,0
Total	71,8	28,2	67,8	32,2	67,7	32,3	66,2	33,8	66,9	33,1

Nota: la distribución de los hogares en quintiles corresponde a la distribución de la población urbana total.

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares, tercer trimestre.

¹⁰ La reformulación de la Encuesta Permanente de Hogares de 2003 distinguió a los asistentes a escuelas estatales y a privadas.

Del conjunto de los alumnos que concurren a escuelas estatales, el 56 por ciento pertenecen a hogares del Q1, y si se agregan los provenientes del Q2, se alcanza al 80 por ciento (Gamallo, 2011). Gasparini et al. (2011) concluyen que mientras mayor es el poder adquisitivo de la familia, menor es la probabilidad de asistir a una escuela estatal. Entre 1992 y 2010 esa probabilidad se mantuvo relativamente constante para el quintil más pobre mientras que disminuyó para el resto: del total de alumnos del Q1, el 92 por ciento asiste a un establecimiento estatal y ese porcentaje no varió en el periodo 2003-2009 (Gasparini et al., 2011).

Es significativo el comportamiento del Q2 entre 2003 y 2011: aumenta la asistencia al sector privado en casi 11 puntos porcentuales (Cuadro 3): si bien son hogares con bajos ingresos, su tendencia de pasaje al sector privado casi duplica al promedio general.

De todos modos, interesa destacar la caracterización de los HPE pertenecientes al Q1. Que se vuelquen masivamente a la escuela estatal es una consecuencia de cierta desigualdad en el patrón distributivo, de la progresividad que asume el gasto estatal en educación obligatoria y del efecto diferencial de la incorporación del sistema de precios en la provisión del servicio educativo privado; es también resultado de la lógica interna de distribución de hogares por quintiles de IPCF. En ese sentido, la distribución de la asistencia escolar hacia el sistema pago acompañando a la curva ascendente de los ingresos no debería causar sorpresa. Sin embargo, se quiere enfatizar que la asistencia diferencial a las escuelas de uno u otro tipo de gestión no es un problema de disponibilidad de ingresos sino de las características sociológicas de los HPE que tienden a ser asignados de manera diferencial entre un sector de provisión y otro. En otras palabras, la población escolar asistente al sector estatal (que mayoritariamente se ubican en el Q1) se describe como numerosa, pauperizada, con menores ingresos relativos, con mayor presencia de hogares monoparentales, con menores perceptores de ingreso (debido a una menor participación económica femenina), con menor capital educativo familiar, y con peores condiciones habitacionales. En consecuencia, la asistencia a las escuelas estatales no es un problema de ingresos, sino de una notable y larvada asignación de “públicos escolares” de diferente condición social¹¹. Por esa

¹¹ El análisis de la evidencia se encuentra en elaboración pero puede adelantarse, con base a la Encuesta Permanente de Hogares Urbanos de 2011, que: considerando la mediana de IPCF la mayor diferencia relativa se observa entre los HPE del Q2 y el Q1, los primeros tienen una mediana de ingresos superior en un 51,8 por ciento (1000 pesos y 481 pesos respectivamente); en cambio entre el Q3 y el Q2 y entre el Q4 y el Q3 la diferencia es menor (aproximadamente del 33 por ciento para cada situación) y se eleva algo más entre el Q5 y el Q4. Al analizar la tasa de dependencia del hogar se observa también que la situación de los HPEQ1 es peor a los restantes: un 62,2 por ciento de

razón se considera al período como de expansión moderada con segmentación social¹².

V. Cierre

La reconstrucción histórica permite colocar en perspectiva los acontecimientos del presente. Respecto del período reciente, la hipótesis de la “privatización por demanda” ofrece una mayor plausibilidad que ciertas afirmaciones corrientes sobre el efecto de la “década neoliberal”, entendida como un conjunto coherente y sistemático de políticas educativas orientadas en la búsqueda de ese resultado.

En lugar de observarse un proceso de “privatización” de lo público se indica una larga marcha de la “publicación” de lo privado. Para que las escuelas privadas funcionaran en el contexto de provisión de educación obligatoria y para que su “mercancía” fuera realizable debieron parecerse cada vez más a las escuelas estatales a la vez que diferenciarse de ellas (proporcionando los beneficios de la distinción).

Paradójicamente, lo que aparece como un triunfo de “lo común” (la educación impuesta por el Estado) se matiza en un recorrido inverso donde

aquellos presentan más de tres miembros por cada ocupado del hogar, casi duplicando la situación de los HPEQ2 y triplicando la de los HPEQ3. El 26 por ciento de los HPE son monoparentales en tanto el 74 por ciento son nucleares: los primeros son más frecuentes en el Q1 que en el resto de la distribución, y entre ellos, el 79,5 por ciento envían a sus hijos a escuelas estatales. En el caso de los hogares nucleares, la situación tiene una distribución diferente en función de la combinación entre la condición ocupacional de los cónyuges: con ambos ocupados, cae al 64 por ciento la asistencia al sector estatal y se incrementa al 36 por ciento al sector privado; en cambio, frente a la presencia de un jefe varón ocupado y una cónyuge mujer inactiva o desocupada, la distribución es similar a la de los hogares monoparentales: 76 por ciento de asistencia a escuelas estatales y 24 por ciento de asistencia a escuelas privadas. El nivel de actividad femenina es relevante para entender la asistencia a escuelas privadas. Considerando el máximo nivel educativo alcanzado por el jefe o cónyuge del hogar, la diferencia entre los HPEQ1 y el resto de los hogares es también notable: el 65,8 por ciento de los HPEQ1 expresan hasta “secundaria incompleta” como máximo nivel educativo alcanzado, característica mejora en los HPEQ2, si bien el quiebre se observa a partir de los HPEQ3. Las características habitacionales ofrecen evidencia del punto de vista: el hacinamiento alcanza a casi el 40 por ciento de los HPEQ1, un 28 por ciento presenta un régimen de tenencia de la vivienda irregular y un 17 por ciento tiene provisión de agua por fuera de la vivienda; esa distribución de atributos en esa proporción no se observa en ninguno de los restantes grupos de hogares.

¹² En 1992, el 44,7 por ciento de los estudiantes de grado de la UBA habían egresado de escuelas secundarias privadas; en 1996, creció al 49,4 por ciento; en 2000 al 53 por ciento; 2004 al 55 por ciento y finalmente 2011, al 57,4 por ciento. La UBA tenía 168 mil estudiantes en 1992 en tanto contaba con 263 mil en 2011. La población de la UBA es consecuente con el cambio del perfil social de las escuelas estatales.

ciertos grupos sociales confiscan, a través de las barreras establecidas por el sistema de precios, ciertos ámbitos educativos. Si bien ese comportamiento fue prototípico de las élites, se popularizó hacia los sectores medios (y hacia otros sectores sociales menos aventajados) gracias a la aplicación de subvenciones. En ese sentido, se advierte la tensión entre la aspiración colectiva, indicada en un mayor nivel de escolarización y por un mayor número de años sostenida en la retórica del derecho a la educación como obligación del Estado, y las preferencias diferenciadas manifestadas por los diferentes públicos escolares, sostenida en la retórica del derecho a la libertad de elección educativa. La mercantilización educativa, en tanto legitimadora de la distribución de una mayor capacidad de elección de esos públicos escolares, aporta una solución suave de interdicción de ciertos grupos sociales.

Bibliografía

- Abdala, Félix (2010). "Población y educación", en Lattes, Alfredo E. (coord.), *Dinámica de una ciudad. Buenos Aires, 1810-2010*, Buenos Aires, Dirección General de Estadísticas y Censos.
- Belini, Claudio y Juan Carlos Korol (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Bentancur, Nicolás (2010). "La reciente generación de leyes educativas en América Latina: ¿un nuevo direccionamiento para nuestros sistemas educativos? (análisis de los casos de Argentina, Chile y Uruguay)", ponencia presentada en el Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Toronto.
- Bobbio, Norberto (1989). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Boyer, Robert (1989). *La teoría de la regulación: un análisis crítico*, Buenos Aires, Humanitas.
- Braslavsky, Cecilia (1985). *La discriminación educativa en Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Bravo, Héctor Félix (1984). *El Estado y la enseñanza privada*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Bravo, Héctor Félix (1985). "Génesis y significación de la Ley 1420", en Bravo, Héctor (comp.), *A cien años de la Ley 1420*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Carli, Sandra (2003). "Educación pública. Historias y promesas", en Feldbeber, Myriam (comp.), *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo*, Buenos Aires, Noveduc.
- Cippecc (2012). *Monitoreo de la ley de financiamiento educativo. Informe final*, Buenos Aires, Cippecc.

- Dalle, Pablo (2011). “Movilidad social intergeneracional desde y al interior de la clase trabajadora en una época de transformación estructural (AMBA: 1960- 2005)”, en *Laboratorio N° 24. Estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*, Año XII, N° 24, verano.
- De Angelis, Ignacio, Mariana Calvento y Mariano Roark (2013). “¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? Desde la teoría de la regulación. Argentina 2003- 2010”, en *Revista Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 173, N° 44, abril-junio.
- De Imaz, José Luis, Juan Carlos Auernheier, María Nicholson y Antonio Paz (1993). *Informe blanco sobre el sistema educativo argentino*, Buenos Aires, Fundación Banco de Boston.
- De Ipola, Emilio (1989). “Lo nacional-popular y los populismos realmente existentes”, en De Ipola, Emilio, *Investigaciones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Del Cueto, Carla Muriel (2007). “Fragmentación social y estrategias educativas en urbanizaciones cerradas”, en Narodowski, Mariano y Mariana Gomez Schettini (comps.), *Escuelas y familias. Problemas de diversidad cultural y justicia social*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Di Stéfano, Roberto (2002). “1776-1860. De las cofradías coloniales al auge mutualista”, en Di Stéfano, Roberto, Hilda Sabaro, Luis Alberto Romero y José Luis Moreno (eds.), *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de las iniciativas asociativas en Argentina*, Buenos Aires, GADIS.
- Diniece (2013). “A propósito del debate sobre la evaluación de la matrícula del sector privado”, Buenos Aires, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación.
- Dubet, François y Danilo Martucelli (1997). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- Echenique, Mariano (2005). *La propuesta educativa neoliberal. Argentina (1980-2000)*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Feldfeber, Myriam (2003). “Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en la Argentina”, en Feldfeber, Myriam (comp.), *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo*, Buenos Aires, Noveduc.
- Feldfeber, Myriam (2011). “¿Es pública la escuela privada? Notas para pensar en el Estado y en la educación”, en Perazza, Roxana (comp.), *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*, Buenos Aires, Aique.
- Filmus, Daniel (1998). “La descentralización educativa en el centro del debate”, en Isuani, Ernesto y Daniel Filmus (comp.), *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*, Buenos Aires, Unicef-Flacso-Norma Ediciones.
- Gamallo, Gustavo (2002). “Orientación a la demanda en la reforma de los servicios sociales”, Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires.
- Gamallo, Gustavo (2007). *Resetear la sociedad. Ideas de los jóvenes sobre la corrupción*, Buenos Aires, PNUD-Embajada Británica en Buenos Aires.

- Gamallo, Gustavo (2011). “Mercantilización del bienestar. Hogares pobres y escuelas privadas”, en *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, N° 55, octubre.
- Gamallo, Gustavo (2012). “Mercantilización del bienestar. Escuelas privadas en la ciudad de Buenos Aires (2002-2009)”, Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.
- Gasparini, Leonardo, David Jaume, Monserrat Serio y Emmanuel Vásquez (2011). “La segregación escolar en Argentina”, Documento de Trabajo N° 123, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, La Plata.
- Gentilli, Pablo (1997). “Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías”, en Gentilli, Pablo (comp.), *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- Grassi, Estela y Claudia Danani (2008). “Ni error ni omisión. El papel de la política de estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional de la Argentina”, en Lindenboim, Javier (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba.
- Grosh, Margaret (1992). “De los principios a la práctica: la focalización de los programas sociales en América Latina”, Technical Department Document N° 21, Banco Mundial, Washington D.C.
- Hernández, Antonio (2005). “Consideraciones preliminares”, en Hernández, Antonio, Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo, *Argentina una sociedad anómica*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Iaies, Gustavo y Andrés Delich (2009). “Sistemas educativos y cohesión social: la reconstrucción de ‘lo común’ en los estados nacionales del Siglo XXI”, en Schwartzman, Simon y Cristian Cox (eds.), *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*, Santiago de Chile, Cieplan.
- Iglesias, Gustavo (1999). “Capítulo 2”, en Morduchowicz, Alejandro (coord.), *La educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*, Buenos Aires, mimeo.
- Indec (2004). “Tendencias recientes de la inmigración internacional”, en *Aquí se cuenta. Revista Informativa del Censo 2001*, N° 12.
- Isuani, Ernesto Aldo (1991). “Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación”, en Isuani, Ernesto, Rubén Lo Vuolo y Emilio Tenti, *El Estado benefactor: crisis de un paradigma*, Buenos Aires, Ciepp-Miño Dávila Editores.
- Isuani, Ernesto Aldo (1992). “Dinámica política y política social en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 152, enero-marzo.
- Isuani, Ernesto Aldo (1996). “Anomía social y anemia estatal. Sobre integración social en Argentina”, en *Revista Sociedad*, N° 10, noviembre.

- Isuani, Ernesto Aldo (2002). "Fragmentación social y otras cuestiones: ensayos sobre problemas argentinos", Cuadernos de Investigación de Flacso, Buenos Aires, Flacso.
- Isuani, Ernesto Aldo y Jorge San Martino (1993). *La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Lavopa, Alejandro (2008). "Crecimiento económico y desarrollo en el marco de estructuras productivas heterogéneas. El caso argentino durante el período 1991-2006", en Lindenboim, Javier (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba.
- Le Grand, Julian (1998). "¿Caballeros, pícaros y subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social", en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 151, octubre-diciembre.
- Lindenboim, Javier (2008). "Presentación", en Lindenboim, Javier (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba.
- Llach, Juan (1997). *Otro siglo, otra Argentina*, Buenos Aires, Ariel.
- Mallimaci, Fortunato (2011). "Segundo prólogo", en Perazza, Roxana (comp.), *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*, Buenos Aires, Aique.
- Marcón, Atilio (1999). "Capítulo 1", en Morduchowicz, Alejandro (coord.), *La educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*, Buenos Aires, mimeo.
- Mills, C. Wright (1994). "Sobre artesanía intelectual", en Wright Mills, Charles Charles, *La imaginación sociológica*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Minteguiaga, Analía (2008). "Lo público en el campo de la educación: transformaciones recientes en la Argentina transicional y reformista", en *Iconos. Revista de Flacso-Sede Ecuador*, N° 32, septiembre.
- Morduchowicz, Alejandro (2002). "(Des)regulación y financiamiento de la educación privada en Argentina", en Wolff, Lawrence, Pablo González y Juan Carlos Navarro (eds.), *Educación privada y política pública en América Latina*, Washington D.C., Preal-BID.
- Morduchowicz, Alejandro (coord.) (1999). *La educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*, Buenos Aires, mimeo.
- Morduchowicz, Alejandro y Gustavo Iglesias (2011). "Auge y avance de los subsidios estatales a las escuelas privadas en la Argentina", en Perazza, Roxana (comp.), *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*, Buenos Aires, Aique.
- Narodowski, Mariano y Mauro Moschetti (2014). "Educación no alcanzó el 6% del PBI", Documento de Trabajo, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Nino, Carlos (1992). *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé.
- Nun, José (1987). "Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia", en Nun, José y Juan Carlos Portantiero, *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.

- Oszlak, Oscar (1990). *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Editorial Belgrano.
- Palomino, Héctor (2007). “La instalación de un nuevo régimen de empleo en argentina”, ponencia presentada en 8 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Palomino, Héctor (2013). “Informalidad laboral y desigualdad en la Argentina hoy”, en *Revista Voces en el Fénix. La revista del Plan Fénix*, Año 4, N° 23, abril.
- Panigo, Demián y Julio C. Neffa (2009). *El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Dirección de Modelos y Proyecciones.
- PNUD (2005), *Argentina después de la crisis. Un tiempo de oportunidades. Informe de desarrollo humano 2005*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rabotnikof, Nora (2005). *En busca de un lugar común*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rivas, Axel (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Buenos Aires, Granica.
- Rivas, Axel (2009). *Lo uno y lo múltiple. Esferas de justicia del federalismo argentino*, Buenos Aires, Academia Nacional de Educación.
- Rock, David (1995). *Argentina 1517-1987. Desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Rubel, Yaacov (2011). “Iguales y diferentes: el caso de las escuelas judías en Argentina”, en Perazza, Roxana (comp.), *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*, Buenos Aires, Aique.
- Ruiz, Guillermo (2009). “La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas (primera parte)”, en *Derecho y Ciencias Sociales*, Año 1, N° 1, abril.
- Sábato, Hilda (2002). “1860-1920. Estado y sociedad civil”, en VVAA, *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de las iniciativas asociativas en Argentina*, Buenos Aires, Gadis.
- Sábato, Jorge y Jorge Schvarzer (1985). “Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia”, en Rouquié, Alain y Jorge Schvarzer (comp.), *¿Cómo renacen las democracias?*, Buenos Aires, Emecé.
- Salvia, Agustín (2011). *La trampa Neoliberal. Heterogeneidad estructural y distribución del ingreso en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Salvia, Agustín y Diego Quartulli (2011). “La movilidad y la estratificación socio-ocupacional en la Argentina. Algo más que un sistema en aparente equilibrio”, en *Laboratorio. Estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*, Año XII, N° 24, verano.
- Salvia, Agustín, Guillermina Comas, Pablo Gutierrez Ageitos, Diego Quartulli y Federico Stefani (2008). “Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la

- heterogeneidad estructural”, en Lindenboim, Javier (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba.
- Starr, Paul (1993). “El significado de la privatización”, en Kamerman, Sheila y Alfred Kahn (comp.), *La privatización y el Estado benefactor*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Taylor, Charles (1992). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Tedesco, Juan Carlos (1986). *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*, Buenos Aires, Ediciones Solar.
- Tedesco, Juan Carlos (1987). “Elementos para una sociología del currículo escolar”, en Tedesco, Juan Carlos, Cecilia Braslavsky y Ricardo Carciofi, *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1983*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Tedesco, Juan Carlos y Emilio Tenti Fanfani (2001). *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*, Buenos Aires, Universidad de Stanford-BID.
- Tenti Fanfani, Emilio (1989). “El Estado educador”, en Isuani, Ernesto y Emilio Tenti Fanfani, *Estado democrático y política social*, Buenos Aires, Eudeba.
- Terán, Oscar (2008). *Historia de las ideas en la Argentina. Diez lecciones iniciales, 1810-1980*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Tiramonti, Guillermina y Sandra Ziegler (2008). *La educación de las elites: aspiraciones, estrategias y oportunidades*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Torrado, Susana (2010). “Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social”, en Torrado, Susana (dir.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*, Buenos Aires, Edhasa.
- Veleda, Cecilia (2010). “Metamorfosis de las desigualdades educativas. Política pública y polarización social”, en Torrado, Susana (dir.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*, Tomo I, Buenos Aires, Edhasa.
- Xifra, Susana (coord.) (2005). *Recopilación de normativa. Área de educación de gestión privada*, Buenos Aires, Dirección General de Planeamiento Educativo, Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Palabras clave

educación – escuela privada – publicación – regulación estatal – periodización

Keywords

education – private school – publication – public regulation – periodization

Abstract

This article looks into the process of “publication” of private schools in Argentina by identifying the normative landmarks and standards that shaped this sector. In combination with the enrolment, four periods stand out: i) since the Colonial time until mid-19th Century; ii) since the approval of the 1853 National Constitution and the sanction of several educational provincial laws until mid-20th Century; iii) until the 1990s, when financial contributions are systematized and new institutions of public management are founded; iv) since the 1990s, when the “state schools of private management” are incorporated to the national legislation, the school management is transferred to the provinces and the state system of financial contribution is consolidated: social polarization and educational increase with social segmentation characterize the latter.