

Lo público y lo privado en la educación Argentina en el marco del proyecto político de la alianza cambiamos (2015-2019): notas críticas sobre una agenda de investigación

O público e o privado na educação Argentina no âmbito do projeto político da aliança cambiamos (2015-2019): notas críticas sobre uma agenda de investigação

Public and private in Argentine education within the political project of the “alianza cambiamos” (2015-2019): critical remarks on a research agenda

Laura Roberta Rodriguez*
Susana E. Vior*

RESUMEN

El artículo presenta algunos rasgos relevantes de la política educativa del gobierno de M. Macri en Argentina (2015-2019) con el objeto de analizar la evolución de las distintas formas de privatización educativa, los cambios en las fronteras entre lo público y privado en educación, y los enfoques investigativos que buscan comprenderlos. Señalando los límites políticos y económicos del ciclo de doce años de gobiernos “progresistas” de N. Kirchner y C. Fernández, se repasan las principales medidas del programa

* Universidad Nacional De Luján. Luján, Argentina. E- mail: laurobrodri@gmail.com - <https://orcid.org/0000-0001-5492-4514> – E- mail: susanavior@gmail.com - <https://orcid.org/0000-0001-6231-5049>

de profundo “ajuste” y reestructuración de las condiciones de acumulación, y las principales consecuencias en términos de deterioro de la situación económica y social general, y su correlato en el sistema educativo público (ajuste presupuestario, “racionalización” del sistema educativo, deterioro salarial docente). Se repasan los principales enfoques con los que se analiza en Argentina la tendencia a la privatización endógena y exógena, en un sistema caracterizado históricamente por una fuerte presencia del Estado como proveedor de educación. Se propone un enfoque alternativo más sensible a las condiciones en las que se produce y reproduce la sociedad capitalista como un todo y en su expresión nacional, basado en un análisis materialista que restaura la unidad de las dimensiones económicas y políticas para explicar las transformaciones de la educación pública, el papel del Estado y los sistemas educativos.

Palabras clave: Argentina. M. Macri. Educación pública. Privatización. Capitalismo.

RESUMO

O artigo apresenta alguns aspectos relevantes da política educacional do governo de M. Macri na Argentina (2015-2019) a fim de analisar a evolução das diferentes formas de privatização educacional, as mudanças nas fronteiras entre o público e o privado na educação e as abordagens investigativas que buscam compreendê-los. Observando os limites políticos e econômicos do ciclo de doze anos dos governos “progressistas” de N. Kirchner e C. Fernández, são revistas as principais medidas do programa de “ajuste” profundo e reestruturação das condições de acumulação, e as principais consequências em termos da deterioração da situação econômica e social geral, e sua correlação no sistema público de ensino (ajustamento orçamental, “racionalização” do sistema educacional, deterioração dos salários dos professores). São revisadas as principais abordagens utilizadas para analisar a tendência à privatização endógena e exógena na Argentina, em um sistema historicamente caracterizado por uma forte presença do Estado como provedor de educação. Propõe-se uma abordagem alternativa mais sensível às condições em que a sociedade capitalista é produzida e reproduzida como um todo e em sua expressão nacional, a partir de uma análise materialista que restaura a unidade das dimensões econômica e política para explicar as transformações da educação pública, papel do Estado e sistemas educacionais.

Palavras-chave: Argentina. M. Macri. Educação pública. Privatização. Capitalismo.

ABSTRACT

This work sets forth some relevant features of the educational politics of M. Macri administrations in Argentina (2015-2019) in order to analyze the evolution of several forms of privatization and changes in public-private borders in education, and of the research views which seek to understand them. The economic and political limits in the twelve-years cycle of the progressive governments of Néstor Kirchner and Cristina Fernández are remarked. The main policies in the renewed program of structural adjustment for accumulation recovering are recalled, as well as the main consequences, the impairment of global economic and social status and its correlatives with the public educational system: (budget reduction, system reshaping, dwindling teachers' wages). The main approaches analyzing the trends to endogenous and exogenous privatization of education are recalled. These trends are bound to the rising influence of educational business representatives within a system historically marked by a strong stand of the State as an education provider. In this work an alternative focus, more attentive to the condition of production and reproduction of the capitalist society as a whole, and of the national one, is proposed. It is based on a materialistic analysis, in order to restore the unity of economic and political dimensions to explain the transformations of public education, the role of the State and the educational systems.

Keywords: Argentina. M. Macri. Public education. Privatization. Capitalism.

Los límites de la “década ganada” y la solución conservadora de “Cambiamos”

Aun desde diferentes lecturas sociales y políticas parece haber coincidencia en interpretar que las movilizaciones que conmueven, en estos días, a varios países latinoamericanos, tienen su base en las dinámicas de inequidad, pobreza y exclusión generadas por las políticas económicas, sociales, educativas y culturales aplicadas en los años recientes. Así la CEPAL señala que, si bien entre 2002 y 2014, se produjo en la región un importante proceso de reducción de la pobreza, la pobreza extrema y diversos indicadores de la desigualdad social gracias a la combinación de un contexto económico más favorable y de un contexto político que, en muchos países, privilegió una agenda pública que buscó ampliar la inclusión y extender la protección social, el final del auge de las exportaciones de materias primas y la consiguiente desaceleración económica, cambió claramente la tendencia a partir de 2015 (CEPAL, 2019, p. 16).

En octubre de 2015, el triunfo de Cambiemos (alianza de centro derecha en la que confluyeron Propuesta Republicana, Unión Cívica Radical, Coalición Cívica, Partido Demócrata Progresista y Partido Conservador Popular) en las elecciones nacionales de Argentina, puso en evidencia los límites económicos y políticos del ciclo kirchnerista, uno de cuyos primeros síntomas había sido la salida del bloque de poder de la burguesía agraria en 2008 (el “conflicto con el campo” por el proyecto de modificación del impuesto a las exportaciones). Sin una transformación de la estructura productiva, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015) se consolidó su perfil extractivo (minería, petróleo, agroindustria sojera); la recuperación de la actividad industrial durante esos gobiernos se basó en una frágil expansión del mercado interno, apalancada por políticas redistribucionistas. Hacia 2011, los problemas recurrentes de la acumulación nacional, tales como la restricción externa, la fuga de capitales y el balance negativo de la Cuenta Corriente, se transformaron en factores que aceleraron la inflación, erosionaron el consenso político alrededor del gobierno de C. Fernández y prepararon el camino para un giro conservador. La tarea fue asumida por el nuevo gobierno del Presidente M. Macri, quien llevó adelante la estabilización macroeconómica bajo la forma de un nuevo “ajuste” (devaluación, disminución del gasto público, cancelación de la deuda pública en bonos, reformas impositivas para recuperar la rentabilidad de fracciones agroexportadoras, extractivas, financieras y de servicios, reforma previsional para reducir costos laborales de las fracciones industriales más concentradas). Los durísimos efectos de este programa llevaron a su derrota electoral en octubre de 2019.¹

El deterioro de la situación social y económica

Según Agustín Salvia, director del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica (UCA), desde fines de la década de

¹ La permanente fuga de divisas tuvo como contracara el endeudamiento del Estado. A fin de sostener el programa del gobierno y a los grandes grupos financieros, el Fondo Monetario Internacional acordó, en junio de 2018, un acuerdo *stand by* que fue ampliado y renegociado tres meses después hasta alcanzar los 56.300 millones de dólares. El acuerdo exigía bajar el déficit fiscal y la inflación, es decir, la aplicación de un nuevo plan de ajuste. Sólo llegaron 44.000 millones que fueron usados para el pago de deuda. Mientras tanto, el país mantuvo deuda por más de 20.000 millones de dólares con otros organismos internacionales como el Banco Interamericano del Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

1980, el país mantiene a un 25% de su población en condiciones de pobreza estructural. Es importante señalar que, aun después de una década exportadora de *commodities* con altos precios en los mercados internacionales y de expansión del consumo interno, al finalizar el gobierno de C. Kirchner, en diciembre de 2015, el 29,5% de la población era pobre y el 5,3% indigente. A fines de 2019, el nivel de empobrecimiento general se ubica en un nuevo estadio más elevado, gracias a lo que C. Lozano denomina una “escalera de la pobreza”, estimando que a nivel nacional la pobreza alcanzaba ya un 40% de la población, con provincias y regiones que superan ese porcentaje: Corrientes (58%), Salta y Gran Resistencia (46%), Municipios del Gran Buenos Aires (41%). Lozano subraya un fenómeno que es crucial para las condiciones para la escolarización: el rasgo de “infantilización” que asumió la problemática del hambre y la pobreza, pues el 54,6% de chicos y chicas son pobres y el 15% pasa hambre (LOZANO, 2019).

Los ejes de la política educativa de la Alianza Cambiemos

¿Cuáles fueron los rasgos centrales de las medidas de política educativa de la Alianza Cambiemos? En una caracterización general podemos señalar que su columna vertebral fue reestructurar el gasto y el reparto de responsabilidades entre Nación y Provincias para retraer el compromiso presupuestario del Estado Nacional. Para ello, se implementó una estrategia combinada de desfinanciamiento (por el descalce de los incrementos anuales respecto de la inflación); descargo/traspaso de responsabilidades a las jurisdicciones provinciales (sustituyendo muchas de las transferencias presupuestarias para programas educativos por un incremento en las transferencias automáticas por coparticipación sin asignación específica);² cierre, recortes, congelamiento y/o sub-ejecución sistemática de

2 Apoyado en el triunfo de la Alianza Cambiemos en 6 provincias, el Gobierno Nacional obtuvo el consenso necesario de los gobernadores para suscribir en 2016 un Acuerdo Fiscal que modificó el régimen de coparticipación trayendo a favor de las provincias y de manera gradual, el 15% de la masa de impuestos coparticipados. A partir de 2017 el Estado Nacional desconoció y dio fin al mecanismo de negociación nacional de la paritaria docente garantizada por la Ley de Financiamiento Educativo desde 2005, limitando la garantía salarial a la estipulación de una “cláusula gatillo” que definía el salario mínimo docente nacional como al menos un 20% por encima del salario mínimo, vital y móvil. Este retiro de la escena del Estado Nacional le permitió reducir el presupuesto asignado a programas educativos. Su consecuencia fue la desaparición de programas complementarios de los provinciales en términos de prioridades y apoyos focalizados. Liberó a las provincias de la obligación de aplicar los fondos al sector educativo en un contexto de puja por recursos; al potenciar las desigualdades fiscales preexistentes, acentuó las disparidades educativas interprovinciales (Claus, octubre de 2017 - abril de 2018) (CLAUS; SÁNCHEZ, 2019).

los fondos de los pocos programas que siguió manteniendo en su esfera de responsabilidad; desmantelamiento de equipos y agencias ministeriales.³ Según los últimos datos disponibles, el gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI (que en 2015 había sido de 6%, y por lo tanto el único año del período precedente en el que se cumplió el nivel de inversión especificado por la Ley de Financiamiento Educativo de 2005), se redujo en 2016 al 5,80%, en 2017 a 5,65%, y en 2018 al 5,1%. Entre 2015 y 2019, la inversión educativa del Estado Nacional, en términos reales, cayó un 36%, y la provincial alrededor de un 8%. El ajuste del gasto nacional afectó principalmente a los programas relacionados con la educación digital, la infraestructura escolar, la cofinanciación de los salarios docentes provinciales y becas para estudiantes (CLAUS; SÁNCHEZ, 2019; CLAUS, 2019). Muchas jurisdicciones, independientemente de su signo político, avanzaron en la racionalización de sus sistemas educativos, mediante la unificación de cursos y cierre de nuevas inscripciones en ofertas de formación docente inicial o de educación de adultos.

Se profundizó además la disparidad interprovincial del gasto por alumno, característica estructural e histórica del sistema educativo argentino, con brechas que llegan a triplicarse entre las provincias de cada extremo de la serie (Tierra del Fuego y Tucumán). Dado que una característica duradera de los presupuestos provinciales es que la masa salarial absorbe alrededor del 90%, queda claro que los principales afectados de forma inmediata por este ajuste fueron los trabajadores docentes de todos los niveles educativos. Según estimaciones, y teniendo en cuenta la gran heterogeneidad de niveles salariales provinciales, en 2017 el salario docente de bolsillo del maestro de primaria con diez años de antigüedad (cargo testigo) estaba, en promedio, un 6,7% por debajo de la Canasta Básica de bienes del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) que define la línea de pobreza por ingresos; en septiembre de 2018 cubría sólo el 77,6% de la misma. En 2017, sólo 11 de las 24 provincias pagaban un salario docente de escuela primaria por encima del valor de la canasta básica de su región, cantidad que se redujo a 4 en 2018 (VV.AA., 2018). Un deterioro similar experimentaron los salarios de los educadores de los otros niveles educativos. Sobre esta base material, “Cambiamos” desarrolló una política confrontativa

3 Nos referimos a Programas tales como: Jóvenes y Memoria, Educación y Prevención de Adicciones, Comunidad y Convivencia Escolar, y también los Centros de Actividades Infantiles (CAI) y de Actividades Juveniles (CAJ), que mantenían abiertas las escuelas los fines de semana con actividades artísticas y deportivas. Asimismo se reestructuró el Plan Fines (para completar estudios formales), el de Mejoras Institucionales (PMI). Se discontinuó la compra y distribución gratuita de libros a las escuelas del país. Se desmanteló y despidió a los equipos técnicos de la Educación Intercultural Bilingüe, del Programa de Orquestas Infantiles y Juveniles Nacionales y del Programa de Educación Artística y de Educación Sexual Integral (ESI), entre otros.

con los sindicatos, responsabilizándolos de los males de la educación argentina a causa de las huelgas, mala formación, falta de profesionalismo y compromiso. En el marco de esta reestructuración, el gobierno de M. Macri obtuvo el aval del Consejo Federal de Educación para desarrollar un conjunto de medidas de política alineadas con las prioridades de la “Estrategia Educativa 2020” del Banco Mundial (WORLD BANK, 2011): la educación de la primera infancia, la transformación institucional / curricular de la escuela secundaria obligatoria -la “Secundaria 2030”- y la evaluación de la calidad educativa sobre la base de pruebas estandarizadas. Con cambios importantes de rumbo, las reformas pudieron implementarse sin modificar la normativa heredada, apropiándose de sus principios (inclusión, democratización, la educación como derecho, el respeto a la diversidad, etc.) e integrándolos a un discurso permeado por valores empresariales (competitividad, eficiencia, emprendedorismo, planeamiento estratégico), un énfasis en el alineamiento del sistema educativo (en particular la escuela media) con las necesidades del mercado laboral, políticas basadas en la evaluación y en “la evidencia”, y la adscripción al paradigma de la Nueva Gestión Pública.

Procesos de privatización educativa: proyectos privatizadores de gobiernos de Nueva Derecha y tendencias de largo plazo

Presentando someramente la trayectoria investigativa sobre lo público y lo privado en educación en Argentina en las últimas décadas, retomaremos algunos supuestos de este nuevo ciclo de investigaciones, con la finalidad de señalar limitaciones de enfoque que, desde nuestro punto de vista, obstaculizan la comprensión de los procesos en curso y, por ello, la posibilidad de enfrentar el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores en esta etapa del capitalismo.

En el caso argentino, debemos partir señalando su particularidad específica respecto de otros casos nacionales en la región. Ella reside en la expansión y consolidación de un sistema educativo con fuerte presencia estatal (nacional / provincial) como proveedor de educación y como sostenedor de una importante proporción de la oferta privada mediante un sistema de subsidios públicos a instituciones de los niveles pre-universitarios.⁴ A partir de su instalación en 1947,

4 Para algunos autores, se trata de un sistema educativo basado en una ‘alianza público-privada histórica’ forjada desde 1947, año en el que el primer gobierno de J. D. Perón establece

el sistema de subsidios se expandió, estabilizó y volvió opaco a la mirada de los investigadores. Hasta los años '80, puede decirse que el foco de la privatización educativa como problema de investigación estuvo puesto predominantemente en la influencia de la Iglesia Católica, la tensión entre lo laico y lo confesional, los procesos de desregulación y relajamiento de los controles del Estado sobre las actividades de los agentes educativos privados en su dimensión curricular, pedagógica o laboral docente, la influencia de figuras representativas de la educación privada sobre la política educativa en los distintos gobiernos y su relación con determinadas medidas y reformas, incluyendo el fin del monopolio estatal de la educación universitaria en 1958. La reforma neoliberal y neoconservadora de los 90 constituyó un punto de inflexión en el foco de las investigaciones: el problema se amplió para considerar los efectos privatizadores de las llamadas “transferencias” inconsultas de las instituciones educativas nacionales a las provincias (proceso iniciado en realidad en 1955, y cuya primera fase fue llevada adelante por la Dictadura Cívico-Militar en 1978), y atender el despliegue de nuevas formas de privatización (introducción de concepciones y mecanismos propios de la lógica de mercado tales como programas de financiamiento competitivos, evaluación estandarizada, desregulación del trabajo docente, introducción de modelos de gestión empresarial), entendidos como fenómenos de “privatización endógena” (BALL; YOUDELL, 2007).

Entre 2001 y 2015 esas preocupaciones habían ocupado un lugar marginal comparado con la producción de un nutrido corpus de conocimiento que buscó acompañar y caracterizar las políticas de los gobiernos Kirchner. Definidos como “progresistas, “nacional-populares” y anti-neoliberales N. Kirchner y C. Fernández desplegaron una serie de medidas, leyes y políticas intersectoriales que fueron abordando los elementos más cuestionados de las reformas de los 90, bajo el lema de recuperación de lo público y la responsabilidad del Estado. Las principales líneas de investigación empírica se relacionaron con la evolución del sistema de subvenciones (desde 1992 a cargo exclusivo de las provincias), y el

un sistema de subsidios a agentes educativos privados, del cual se benefician principalmente las instituciones de la Iglesia Católica (JUDZIK; MOSCHETTI, 2016). A principios de siglo XX la oferta de educación privada supervisada por el Estado no llegaban a absorber más del 15% de la matrícula de nivel primario y secundario. A partir de esa base, a lo largo de todo el siglo XX y durante lo que va del presente, o vemos un lento y progresivo avance de la matrícula en el segmento privado. La única excepción a la preponderancia de la educación estatal es la Ciudad de Buenos Aires, en la que en 2016 el 51% de la matrícula está en instituciones privadas. Los agentes privados siempre tuvieron garantizado su derecho jurídico a enseñar, bajo la supervisión y control del Estado y sin fin de lucro. En el caso del nivel universitario, esto sucedió recién a fines de 1950. En trabajos anteriores hemos dado cuenta del proceso histórico de “privatización exógena y endógena” del sistema educativo argentino (VIOR; RODRÍGUEZ, 2012; VIOR; RODRÍGUEZ, 2013; RODRÍGUEZ; VIOR, 2015; RODRÍGUEZ, 2019).

crecimiento paulatino de la matrícula privada. Entre 1998 y 2018, y tomando los datos provistos por los Relevamientos Anuales del Ministerio de Educación para el total de niveles y modalidades preuniversitaria, la matrícula privada aumentó alrededor de tres puntos (de 24,7% a 27,3%); pero ese crecimiento registró una dinámica particular: un cierto amesetamiento a partir de 2008, con un pico máximo en 2015 (29,3%). Entre 2015 y 2018, ya en el gobierno “neoliberal” de M. Macri, la matrícula privada retrocedió 2%).

Nadorowski & Gottau (2017) sintetizan las interpretaciones dadas a ese crecimiento alrededor de “explicaciones paradigmáticas” sobre su causas, que alternativamente consideran factores relativos a las posibilidades y preferencias de las familias (mejoramiento de los ingresos de la población⁵, elección por determinadas características comparativamente “mejores” de las instituciones tales como jornada extendida o completa, características organizativas o curriculares, por ejemplo) (MORDUCHOWICZ, 2001; DINIECE, 2013; BOTINELLI, 2018; FELDFEBER *et al.*, 2018), una menor incidencia de las huelgas docentes, ventajas derivadas de la aplicación del sistema de subsidios (RIVAS, 2010; MEZZADRA; RIVAS, 2010; SLEIMAN, 2018)⁶, o derivadas de diferencias regulatorias que beneficiarían al sector privado (JUDZIK; MOSCHETTI, 2016). Para aludir a los efectos de privatización de las políticas gubernamentales se acuñaron conceptos tales como los de “publicación” de las escuelas privadas, privatización por desgaste [de la educación pública] (GAMALLO, 2015), o privatización por *default* (JUZKIK; MOSCHETTI *apud* BALARIN, 2015). Otros investigadores profundizaron en los patrones de segregación y auto-segregación socioeconómica asociados a la privatización de la matrícula (CERVINI, 2003;

5 El traspaso beneficiaría a las escuelas privadas del segmento subsidiado y de aranceles más baratos, como lo muestra el hecho del leve aumento de la representación de los niños provenientes de hogares de ingresos medios bajos, que sin embargo no alcanza a quebrar el predominio de las capas medias acomodadas y de sectores de más altos ingresos en ese circuito. Entre 1998 y 2015, la matrícula privada en el segmento subsidiado creció un 40%, mientras que sólo lo hizo un 11% en el no subsidiado (GAMALLO, 2011; DONAIRE, 2014).

6 Estos autores señalan la particularidad de que el nivel de gasto estatal de las provincias en subvenciones a instituciones educativas privadas se mantuvo relativamente estable durante los últimos 25 años en alrededor del 13% (similar al promedio de los países de la OCDE, pero más alto que los países vecinos, excepto Chile), con lo cual el efecto privatizador del subsidio no parece haberse potenciado por causa de un aumento de las transferencias de fondos. Este promedio esconde grandes disparidades provinciales: Córdoba pasó de transferir el 23,5% en 2001 al 21,6% en 2017; Buenos Aires, pasó de 15,1% en 2001 a 16,8% en 2017, con un pico de 19,2% en 2009; Santa Fe, de 20,4% a 19,6% en ese mismo período, y Formosa de 2,8 a 4,8%. Estas diferencias en los niveles de transferencia y en el patrón evolutivo dan cuenta de la heterogeneidad de factores políticos-económicos que en cada provincia condicionan la pugna por los recursos públicos. Si bien los datos disponibles son dispersos y no muy fiables, a alrededor del 70% de las instituciones de educación privada es subsidiada, la mayoría de ellas de la Iglesia Católica.

GAMALLO, 2008; GAMALLO, 2011; GAMALLO, 2015; DONAIRE, 2014; JUDZIK; MOSCHETTI, 2016; NADOROWSKI; GOTTAU, 2017).

Frente a las políticas implementadas por el Gobierno de Cambiemos, entre los investigadores preocupados por la democratización educativa y social se forjó un amplio consenso que señaló la reactivación del proyecto educativo neoliberal y neoconservador de mercantilización / privatización de la educación pública y de retroceso del papel del Estado como garante de la educación como bien público y social. La reactivación era evidente con la llegada a los puestos claves en los ministerios educativos nacional y de la provincia de Buenos Aires (gobernada por el PRO, integrante de la Alianza Cambiemos) de funcionarios formados en universidades privadas y/o miembros de fundaciones y *think tanks* filo-empresarios vinculados al negocio educativo.⁷ Ante este nuevo escenario, se asistió a un renovado dinamismo de líneas de investigación sobre los procesos de privatización educativa. La observación de las tendencias “contradictorias” de la privatización pusieron en tensión ciertos supuestos acerca de una correlación positiva entre el compromiso de los gobiernos Kirchner con la defensa y promoción de la educación pública y la expansión y fortalecimiento del subsistema estatal,⁸ como lo refleja esta reflexión incluida en un reciente y completo trabajo auspiciado por CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina) publicado en 2019:

Sin desconocer la organización federal del sistema educativo en la Argentina y el hecho de que el Ministerio Nacional no tiene escuelas a su cargo, cabe preguntarse cuál ha sido el impacto de la recuperación de la

7 En el Ministerio de Educación Nacional ocuparon sucesivamente el cargo el Lic Esteban Bullrich y el Mg. Alejandro Finocchiaro, este último el único con formación en educación y trayectoria en universidades públicas. El ejemplo paradigmático de este nuevo perfil fue el de Gabriel Sánchez Zinny, Director General de Cultura y Educación de la Pcia de Buenos Aires, gobernada por M. Eugenia Vidal (PRO). Consultor de la ONG Woodrow Wilson y el BID, fue vicepresidente de la consultora de política pública Dutko Worldwide, asesora de Pearson PLC, empresa que vendió a Argentina el paquete para el Operativo Aprender 2016. En 2000, fundó Edunexo, proveedora de software educativo en América Latina.

8 En 2018, la educación común de los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario y la formación profesional totalizaban alrededor de 11 millones y medio de estudiantes; de ellos, algo menos de 3 millones y medio se encontraban en el sector privado. En el caso del nivel universitario, los datos que ofrecen los Anuarios Estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias muestran que la matrícula universitaria sufrió una privatización más aguda, pasando de 18% en 1998 a 28% en 2015, manteniéndose desde ese año en ese nivel. En 2017 (último año con datos disponibles), de algo más de 2 millones de estudiantes, 540.000 cursaban estudios en instituciones privadas. El segmento más beneficiado fue el de las instituciones universitarias privadas de menor costo.

centralidad del Estado y del desarrollo de políticas en base a un modelo de inclusión social -a partir del año 2003-, en la expansión de la matrícula de cada uno de los sectores (...) Aun reconociendo importantes avances y tomando en consideración el hecho de que los cambios en educación llevan mucho tiempo, queda el interrogante acerca del impacto de estas medidas en el fortalecimiento de las escuelas públicas ante el crecimiento de la matrícula en el sector privado, pese a observar una desaceleración de esta tendencia a partir del año 2008. Más urgente y relevante resulta esta pregunta a partir del 2015, cuando en la Argentina se ha impuesto a través del voto democrático una fuerza política que representa a los sectores más concentrados del capital y que lleva adelante políticas que han deteriorado rápidamente la situación socio económica de la mayoría de la población (FELDFEBER *et al.*, 2018, p. 16).

Otros fenómenos asociados a la privatización, como los relacionados con la reconfiguración de las fronteras entre lo público y lo privado en virtud del avance de agentes privados en la concepción e implementación de medidas de política educativa en la educación estatal, recibieron escasa atención antes de 2016. La temática de las alianzas público-privadas en educación no tuvo prácticamente relevancia en la investigación educativa en Argentina, excepto para algunos sectores y actores específicos vinculados al heterogéneo campo de las organizaciones de la “sociedad civil” (OSC). En los hechos, desde fines de 1980, estas alianzas fueron una forma de ofrecer contención educativa a la población más pobre, mediante la implementación conjunta de programas focalizados o socio-educativos. Impulsadas por todos los organismos internacionales como modo virtuoso para asegurar lo “público” vía la “sociedad civil” (sea el Banco Mundial, la OCDE o la UNESCO), a partir de la profunda crisis de 2001 tomó la forma de asociaciones público-privadas con OSC vinculadas a la Iglesia o la filantropía laica y a los movimientos sociales, organizaciones sindicales, etc. Probablemente no se constituyeron en un problema de investigación sobre la privatización de la educación argentina por haberse asociado con procesos democratizadores y participativos que posicionaban en la escena educativa a OSC “buenas”, permitiéndoles intervenir, de manera “solidaria” en ciertos ámbitos y actividades del sistema educativo estatal.⁹ Del mismo modo, se

9 Tal el caso, por ejemplo, de la Fundación Cimientos, creada en 1997 y que desde entonces diseña e implementa programas educativos para “promover la igualdad de oportunidades en las poblaciones más vulnerables y contribuir con la calidad educativa”, y que cuenta con financiamiento de grandes corporaciones empresarias para implementar en diversas provincias programas de apoyo a la terminalidad para estudiantes de escuelas secundarias, para acompañar su inserción laboral o la continuidad de estudios superiores; también programas de capacitación de directivos y supervisores

prestó escasa atención al desarrollo, durante los 90 y los 2000, de acciones y programas educativos de nuevo cuño por parte de Fundaciones Empresarias y/o a la constitución de asociaciones y redes de fundaciones y empresas para la intervención en temas de educación, sobre todo en los niveles provinciales y municipales, que fueron fortaleciendo la capacidad de intervención e incidencia de estos actores como eventuales interlocutores y socios legítimos de las agencias públicas (VIOR; RODRÍGUEZ, 2013; RODRÍGUEZ; OLIVERA, 2018; RODRÍGUEZ, 2019).

Así, entonces, en el Gobierno de Cambiemos, dichas alianzas generaron atención por tratarse de convenios de colaboración entre el Ministerio Nacional y una serie de fundaciones y asociaciones empresarias o relacionadas con el negocio educativo, como por ejemplo la Fundación Varkey, el Observatorio “Argentinos por la Educación” y la Asociación “Educación 2050”, convenios que permitieron el desarrollo de proyectos diversos en las jurisdicciones provinciales (BOTINELLI, 2018; FELDFEBER, *et al.*, 2018).¹⁰ Los aportes en este campo recortan su atención al período reciente, y como hemos dicho, no integran fuertemente al análisis la trayectoria histórica de estas asociaciones.

de escuelas públicas. Durante el gobierno de M. Macri Cimientos logró la firma de Convenios directamente con el Ministerio Nacional. Otro ejemplo son las alianzas público-privadas con ONGs que durante los gobiernos del FpV apalancaron la implementación de Centros de Desarrollo Infantil (Ley 26.233/11) para niños/as de hasta cuatro años, como ofertas de educación no formal; en 2015, de alrededor de 1200 de esos Centros, sólo el 40% eran públicos. Durante el gobierno de Macri, se crearon también Centros de Primera Infancia mediante gestión asociada con ONGs, u organismos públicos y privados, de los cuales el 80% son de gestión asociada con gobiernos municipales de provincias.

10 La Fundación Varkey y su asociada GEMS Education, desde 2016 desarrolla actividades en Argentina, en especial capacitaciones sobre liderazgo educativo. Comienza sus operaciones en la provincia de Jujuy, lanzando el Programa de Liderazgo e Innovación Educativa. Actualmente tiene centros de formación en Jujuy, Mendoza, Salta y Corrientes. Uno de los principales inversores en GEMS Education es Blackstone, uno de los fondos de inversión más grandes del mundo, que hizo varias inversiones en la Argentina en sectores como telecomunicaciones, energía y juegos de azar. Otro actor es “Enseña por Argentina”, que llega en 2014 y logra acuerdos con Salta, CABA y Córdoba; y Proyecto Educar 2050, vinculada a Telefónica de Argentina y asociada con REduca Todos por la Educación de Brasil y el Consejo Empresarial para la Educación de Argentina. También debe mencionarse el Observatorio Argentinos por la Educación, fundación constituida por altos directivos de grandes empresas nacionales y extranjeras, que pretende promover la evaluación científica de la política educativa y el monitoreo de los compromisos asumidos por los gobiernos.

Revisión necesaria de los supuestos con los que se analizan las transformaciones entre público y privado en educación

Habiendo valorado sintéticamente el recorrido del estado del arte, podemos decir que, aún reconociendo y presentando ciertos procesos más generales, ha existido una tendencia a vincular la privatización educativa (exógena o endógena) con el predominio, alternancia o hegemonía de proyectos y gobiernos neoliberales. Hoy, nuevamente, la categoría “neoliberalismo” asociada al gobierno de M. Macri, es invocada como motor de privatización y de mercantilización, aunque no se explica específicamente cómo operan esos “mecanismos de mercado” más allá de sencilla de que la educación privada se paga y por lo tanto se “compra”, o de señalar genéricamente la imposición de lógicas competitivas o de valores empresariales en el campo de la educación, o de atribuirla linealmente a las políticas de desfinanciamiento o de ajuste presupuestario. Pero este supuesto se enfrenta al hecho de que la privatización prosigue su marcha en contextos de gobiernos que invirtieron y fundamentaron sus políticas en la defensa de la educación “pública” (estatal). En algunos casos, se recurre a explicaciones basadas en las “preferencias” de las familias, derivada de factores culturales o aspiracionales, o en las ventajas comparativas de las instituciones educativas privadas; en este último caso, el estudio de condicionantes estructurales, tales como el “efecto de privatización” del sistema de subsidios estatales a la educación privada, choca por el momento con el escollo de la opacidad de las regulaciones provinciales, la necesidad de análisis económicos precisos, y la superación del carácter marginal de las investigaciones de un sistema cuyo cuestionamiento encierra un importante potencial de conflicto con el sector de agentes educativos privados.

Intentamos avanzar en abordajes más complejos y críticos para entender los procesos en curso en la educación de nuestros países. En primer lugar, poner entre paréntesis la adscripción de los procesos de privatización al carácter neoliberal de un gobierno, para analizar de manera más precisa las transformaciones concretas de los sistemas educativos públicos y de la acción del Estado en educación como parte de las condiciones vigentes del capitalismo, identificando sus determinaciones particulares en cada espacio nacional (DUNN, 2017). En segundo lugar, cuestionar la diferenciación y antagonismo esencial entre Estado, Mercado y Sociedad Civil: el Estado y el Mercado no son modos “alternativos” de organización social (más o menos mercado, más

o menos Estado):¹¹ son categorías fetichizadas que sustentan la reproducción de la relación del capital, que es a la vez explotación y dominación. Desde un análisis que restaura la unidad entre economía y política, es posible entender los movimientos de lo público y privado, la responsabilidad educativa del Estado y el mismo derecho a la educación, como formas en las que esa reproducción fue y es posible, mediada por la lucha entre capital y trabajo en la coyuntura de un gobierno concreto, un espacio social en el que se juega el conflicto entre trabajo y capital y el conflicto entre grupos sociales.

El carácter ilusorio de la separación entre economía y política, entre Estado y Mercado, se desnuda en los momentos de crisis de acumulación, que impone límites objetivos en todas las áreas de la vida, incluida la educación. La afirmación de la educación como derecho y bien público y social puede ser la vía para materializar mejores condiciones educativas de los trabajadores, pero es insuficiente para escapar a la tendencia del capital a subsumir el conjunto de la vida social a la ley del valor. Así, por ejemplo, De Luca propuso un análisis de largo plazo para el período 1955-2001 de la educación argentina que trasciende las explicaciones referidas a los proyectos políticos de los regímenes y gobiernos, señalando la relación positiva con los ciclos de acumulación (avance de la privatización exógena durante ciclos de alza, retroceso en las crisis), explicación que ejemplifica con claridad el patrón seguido en el período 2003-2019 (ver arriba) en el marco de un proceso general de degradación de la calidad educativa, manifestación de la degradación social que avanza en los sucesivos ciclos de recomposición desde los años 70 (DE LUCA, 2017).¹² El significativo aumento del presupuesto educativo a partir de 2005 encontró sus límites en la persistente desigualdad entre jurisdicciones en términos de escolarización, condiciones materiales e institucionales del sistema, aprendizajes y condiciones salariales y laborales del personal docente. La expansión del “derecho a la educación” se realizó en condiciones de prolongación y profundización de los fenómenos de

11 Entre otros orígenes, la idea de que es posible “desmercantilizar” esferas de la vida social (Titmuss, Esping-Andersen), e incluso la idea de “acumulación por Desposesión” (Harvey), son criticadas por cometer el error de escindir política y economía. Para Esping-Andersen, en el EBK se aseguraron mecanismos de desmercantilización / politización pues se desarrollaron mecanismos regulatorios y “derechos” por los que los individuos familias pudieron acceder a cierto nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990).

12 Por razones de espacio, hemos obviado aquí toda referencia a investigaciones sobre la persistencia de problemas de calidad relacionados con los conocimientos y aprendizajes distribuidos por el sistema educativo, la persistencia de un núcleo duro de analfabetismo, desgranamiento, repitencia y sobreedad en el nivel medio, insuficientes niveles de inversiones de capital, etc., que arrastra el sistema educativo argentino, y que no pueden comprenderse por fuera del deterioro de las condiciones de vida de la población desde la década de 1970.

fragmentación y heterogeneidad, tanto educativa como social. Estas tendencias no pudieron ser frenadas por esfuerzos notables en la implementación de políticas que aseguraron derechos de manera “económica” (en el sentido presupuestario) respecto de las políticas homogéneas y universales tradicionales del pacto social keynesiano, adaptables a los más volátiles ciclos económicos / fiscales, y a la dinámica política electoral, y legitimadas por alianzas con actores de la “buena sociedad civil”. La crisis de 2011 impuso límites concretos a la forma y ritmo de la inversión en educación pública, inversión que por otra parte no llegó a resolver sus deudas históricas, de la misma manera que el boom de las *commodities* no lo hizo con los límites estructurales de la acumulación fronteras adentro, expresados como recurrentes crisis fiscales, déficit comerciales, inflación y endeudamiento externo.

Como afirma Vinokur (2004), desde el punto de vista de los intereses del capital, una de las formas que actualmente asume ese conflicto es la presión del capital por la reestructuración y remodelación de los sistemas educativos públicos. La pretendida transformación de la educación en pura mercancía encuentra un límite en las funciones sociales de la educación (cohesión, legitimación), que por el momento se encarnan en la responsabilidad principal del Estado. Pero también se enfrenta a los límites de rentabilidad de las inversiones educativas directas, que erosionan las ganancias de productividad por economía de escala pues son trabajo intensivas. Por ello la “empresa educativa” prospera en la periferia de la enseñanza propiamente dicha, bajo la forma de subsidios a la oferta o a la demanda, tercerizaciones o alianzas público-privadas. Gran parte de la literatura académica caracteriza estos cambios como un pasaje del gobierno a la gobernanza, la conformación de una “nueva capilaridad” en las fronteras entre lo público-estatal y lo privado-social; para los enfoques pluralistas, las alianzas público-privadas son una potente fuente de innovación para resolver problemas sociales, que la acción convencional de los Estados de países periféricos parece actualmente no poder resolver. En el caso argentino, desde los años 80, esas alianzas han permitido que diverso tipo de OSC (asociaciones y organizaciones sindicales, comunitarias, instituciones religiosas, fundaciones empresarias y empresas) desarrollen acciones conjuntas con diversos niveles del Estado, sea en la provisión de educación mediante nuevas formas institucionales que se distancian de la escuela y del docente tradicionales (bachilleratos populares, jardines comunitarios, programas de terminalidad), sea en intervenciones en ámbitos antes privativos del Estado (capacitación docente en servicio, formación de gestores educativos, planeamiento y diagnóstico), sea en proyectos y acciones de colaboración y complementación para la atención de necesidades educativas de los más pobres (asistencia al aprendizaje escolar, actividades recreativas, acompañamiento a instituciones, programas de educación solidaria,

voluntariado). Todas estas “alianzas”, funcionan como una capa protectora para el capitalismo, desviando la energía social de la concepción, promoción e implementación de alternativas que puedan cuestionar las bases profundas del sistema (ROELOFS, 1995).

Así, la Argentina expresa con particularidades propias las tendencias de la coyuntura capitalista actual, caracterizada por un retroceso del trabajo asalariado formal y la exclusión permanente de amplios grupos del trabajo mismo. Es probable que de la misma manera en que gobiernos de todo signo avanzan en la flexibilización de las leyes jubilatorias y de los derechos laborales, avance también, a diverso ritmo y con diversas medidas, el desfinanciamiento y creciente diferenciación / segmentación / desgaste y desaparición de las formas tradicionales de los sistemas educativos públicos, sometidos a crecientes presiones producto de su universalización / masificación así como de las formas tradicionales de la política educacional. Porque como dice el Banco Mundial en el citado documento de 2001, la meta “no es la escolarización sino el aprendizaje”. Por ahora, y en todo caso, la alternancia entre lo que superficialmente aparecen como avances y retrocesos del proyecto neoliberal, en educación (y en otras esferas de lo social) en el caso argentino, nos recuerda la interpretación de Portantiero, inspirado en Gramsci, para quien se verificaba en el país una situación de empate provocada por la recurrente “no correspondencia” entre dominación económica y hegemonía política (PORTANTIERO, 1977). Probablemente ese empate permitió sostener, a lo largo del siglo XX, un sistema educativo con fuerte presencia del Estado como proveedor de educación, pero no pudo preservarlo de reflejar la creciente polarización social que tendencialmente genera el capitalismo. Habrá que seguir afinando las armas de la comprensión y de la crítica sobre los límites que hoy se le plantean a lo público en la educación.

REFERENCIAS

BALARIN, María. *The Default Privatization of Peruvian Education and the Rise of Low-fee Private Schools: Better or Worse Opportunities for the Poor?* Working Paper n° 65. Education Support Program (ESP). New York: Open Society Foundations, 2015.

BALL, Steven J.; YODELL, Deborah. *Privatización encubierta en la educación pública*, Internacional de la Educación. Bruselas, 2007. Disponible en: http://www.joanmayans.com/privatizacion_encubierta_de_la_educacion_publica.pdf. Acceso en: 9 dez. 2015.

BOTINELLI, Leandro. Nuevas formas de privatizar las aulas. *Le Monde Diplomatique*. Dossier UNIPE: La Educación en debate, # 59, abril, p. 1-3, 2018.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Panorama Social de América Latina*, Santiago, 2019.

CERVINI, Rubén. Diferencias de resultados cognitivos y no cognitivos entre estudiantes de escuelas públicas y privadas en la educación secundaria de Argentina: un análisis multinivel. *EPAA-AAPE*, 11(5), p. 1-32, 2003.

CLAUS, Agustín. La Paritaria Nacional Docente y la política de Salarios Mínimos Docentes en la Argentina entre 2005 y 2016. Impacto, limitaciones y desafíos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 9, p. 193-219, octubre-abril, 2017-2018.

CLAUS, Agustín. *¿Cómo y cuánto se invierte en la educación argentina?* Buenos Aires: Observatorio “Argentinos por la Educación”, 2019.

CLAUS, Agustín; SÁNCHEZ, Belén. *El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década*. Documento de Trabajo N° 178. Buenos Aires: Fundación Lúminis - CIPPEC, 2019.

DE LUCA, Romina. *Brutos y Baratos*. Descentralización y privatización en la educación argentina (1955-2001). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CEICS Ediciones, 2017.

DINIECE (Dirección Nacional de Investigación y Evaluación de la Calidad Educativa). *A propósito del debate sobre la evolución de la matrícula en el sector privado*. Buenos Aires: DINIECE - Ministerio de Educación, 2013.

DONAIRE, Ricardo. ¿Quiénes acceden a la educación privada en Argentina? *Espacios en Blanco*, 24, p. 151-173, junio, 2014.

DUNN, Bill. Against neoliberalism as a concept. *Capital & Class*, 41, 3, p. 435-454, 2017.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

FELDFEBER, Myriam *et al.* *La privatización educativa en Argentina*. Buenos Aires: Confederación General de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), 2018.

GAMALLO, Gustavo. *Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006)*. Buenos Aires: CEPP. Centro de Estudios en Políticas Públicas. Documento de Trabajo n. 2, 2008.

GAMALLO, Gustavo. Mercantilización del bienestar. Hogares pobres y escuelas privadas. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 50, p. 189-233, octubre, 2011.

GAMALLO, Gustavo. La “publicación” de las escuelas privadas en Argentina. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 9, n. 1, p. 43-74, mayo, 2015.

JUDZIK, Darío; MOSCHETTI, Mauro. ¿Una segunda fase de privatización de la matrícula escolar? Los sectores populares y la educación privada en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, v. 9, n. 2, p. 197-211, 2016.

LOZANO, Claudio. *Radiografía de la pauperización social de la Argentina en tiempos de Macri y el FMI*. Buenos Aires, 2019.

MEZZADRA, Florencia; RIVAS, Axel. *Aportes estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: CIPPEC - Documento de Trabajo n° 51, noviembre, 2010.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. *Private Education: Funding and (de)regulation in Argentina*. Washington D.C.: National Center for the Study of Privatisation in Education Teachers College. Columbia University, 2001.

NADOROWSKI, Mariano; GOTTAU, Victoria. Clases medias y escuela pública. La elección escolar como resistencia. *Perfiles Educativos*, v. 39, n. 157, p. 34-51, 2017.

PORTANTIERO, Juan Carlos. Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 29, n. 2, p. 531-565, 1977.

RIVAS, Axel. *La ruta hacia la justicia y la transparencia de los aportes estatales a la educación de gestión privada*. Buenos Aires: Documento de Políticas Públicas / Recomendación N° 86 - CIPPEC, 2010.

RODRÍGUEZ, Laura R. Las alianzas Estado / empresas para la mejora de la educación argentina a principios del siglo XXI: de la filantropía a la incidencia sobre la política educacional. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 35, n. 1, p. 15-33, jan/abr, 2019.

RODRÍGUEZ, Laura R; OLIVERA, Marina Alejandra. De la periferia al corazón del sistema educativo: cómo el capital construye su proyecto social en Argentina. Los programas educativos de las Fundaciones Empresarias. CONGRESO NACIONAL, 8.; INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA, 5., 2008, Buenos Aires. *Acta [...]*. Cipolletti: UNComahue, 2018.

RODRÍGUEZ, Laura R.; VIOR, Susana. Cambios en el sistema universitario argentino (2003-2013) ¿Inclusión? ¿Privatización? *En*: PERONI, Vera M. Vidal (org.). *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação*. São Leopoldo: Oikos, 2015, p. 237-255.

ROELOFS, Joan. The Third Sector as a Protective Layer for Capitalism. *Monthly Review*, v. 47, n. 4, p. 15-25, 1995.

SLEIMAN, Cecilia. *Subvenciones estatales a la educación privada ¿Quiénes reciben más?* Universidad Pedagógica Nacional. La Plata: Publicación del Observatorio Educativo de la UNIPE. Año 1, n. 2, octubre, 2018.

VINOKUR, Annie. Public, privé,...ou hybride? L'effacement des frontières dans l'éducation. *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs* [en línea], n. 3, p. 13-33, 2004. Disponible en: <http://journals.openedition.org/cres/1365>. Acceso en: 17 dic. 2017.

VIOR, Susana; RODRÍGUEZ, Laura R. La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización. *Revista Pro-posições*, vol. 23, n. 2 (68), p. 91-104, maio-ago, 2012.

VIOR, Susana; RODRÍGUEZ, Laura R. Las actividades de extensión en el marco de la “Responsabilidad social universitaria” y las políticas de “Tercera Vía”. En: PERONI, Vera M. Vidal (org.), *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro, 2013, p. 140-158

VV.AA. *El presupuesto educativo entre 2016 y 2019*. Buenos Aires: Observatorios y Equipos de Investigación en Educación de UNIPE, UNDAV, UNGS, UNQui, CCC, Aula Abierta, FyL-UBA, 2018.

WORLD BANK. *Learning for All*. Investing in People’s Knowledge and Skills to Promote Development. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2011.

Texto recibido en 25/08/2020.

Texto aprobado en 05/10/2020.