

I Jornadas Internacionales de Investigación y Debate Político

VII Jornadas de Investigación Histórico Social

“Proletarios del mundo, uníos. La crisis y la revolución en el mundo actual. Análisis y perspectivas”

Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires

Buenos Aires, desde el 30 de octubre al 1 de noviembre de 2008

Mesa 25: Un recorrido por la educación en América Latina. Balances y perspectivas

Coordinadores: Pablo Imen y Romina De Luca

Ponente: Prof. Romina De Luca

Pertenencia Institucional: UBA-CEICS

E mail: ryrromina@yahoo.com.ar

Título trabajo. *¿Fueron privatizadoras las dictaduras neoliberales? La escuela argentina entre la privatización y la descentralización.*

Ponencia

Introducción

Suele ser un lugar común en materia historiográfica¹ afirmar que en paralelo a las políticas de descentralización se incrementó la expansión de la educación privada. En ese proceso, la dictaduras de Onganía y Videla habrían desempeñado un lugar clave. En esta ponencia nos proponemos ponderar el grado de vinculación entre el crecimiento de la educación privada y la descentralización.

Consideraciones metodológicas

Buscamos reconstruir el estado real del sistema educativo a partir de sus principales variables: escuelas, alumnos y docentes. Compararemos el desarrollo de cada una de las

¹Por razones de espacio obviamos las referencias historiográficas en esta ponencia. Remitimos a: De Luca, R.: *Brutos y baratos. Descentralización y privatización en la educación argentina, 1955-2001*, Ediciones ryr, Buenos Aires, 2008.

dependencias educativas. El término dependencia se utiliza para referirse a cada una de las autoridades que imparten educación: Nación, provincias² y sector privado.

Recopilamos datos estadísticos suministrados sistemáticamente por el Departamento de Estadística del Ministerio de Cultura y Educación. En particular, tomamos la publicación *Serie Estadísticas de la Educación* para un período prolongado: 1958 – 1983.³

La evolución del sistema privado en todo del país

a) Los establecimientos

Hacia 1963, en el total del país existían 26.909 establecimientos educativos, de los cuales 21.294 se encontraban bajo la dependencia oficial, esto es, la sumatoria de la autoridad nacional y provincial. Por su parte, el sector privado administraba 5.615. En 1983, las cifras se ubicaban en 40.097 para la autoridad oficial y 9.132 para la privada. De este modo, en el transcurso de dos décadas el circuito oficial incrementó su planta de establecimientos un 49% mientras el sector privado lo hizo a razón de 62%. Así tal como identifica la historiografía, el circuito privado tuvo un ritmo de expansión mayor al estatal. Cabe destacar que, ese crecimiento no ha sido igual a lo largo de todas las gestiones presidenciales. Veamos la evolución en cada una de ellos.

Al asumir Illía su gestión, en 1963, el sector privado contaba, como ya hemos dicho, con 5.615 establecimientos. Al ser derrocado, en 1966, la autoridad privada administraba 1248 nuevos establecimientos alcanzando un total de 6.863. De este modo, en el transcurso de un trienio la expansión del sector fue de 22%. Durante la “Revolución Argentina”, la esfera privada produjo un crecimiento de 1.886 establecimientos porque pasó de 6.863 a contar con 8.749 edificios educativos. El crecimiento porcentual fue de 27% si comparamos el valor de inicio y el de cierre de esa etapa. Así, el Onganía sólo representó un incremento de cinco puntos porcentuales por encima de la gestión anterior. Si bien el crecimiento es mayor, los números no resultan abrumadores. Más aún si consideramos que la “Revolución Argentina” se mantuvo en el poder más del doble del tiempo que la gestión de Illía. Además, si comparamos el promedio de crecimiento interanual de una gestión y de la otra encontramos que con Illía el promedio anual de expansión del sector privado se colocó en 6,94%; en

²A la dependencia provincial le hemos sumado los valores de la dependencia municipal en tanto en ambos casos se trata de autoridades de tipo descentralizado. Los valores de los municipios se corresponden principalmente a los de la Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego.

³El movimiento general del sistema y del pre-primario lo reconstruimos en la serie 1963-1983 por carecer de datos anteriores. Creemos importante considerar todo el período de la dictadura militar en tanto ésta suele ser identificada como un momento de implementación de políticas neoliberales y por consecuente de gran despliegue del sector privado.

cambio el de la “Revolución Argentina” se ubicó en 3,71%. De esta forma, encontramos que fue la gestión democrática y no la castrense la que le proporcionó mayor impulso al sector privado.

Observemos ahora lo sucedido durante la Dictadura de Videla. En 1976, el circuito privado de educación contaba con 8.679 establecimientos. Como vemos, se trata de una cifra menor a la registrada en 1973. Esto es así porque durante el peronismo se produjo una contracción en la cantidad de establecimientos del sector privado a partir de 1975 cuando pasó de 8.992 establecimientos en 1974 a 8.783, en 1975. Durante los cuatro primeros años de la dictadura militar la pérdida de posiciones por parte del sector privado se mantuvo, alcanzándose el punto más bajo en 1980, con 8.093 establecimientos. La tendencia decreciente no se vio alterada por la descentralización educativa implementada en 1978. Recién a partir de 1981, el sector privado inició un ciclo expansivo para contabilizar 9.132 establecimientos hacia 1983. En conclusión, la expansión total del circuito privado de educación durante el régimen militar fue de 5%, a razón de un crecimiento anual promedio de 0,77%. Veamos ahora qué sucedió con la matrícula.

b) Los alumnos

En 1963 estudiaban en el país 4.223.336 alumnos. De ese total 3.364.790 lo hacían en escuelas públicas y 858.546 en privadas. Hacia 1983 las cifras se habían modificado en 4.542.302 y 1.751.020 respectivamente. Así, el circuito privado de educación superó ligeramente la duplicación de su matrícula mientras el sector oficial sólo elevó la suya un 35%. Veamos cómo se divide ese crecimiento favorable al sector privado en el tiempo.

A rasgos generales, la evolución de la matrícula resulta similar a la observada para los establecimientos. Entre 1963 y 1966, el sector privado aumentó su matrícula en idéntica proporción a sus establecimientos, esto es, un 22% al pasar de 858.546 alumnos a registrar 1.049.139. El promedio interanual de expansión para el sector privado se colocó en 7%. Por su parte, con la “Revolución Argentina” se incorporaron 308.010 nuevos alumnos entre 1966 y 1973. La expansión porcentual de todo el período se ubicó en un 29%. Pero, al calcular el promedio anual de crecimiento de la matrícula privada encontramos que, al igual que con los establecimientos, resulta menor al registrado bajo Illía. Entre 1966 y 1973, el sector privado creció a razón de 3,75% entre años. Hacia 1973, cuando el régimen castrense se retiró del poder, el sector privado contaba con 1.357.149 alumnos en todo el país.

A diferencia de lo ocurrido en los establecimientos hasta 1980, la matrícula no se contrajo durante el peronismo. Pero sí registró los valores más bajos de crecimiento: sólo un 9% al

incrementar su número de alumnos en 122.588. En promedio, la matrícula se expandió a razón de 2,94% cada año.

Aquí tampoco se observa que la dictadura militar del '76 haya implicado los niveles de mayor crecimiento para el sector privado. Entre 1976 y 1983 la matrícula pasó de 1.479.737 alumnos a 1.751.020. La expansión fue más baja a la de Illía al colocarse en 18%. Y el promedio anual se ubicó en 2,44%; menor aún al obtenido durante el gobierno peronista.

c) Los docentes

En relación a los docentes tampoco se observa una evolución muy diferente a la reseñada para las otras variables. En 1963, se desempeñaban en el sistema educativo 271.193 docentes de los cuales 213.902 lo hacían en el ámbito público y 57.291 en el privado. Hacia 1983 los valores se ubicaban, para cada dependencia, en 369.594 y 123.405 respectivamente. De este modo, el sector oficial vio incrementada su planta docente un 73%, mientras el sector privado lo hizo un 215% en el mismo período. Nuevamente las cifras favorecen al sector privado. Veamos, ahora, si la evolución acompaña el movimiento registrado en alumnos y establecimientos en las distintas gestiones o si difiere.

En la evolución de los docentes no se verifican grandes alteraciones a lo sucedido en la de establecimientos y alumnos. La “Revolución Argentina” también aquí registró los mayores valores porcentuales de crecimiento: 33% al pasar de 75.033 docentes en 1966 a 99.706 en 1973. Sin embargo, en relación a Illía la distancia entre los porcentajes de crecimiento se achicaron porque durante éste la cantidad de docentes privados se creció 31%. Así, 1963 y 1966 los docentes del sector privado pasaron de 57.291 a 75.033. Y, nuevamente, si lo analizamos en relación al promedio anual de crecimiento, encontramos que Illía le proporcionó mayor dinamismo a la gestión privada que el Onganiato. Mientras entre 1963 y 1966 el promedio anual de incorporación de docentes privados fue de 9,41%, entre 1966 y 1973 el promedio se ubicó en 4,17%. Por último, del mismo modo que en los casos anteriores la dictadura del '76 registró valores inferiores de crecimiento respecto a fases anteriores. El sector privado sólo aumento un 20% su planta docente al sumar 20.828 nuevos docentes entre 1976 y 1983 para alcanzar un total de 123.405. El promedio anual de adición de nuevos docentes al sector privado fue aún menor al de la “Revolución Argentina”: 2,75%.

A modo de conclusión, el sector privado en el total del país registró valores de crecimiento mayores a los del sector oficial. En particular, los niveles más elevados de ampliación tanto de establecimientos, alumnos y docentes se realizaron durante la “Revolución Argentina”. En segundo término de importancia, en relación al crecimiento, se

ubicó la gestión de Illía y en tercero la dictadura militar de Videla. Sin embargo, si nos concentramos en medir el dinamismo que cada gestión le proporcionó a la autoridad privada en función del promedio anual de crecimiento encontramos que en primer término se ubica Illía, en segundo la “Revolución Argentina” y por último la última dictadura militar. Hasta aquí nos hemos concentrado en lo acontecido en el conjunto del sistema educativo. Veamos qué ocurrió en el nivel que fue objeto de las políticas descentralizadoras -el nivel primario- para ver si constatamos una correlación entre descentralización y expansión de la autoridad privada.

La evolución del sistema privado en el nivel primario

En el análisis de este nivel incorporamos la gestión de Frondizi puesto que las fuentes revisadas desagregan la información del período por nivel y por autoridad. En cambio, los datos del período comprendido entre 1958 y 1962 en el total del país no se discriminaban de ese modo. Por ello debimos excluir la gestión de Frondizi en los acápites anteriores. Sin embargo, reviste de gran interés el poder considerarla en la evolución del nivel primario puesto que ella se corresponde con el primer intento de descentralización educativa. Pasemos al análisis.

a) Los establecimientos

Como en todo el país, el crecimiento de establecimientos primarios fue más elevado en la dependencia privada que en la oficial. En 1958, existían 17.929 escuelas primarias de las cuales 16.621 se encontraban bajo administración pública y 1.308 bajo la privada. Hacia 1983, las cifras eran de 20.950 y 2.300 respectivamente para cada autoridad. De este modo, en dos décadas el sector privado incrementó los establecimientos en el nivel 76%, mientras el oficial lo hizo 26%. Veamos la evolución del sector privado en el tiempo.

Si en el total del país observábamos que los mayores niveles de crecimiento en términos porcentuales se registraban bajo la gestión de Onganía, en el nivel primario no ocurrió lo mismo. La mayor expansión se efectivizó en una de las dos presidencias que no promovieron políticas de descentralización, en particular, bajo Illía. Durante el *frondizismo*, el sector privado aumentó 228 unidades su planta de escuelas, al pasar de 1.308 colegios primarios a 1.536. De este modo registró un crecimiento porcentual de 17%. Con Illía, el sector privado equiparó ese crecimiento. Así, el sector pasó de 1.698 establecimientos a 1.988. Entonces, en ese trienio la dependencia privada incrementó su planta edilicia 290 unidades. Mientras el promedio anual de incorporación de nuevos establecimientos primarios bajo Frondizi fue de

4,32%, con Illía el promedio se ubicó en 5,4%. Por su parte, la descentralización educativa implementada a partir de 1968 no significó para el sector privado un impulso mayor. A lo largo de toda la “Revolución Argentina”, la autoridad privada creció por debajo de los niveles registrados durante las otras dos presidencias, en tanto sólo lo hizo a razón de un 10%. Entre 1966 y 1973 la cantidad de escuelas primarias privadas pasó de 1.988 a 2.185, esto es, 197 establecimientos más. El crecimiento anual promedio se ubicó muy por debajo de las gestiones anteriores, en tanto sólo alcanzó un 1,36%. Tal como vemos, en materia edilicia, el ongiato no pareciera haberle proporcionado mayor impulso al sector privado. Del mismo modo, la descentralización implementada en 1978 no redundó en una mayor expansión de las primarias privadas. Entre 1976 y 1983 la cantidad de establecimientos creció todavía menos que con Onganía: el incremento fue de 132 escuelas. Así, el sector privado pasó de 2.168 establecimientos a 2.300. El promedio de incorporación anual fue menor a un punto porcentual: 0,88%.

En suma, aquellos momentos en los que se implementaron políticas de descentralización educativa no parecieran haberle proporcionado mayor impulso a la autoridad privada.

b) Los alumnos

De modo similar a lo acontecido con los establecimientos, el sector privado también registró en el nivel primario una mayor incorporación de matrícula en comparación con el sector público. En 1958, estudiaban en la escuela primaria 2.859.826 alumnos, de los cuales 2.578.700 lo hacían en el ámbito oficial y 281.126 en el privado. Hacia 1983 los valores eran de 3.711.135 alumnos estatales y 799.487 alumnos privados. Así, mientras el Estado incrementó su matrícula primaria un 44%, el sector privado aumentó la suya 284%. La relación fue 6,5 a 1.

Sin embargo aquí no encontramos una gestión que haya resultado decisiva para la expansión privada. En términos generales, al comparar el crecimiento del sector bajo Frondizi, Illía, Onganía y Videla observamos que, en términos porcentuales, el crecimiento aumentó un punto promedio en forma progresiva.

En ese sentido, entre 1958 y 1962 la autoridad privada incorporó bajo su égida 69.140 nuevos alumnos al pasar de 281.126 a 350.266. Así, la matrícula se incrementó 24,6%. Durante la presidencia de Illía, el sector incorporó 93.703 alumnos primarios. De esta forma, la gestión privada pasó de educar a 371.067 alumnos a hacerlo sobre 464.770 alumnos. Así, el aumento alcanzó 25,25%.

El segundo intento de descentralización ejecutado por Onganía no parece haber alterado en forma abrupta el ritmo de crecimiento de los alumnos de la dependencia privada. Al instaurarse en el poder la “Revolución Argentina”, el sector privado atendía 464.770 alumnos, al asumir el peronismo, en 1973, lo hacía sobre 587.668. El crecimiento de la autoridad privada fue de 26,44%. En este punto, la descentralización sólo empujó un punto porcentual más al sector privado. Y si lo comparamos con los niveles registrados bajo Illía, vemos que el aumento fue similar. En ese sentido, las políticas descentralizadoras no parecen haber sido determinantes de la expansión. Tampoco las de 1978 alteraron la evolución en forma dramática. En el tiempo que la dictadura militar se mantuvo en el poder, a partir de 1976, el sector privado incrementó su matrícula 27% hasta 1983. En ese lapso pasó de 629.190 alumnos a 799.487.

Si medimos el dinamismo en términos del crecimiento anual de la matrícula en cada gestión, una vez más, encontramos que la presidencia de Illía impulsó más a la gestión privada que los regímenes castrenses. Durante el gobierno radical, la incorporación anual de alumnos se ubicó en 7,8%. Detrás de Illía, se situó Frondizi con un crecimiento anual de 5,71%. Por su parte, la “Revolución Argentina” se ubicó en 3,42% y la dictadura encabezada por Videla en 3,49%.

Desde nuestra perspectiva, la evolución del sector muestra una tendencia a la incorporación constante de matrícula por parte del sector privado que no se vio alterada ni determinada por las políticas de descentralización implementadas por los gobiernos de turno. Veamos, ahora, qué sucedió con los docentes.

c) Los docentes

En materia de incorporación de docentes, el sector privado también llevó la delantera. En 1958 se desempeñaban en el nivel primario 126.821 docentes. De ellos, 116.669 lo hacían en la esfera pública y 10.152 en la privada. Hacia 1983, el Estado contrataba a 196.448 docentes, mientras el sector privado lo hacía sobre 36.978. De esta forma, en dos décadas, la dependencia oficial incrementó su planta docente 68%, por su parte el sector privado lo hizo un 364%. La forma que adoptó ese crecimiento también tuvo una dinámica propia.

En términos porcentuales, el sector privado registró el mayor crecimiento de docentes bajo Frondizi. Entre 1958 y 1962 el número de educadores bajo dependencia privada pasó de 10.152 a 15.644. En total se trató de un crecimiento de un 54%. Se puede establecer, a modo de hipótesis, que más que la descentralización el impacto estuvo marcado por la sanción del Estatuto del Docente Privado bajo el cual se regulo las condiciones laborales docentes.

Durante la gestión de Illía, la incorporación de docentes al sector privado no se detuvo. Aunque, en términos comparativos, se aminoró. Entre 1963 y 1966 se sumaron al nivel primario privado 4.926 nuevos docentes. Así, el sector pasó de 17.066 docentes a emplear un total de 21.932. Bajo Onganía, el ritmo de crecimiento se aceleró, en tanto se produjo un incremento de un 37% de la planta docente entre 1966 y 1973. Si en 1966 se encontraban desempeñando funciones en el ámbito privado 21.932 docentes, hacia 1973 se hallaban 30.088.

Por su parte, durante la dictadura militar del '76 se registraron los niveles más bajos de incorporación de docentes en el nivel primario. La expansión total de la planta docente fue la mitad a la registrado bajo Onganía. Entre 1976 y 1983 alcanzó un 18% al pasar de 31.249 docentes privados en el primer año a 36.978 en el segundo.

Al observar los promedios anuales de incorporación de docentes se destacó, en primer lugar, la gestión de Frondizi con un 11,49%. Detrás suyo se colocó la gestión de Illía con una agregación anual promedio de 8,87%. En tercer lugar, se ubicó la “Revolución Argentina” con un dinamismo anual de 4,67%. Y, finalmente, en cuarto lugar, la última dictadura militar con una incorporación anual de docentes de 2,59%.

En conclusión, si observamos la evolución en términos porcentuales encontramos que la tendencia del sector privado no fue a una mayor incorporación de docentes en el tiempo sino más bien lo contrario. En ese sentido, a modo de hipótesis -cuya demostración no realizaremos en esta ponencia- se puede pensar que más que las políticas de descentralización fue la legislación por parte de Frondizi en materia docente la que le proporcionó un impulso a la incorporación de docentes por parte del sector privado.

¿Una privatización educativa?

En los dos casos expuestos⁴, el sector privado llevó la delantera en materia de crecimiento de establecimientos, alumnos y docentes. Sin embargo, debemos discutir si, tal como sostiene la mayor parte de la historiografía, el sistema educativo fue privatizado. Resulta necesario, entonces, ponderar ese crecimiento en el conjunto. En este sentido, debemos analizar si el sector privado ganó posiciones de modo tal de ubicarse o bien ocupando un lugar predominante en el sistema o bien disputando seriamente la hegemonía

⁴Esta ponencia aborda sólo una parte de la tesis de licenciatura y doctorado elaborada por la autora. En esos trabajos mayores se analiza la evolución de cada uno de los niveles que compone el sistema educativo tanto en el total del país como en las principales jurisdicciones como son Capital Federal, Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe para el período comprendido entre 1958 y 2001.

estatal. Para ello, observaremos cuál era su grado de participación o control del sistema a lo largo del período y cómo aquella evolucionó en el tiempo.

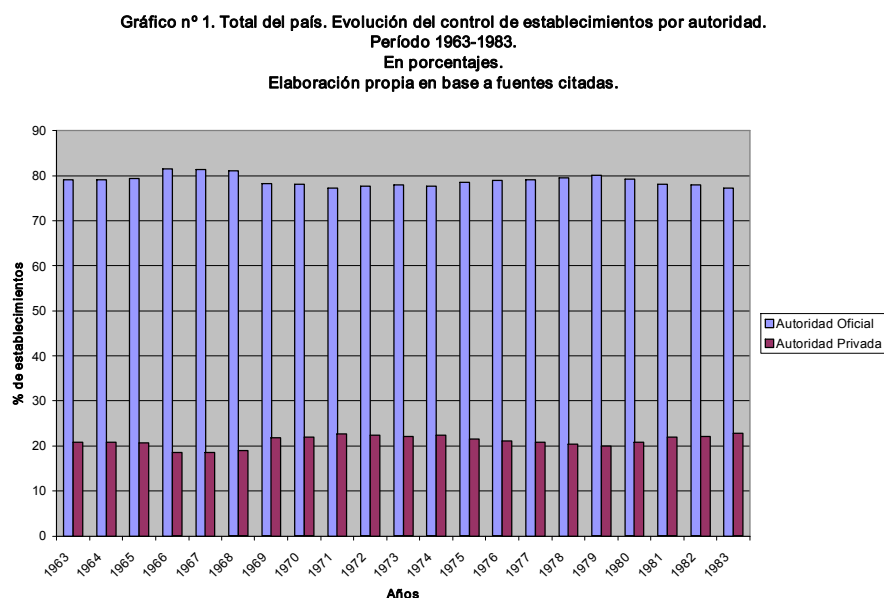
Hacia 1963 el grado de control del sistema por parte del sector privado alcanzaba sólo un quinto del total. La cantidad de establecimientos educativos privados representaba un 21% sobre el conjunto. En cambio, el sector público controlaba el 79% del total. A lo largo de los veinte años estudiados, el sector privado registraba un crecimiento mayor al oficial: mientras éste aumentó sus establecimientos un 49% el sector privado lo hizo un 62%. Sin embargo, esos valores no se tradujeron en un cambio drástico en los niveles de control sobre el conjunto de los establecimientos por parte del sector privado. De hecho, hacia 1983 la esfera privada pasó a controlar un 23% de los establecimientos educativos mientras el circuito oficial mantuvo un control sobre el 77% restante. Si bien en el caso de Onganía, el mayor momento de crecimiento coincidió con el registro más elevado en el grado de control del sistema por parte del sector privado esa coincidencia no se tradujo en todas las gestiones. De hecho, durante la dictadura del '76 el crecimiento fue el más bajo sin embargo el grado de control aumentó dos puntos, en tanto pasó de 21% a 23%. De igual modo, entre 1963 y 1965 se mantuvo en 21 puntos para caer a 19% hacia 1966. Esto indicaría que en ese último año, la

expansión del sector oficial fue mayor.

Si bien todo el período está marcado por pequeñas fluctuaciones entre años ninguna de ellas logra alterar la tendencia general. Dentro de ella, el sector privado pese a su crecimiento no logró un lugar

preponderante en el sistema ni disputó seriamente el lugar oficial, tal como muestra el gráfico de barras nº 1.

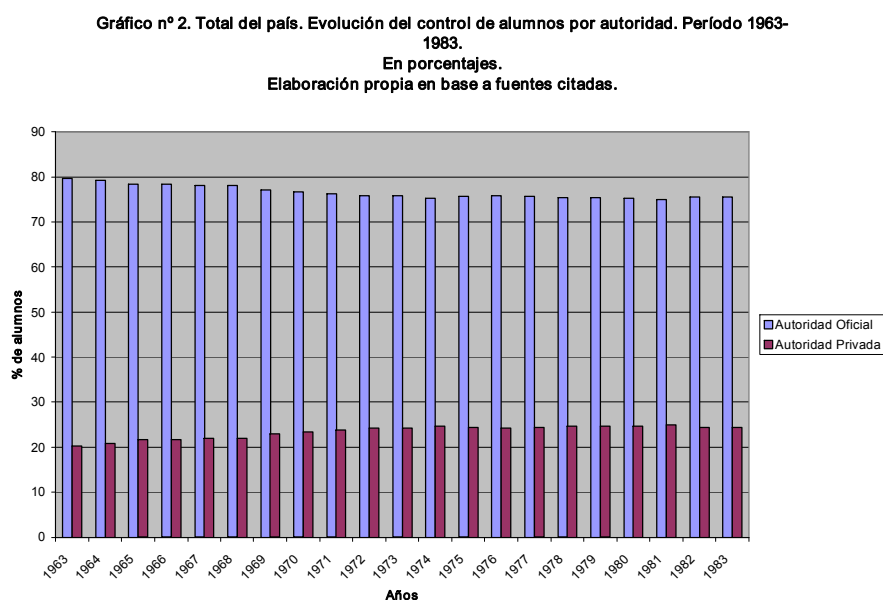
En relación a los alumnos, sucedió algo similar. Hacia 1963 la matrícula de alumnos del sector privado representaba el 20% de la totalidad de estudiantes del sistema, mientras el sector oficial controlaba el 80% restante. A diferencia de lo ocurrido en los establecimientos,



la distancia en el crecimiento de la matrícula entre la autoridad privada y la oficial era significativa: éste había duplicado su matrícula mientras el sector oficial registraba un modesto 35%. Sin embargo, aquí tampoco esa diferencia alteró en forma significativa el grado de control de cada una de las autoridades. Con esos niveles de crecimiento, la esfera privada sólo alteró en cuatro puntos su participación colocándose ahora en 24%. Por su parte,

el estado pasó a controlar el 76% de la matrícula estudiantil.

De la misma forma que lo ocurrido en los establecimientos, no se observa una correlación entre los momentos de mayor crecimiento descrito anteriormente y el

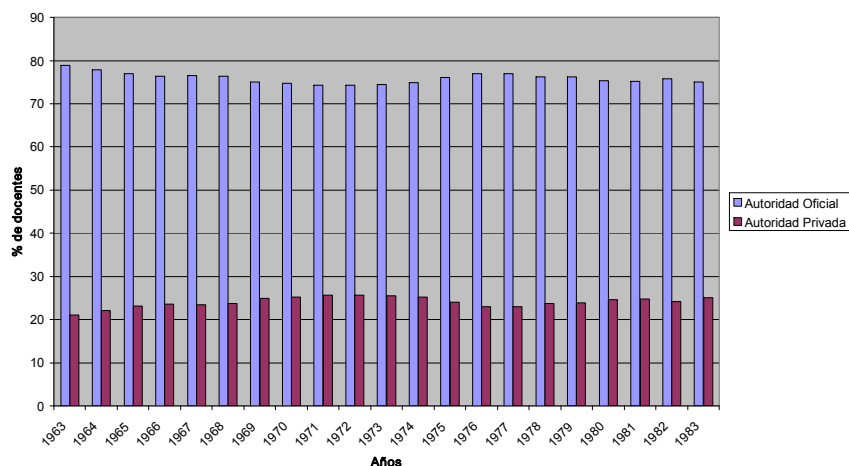


grado de control de la autoridad privada. La evolución durante el peronismo resulta un ejemplo de ello. De hecho, bajo esa gestión y la dictadura del '76 se observaron los menores niveles de crecimiento pero ambas coinciden con los mayores índices de control del sector privado. En este sentido, no hay una gestión que aparezca como decisiva sino más bien una evolución progresiva en el tiempo. Aquí tampoco la expansión privada disputó el predominio oficial.

Por último, debemos considerar la evolución de docentes. Hacia 1963 la autoridad privada controlaba el 21% de los docentes que se desempeñaban en el sistema educativo, mientras el Estado lo hacía sobre un 79%. Como vimos, en veinte años, el sector privado aumentó su planta docente un 215%, mientras que los docentes estatales crecieron un 73%. Pero aquí tampoco se verifica que ese crecimiento haya implicado un proceso de privatización de la planta docente. Hacia 1983, el sector privado controlaba un cuarto de los docentes totales mientras las tres cuartas partes restantes se desempeñaban en el sector oficial. El mayor grado de participación de la esfera privada se dio durante la gestión de Onganía. De hecho, en esa etapa alcanzó un control sobre el 26% de los docentes del país, un punto por encima de los valores de 1983.

Gráfico n° 3. Total del país. Evolución del control de docentes por autoridad. Período 1963-1983.

En porcentajes.
Elaboración propia en base a fuentes citadas.



Tal como se observa en el gráfico n° 3, bajo el onganato se registraron los valores más elevados. Pero, durante el peronismo la autoridad privada perdió tres de esos puntos ganados en la fase previa de los cuales dos se

recuperaron entre 1976 y 1983 para cerrar la serie con 25% del total.

En conclusión, en relación a todo el país el crecimiento del sector privado entre 1963 y 1983 no modificó en forma considerable el grado de importancia de ese tipo de gestión. En relación al Estado, el sector privado siguió ocupando un rol menor en tanto su impacto en el conjunto del sistema se mantuvo menor a un 25%. En este sentido, a nuestro entender, no se estaría constando la existencia de un proceso de privatización. Por lo menos, ello no se evidencia ni en el lugar que la autoridad privada ocupó hacia 1983 ni en el grado en el que se modificó su control en el transcurso del tiempo.

Pasemos ahora a considerar la trayectoria en el nivel primario. Hacia 1958 el sector privado controlaba el 7% de los establecimientos del país, mientras el 93% se encontraban en manos del Estado. Como vimos, entre 1958 y 1983 el sector privado incrementó su planta edilicia un 76% mientras la autoridad oficial lo hizo un 26%. De esta forma, en términos porcentuales, el crecimiento privado casi triplicó al oficial. Ello le permitió al sector privado alcanzar un grado de control sobre un décimo del total de escuelas primarias del país. El 90% restante siguió estando en manos estatales. Tampoco aquí aparece un período concreto que resulte decisivo para la expansión de la gestión privada.

En relación a los alumnos, hacia 1958 el sector privado controlaba un 10% de la matrícula primaria total. Cómo vimos hacia 1983 la matrícula privada se había multiplicado 2.8 veces. Sin embargo, la ganancia de posiciones frente a la autoridad oficial, al igual que como veíamos en los casos anteriores, corrió en forma rezagada: la participación se movió de un 10% a un 18%. Si bien el crecimiento es mayor al registrado en los establecimientos no implicó que el sector asumiera un lugar principal. Por el contrario, sus valores siguieron siendo inferiores a un 20%. Aquí tampoco aparece una gestión presidencial que resultara

decisiva para ése crecimiento. Por el contrario, la expansión resultó gradual a lo largo del tiempo.

El caso de los docentes resultó similar al de los alumnos. En docentes el control se movió en forma retardada al crecimiento porcentual total. Así vemos que si entre 1958 y 1983 el incremento de la planta docente fue de 364% en la esfera privada su participación se duplicó: si en el primer año los docentes privados representaban el 8% del conjunto, hacia 1983 eran un 16%. Sin embargo, siguieron siendo minoría, en tanto los docentes empleados por el Estado representaban un 84%. Y al igual que en la trayectoria de alumnos, no se registró una gestión decisiva para ese incremento, sino más bien un aumento gradual y sostenido. El caso paradigmático fue el de Frondizi. Como vimos, bajo su gestión con un 54% se registró la mayor expansión porcentual de los docentes privados. Sin embargo, la participación del sector privado sólo lo hizo dos puntos: pasó de un 8% a un 10%. Los gráficos de barras son ilustrativos al respecto:

Gráfico n° 4. Nivel primario. Evolución del control de establecimientos por autoridad. Período 1958-1983. En porcentajes. Elaboración propia en base a fuentes citadas

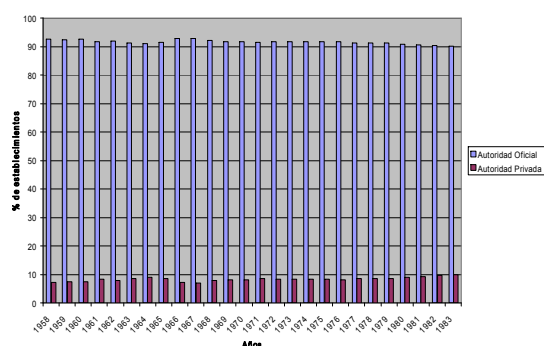


Gráfico n° 5. Nivel primario. Evolución del control de alumnos por autoridad. Período 1958-1983. En porcentajes. Elaboración propia en base a fuentes citadas

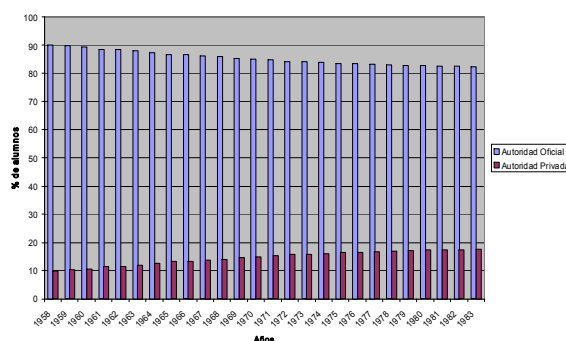
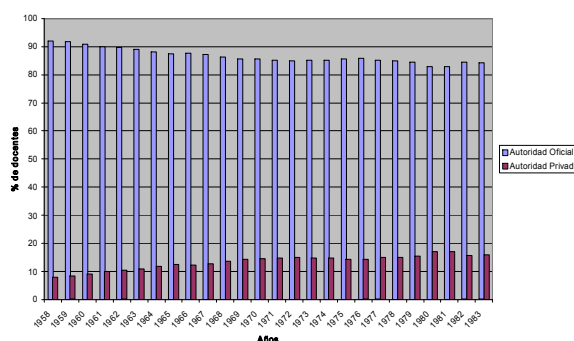


Gráfico n° 6. Nivel primario. Evolución del control de docentes por autoridad. Período 1958-1983. En porcentajes. Elaboración propia en base a fuentes citadas



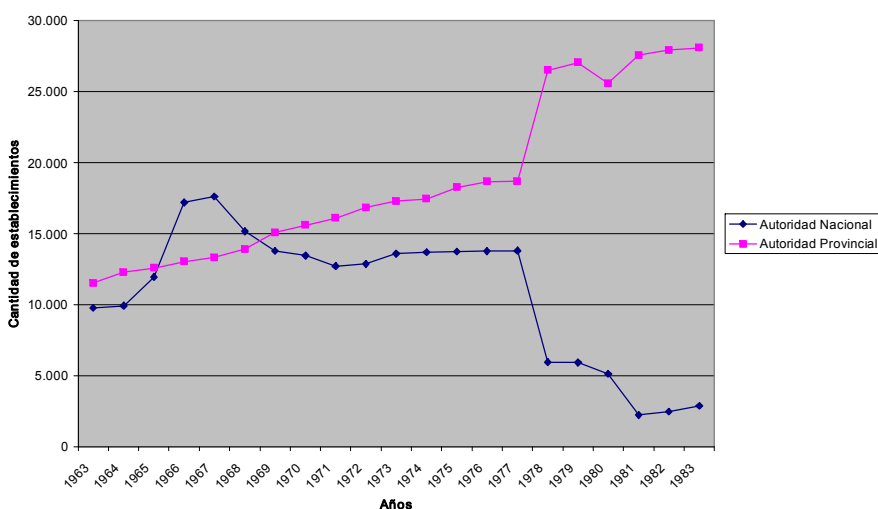
Creemos que los datos para el período no habilitan a sostener la existencia de un proceso de privatización educativa. El crecimiento de la educación privada no lo quitó de un lugar marginal en el conjunto del sistema educativo.

Resta considerar, ahora en forma breve qué fue lo que ocurrió en estos casos en los momentos de descentralización educativa.

El impacto de la descentralización en el interior del Estado: la provincialización educativa

En los acápites anteriores analizamos la evolución del sistema privado y detectamos que su crecimiento no significó la apertura de un proceso de desestatización o privatización educativa. El sistema educativo oficial en veinte años sólo perdió cuatro puntos. También

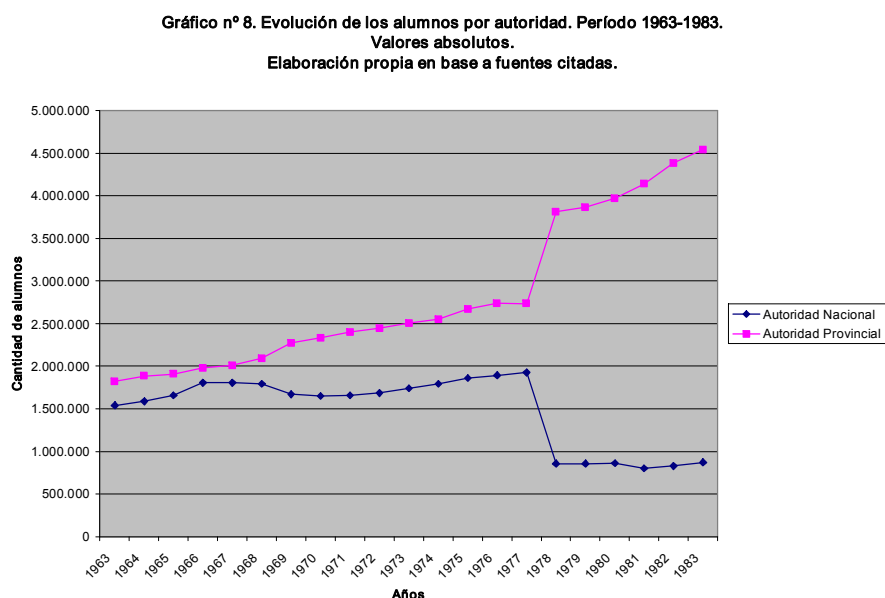
Gráfico n° 7 Evolución de establecimientos por autoridad. Valores absolutos.
Período 1963-1983.
Elaboración propia en base a fuentes citadas



vimos que los procesos de descentralización no aceleraron en forma brusca el crecimiento del sector privado. Resta analizar qué sucedió en esos momentos específicos en el interior del Estado.

El gráfico n° 7 muestra la trayectoria seguida por los establecimientos de todo el país a cargo de la Nación y de las Provincias. Como vemos se destacan dos momentos: los años 1968 y 1978. Precisamente se trata de los años en los que se implementaron políticas de descentralización educativa. En ellos se produjo una inversión en las curvas de Nación y Provincias. Ese fenómeno, desde nuestra perspectiva, estaría reflejando el traspaso de establecimientos de la primera autoridad hacia la segunda. En 1967, la Nación contaba con 17.625 establecimientos, mientras que la autoridad provincial tenía a su cargo 13.316. Al año siguiente, la Nación registraba 15.161 establecimientos y en 1969 13.768. En dos años, la autoridad nacional redujo sus establecimientos educativos 3.857 unidades. En ese mismo período, las provincias pasaron de 13.316 establecimientos a contar

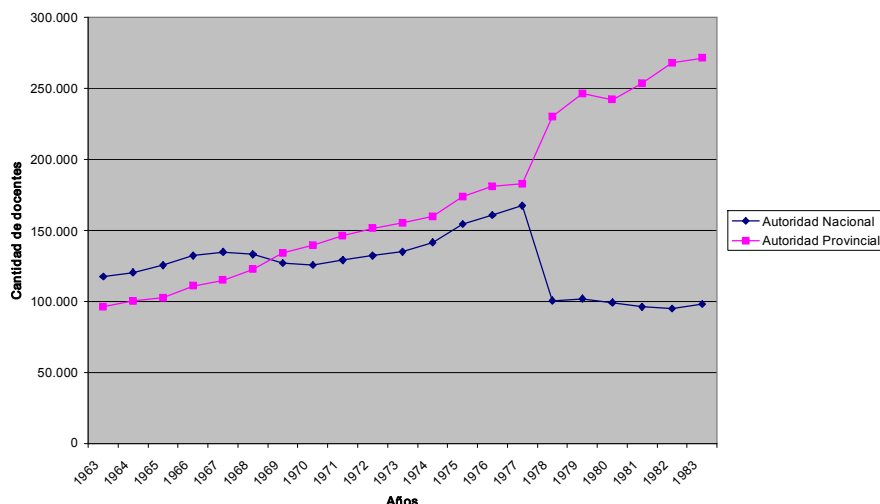
con 15.079, el aumento para las provincias fue de 1763 unidades. Mayor impacto tuvo la



descentralización de 1978: entre 1977 y 1978 la Nación redujo su planta edilicia en 7.844 unidades al pasar de 13.79 establecimientos a 5.949. En cambio, en el mismo período las provincias sumaron 7.828 nuevos

establecimientos cuando pasaron de administrar 18.686 a hacerlo sobre 26.514. En relación a los alumnos sucedió algo similar. También entre 1967 y 1968 se produjo una contracción en la matrícula nacional y, en forma correlativa un ascenso de la provincial. Mientras la Nación pasó, en un año, de 1.804.888 alumnos a 1.792.021; las provincias movieron su matrícula de 2.009.930 alumnos a 2.091.313. Tal como muestra el gráfico n° 8, la contracción de matrícula de la autoridad nacional se extendió hasta 1970. Recién a partir de 1971 y hasta 1977 la Nación retomó un ciclo de incorporación de nuevos alumnos. Ese ciclo se interrumpió hacia 1978 momento en el cual se inició el segundo momento de descentralización educativa. Tal como podemos observar en el gráfico n° 8, entre 1977 y 1978, la autoridad nacional pasó de contar con una matrícula de 1.927.505 alumnos a otra con 857.694, es decir, menos de la mitad. Por su parte, las provincias incorporaron a su matrícula 1.073.783 nuevos alumnos y su matrícula pasó de 2.734.471 a 3.811.254 alumnos. Como vemos, en la evolución de los alumnos, los momentos de descentralización educativa aparecen como instancias en las que se produjo una redistribución de la matrícula desde la Nación hacia las provincias.

Gráfico n° 9. Evolución de los docentes por autoridad. Período 1963-1983.
Valores absolutos.
Elaboración propia en base a fuentes citadas.



La trayectoria de los docentes no se aparta de los cánones seguidos por las otras dos variables analizadas anteriormente. Aquí también se observa un traspaso de docentes de la Nación a las provincias a partir de

1968. La contracción se extendió desde ése año hasta 1970. En esos años, la Nación pasó de emplear a 134.821 docentes a hacerlo sobre 125.638. En el mismo período las provincias pasaron de contar con una planta de 115.050 docentes a otra con 139.627. También en materia docente fue mayor el impacto provocado por la descentralización de 1978. Si en 1977 la Nación registraba a 167.321 docentes, un año después contaba con 100.509. Por su parte, las provincias, en ese lapso, pasaron de emplear 182.824 docentes a hacerlo sobre 230.203.

A modo de conclusión, cabe destacar un par de aspectos. En primer lugar, hemos analizado el impacto de dos momentos de descentralización educativa en el conjunto del sistema educativo. Es decir, hemos medido el impacto de una política que afectó al nivel primario sobre la totalidad del conjunto educativo que no es más que la sumatoria de todos los niveles educativos: pre-primario, primario, medio, superior no universitario, superior universitario, parasistemática y otras categorías agrupadas en las fuentes bajo el rótulo de “varias”. El análisis de la evolución en el nivel primario resultó más contundente aún. Aquí no lo hemos realizado sólo por cuestiones de espacio. Que los momentos de descentralización impacten sobre el conjunto refleja la importancia cuantitativa del nivel primario sobre el sistema educativo. En segundo término, la descentralización aparece en 1968 y en 1978 como una forma de traspaso de establecimientos, alumnos y docentes de la Nación a las Provincias. En este sentido, no se observó una retracción del Estado sino más bien un cambio de jerarquía en el interior del mismo.

A modo de conclusión

En esta ponencia hemos reconstruido la evolución del sistema privado entre 1963 y 1983 para el conjunto del sistema educativo y entre 1958 y 1963 para el nivel primario. Si bien el sistema privado registró mayores niveles de expansión que el sistema estatal ello no redundó en un cambio en la composición del control del sistema entre la autoridad oficial y la privada. En el conjunto del país, la esfera privada aumentó cuatro puntos su grado de control sobre alumnos y docentes y dos puntos en materia edilicia. Sin embargo, su cobertura sobre el sistema no alcanzó el 25%. De este modo, el sector oficial retuvo el control mayoritario sobre la educación. En relación al nivel primario, si bien ganó mayor cantidad de puntos en el control o participación sobre el nivel, su posición siguió siendo subordinada. Hacia 1983, el sector privado contaba con el 10% del total de los establecimientos, el 18% de la matrícula y empleaba al 16% de los docentes.

En segundo término, las políticas de descentralización no parecen haber sido determinantes de ese crecimiento. Si bien resulta cierto que, en la mayoría de los casos analizados aquí, durante la gestión de Onganía el sector privado alcanzó los valores más elevados de crecimiento éstos no se alejan de los registrados en gestiones, como la de Illía, donde no se implementaron políticas descentralizadoras. En este sentido, la dictadura del '76 aparece como ejemplo paradigmático. Tal como vimos, en términos porcentuales implicó para el sistema privado valores de crecimiento bajo, sin embargo, en lo que refiere al proceso al interior del sector oficial aparece como el momento de mayor redistribución al interior del estado. Asimismo, tal como vimos, al medir el dinamismo que cada gestión le proporcionó al sector privado en función del crecimiento anual hallamos que Illía promovió más a la gestión privada que sus pares castrenses.

En tercer lugar, lo que se constata en los momentos de descentralización es un traspaso de establecimientos, alumnos y docentes de la órbita del Estado administrada por la Nación hacia la esfera de las provincias. En este sentido, creemos que no puede sostenerse tal como hace la mayor parte de la historiografía el cierre de una etapa principalista del Estado y el inicio de políticas de subsidiariedad o formas de desaparición del Estado. El cambio de jerarquía en el interior del Estado no implica su desaparición. El Estado, en esencia, tiene las mismas atribuciones en la Nación que en las Provincias. Aún queda pendiente indagar sobre el significado de ese cambio. Nuestra hipótesis tentativa es que ello es expresión de una estrategia de clase mediante la cual se adapta el sistema educativo a las necesidades del ciclo de acumulación de capital produciendo una degradación educativa. La ratificación o rectificación de la hipótesis excede el marco de esta ponencia y está siendo desarrollada en el marco de una investigación de tesis mayor.

Apéndice

CUADRO Nº 1 – <i>establecimientos, alumnos y docentes</i> 1963- Período: 1983 TOTAL DEL PAÍS - No incluye superior universitario <i>Elaboración propia en base a fuentes citadas.</i>															
	Establecimientos					Alumnos					Docentes				
Años	Total país	Autoridad				Total país	Autoridad				Total país	Autoridad			
		Nacional	Provincial	Oficial	Privada		Nacional	Provincial	Oficial	Privada		Nacional	Provincial	Oficial	Privada
1963	26.909	9.765	11.529	21.294	5.615	4.223.336	1.540.484	1.824.306	3.364.790	858.546	271.193	117.578	96.324	213.902	57.291
1964	28.028	9.911	12.270	22.181	5.847	4.388.043	1.588.712	1.886.028	3.474.740	913.303	283.592	120.355	100.329	220.684	62.908
1965	30.907	11.940	12.579	24.519	6.388	4.550.798	1.657.333	1.909.728	3.567.061	983.737	296.533	125.476	102.586	228.062	68.471
1966	37.090	17.194	13.033	30.227	6.863	4.832.018	1.804.538	1.978.341	3.782.879	1.049.139	318.185	132.157	110.995	243.152	75.033
1967	38.009	17.625	13.316	30.941	7.068	4.888.050	1.804.888	2.009.930	3.814.818	1.072.962	326.656	134.821	115.050	249.871	76.785
1968	35.864	15.161	13.899	29.060	6.804	4.977.538	1.792.021	2.091.313	3.883.334	1.094.204	335.317	133.110	122.684	255.794	79.523
1969	36.900	13.768	15.079	28.847	8.053	5.114.130	1.669.510	2.273.593	3.943.103	1.171.027	348.014	127.115	134.237	261.352	86.662
1970	37.197	13.441	15.598	29.039	8.158	5.199.736	1.649.507	2.333.861	3.983.368	1.216.368	354.603	125.638	139.627	265.265	89.338
1971	37.289	12.714	16.100	28.814	8.475	5.329.020	1.657.704	2.402.331	4.060.035	1.268.895	370.704	129.104	146.221	275.325	95.379
1972	38.291	12.870	16.841	29.711	8.580	5.447.511	1.684.721	2.444.203	4.128.924	1.318.587	381.953	132.309	151.437	283.746	98.207
1973	39.617	13.578	17.290	30.868	8.749	5.602.502	1.739.684	2.505.669	4.245.353	1.357.149	389.845	134.945	155.194	290.139	99.706
1974	40.124	13.680	17.452	31.132	8.992	5.767.594	1.792.008	2.549.355	4.341.363	1.426.231	403.099	141.585	160.001	301.586	101.513
1975	40783	13737	18263	32.000	8783	5996670	1859757	2675012	4.534.769	1461902	430556	154453	173881	328.334	102223
1976	41116	13765	18673	32.437	8679	6112351	1893631	2738984	4.632.614	1479737	444404	160887	180939	341.826	102577
1977	41.053	13.793	18.686	32.479	8.574	6.159.548	1.927.505	2.734.471	4.661.976	1.497.572	453.077	167.321	182.824	350.145	102.932
1978	40.810	5.949	26.514	32.463	8.347	6.197.675	857.694	3.811.254	4.668.948	1.528.727	433.712	100.509	230.203	330.712	103.000
1979	41.201	5.920	27.054	32.974	8.227	6.262.567	854.629	3.866.830	4.721.459	1.541.108	457.167	101.902	246.245	348.147	109.020
1980	38.821	5.121	25.607	30.728	8.093	6.419.405	861.069	3.970.811	4.831.880	1.587.525	452.620	99.077	242.093	341.170	111.450
1981	38.136	2.213	27.557	29.770	8.366	6.588.568	801.499	4.140.166	4.941.665	1.646.903	465.610	96.209	253.814	350.023	115.587
1982	39.057	2.468	27.949	30.417	8.640	6.903.751	829.145	4.387.173	5.216.318	1.687.433	478.802	95.059	267.964	363.023	115.779
1983	40.097	2.860	28.096	30.956	9.132	7.163.967	870.645	4.542.302	5.412.947	1.751.020	492.999	98.139	271.455	369.594	123.405

CUADRO Nº 2 –

Período: 1963-

Establecimientos, alumnos y docentes															1983	
NIVEL PRIMARIO - ARGENTINA																
Elaboración propia en base a fuentes citadas.																
	Establecimientos					Alumnos					Docentes					
Años	Total país	Autoridad				Total país	Autoridad				Total país	Autoridad				
		Nacional	Provincial	Oficial	Privada		Nacional	Provincial	Oficial	Privada		Nacional	Provincial	Oficial	Privada	
1958	17.929	7.726	8.895	16.621	1.308	2.859.826	1.122.403	1.456.297	2.578.700	281.126	126.821	55.042	61.627	116.669	10.152	
1959	18.185	7.755	9.051	16.806	1.379	2.907.516	1.119.525	1.490.121	2.609.646	297.870	130.153	55.215	64.136	119.351	10.802	
1960	18.155	7.687	9.109	16.796	1.359	2.947.666	1.119.764	1.514.658	2.634.422	313.244	135.710	54.360	68.873	123.233	12.477	
1961	18.865	7.771	9.530	17.301	1.564	3.010.715	1.113.106	1.549.766	2.662.872	347.843	144.096	55.555	74.084	129.639	14.457	
1962	19.139	7.627	9.976	17.603	1.536	3.036.811	1.076.680	1.609.865	2.686.545	350.266	151.489	55.401	80.444	135.845	15.644	
1963	19.392	7.674	10.020	17.694	1.698	3.097.240	1.074.885	1.651.288	2.726.173	371.067	154.312	56.598	80.708	137.306	17.006	
1964	19.982	7.713	10.456	18.169	1.813	3.188.491	1.091.241	1.693.446	2.784.687	403.804	160.357	57.946	83.386	141.332	19.025	
1965	22.116	9.657	10.549	20.206	1.910	3.279.290	1.150.015	1.695.309	2.845.324	433.966	164.418	61.237	82.591	143.828	20.590	
1966	27.658	14.864	10.806	25.670	1.988	3.472.788	1.267.819	1.740.199	3.008.018	464.770	177.256	66.694	88.630	155.324	21.932	
1967	28.204	15.234	10.956	26.190	2.014	3.504.343	1.262.334	1.756.942	3.019.276	485.067	181.539	67.688	90.697	158.385	23.154	
1968	26.067	12.697	11.318	24.015	2.052	3.546.177	1.238.070	1.809.747	3.047.817	498.360	184.561	64.713	94.708	159.421	25.140	
1969	25.709	11.420	12.178	23.598	2.111	3.605.544	1.124.623	1.952.387	3.077.010	528.534	188.993	58.862	103.064	161.926	27.067	
1970	25.793	11.084	12.589	23.673	2.120	3.632.050	1.092.767	1.998.970	3.091.737	540.313	193.213	58.124	107.117	165.241	27.972	
1971	25.311	10.249	12.903	23.152	2.159	3.671.451	1.076.385	2.034.836	3.111.221	560.230	198.610	58.212	110.926	169.138	29.472	
1972	25.811	10.290	13.406	23.696	2.185	3.699.007	1.068.222	2.046.465	3.114.687	584.320	202.596	58.770	113.207	171.977	30.619	
1973	26.257	10.691	13.381	24.072	2.185	3.728.332	1.092.853	2.042.811	3.135.664	587.668	202.983	60.200	112.695	172.895	30.088	
1974	26.319	10.508	13.603	24.111	2.208	3.778.434	1.085.570	2.088.085	3.173.655	604.779	204.396	59.931	114.253	174.184	30.212	
1975	26.375	10.170	14.015	24.185	2.190	3.805.454	1.069.682	2.110.582	3.180.264	625.190	216.149	65.596	119.349	184.945	31.204	
1976	26.304	9.928	14.208	24.136	2.168	3.832.360	1.064.474	2.138.751	3.203.225	629.190	219.875	66.525	122.101	188.626	31.249	
1977	25.015	9.035	13.816	22.851	2.164	3.818.250	1.039.850	2.142.790	3.182.640	635.610	217.865	67.129	118.183	185.312	32.553	
1978	24.495	2.503	19.865	22.368	2.127	3.937.135	149.900	3.117.462	3.267.362	669.723	207.878	10.233	166.468	176.701	31.177	
1979	24.843	2.383	20.305	22.688	2.155	4.003.670	149.224	3.169.243	3.318.467	685.203	224.673	10.050	179.843	189.893	34.780	
1980	22.949	1.887	18.970	20.857	2.092	4.110.821	138.250	3.261.477	3.399.727	711.004	216.627	9.577	170.212	179.789	36.838	
1981	22.907	408	20.354	20.762	2.145	4.217.992	111.159	3.370.028	3.481.187	736.805	218.294	6.675	174.202	180.877	37.417	
1982	23.034	396	20.405	20.801	2.233	4.382.351	100.727	3.521.496	3.622.223	760.078	225.212	6.565	183.438	190.003	35.209	
1983	23.250	398	20.552	20.950	2.300	4.511.122	102.901	3.608.734	3.711.635	799.487	233.426	6.984	189.464	196.448	36.972	

Fuentes utilizadas:

Años 1963-1972: Argentina. La educación en cifras. 1963-1972, Tomos I y II

Año 1973. Ministerio de Cultura y Educación-Departamento de estadística: *Estadísticas de la educación. Establecimientos, alumnos y docentes por dependencia, repartición y jurisdicción. 1964-1973*, Buenos Aires, noviembre de 1974.¹

Serie 1974-1977: Ministerio de Cultura y Educación – Departamento de estadística: *Estadísticas de la educación. Síntesis. 1973-1977*, Bs. As., marzo de 1975.

Año 1978: Ministerio de Cultura y Educación – Departamento de estadística: *Estadísticas de la educación. Establecimientos, alumnos, docentes. Cifras provisionarias. 1978*, Bs. As., noviembre de 1978.

Año 1979: Ministerio de Cultura y Educación – Departamento de estadística: *Estadísticas de la educación. Establecimientos, alumnos, docentes. Cifras estimadas. 1979*, Bs. As., 1979.

Año 1980: Ministerio de Cultura y Educación – Departamento de estadística: *Estadísticas de la educación. Establecimientos, alumnos, docentes. Cifras provisorias. 1980*, Bs. As., julio de 1980.

Año 1981: Ministerio de Cultura y Educación – Departamento de estadística: *Estadísticas de la educación. Establecimientos, alumnos, docentes. Cifras estimadas. 1981*, Bs. As., septiembre de 1981.

Año 1982: Ministerio de Cultura y Educación – Departamento de estadística: *Estadísticas de la educación. Establecimientos, alumnos, docentes. Cifras estimadas. 1982*, Bs. As., octubre de 1982. Año 1983: Ministerio de Cultura y Educación – Departamento de estadística: *Estadísticas de la educación. Establecimientos, alumnos, docentes. Cifras provisionales. 1983*, Bs. As., septiembre de 1983.

Bibliografía citada:

De Luca, Romina: *Brutos y baratos. Descentralización y privatización en la educación argentina, 1955-2001*, Ediciones ryr, Buenos Aires, 2008.