

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Maestría en Políticas Educativas

**Una economía política y cultural de las
subvenciones estatales a la educación privada en
Argentina en el período 1946 - 2006**

Autor: Mauro Lauría Masaro

Director: Mauro C. Moschetti

Julio de 2018

AGRADECIMIENTOS

A Mauro Moschetti, mi director de tesis, que generosamente me orientó en el proceso de investigación y escritura de este trabajo, me ofreció una mirada profunda y rigurosa de los problemas que abordamos y, sobre todo, me brindó la posibilidad de aprender en cada intercambio que mantuvimos.

A Mariano Narodowski y a Jorge Gorostiaga por haberme ayudado a dar forma a las reflexiones que, más tarde, dieron lugar al problema que constituyó la base de esta tesis.

A Julieta Di Corleto por el tiempo, las lecturas, los debates y los consejos.

A Nuria, por el acompañamiento y la paciencia, la mirada cariñosa y la opinión inteligente. Por la incondicionalidad.

RESUMEN

En Argentina, la política por la que se asignan fondos públicos para cubrir un porcentaje del gasto de las escuelas privadas en salarios docentes tiene orígenes difusos y una trayectoria incremental no lineal condicionada por los vaivenes en la correlación de fuerzas de los agentes que intervinieron en su instauración e institucionalización. El objetivo de esta investigación es analizar su desarrollo, adopción y actualización desde la perspectiva de su economía política y cultural en el período comprendido entre los años 1946 y 2006. Este enfoque permite explicar la adopción de políticas públicas como un proceso que evoluciona a partir de tres mecanismos: la variación, la selección y la retención. Además, permite identificar la sucesión de contingencias, eventos y acciones implicadas en la adopción de nuevos modelos políticos y los factores que promueven e inhiben esos cambios. En términos metodológicos, este estudio comprende la aplicación de dos métodos. Por un lado, se desarrolló una *scoping review* a partir de la cual se relevaron 95 artículos académicos con el fin de examinar la evolución del contexto político, económico y cultural del período. Por otro, se efectuó un análisis documental de la normativa que modeló la política de subvenciones a la educación privada y de los debates parlamentarios que tuvieron lugar cuando las reformas se dispusieron por vía legislativa. Se distinguen tres periodos: 1946-1955, 1955-1983 y 1983-2006. El primero de ellos puede considerarse una instancia fundacional en la configuración del sistema educativo argentino y presenta instancias de retención de gran relevancia consistentes en la sanción de marcos normativos inéditos. En el segundo, se plantearon y dirimieron distintos interrogantes relativos a la definición del sistema de subvenciones en un contexto de precariedad democrática e instituciones políticas muy débiles, caracterizado por los sucesivos golpes de Estado y gobiernos de facto. En este escenario, se suscitó una puja importante entre dos sectores antagónicos, estatistas y antiestatistas, del que resultó la consolidación del sistema de subvenciones. En el tercer periodo, el retorno de la democracia en el año 1983 determinó la revisión de ciertas instituciones y políticas; entre ellas, el sistema educativo y los principios que lo regían. Así, se produjo un importante debate en la década de 1980 y la sanción de distintas normas en los años subsiguientes que, primero, consolidaron la política de subvenciones y, luego, clausuraron el debate.

PALABRAS CLAVE

*Argentina – Financiamiento de la educación – Subvenciones – Educación privada –
Oferta educativa privada – Economía política y cultural*

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1.....	8
ANTECEDENTES.....	8
1.1. ANÁLISIS HISTÓRICO Y POLÍTICO.....	8
1.2. RECONSTRUCCIÓN DE LAS REGULACIONES JURÍDICAS	10
1.3. INFLUENCIA DE LOS ACTORES POLÍTICOS LOCALES E IMPACTO DE LAS IDEAS GLOBALES	11
CAPÍTULO 2.....	14
MARCO ANALÍTICO Y METODOLÓGICO	14
2.1. LA ESPECIFICIDAD DE LAS POLÍTICAS DE SUBVENCIÓN A LA OFERTA	14
2.2. EL ESTUDIO DE LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA Y CULTURAL	16
2.2.1. Drivers internos y externos.....	18
2.2.2. Hard y soft drivers.....	19
2.2.3. Variación, selección y retención.....	21
2.3. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS	22
2.4. METODOLOGÍA.....	22
CAPÍTULO 3.....	26
DE LA ALIANZA POLÍTICA A LA ALIANZA FUNCIONALISTA: ORÍGENES DEL SISTEMA DE SUBVENCIONES (1946-1955)	26
3.1. EL SISTEMA EDUCATIVO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX.....	26
3.2. ALIANZA POLÍTICA	28
3.3. ALIANZA FUNCIONALISTA	29
3.4. CRISIS ECONÓMICA Y GENERALIZACIÓN DEL SISTEMA A LAS INSTITUCIONES PRIVADAS LAICAS.....	33
CAPÍTULO 4.....	35
DEL APOYO FINANCIERO A LA AUTONOMÍA: NATURALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SUBVENCIONES (1955-1983)	35
4.1. LA DESPERONIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO Y LA DISPUTA ENTRE ESTADÍSTAS Y ANTIESTADÍSTAS.....	35
4.2. ACTUALIZACIÓN, EXPANSIÓN Y AUTONOMIZACIÓN.....	38
4.3. NATURALIZACIÓN DE LO PRIVADO COMO PÚBLICO	43
4.4. RATIFICACIÓN	45
CAPÍTULO 5.....	48
DEL ENTRAMADO NORMATIVO A LAS LEYES GENERALES: INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SUBVENCIONES (1983-2006)	48
5.1. LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES Y EL ROL (RENOVADO) DE LA IGLESIA	48
5.2. DEBATE E INSTITUCIONALIZACIÓN	52
5.3. RATIFICACIÓN Y CLAUSURA.....	58

CONCLUSIONES.....	61
BIBLIOGRAFÍA	71

INTRODUCCIÓN

La privatización de la educación es el proceso por el cual individuos u organizaciones privadas participan de manera creciente y activa en el sector educativo y adquieren responsabilidades que tradicionalmente fueron asumidas por el Estado (Verger et al., 2016). Si bien el concepto de privatización puede aludir a una gran diversidad de programas y políticas educativas, en términos generales, puede ser definida como “la transferencia de actividades, recursos y responsabilidades desde las instituciones públicas o gubernamentales hacia agentes o individuos privados” (Levin & Belfield, 2002, p. 19). En la mayor parte de los países, con independencia de su nivel de desarrollo económico, contexto político y cultural, se ha incrementado la cantidad de niños y niñas matriculados en escuelas privadas. Así, prácticamente todos los Estados abandonaron, de modo progresivo, la responsabilidad total sobre la provisión educativa y adoptaron sistemas de provisión mixta público-privada bajo diversos arreglos institucionales (Verger et al., 2016).

En Argentina, el desarrollo del sector privado en el ámbito educativo fue impulsado a través de diferentes políticas, entre ellas, el sistema de subvenciones, consistente en la asignación de fondos públicos a determinadas escuelas privadas para cubrir un porcentaje del gasto en salarios docentes (Gottau & Moschetti, 2015; Narodowski & Moschetti, 2015). Sin perjuicio de sus efectos, el marco regulatorio que rige este mecanismo tiene orígenes difusos y una trayectoria incremental no lineal condicionada por los vaivenes en la correlación de fuerzas de los distintos agentes públicos y privados intervinientes en su proceso de instauración e institucionalización. En gran medida, y a diferencia de otras formas de interacción público-privada de surgimiento más reciente, buena parte de los sistemas de subvenciones públicas a la oferta educativa privada que existen en distintos contextos internacionales comparten estas características (Verger et al, 2016; Verger et al, 2018a). Sus orígenes frecuentemente coyunturales e históricamente anteriores a la consolidación del concepto de *alianza público-privada* como paradigma más o menos estable de política educativa, determinan que, a fin de comprender cabalmente sus supuestos, objetivos y mecanismos, sea necesario analizar en detalle su evolución histórica. En otras palabras, la circunstancia de que los supuestos, objetivos y mecanismos de este tipo de políticas no sean explicitados, obliga a reconstruirlos a partir del análisis del comportamiento de los agentes y los condicionantes económicos, políticos, institucionales y culturales que se encuentran detrás de su adopción en cada

contexto en particular. Desde esta perspectiva, el concepto de *adopción de políticas* resulta clave para comprender la lógica detrás de las reglas con las que operan los distintos actores.

Aun cuando existen distintos trabajos relativos al estudio del sistema de subvenciones estatales a la oferta educativa privada, la propuesta de este trabajo consiste en analizar el caso argentino a la luz del modelo de la Economía Política Cultural con el objeto de aportar una visión alternativa para comprender el origen y la evolución de esta política, resultado de la interacción compleja de factores de muy variada naturaleza.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES

La política de subvención a la educación privada dispuesta en Argentina fue objeto de distintas investigaciones. Sin embargo, como se advertirá a continuación, los estudios llevados a cabo en este ámbito focalizaron su atención de manera escasa o nula en explicar los motivos y el modo en que avanzó y se consolidó; esto, por un lado, porque focalizaron en alguno de los drivers que operaron este proceso, sin considerarlos de manera conjunta y, por otro, porque prescindieron de la evaluación de elementos que se incluyen en este trabajo. De esta forma, pueden destacarse –por su actualidad y por la relación que tienen con el enfoque propuesto– los aportes que se mencionan a continuación.

Resumidamente, las investigaciones identificadas pueden agruparse en tres categorías. En primer término, se presentan aquellas que efectúan un análisis histórico y político de sistema de subvenciones. Aquí, Verger, Moschetti & Fontdevila (2017) describen el proceso de privatización como el resultado de la conformación de una alianza público-privada histórica entre el Estado y el sector privado, inicialmente religioso. Por otro lado, Narodowski, Moschetti & Gottau (2017) y Narodowski & Moschetti (2013) aluden a la relevancia de las subvenciones para la configuración del sistema. El segundo lugar, se refiere a los autores que se abocaron a la reconstrucción de las regulaciones jurídicas. En este punto, Gamallo (2015) defiende, como matriz explicativa de la privatización, el desarrollo de un proceso de *publicación* de las escuelas privadas. A su vez, Morduchowicz (2001) sostiene que existió un proceso de privatización espontánea o cuasi-espontánea. Ambos trabajos son relevantes, en este marco, en razón del exhaustivo relevamiento y análisis normativo que realizan. Y, por último, un tercer grupo de trabajos indaga sobre la Influencia de los actores políticos locales e impacto de las ideas globales. Desde esta perspectiva, Díaz Ríos (2016) reflexiona sobre el modo en que intervinieron los actores políticos e institucionales involucrados en este proceso y como operaron a favor o contra de su desarrollo. Puiggrós (1996) y Vior & Rodríguez (2012) otorgan un valor preponderante a la consolidación de un proyecto global ligado a la expansión del neoliberalismo como clave para entender la privatización educativa en el contexto argentino.

1.1. Análisis histórico y político

El trabajo de Verger, Moschetti y Fontdevila (2017) cuenta con una perspectiva regional. Analiza los procesos de privatización en América latina y contiene referencias específicas a la Argentina que resultan de interés para la investigación que proponemos. Así, explican que el sistema educativo argentino se configuró a partir de una alianza público-privada histórica que implicó una transferencia de recursos públicos al sector privado a cambio de la provisión de servicios educativos en condiciones similares a las que proporcionaba en el sistema público. Esta alianza se produjo por razones históricas, políticas y sociales y comenzó a gestarse en 1947¹, cuando el Estado argentino estableció un marco regulatorio para la asignación de fondos públicos² a las instituciones privadas para cubrir cierto porcentaje de los salarios docentes (Verger et al., 2017).

La regulación del sistema de subvenciones estatales a la educación privada concluyó un período en el que ese sector constituyó un componente residual del Estado Docente (Vior & Rodríguez, 2012). Esto permitió que las escuelas privadas que acreditaban que tenían dificultades para pagar los salarios docentes obtuvieran aportes estatales. Para aquellas escuelas que no cobraban aranceles a las familias esta contribución podía representar hasta el 80% de los salarios (Verger, Moschetti & Fontdevila, 2017). En este momento, además, se efectuaron una serie de modificaciones en la regulación de la actividad de las escuelas privadas, que ganaron mayor autonomía y un estatus legal similar al de las escuelas públicas (De Luca, 2008; Morduchowicz, 2001; Narodowski & Andrada, 2001).

Con el tiempo, este sistema se institucionalizó debido a su carácter costo-eficiente, ante los sucesivos períodos de restricciones presupuestarias y la necesidad de extender la cobertura educacional (Narodowski, 2008). En los años sucesivos, sufrió algunos cambios –en particular, en las escalas de subvención y en sus categorizaciones– en favor de una mayor definición, alcance y participación financiera del Estado en el subsistema privado (Verger et al., 2017). En lo que respecta a este trabajo, es relevante mencionar que Narodowski, Moschetti & Gottau (2017) sugieren que el sistema de subvenciones es la variable que ha tenido mayor impacto para el

¹ En sus comienzos, explica Cucuzza (1997), se habría tratado de un sistema marginal orientado a mejorar el salario de los docentes de las escuelas privadas.

² Sin perjuicio de esto, antes de 1947, sin contar con un marco legal que las sistematizara, ya se habían concedido aportes estatales a determinadas instituciones educativas privadas.

desarrollo de este proceso en términos de *política de Estado*³.

A partir de la década de 1960 se establecieron una serie de regulaciones y desregulaciones que garantizaron el funcionamiento de las instituciones privadas (Andrada, 2007; Morduchowicz et al., 1999) que comenzaron a sedimentarse en esos años (Verger, Moschetti & Fontdevila, 2017). Estas medidas atravesaron las décadas de 1960, 1970 y 1980 y se intensificaron en la década de 1990 (Narodowski & Andrada, 2001). Asimismo, en paralelo, tuvo lugar un proceso de legitimación social y política de los proveedores privados de educación y se deterioró de forma paulatina el poder del Estado (Vior y Rodríguez, 2012). De conformidad con esto, se ha sostenido que la concesión de subvenciones a la educación privada representa, por su continuidad, una política de Estado que, por su carácter costo-eficiente, difícilmente pueda ser revertida (Narodowski, 2008).

Algunos de los aspectos reseñados son defendidos por otros autores. Así, por ejemplo, Vior & Rodríguez (2012) sostienen que, aunque fue encubierto y sustraído del debate público, el proceso de privatización del sistema educativo argentino tuvo su génesis con anterioridad a la década de 1970. Llegado ese momento, se instala a nivel continental un discurso pro-privado y el sistema público de educación comenzó a recibir cuestionamientos muy fuertes; se empezaron a ponderar las bondades de los agentes privados y a criticar la hipertrofia de un Estado ineficiente y deficitario. Las autoras destacan el establecimiento, en esta década, de un proyecto global y una estrategia consistente de privatización que articulaba con la expansión internacional del neoliberalismo, al que le atribuyen la consolidación, a nivel local, de la educación privada.

1.2. Reconstrucción de las regulaciones jurídicas

El trabajo de Gamallo (2015), preliminarmente, podría emparentarse con las investigaciones a las que se aludió en el acápite anterior. Esto, debido a que propone explicar el sistema educativo a partir de un proceso que denomina *publificación* de las escuelas privadas. A diferencia de otros estudios, aquí se sugiere que las escuelas privadas, para funcionar en un contexto de provisión de educación obligatoria y para que su *mercancía* fuera realizable, debieron parecerse cada vez más a las escuelas estatales y, a la vez, diferenciarse de ellas. En virtud de esto, determinados grupos

³ Esto, más allá de advertir una multiplicidad de elementos que dan cuenta de modo parcial de los motivos por los que tuvo lugar el proceso de privatización en Argentina.

sociales habrían *confiscado*, a través de las barreras establecidas por el sistema de precios, ciertos ámbitos educativos. Ese comportamiento –característico de las élites– habría alcanzado a los sectores medios y otros sectores sociales menos aventajados por la aplicación de subvenciones. Aunque esta postura presenta problemas a la luz de la evidencia producida acerca del funcionamiento de las escuelas privadas y las escuelas públicas⁴, Gamallo formula su tesis a partir de la contraposición de información estadística acerca del modo en que evolucionó la configuración del sistema educativo argentino y la normativa que regula la actividad y el financiamiento del sector privado. Desde esta perspectiva, contiene elementos relativos a la regulación de las subvenciones que resultan significativos para este trabajo.

Otras investigaciones igualmente enfocadas en la evolución de las regulaciones jurídicas caracterizan el proceso estudiado como *privatización espontánea* por cambios en las preferencias de aquellos que demandan educación (Morduchowicz, 2001; Morduchowicz e Iglesias 2011). Sin embargo, esta proposición es matizada con la idea de que la educación privada se expandió a partir de una serie de elementos que socavan la posibilidad de interpretar este proceso como algo estrictamente espontáneo: la modificación de las condiciones de trabajo y la estabilidad del personal docente en las instituciones privadas; la validez de los certificados otorgados a los estudiantes; la supervisión de esta oferta educativa por parte de organizaciones estatales especialmente creadas para tal fin; la asignación regular de subsidios (Morduchowicz, 2001). De esta forma, el proceso de privatización se habría apoyado en una serie de leyes nacionales, decretos presidenciales y resoluciones ministeriales que establecieron la legalidad y la legitimidad de la *libertad de enseñanza* (Morduchowicz, 2001), circunstancia que, como se mencionó, relativiza el planteo original de *privatización espontánea*.

Morduchowicz (2001) y Gamallo (2015) efectúan un relevamiento detallado de la normativa que rigió el funcionamiento del sistema educativo. No obstante, es posible que la consideración de otros factores al margen de la propia normativa aporte elementos adicionales para la comprensión de este proceso.

1.3. Influencia de los actores políticos locales e impacto de las ideas globales

⁴ Véanse, por ejemplo, los cuestionamientos expresados por Narodowski, Moschetti y Gottau (2017).

En este sentido, el estudio realizado por Díaz Ríos (2016) analiza los objetivos que se plantearon los distintos actores que intervinieron en el proceso de reforma y privatización. Esta autora describe cómo se articularon las políticas educativas locales con las ideales que circulaban a nivel global acerca del modo en que debía concebirse la educación. Además, procura dar cuenta de la forma en que se impulsaron y frustraron ciertas reformas educativas después del año 1955 dada la inestabilidad política que dominó al país por el conflicto entre peronistas y antiperonistas. Explica, asimismo, cómo se agruparon los sectores estatistas y antiestatistas para el ejercer presión a los distintos gobiernos entre la década del 1950 y 1970. Entre los antiestatistas, se contaban a la Iglesia Católica, los partidos conservadores, algunos expertos liberales en educación y el ejército. Este grupo tuvo influencia directa en el proceso de toma de decisiones a través de su participación en el ministerio de educación. Además, tuvo recursos importantes a través de escuelas privadas católicas y otras organizaciones católicas. Por otro lado, la constelación estatista estaba conformada por peronistas y tecnócratas estatistas. Su interés común en la escolarización pública hizo defendieran juntos un modelo de gobierno centralizado. Sin embargo, la falta de cohesión de este grupo hizo que sus vínculos con el proceso de toma de decisiones fueran inconstantes. El peronismo fue excluido de la competencia electoral entre 1955 y 1970. Aunque los tecnócratas estatistas no fueron completamente excluidos de los posteriores gobiernos democráticos y no democráticos de Guido (1962-1963), Illia (1963-1966) y Onganía (1966-1970), su escaso número y alta rotación impidieron que sus ideas se transformaran en políticas concretas. Sin perjuicio de esto, mantuvieron un poder considerable por la influencia que ejercía el peronismo y por el apoyo de los docentes (Díaz Ríos, 2016).

Puiggros (1996), por otro lado, enfatiza en la relevancia del discurso neoliberal para el desarrollo de la privatización del sistema educativo nacional en los años que siguieron a la década de 1980. Esta autora plantea que las reformas neoliberales tuvieron lugar en virtud de dos factores: primero, encontraron un terreno fértil porque los viejos sistemas escolares requerían modificaciones; segundo, las propuestas de reforma realizadas desde posiciones liberal-democráticas y desde la *izquierda actualizada* fueron insuficientes. En este contexto, el neoliberalismo difundió su propuesta sin oposición, por lo que se presentó como una alternativa necesaria y determinada por las circunstancias. Además, destaca la contratación en el ámbito de la administración pública de diversos técnicos formados en el funcionalismo de los organismos internacionales y en la izquierda y la formación de equipos de traductores de las políticas recomendadas por el Fondo Monetario

Internacional y el Banco Mundial.

El trabajo reseñado, sin embargo, no da cuenta de un proceso de privatización que se gestaba desde hacía varias décadas. Es decir que, para Argentina, el discurso neoliberal promovido desde ciertas organizaciones internacionales a nivel global no explica, *per se*, el proceso de privatización local (Narodowski et al, 2017). No obstante, es un fenómeno que, por su trascendencia, no puede ser obviado a la hora de analizar la evolución de la política educativa.

CAPÍTULO 2

MARCO ANALÍTICO, OBJETIVOS Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

En este capítulo se aborda, en primer término, la definición de las políticas de subvención a la oferta educativa privada. En segundo lugar, se desarrolla el enfoque de la economía política y cultural, elaborado por Jessop (2010) y aplicado por Robertson y Dale (2015) para analizar políticas educativas y por Verger, Fontdevila & Zancajo (2016) para estudiar los procesos y políticas de privatización de la educación. Tercero, se ponen de manifiesto los objetivos generales y específicos de esta investigación y, cuarto, se describen los lineamientos metodológicos con los que se plantea cumplirlos.

2.1. La especificidad de las políticas de subvención a la oferta

Las alianzas público-privadas (PPP, por sus siglas en inglés) pueden ser definidas en términos generales como arreglos entre el sector público y el sector privado para la provisión de bienes, servicios y/o infraestructura. En muchos contextos diferentes, las PPP son crecientemente percibidas como un enfoque innovador de política educativa para proporcionar educación para todos y, especialmente, para proporcionar nuevas oportunidades educativas para la población más vulnerable. Muchos gobiernos, organizaciones internacionales y otros *stakeholders* consideran que los esquemas de PPP poseen el potencial para conjugar los aspectos más positivos de los sectores público y privado: en particular, la supuesta orientación hacia la equidad y la cohesión social del ámbito estatal, innovación, dinamismo y eficiencia del sector privado, y el compromiso social del sector privado sin fin de lucro (Osborne & Gaebler, 1992).

Los esquemas de PPP pueden, no obstante, abarcar una amplia gama de opciones de política, perseguir distintos objetivos, y responder a lógicas muy diferentes (Verger & Moschetti, 2017). Algunas categorizaciones frecuentes (i.e., subvenciones a la oferta, escuelas *charter*, sistemas de *vouchers*), aún con limitaciones, contribuyen a dar cuenta de esta diversidad (véase, por ejemplo, Patrinos, Barrera Osorio & Guáqueta, 2009). Con todo, es necesario destacar que los distintos esquemas de PPP admiten, a su vez, una gran variabilidad *interna* en función de las características que asumen sus diseños específicos. Así, por ejemplo, los sistemas de *vouchers* pueden diferir significativamente según sean focalizados o universales, proporcionen financiamiento parcial o completo (es decir, con o sin pagos adicionales a cargo de las familias), de acuerdo con la escala

territorial de la intervención, o si su objetivo principal es promover la competencia escolar o promover más oportunidades educacionales para los sectores desfavorecidos (Levin, 2002; Moe, 2008). Las escuelas *charter* también pueden diferir dependiendo del grado de autonomía, innovación o competencia que persigan los marcos normativos (Bulkley, 2005). La definición del tipo de proveedor privado –organizaciones religiosas o no religiosas, con o sin fin de lucro, individuales o corporativos– también constituye un elemento crucial para los esquemas de subvenciones a la oferta, esquemas de *vouchers* y programas *charter*. Ciertamente, los diferentes tipos de proveedor –y sus correspondientes objetivos, valores e incentivos– tienen diferentes implicaciones políticas y educativas en el marco de las PPP (Rosenau, 1999).

En particular, las políticas de subvenciones a la oferta implican la provisión de fondos públicos a escuelas privadas para cubrir parte o la totalidad de los costos que requieren para operar. Los programas de subvenciones pueden o no especificar el tipo de gastos o conceptos que financian y, además, las escuelas beneficiarias pueden estar sujetas a diferentes niveles de supervisión y rendición de cuentas. En este sentido, las políticas de subvenciones a la oferta pueden adoptar una gran variedad de formas que van desde la transferencia de fondos de libre disponibilidad que las escuelas pueden gastar de acuerdo con sus propios criterios, hasta el pago directo de insumos específicos como salarios docentes o libros de texto (Boeskens, 2016; Patrinos, Barrera Osorio & Guáqueta, 2009).

Por otro lado, pese a que el nivel de subvención recibido por las escuelas podría estar indirectamente determinado por la cantidad de alumnos a la que sirven, una característica central de las políticas de subvención a la oferta es la ausencia de un vínculo claro y directo entre el número de beneficiarios, el producto esperado (acceso, utilización, etc.) y el monto de la subvención (Sandiford et al., 2005). A diferencia de las subvenciones a la demanda (i.e., sistemas de *vouchers*), las subvenciones a la oferta no están diseñadas teóricamente como fórmulas competitivas en las que el financiamiento sigue estrictamente a la demanda. En otras palabras, no apuntan explícitamente a fomentar la competencia entre escuelas (Barrera-Osorio, Patrinos & Wodon, 2009; Ensor, 2004).

Adicionalmente, otra especificidad de las políticas de subvenciones a la oferta reside en el hecho de que, a diferencia de otras modalidades de PPP, éstas no parecen basarse en una teoría del cambio

relativamente bien establecida o en un conjunto consistente de mecanismos desencadenantes (véase, por contra, los mecanismos desencadenantes típicamente asociados a los programas de financiamiento a la demanda en Verger, Bonal & Zancajo, 2016). De hecho, los programas de subvenciones a la oferta existentes difieren notablemente en sus objetivos, que pueden incluir aumentar el acceso, aumentar la calidad, ofrecer cierta diversificación horizontal o simplemente garantizar una distribución equitativa de los recursos entre los diferentes proveedores (Patrinos, Barrera Osorio & Guáqueta, 2009). Aun así, en algunos casos, el objetivo final de las subvenciones puede ser menos explícito, indefinido o incluso variable a lo largo del tiempo para servir diferentes agendas de política. Este suele ser el caso de aquellos contextos en los que la institucionalización de un sector privado dependiente del Estado se remonta a la expansión de la escolarización masiva, como en los casos de España, Francia o Argentina, esto es, aquellos que, en línea con la categorización de Verger, Fontdevila y Zancajo (2016), denominamos alianzas público-privadas *histórica*.

2.2. El estudio de la adopción de políticas: Una aproximación desde la economía política y cultural

El análisis de los procesos por los cuales se adoptan políticas públicas suele revestir una gran complejidad e implica una gran cantidad de factores políticos, históricos y culturales que intervienen en su desarrollo. Jessop (2010) propone explicarlos a partir de un enfoque que denomina Economía Política Cultural (CPE, por sus siglas en inglés). El autor, en línea con el giro producido en las ciencias sociales, sostiene que lo cultural es fundacional para el mundo social, enfatiza en la naturaleza semiótica de todas las relaciones sociales e incorpora a su análisis enfoques orientados a la argumentación, la narratividad, la retórica, la hermenéutica, la identidad, las mentalidades, la historia conceptual, la reflexividad, la historicidad y el discurso.

El énfasis que pone la CPE en la naturaleza fundacional del sentido y de la construcción de sentido en las relaciones sociales, no busca agregarle un componente de cultura a la economía y a la política como si cada una constituyera un área diferente de la vida social. Tampoco apunta a aplicar la *teoría cultural* como una herramienta útil para el análisis político. En lugar de eso, enfatiza la naturaleza semiótica de todas las relaciones sociales. De esta forma, examina la coimplicación de la semiótica en la interrelación material entre la economía y la política en una configuración

política más amplia. En este sentido, el cambio político surgiría a partir de la coevolución contingente de los procesos semióticos y extra-semióticos que hacen un esfuerzo significativo en la reducción de la complejidad de modo más resonante que otros (Jessop, 2010).

Robertson y Dale (2015) aplican este modelo para el análisis de políticas educativas. Su objeto de estudio es el *conjunto* educativo que, afirman, representa y es reflejado por las múltiples relaciones que tiene con y dentro de las sociedades. Se trata de un mundo social construido sobre diversas capas de estructuras y mecanismos generativos. Los elementos que lo constituyen y sus relaciones internas tienen poderes causales que, aunque emergen de sus partes, no pueden ser reducidos a ellas. Es decir, tiene que ser analizado como una unidad de determinaciones múltiples. Dada su ontología estratificada, no todo lo que sucede en un conjunto educativo es visible. Como resultado de esto, explicarlo demanda tomar en consideración mecanismos y procesos que, aunque no pueden observarse, pueden generar efectos reales.

En el análisis que realizan estos autores se procura ver el sector educativo como una economía compleja. Se rechaza, en cambio, concebir la *economía* únicamente como una forma de organizar las relaciones de producción, distribución e intercambio. Lo mismo se plantea con relación a lo *político*. Se objeta que este análisis sea reducido a lo gubernamental y/o a lo estatal. La política y el poder –se explica– son conceptos en disputa. En el ámbito educativo, lo político opera de diversas formas y repercute en el gobierno del sector. Limitar la visión de lo político a las instituciones formales de gobierno genera una explicación parcial de los mecanismos y procesos que se encuentran presentes en el conjunto educativo. Finalmente, se cuestiona la reducción de lo *cultural* a lo discursivo o a la semiótica y demandan que se lo comprenda como algo más profundo, como un proyecto de civilización (Robertson y Dale, 2015).

Robertson y Dale (2015) explican que el conjunto educativo representa la educación como una construcción colectiva compleja que no puede reducirse a las escuelas, las universidades, los estudiantes o los docentes. Además, distinguen cuatro elementos del conjunto educativo son importantes para su estudio: el código cultural basado en la civilización a través del cual es construido y mediado; las relaciones educativas con la sociedad (global, regional o local); la forma de organización que caracteriza la educación como un sistema; y las relaciones entre la educación y la economía.

Verger, Fontdevila & Zancajo (2016) siguen a Robertson & Dale (2015) en la aplicación que hacen para el estudio del campo educativo del modelo de la CPE de Jessop (2010) y lo utilizan para el análisis de los procesos y políticas de privatización de la educación. Además, combinan este enfoque con el constructivismo crítico (Parcerisa & Falabella, 2017), que entiende que la comprensión del cambio político debe considerar la relación dinámica entre las ideas, los actores y los contextos selectivos que favorecen que se adopten determinadas estrategias políticas por sobre otras (Hay, 2002).

Estos autores se proponen identificar, en el marco de la era global, los principales impulsores detrás de los procesos de cambio de política educativa. Así, exploran cómo se reflejan ciertas perspectivas teóricas en el desarrollo de las reformas educativas, desde que son introducidas en las agendas políticas hasta su promulgación y retención. A tal fin, detallan los principales impulsores globales y locales de las políticas y distinguen entre los impulsores del cambio material (*hard drivers*) y a nivel de las ideas (*soft driver*) (Verger et al., 2016).

2.2.1. Drivers internos y externos

Verger, Fontdevila & Zancajo (2016) retoman la distinción que realiza la literatura entre *drivers* internos y externos que operan en los procesos de adopción de políticas en general y de políticas de privatización en particular. Sostienen que los *drivers* internos son aquellos que están asociados a factores endógenos (los grupos de *lobby* nacionales, la cultura política nacional, los partidos políticos, los momentos de crisis, etc.). En contraste, afirman que las investigaciones que se centran en los *drivers* externos, explican que éstos intervienen en el ámbito internacional y generan que ciertas políticas (o modelos de política) sean difundidos globalmente y adoptados por numerosos países, independientemente de la voluntad y las preferencias de los operadores locales (Verger et al., 2016, con referencia a Drezner, 2001).

En el terreno de la educación comparada existen, al menos, dos teorías para explicar cómo los *drivers* externos pueden generar cambios de política educativa: la teoría de la Agenda Educativa Globalmente Estructurada (en inglés, *Globally Structured Education Agenda*) y la Teoría de la Cultura Mundial (en inglés, *World Culture Theory*). La primera concibe a la economía capitalista mundial como una vía para el desarrollo de la globalización y como la causa principal de las transformaciones que tienen lugar en el ámbito educativo. Las organizaciones financieras

internacionales son agentes clave en este escenario multiescala por su capacidad para configurar la agenda política. Dichas entidades definen los problemas que los estados deben resolver si quieren integrarse exitosamente en una economía del conocimiento cada vez más globalizada y competitiva (Verger et al., 2016).

Por su parte, la Teoría de la Cultura Mundial defiende que los modelos educativos globales se esparcieron por el mundo como una parte de la difusión de un modelo de Estado Nación moderno arraigado culturalmente (*culturally embedded model of the modern nation-state*). De esta forma, se habrían adoptado globalmente una serie de políticas educativas comunes por la diseminación a nivel internacional de valores ligados a la modernidad occidental y esa legitimación presionaría a los estados para que le demuestren a la comunidad internacional que están construyendo un *Estado moderno* (Verger et al., 2016, con alusión al trabajo de Meyer, Boli, Thomas & Ramírez, 1997).

Más allá de esto, Verger, Fontdevila y Zancajo (2016) explican que los *drivers* externos e internos deben ser abordados a partir de su constitución mutua. Desde su punto de vista, se debe concebir la conformación de políticas y los procesos de cambio a partir de una perspectiva multiescala. Esta sería más precisa que analizar lo interno-externo separadamente y permitiría desentrañar la naturaleza de la reforma educativa global y explorar *quién* controla *qué* en esa escala, desde lo local hasta lo global (p. 19, con referencia a Dale, 2005). Esta aproximación, además, contribuiría a comprender cómo algunos actores, usualmente considerados agentes de cambio locales, transnacionalizan sus estrategias, acciones y redes de trabajo (p. 20).

2.2.2. *Hard y soft drivers*

Verger et al. (2016) apelan, asimismo, a la distinción entre *hard* y *soft drivers*. Los primeros son los agentes que promueven los cambios a nivel *material* y, aunque se encuentran interrelacionados, pueden clasificarse según su naturaleza económica, institucional o política.

Los factores económicos pueden variar de modo significativo en su naturaleza. El nivel de desarrollo económico de un país es uno de los más utilizados en los estudios de economía política. Se espera que este aspecto dé cuenta del nivel de autonomía de los países para definir su propia agenda de políticas públicas y de los modelos de política que pueden ser costeados o viables desde el punto de vista administrativo (Verger et al., 2016).

Otro factor económico que puede provocar, condicionar o legitimar cambios de política es la crisis económica o la recesión. En tiempos de recesión, los sistemas educativos reciben más presiones de reforma y son más proclives a adoptar medidas de costo- eficiencia y recortes presupuestarios. Las reformas privatizadoras tienden a ser consistentes con períodos de crisis financieras o austeridad económica porque los gobiernos suelen justificar su adopción para superar la ineficiencia pública o para generar superávit. El juego entre la crisis económica y la reforma política frecuentemente se produce de modo paradójico. La crisis motiva que los países se embarquen en procesos de reforma educativa, pero, al mismo tiempo, limitan su capacidad y los recursos para hacerlo (Verger et al., 2016).

Por otro lado, las instituciones tienden a operar como mediadoras de las reformas políticas: pueden actuar como inhibidoras o facilitadoras. El Estado puede ser concebido como un tipo de estructura institucional que condiciona los procesos de reforma del sector público. Cuantas más instancias de veto tenga un sistema político, menores serán las oportunidades para avanzar en reformas ambiciosas (Verger et al., 2016).

Los factores políticos se vinculan con las razones e intereses que están detrás de la adopción de ciertas reformas educativas. Las reformas educativas, por ejemplo, pueden ser vías directas utilizadas a menudo por los gobiernos para fragmentar el espacio operativo de los sindicatos y reducir el poder de los gremios docentes frente al Estado (Verger et al., 2016).

Verger et al. (2016) sostienen que la comprensión de los *soft drivers* –en términos generales, de las ideas– ha ganado centralidad desde la década de 1990 como variables claves del cambio político. Esta aproximación es bastante más reciente para el estudio de las reformas educativas. La adopción de políticas públicas no puede reducirse al resultado de una elección racional basada en objetivos sino de la atracción que generan algunas ideas percibidas como innovadoras o promovidas a nivel internacional. Así, la difusión y la adopción de políticas no se vinculan necesariamente con la demostración de su efectividad sino con la percepción socialmente construida de ella⁵.

⁵ DeBray, Scott, Lubienski y Jabbar (2014) analizan cómo operan determinadas organizaciones para la promoción de políticas públicas. En ese caso, se encontraba en cuestión, post-huracán Katrina, el impulso de escuelas chárter en la ciudad de New Orleans. Dicho estudio muestra que los investigadores universitarios y expertos tradicionales en *think*

2.2.3. Variación, selección y retención

El enfoque de la Economía Política Cultural de Jessop (2010) tiene por objeto explicar la adopción de políticas públicas como un proceso que evoluciona a partir de tres mecanismos: la variación, la selección y la retención. Estas categorías pueden contribuir a identificar la sucesión de contingencias, eventos y acciones implicadas en la adopción de nuevos modelos políticos y los factores que promueven e inhiben los cambios. Este análisis puede dar lugar a explicaciones más complejas de los motivos por los que ciertas políticas educativas se adoptan con una configuración específica.

La variación tiene lugar cuando los discursos y prácticas dominantes *requieren* una revisión. Esto puede suceder por diversas circunstancias (por ejemplo, la percepción de una crisis educativa). Este tipo de eventos presionan a los *policymakers* para que introduzcan cambios en los sistemas educativos. Las situaciones de crisis, tanto en el ámbito interno como en el externo, tienden a producir cierta desorientación en los actores políticos y disparan mecanismos de reforma en diferentes ámbitos. Esto genera competencia y conflictos entre diferentes puntos de vista y son percibidas como oportunidades para la implementación determinadas políticas (Verger et al., 2016).

La selección implica la identificación de ciertas interpretaciones de los problemas y las soluciones más aceptables y factibles de materializar. Las soluciones deben ser empíricamente creíbles y consistentes con los objetivos que se plantean cumplir. Además, deben ser aceptadas en el sector público y las instituciones involucradas en la reforma, y adecuarse al presupuesto y a la capacidad económica del gobierno (Verger et al., 2016).

La retención de las nuevas políticas educativas consiste en su institucionalización e inclusión dentro del cuerpo de normas y de la red de tecnologías y prácticas educativas del sistema. Consiste en un paso final y necesario para la realización del cambio; representa la materialización de la

tanks compiten en la producción de información con nuevas organizaciones creadas para incorporar ciertos temas en la agenda política, que tienen muchos recursos y son muy hábiles para comercializar un mensaje definido para los *policymakers*. Los responsables de formular políticas toman en consideración esa evidencia, elaborada de forma hábil, oportuna y accesible, y alineada con sus posiciones políticas o con fuentes en las que confían (p. 177). Muchos de esos informes son producidos por un pequeño grupo de investigadores activistas (p. 178).

reforma. Por esa razón, en esta instancia suelen cristalizarse una gran cantidad de conflictos y movimientos de oposición. Los actores políticos tienden a posicionarse alrededor de la nueva propuesta y articulan estrategias de oposición o de apoyo. De aquí resultará la transformación o el rechazo de los planes del gobierno (Verger et al., 2016).

2.3. Objetivos general y específicos

El objetivo de este trabajo es analizar el desarrollo, la adopción y la actualización de la política de subvenciones estatales a la educación privada en Argentina desde la perspectiva de su economía política y cultural en el período comprendido entre 1946 –momento fundacional del sistema– y 2006 –año en que se registra la última reforma legal relativa a este tópico. A tal efecto, pueden considerarse los siguientes objetivos específicos:

- Describir y analizar la adopción y la actualización de la normativa que regula el financiamiento estatal de la educación privada;
- Establecer una periodización e identificar, para cada momento, distintas instancias de variación, selección y retención;
- Identificar y analizar los factores institucionales, sociales y políticos (*hard drivers*) y las ideas (*soft drivers*) que explican la adopción y actualización de ese modelo desde una perspectiva local e internacional.

2.4. Metodología

A lo largo de esta tesis se analiza la evolución de la política de subvenciones al sector privado en Argentina desde el inicio proceso que culminó con la sanción de esa norma hasta su última reforma en el año 2006. A tal efecto, se distinguen, inductivamente, tres períodos a efectos analíticos entre los cuales prima una lógica evolutiva de continuidad no lineal sujeta a los vaivenes contextuales e impulsados por distintos actores en el campo de las ideas y la práctica política.

Desde el punto de vista metodológico, este estudio se llevó a cabo mediante la apelación a dos métodos. En primer lugar, se desarrolló una *scoping review*, específicamente, para analizar la evolución del contexto político, económico y cultural a lo largo del período. Dicho estudio tuvo

como objetivo sintetizar la evidencia científica que existía en esta área de conocimiento para identificar dinámicas y tendencias de variación, selección y retención. Las *scoping reviews* comparten una serie de rasgos y asunciones con las revisiones sistemáticas de literatura, como el uso de métodos transparentes, rigurosos y explícitos. No obstante, este tipo de estudios tienen por objeto preguntas de investigación más amplias que las revisiones sistemáticas y tienden a adoptar criterios menos exigentes en lo que respecta a la metodología y al diseño de investigación de los estudios seleccionados, lo que permite identificar e incluir una mayor cantidad de material (Arksey & O'Mailey, 2005; Levac, Colquhoun & O'Brien, 2010).

Para la identificación de literatura académica se emplearon dos bases de datos, a saber, *Google Scholar* y *Scopus*. Entonces, se procedió a la búsqueda y selección de estudios primarios. La búsqueda se restringió a los estudios centrados en la educación primaria y secundaria en Argentina y publicados en idioma inglés o español. El material fue resumido y compilado con el fin de caracterizar la política de financiamiento estatal de la educación privada. El proceso de síntesis de datos siguió dos estrategias principales: la organización, por un lado, de la literatura directamente relacionada con las subvenciones a la educación privada y, por otro, de las investigaciones que abordaban el papel de los actores (o grupos de actores) involucrados en la promoción o la resistencia a esta política. De esta forma, se trabajó con 95 artículos académicos.

En segundo término, se realizó un análisis documental de la normativa que modeló la política de subvenciones a la educación privada y de los debates parlamentarios que tuvieron lugar cuando las reformas se dispusieron por vía legislativa⁶. A tal efecto, se tomó en consideración el período comprendido entre los años 1946 y 2006. Los documentos en cuestión son los siguientes:

Documento	Descripción
Ley N° 13.047 (1947) y las transcripciones del debate parlamentario correspondiente.	Se trata de la primera regulación relativa a la actividad de los colegios privados. Establecía que las escuelas privadas que acreditaran dificultades para pagar los

⁶ Más allá de los documentos estudiados en el marco de esta tesis, la posibilidad de acceder a fuentes que den cuenta de los recursos asignados en carácter de subvención y la cantidad de colegios que las recibieron a lo largo de los periodos analizados hubiese aportado información relevante para reflexionar acerca de la política en cuestión. Sin embargo, estos datos no se encuentran disponibles, lo que resulta sintomático de la falta de transparencia de los organismos estatales que gobiernan el sector.

Ley N° 13.343 (1948) y las transcripciones del debate parlamentario correspondiente.	salarios mínimos de los docentes podrían solicitar hasta dos terceras partes de estos como aportación estatal. Esta contribución podía alcanzar el 80% de los salarios si las escuelas no cobraban cuotas a las familias.
Ley N° 14.473 (1958) y las transcripciones del debate parlamentario correspondiente.	Extendió la posibilidad de acceder a los aportes estatales a los establecimientos adscriptos y modificó el porcentaje de los salarios docentes que podría cubrir el Estado.
Decreto N° 10.900 (1958).	Prescribía que los docentes del sector privado gozarían de la misma remuneración mensual que los que se desempeñaban en establecimientos estatales. Motivó la sanción del decreto N° 10.900.
Decreto N° 15 (1964).	Incluyó al personal directivo y docente auxiliar de los establecimientos arancelados en el conjunto de cargos subvencionables y elevó el porcentaje del salario subvencionado por el Estado.
Decreto N° 2.542 (1991).	Clasificó los establecimientos privadas e intento garantizar una distribución equitativa de las subvenciones.
Ley N° 24.195 (1993) y las transcripciones del debate parlamentario correspondiente.	Clasificó los establecimientos privados y estableció el porcentaje del salario del que podría hacerse cargo el Estado según el tipo de institución de que se trate. Reguló, específicamente, la situación de los colegios que no percibían cuotas.
	Introdujo que la familia era responsable de la educación como agente natural y primario de ella, reconoció la enseñanza de gestión privada como integrante del sistema educativo público y aludió a la concesión de aportes estatales según “criterios objetivos de acuerdo con el

principio de justicia distributiva en el marco de la justicia social”.

Ley N° 26.206 (2006) y las transcripciones del debate parlamentario correspondiente.

Ratificó las prescripciones contenidas en la ley N° 24.195. Agregó una tercera categoría entre los establecimientos de educación privada, las cooperativas y las organizaciones sociales.

Tabla 1. Legislación y debates parlamentarios
Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 3

DE LA ALIANZA POLÍTICA A LA ALIANZA FUNCIONALISTA: ORÍGENES DEL SISTEMA DE SUBVENCIONES (1946-1955)

En este capítulo se describe el contexto educativo en la primera mitad del siglo XX. Principalmente, refiere a las regulaciones constitucionales y legales en las que, originalmente, se sostenía el sistema educativo, los actores que operaban en él y los distintos debates ideológicos que se desarrollaban. Posteriormente, se abordarán las presidencias de Perón y la política educativa dispuesta durante su gestión. En este momento, se produjeron una serie de modificaciones en la regulación y en el financiamiento del sistema educativo que tuvieron un impacto importante en el modo en que se desarrollaron las siguientes seis décadas (de Luca, 2008; Morduchowicz, 2001; Naradowski y Andrada, 2001). El eje central de este apartado girará en torno a la institucionalización del sistema de subvenciones estatales a la educación privada, iniciada en el año 1947, con la sanción de la ley N° 13.047.

3.1. El sistema educativo en la primera mitad del siglo XX

En la década de 1940, Argentina había alcanzado la menor tasa de escolarización privada de su historia. La oferta educativa estatal absorbía alrededor del 93% de la matrícula de la educación primaria (Morduchowicz & Iglesias, 2011). El sistema educativo se configuraba en esos términos a partir de los preceptos de la Constitución Nacional de 1853, que imponía a las provincias la obligación de asegurar la educación primaria gratuita, y en la ley N° 1.420 de 1884, que promovía la educación pública obligatoria, laica y gratuita. Otro componente importante del sistema era la ley N° 4.874 de 1905, que permitía al Estado nacional construir establecimientos educativos en el territorio de las provincias con el objeto de asistirles en la prestación de ese servicio. Este andamiaje normativo fue concebido como un instrumento fundamental para la consolidación del sistema educativo nacional (Gamallo, 2015).

Sin perjuicio de la preeminencia que progresiva pero rápidamente había alcanzado la educación pública, la ley N° 1.420 habilitaba, asimismo, la posibilidad de que la educación obligatoria se impartiese en escuelas privadas, sujeta a la fiscalización en escuelas públicas. Al amparo de esa normativa, durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, distintas comunidades de

inmigrantes y cultos religiosos –incluida la Iglesia Católica– instauraron y sostuvieron instituciones de enseñanza privada como una alternativa marginal en términos de matrícula relativa frente a la oferta estatal (Gamallo, 2015).

En aquel contexto, proliferaron en el ámbito educativo una gran cantidad discursos y propuestas pedagógicas dentro y fuera de la esfera estatal. Los debates enfrentaban, por ejemplo, al positivismo y al espiritualismo, la enseñanza de saberes prácticos y de saberes teóricos, el nacionalismo y el internacionalismo, el imperialismo, el antiimperialismo y el latinoamericanismo, la laicidad y la religiosidad (Dussel & Pineau, 1995). Entre todos los sectores en disputa, la Iglesia Católica emergió como un sujeto político dispuesto a participar en la implementación de soluciones en diversas áreas de la vida social argentina (Bianchi, 2015) y, llegada la década del 1930, se presentó como un actor político de relevancia central (Bianchi, 1994).

El golpe de Estado de 1930 contra el gobierno democrático de Hipólito Yrigoyen implicó un avance de las corrientes pedagógicas espiritualistas que conllevó la adopción de políticas educativas enfrentadas con el carácter laico y público del sistema (Ruiz et al., 2009). Durante esta década, la Iglesia Católica se movilizó de manera intensa para combatir el laicismo considerado *excesivo* en distintas esferas de la política pública. A tal efecto, creó y consolidó una serie de agrupaciones con el fin de injerir en política y poner de manifiesto sus posturas. Los postulados de la Iglesia y de estas agrupaciones giraban, esencialmente, en torno a dos cuestiones: la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas –la Iglesia consideraba que las estructuras estatales debían ser los canales principales para la difusión de su doctrina– y la oposición al divorcio vincular. Desde la promulgación de la ley N° 1.420 en 1884, la Iglesia había inútilmente concentrado sus esfuerzos en lograr la derogación de su artículo octavo, que establecía que la enseñanza religiosa sólo podía tener lugar en las escuelas públicas por los ministros autorizados de los diferentes cultos, a los niños de su respectiva comunión, antes o después de las horas de clase (Pittelli & Rodríguez, 1995).

Con el golpe de Estado de 1943, los cargos ministeriales fueron ocupados por figuras de destacada militancia católica de vertientes nacionalistas, liberales y demócratas. El 31 de diciembre de ese año, se sancionó un decreto por el que se reimplantó la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas primarias, secundarias y en los institutos de formación docente, como materia

curricular (decreto N° 18.411). La circunstancia de que se tratara de un gobierno de facto conllevó, además, la aplicación del decreto en todo el país, incluso en aquellas provincias en las que la Constitución local establecía la laicidad de la enseñanza (Pittelli & Somoza Rodríguez, 1997). Para el gobierno militar, la enseñanza confesional católica en las escuelas:

[...] era fundamental para restaurar el respeto a las jerarquías naturales y lo esencial de la verdadera argentinidad, amenazada por la inmigración, el socialismo, la democracia, la libertad de pensamiento y la ley 1420. [...] La Iglesia argentina, aun cuando una parte de sus integrantes no compartiera este ideario de extrema derecha, no pudo menos que celebrar el decreto 18.411, dado que establecía lo que había perseguido desde hacía más de 50 años (Pittelli & Somoza Rodríguez, 1997, p. 55).

3.2. Alianza política

En las elecciones presidenciales de 1946 se enfrentaron las candidaturas de dos bloques muy dispares en términos político-ideológicos. Por un lado, la fórmula J. D. Perón - H. Quijano, del Partido Laborista y de la Junta Radical Renovadora, se presentaba como una expresión de continuidad respecto del período anterior; por otro, la fórmula J. P. Tamborini - E. Mosca, de la Unión Democrática⁷, que defendía un retorno a la educación laica en sintonía con los postulados de la ley N° 1.420. Más allá de las diferencias entre ambos sectores en lo que respecta al vínculo entre el Estado y la Iglesia, existía cierto consenso acerca de la necesidad de incrementar la cobertura escolar (Caruso, 1995).

Ya en la presidencia, Perón estructuró sus objetivos de planificación para el período 1946-1951 en el marco de un plan inspirado en las políticas de planificación estatal surgidas después de la Segunda Guerra Mundial. A fin de centralizar y coordinar las cuestiones vinculadas a la esfera económica, financiera y social creó la Secretaría Técnica de la Nación, fundó el Ministerio de Educación (1949) y separó el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Por lo demás, emuló ciertas prácticas prescritas por los incipientes organismos internacionales de la época y, en una de las primeras experiencias de intervención directa del saber técnico en el diseño de políticas de Estado en el país, le encomendó a un grupo de técnicos que relevaran, analizaran y procesaran

⁷ Coalición integrada por la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista, el Partido Comunista, el Partido Demócrata Progresista y que contó con el apoyo de la conducción oficial del Partido Demócrata Nacional (Caruso, 1995).

todos los datos disponibles en materia educativa para delinear un plan de acción *eficiente y racional* de cara a impulsar la universalización de la educación básica (Cammarota, 2010).

El primer período de gobierno (1946-1952) fue muy activo desde el punto de vista legislativo –las iniciativas provenían, en general, del Poder Ejecutivo y eran aprobadas mediante la utilización de los mecanismos parlamentarios. El bloque oficialista en el congreso expresaba la heterogeneidad de los orígenes del peronismo. El bloque estaba integrado por legisladores de origen gremial obrero, antiguos conservadores, ex radicales, laboristas, eclesiásticos y militares. En materia educativa, todos estos sectores coincidían en reclamar un Estado interventor para la formación de futuros ciudadanos con determinados valores éticos y morales (Cammarota, 2010; Cucuzza, 1997). La política educativa a lo largo del período estuvo marcada por una trama discursiva en la que convergían los intereses del propio peronismo, pero también las demandas que provenían del ejército, la Iglesia, los sectores obreros, socialistas, nacionalistas y conservadores (Cammarota, 2010). El bloque opositor –siempre minoritario– era predominantemente radical y laicista, y fue presidido de forma alternada por Ricardo Balbín y Arturo Frondizi (Cucuzza, 1997).

En este contexto, poco después de haber llegado a la presidencia, Perón envió un proyecto de ley al Congreso Nacional para ratificar los postulados del decreto que establecía la enseñanza religiosa en las escuelas públicas y encomendó al diputado Joaquín Díaz de Vivar –adherente al catolicismo integrista– la dirección del debate parlamentario. La ley sancionada resultó en una alianza política funcional a ambas partes que reconocía a la Iglesia Católica “el acceso legitimado (y ampliado) al presupuesto nacional y a la institución escolar”, a la vez que permitió al peronismo “contar con la institución Iglesia entre uno de sus pilares fundamentales, con todo el peso de su enorme capital material, cultural y simbólico” (Pittelli & Rodríguez, 1995, p. 87).

3.3. Alianza funcionalista

A pesar de las iniciativas impulsadas por el gobierno peronista, algunos sectores de la Iglesia comenzaron a advertir y a cuestionar los límites que se les imponían en la práctica en las escuelas públicas para el desarrollo de las clases de religión, obstaculizadas –según se creía– por la tradición laica que imperaba en ellas (Bianchi, 1994; Ruiz et al., 2009). En otras palabras, las pretensiones de la Iglesia, amparadas por el Estado en el plano normativo, chocaban con la inercia de las prácticas escolares reales ligadas al laicismo fundacional de la escuela pública argentina. Así, en

la medida en que no se cumplían sus expectativas conforme la enseñanza religiosa ocupa un rol marginal en las escuelas, la Iglesia comenzó a replantear su estrategia para influir en el campo educativo (Bianchi, 2015).

En este sentido, un sector minoritario pero poderoso dentro del catolicismo –autodenominado *democrático*– comenzó a instalar y defender la necesidad de asegurarse la mayor autonomía posible (Bianchi, 2015). Se entendía que la religión debía constituir la columna vertebral de la educación y atravesar todas las asignaturas (Ruiz et al., 2009). Este proyecto se enmarcaba en la defensa del paradigma de la *libertad de enseñanza* y planteaba la necesidad de constituir establecimientos educativos católicos que contaran con autonomía respecto del Estado. En este esquema, en línea con los postulados de la encíclica *Divini Illius Magistri* del Papa Pío XI del año 1929⁸ y nutriéndose de la experiencia de los Países Bajos, el Estado conservaría, por un lado, el derecho a fiscalizar la enseñanza y, por otro, la obligación de sostener financieramente a las instituciones públicas y privadas de manera equitativa (Bianchi, 2015).

La influencia de este sector no demoró en permear la agenda de política educativa del gobierno, que vio en la posibilidad de sostener financieramente a las escuelas privadas un doble beneficio funcional a sus objetivos: por un lado, un estrechamiento de la alianza política con la Iglesia; por otro, un paso más en la agenda de reformas laboristas y, en definitiva, una ratificación de la alianza con el movimiento sindical. La fórmula escogida para satisfacer la concreción de ambos objetivos incluía dos elementos: (1) la homologación de las condiciones de trabajo de los docentes del sector privado a las del sector estatal y (2) la creación de un sistema que proveyera subvenciones a la oferta privada destinadas al pago de salarios a fin de resolver la inestabilidad laboral de los docentes que se desempeñaban en el sector (Narodowski et al, 2017; Gamallo, 2015). La reforma se materializó a través del *Estatuto del Docente de Establecimientos Privados*, enviado

⁸ La encíclica argumentaba que “es injusto e ilícito todo monopolio educativo o escolar, que fuerce física o moralmente a las familias a acudir a las escuelas del Estado contra los deberes de la conciencia cristiana, o aún contra sus legítimas preferencias”, y que, “no se diga que es imposible al Estado en una nación dividida en varias creencias, proveer la instrucción pública, si no es con la escuela neutra y con la escuela mixta entonces debe el Estado más racionalmente e incluso más fácilmente puede proveer al caso dejando libre y favoreciendo con justos subsidios la iniciativa y la obra de la Iglesia y de las familias. Que esto sea factible con gozo para las familias, y con provecho de la instrucción y de la paz y tranquilidad pública, lo demuestra el hecho de naciones divididas en varias confesiones religiosas, en las cuales el plan escolar corresponde al derecho educativo de las familias, no sólo en cuanto a la enseñanza total – particularmente con la escuela enteramente católica para los católicos– sino también en cuanto a la justicia distributiva, con subsidio pecuniario por parte del Estado, a cada una de las escuelas escogidas por las familias”.

al congreso por el Poder Ejecutivo Nacional en diciembre de 1946. La propuesta tuvo despacho de la Comisión de Instrucción Pública y Previsión Social⁹ y fue aprobada el 29 de septiembre de 1947. Sancionada como ley N° 13.047, fue la primera regulación relativa a la actividad de los colegios privados.

La ley contemplaba disposiciones relativas a los salarios, modalidades en la designación de cargos y la creación de un organismo para fiscalizar las relaciones emergentes del contrato de empleo privado en la enseñanza, el Consejo Gremial de Enseñanza Privada. El artículo 24 constituye, sin embargo, la disposición más relevante de la ley por cuanto instaura la asignación regular de subvenciones estatales para las escuelas privadas. Hasta ese momento, el Estado no realizaba aportes financieros sistemáticos al sector privado; las subvenciones eran, por el contrario, esporádicas y fundadas en la capacidad de negociación individual de cada institución (Morduchowicz, 2001). En este punto, la nueva ley establecía que las escuelas privadas que demostrasen dificultades genuinas para pagar los salarios mínimos de los docentes –ahora equiparados a los del sector estatal– podrían solicitar hasta dos terceras partes de estos como aportación estatal. Esta contribución podía alcanzar un máximo del 80% en el caso de las instituciones que no cobraran cuotas a las familias –mayoritariamente escuelas a cargo de órdenes religiosas. El otorgamiento de la subvención quedaba sujeto en cada caso a la aprobación del Poder Ejecutivo, cuya decisión debía fundarse “en las características financieras de cada establecimiento, y demás circunstancias que determinen su funcionamiento” (ley N° 13.047).

El proyecto de ley fue defendido en el Senado por Lorenzo Soler (Unión Cívica Radical Junta Renovadora - Mendoza, integrante de la coalición peronista), quien intervino como miembro informante. En términos generales, los argumentos a favor de la aprobación de la ley giraron en torno de la desigualdad laboral que afectaba a los docentes del sector privado respecto de sus pares estatales. En efecto, distintos autores destacan este aspecto de la discusión (Cucuzza, 1997; Gamallo, 2015; Morduchowicz, 2001); sin embargo, el análisis del debate parlamentario permite identificar otros argumentos en defensa del sistema de subvenciones. Así, por ejemplo, se

⁹ Integrada por los senadores Gilberto Sosa Loyola (San Luis, UCRJR), Lorenzo Soler (h) (Mendoza, UCRJR), Alberto Teisarire (CABA, Partido laborista), Demetrio Figueiras (Santa Fe, Partido laborista), Juan Fernando de Lázaro (Tucumán, Partido laborista), Ricardo Octavio Lorenzón (Entre Ríos, Partido laborista), Samuel Gómez Enriquez (Jujuy, UCRJR), Ramón Lindor Martínez (La Rioja, UCRJR) y Alfredo Busquet (CABA; UCRJR).

destacaron las potencialidades de que el sector privado –religioso y laico– contribuyera a la expansión del sistema educativo:

En buena hora venga la influencia privada o la participación de los particulares a ayudar a educar al soberano de la Nación. Necesitamos escuelas, escuelas y más escuelas. En la República Argentina no debe haber un solo analfabeto, y a todo aquel que quiera venir a ayudarnos a educar al pueblo, debemos acogerlo con los brazos abiertos (Senador Soler, Unión Cívica Radical Junta Renovadora - Mendoza)

Otros partidos integrantes de la coalición peronista se valieron de argumentos que enfatizaban en una perspectiva de complementariedad costo-eficiente:

La existencia de los colegios incorporados se justifica por la falta de escuelas oficiales en la proporción de las necesidades del país, lo que equivale a decir, como muy bien lo ha expresado el señor miembro informante que aun a pesar de estas cifras que nosotros podemos acordar, el Estado siempre resulta beneficiado, y siendo así, ese beneficio no debe ser el hambre, la miseria y las dificultades de los maestros. No, señor presidente, no puede ser así (Senador Amelotti, Partido Laborista - Córdoba).

Adicionalmente, el senador Soler explicó que la enseñanza debía avanzar de modo análogo al que lo había hecho en otros países del mundo –en particular, Inglaterra, Estados Unidos y Suiza– y destacó que las virtudes de esos sistemas educativos se basaban en la iniciativa privada, a menudo equiparada a la noción de *pueblo*. En ese sentido, sostuvo que en dichos países “no solamente trabaja el Estado para educar al pueblo, sino que el mismo pueblo trabaja en una proporción elevadísima para contribuir a su educación”.

En síntesis, los debates parlamentarios permiten identificar, al menos, cuatro lógicas subyacentes a la instauración del sistema de subvenciones: (1) una lógica laboralista (la posibilidad de mejorar las condiciones laborales de los docentes que se desempeñaban en el sector privado); (2) una lógica eficientista o pragmática (el carácter costo-eficiente del régimen mixto y la posibilidad que ofrecía para expandir la cobertura del servicio); (3) una lógica que destaca una supuesta virtud inherente a la iniciativa privada (el sector privado como factor clave para la mejora del sistema educativo); y (4) una cierta defensa moral (liberal) (la oportunidad de que *el pueblo contribuya a su propia educación*).

En el año 1948, este tema fue retomado con la sanción de la ley N° 13.343, que, entre otras cosas, extendió el porcentaje de subvención del costo de los cargos docentes al que podrían acceder los

establecimientos privados: 100% para los que no cobraban aranceles; 75% para los que lo hacían. En el curso de los debates parlamentarios que se sucedieron para la sanción de esta norma, el senador Sosa Loyola (Unión Cívica Radical Junta Renovadora – San Luis) explicó:

El artículo 9 substituye el artículo 24 de la ley 13.047 y se refiere a los establecimientos adscritos a la enseñanza oficial. Tuvimos ocasión de ocuparnos el año pasado de los establecimientos de enseñanza privada y vimos en algunos de los estudios que se realizaron por los inspectores del ramo y por otros estudiosos, que muchos colegios de esa naturaleza, adscritos, tan bien organizados como los oficiales, no obstante, todos los esfuerzos que ponían en cuanto a la remuneración de su personal docente, no podían hacerlo porque no les alcanzaba los recursos para ello. Por esta disposición, se trata de ayudar a los establecimientos adscritos con una bonificación y contribución de dinero, a los efectos que pueda pagarse dignamente a ese personal docente.

Aunque la reforma en cuestión no generó grandes polémicas en el debate parlamentario, la cita transcripta permite advertir que, tal como había sucedido en la discusión de la ley N° 13.047, los legisladores volvieron a manifestar su preocupación por las condiciones laborales de los maestros en el sector privado y ponderaron, nuevamente, las virtudes de la educación impartida en los colegios privados, *tan bien organizados como los oficiales*.

En el año 1949 se reformó la Constitución Nacional, que aludió a la educación desde dos enfoques. Por un lado, refería a la organización de la enseñanza; por otro, el derecho a la educación. El texto constitucional establecía que la *educación y la instrucción* eran responsabilidad principal de las familias e indicaba que el Estado era responsable de la creación de *escuelas de primera enseñanza, secundaria técnico- profesionales, universidades y academias* para colaborar con los establecimientos particulares y oficiales que apoyaban a la familia. El Estado, además, otorgaría “becas, asignaciones a las familias y otras providencias que conferirá por concurso entre los alumnos de todas las escuelas [para garantizar a los] alumnos capaces y meritorios [el derecho de] alcanzar los más altos grados de instrucción” (artículo 37).

3.4. Crisis económica y generalización del sistema a las instituciones privadas laicas

La crisis económica de 1952 forzó la aplicación del *Plan de Emergencia Económica*. En el campo educativo, el plan tenía como eje el fomento del ahorro –se requería practicar la austeridad en el consumo y eliminar los derroches innecesarios en todos los establecimientos educativos del país.

El gobierno, además, solicitó a la comunidad educativa que organizara la tarea docente para efectuar, únicamente, los gastos imprescindibles (Belini, 2014; Cammarota, 2010).

En este contexto, el gobierno debió enfrentar, asimismo, la falta de plazas necesarias para cubrir la demanda educativa. En especial, el Estado carecía de la capacidad instalada para hacer frente a las aspiraciones de quienes deseaban acceder a la escuela secundaria, limitación que, por cierto, antecedía al peronismo pero que se había visto agravada a partir de fines de la década de 1940 (Cammarota, 2010). La complejidad territorial y la magnitud de la demanda trascendían también las posibilidades de contención del sector privado, todavía disperso y sin la capacidad económica necesaria para cumplir esa función.

Frente al déficit de oferta educativa y en el contexto de crisis económica, en 1954, el gobierno encargó a una comisión de funcionarios técnicos que atendieran la problemática, concentrada, en particular, en la Ciudad de Buenos Aires y el gran Buenos Aires, puntos neurálgicos de acogida de la migración interna. Para resolverla se dictó una recomendación que exhortaba a los institutos privados laicos –tradicionalmente percibidos como elitistas en comparación con las instituciones educativas religiosas– a incorporar una mayor población escolar. En paralelo, Perón llamó al sector privado laico a incorporar irrestrictamente a los *hijos de obreros* en su matrícula, a la vez que se garantizaba la continuidad y correspondiente ampliación de la política subvenciones (Cammarota, 2010).

El exhorto del gobierno al sector privado no confesional se produce en un contexto de deterioro de la alianza política entre el peronismo y la Iglesia¹⁰ que desembocaría en la derogación, en el año 1955, de la ley que habilitaba el dictado de clases de religión en las escuelas públicas y en el apoyo de la Iglesia al golpe de Estado de 1955 (Caimari, 1995; Santos Lepera, 2015; Mason, 2012). La ruptura no implicó, sin embargo, cambios en la política de subvenciones.

¹⁰ Para una visión detallada del conflicto iniciado en 1953 entre la Iglesia y el gobierno peronista, véase: Caimari, L. (1995). *Perón y la Iglesia católica: Religión, Estado y sociedad en la Argentina (1943-1955)*. Buenos Aires: Ariel.

CAPÍTULO 4

DEL APOYO FINANCIERO A LA AUTONOMÍA: NATURALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SUBVENCIONES (1955-1983)

El período 1955-1983 fue escenario de un intenso debate acerca del rol que correspondía al Estado y al sector privado en la educación y el modo en que se lo debía financiar. Este debate se editó en el marco de un conjunto de circunstancias políticas y económicas que se extendieron a lo largo de todo el período (i.e. la disputa entre estatistas y antiestatistas, las sucesivas crisis económicas y la inestabilidad política), y estuvo protagonizado por actores que lograron, a pesar de eso, mantener su influencia sobre la definición de la política educativa (principalmente, la Iglesia católica, los organismos internacionales, el peronismo y los gremios docentes). El resultado fue un progresivo perfeccionamiento del régimen de subvenciones estatales a la educación privada y la sedimentación de un entramado normativo que determinaría importantes márgenes de autonomía y un gran reconocimiento para el sector.

En este capítulo se analizarán, en primer lugar, los gobiernos dictatoriales que siguieron al derrocamiento de Perón en el año 1955, lo que determinará la configuración de bloques antagónicos: por un lado, peronistas y antiperonistas y, por otro, en lo que resulta más significativo para este trabajo, estatistas y antiestatistas. En segundo lugar, se indagará acerca del proceso desarrollado, fundamentalmente, entre los años 1958 y 1966 por el que tendieron a imponerse determinados postulados del sector antiestatista y devino en la actualización, expansión y autonomización del sistema de subvenciones. En este acápite se considerará la influencia de las ideas que provenían de los organismos internacionales que promovían el planeamiento en el ámbito educativo. Tercero, se analizará la consolidación a nivel discursivo de la dilución de las distinciones entre lo *oficial/público* y lo *particular/privado*. En cuarto lugar, se estudiará la ratificación del sistema de subvenciones en la década de 1970 con el retorno al gobierno del peronismo y, posteriormente, con el golpe militar de 1976, la desfinanciación del sector público y el silenciamiento del debate sobre política educativa.

4.1. La *desperonización* del sistema educativo y la disputa entre estatistas y antiestatistas

El derrocamiento de Perón en 1955 estructuró la política argentina en dos bloques antagónicos: peronistas y antiperonistas. Los gobiernos dictatoriales de Eduardo Lonardi (1955) y Pedro Aramburu (1955-1957) pusieron el foco en la despolitización (*desperonización*) de la escuela: se prohibió el uso de medios de propaganda política y se inhabilitó para desempeñar cargos en la administración pública a todos los que hubieran participado en el gobierno anterior (decreto-ley N° 4.258 de 1956) (Ascolani, 2000). Asimismo, se impulsaron algunos cambios a nivel institucional, con el mismo objetivo ideológico. Así, la creación del Consejo Nacional de Educación, con atribuciones para pactar políticas con los ministerios provinciales, tuvo como objeto de federalizar y descentralizar el sistema como medida de desarticulación del peronismo. En efecto, el decreto- ley N° 7.977 (1956) de creación del Consejo afirmaba que “la ‘dictadura’ peronista, en su afán de absorción de la dirección de los organismos estatales avasalló a todos aquellos organismos ‘cuya estructura descentralizada, federativa y autárquica, admitía una mayor participación ciudadana en el manejo de la cosa pública, haciéndolos menos dóciles a la voluntad del despotismo” (De Luca, 2006, p. 167). Además, se derogó la reforma constitucional del año 1949.

La caída del gobierno de Perón también instaló un clivaje entre estatistas y antiestatistas. La constelación estatista estaba conformada por peronistas y tecnócratas estatistas, cuyo interés común en la escolarización pública hacía que defendieran un modelo de gobierno centralizado. Aunque los tecnócratas estatistas no fueron completamente excluidos de los gobiernos democráticos y no democráticos posteriores a 1955, su escaso número y alta rotación impidieron que sus ideas se transformaran en políticas concretas. Sin perjuicio de esto, mantuvieron un poder considerable por la influencia que ejercía el peronismo y por el apoyo de los docentes (Diaz Rios, 2016). Paradójicamente, el planteo estatista del peronismo tuvo lugar aun con la defensa del propio Perón de algunos de los postulados antiestatistas durante sus primeros dos gobiernos y, posteriormente, con su retorno al poder en la década de 1970, siendo la defensa del sistema de subvenciones el ejemplo más paradigmático.

Entre los antiestatistas se contaban a la Iglesia Católica, los partidos conservadores, algunos liberales expertos en educación y el ejército. Este grupo tuvo influencia directa en el proceso de toma de decisiones a través de su participación en el Ministerio de Educación a lo largo de todo el período. Además, tuvo recursos importantes a través de escuelas y organizaciones católicas (Diaz

Rios, 2016). Desde este sector se defendieron las subvenciones estatales a las escuelas privadas, la educación religiosa y se promovió la abolición del contenido *peronista* del plan de estudios (Rein, 1998).

Una de las primeras conquistas del período para la Iglesia fue la sanción del decreto N° 6.403 de 1955 que habilitó la creación de universidades privadas. De esta forma, se comenzaba a quebrar el monopolio estatal de la educación universitaria (Vior & Rodríguez, 2012). Como se introdujo en apartado anterior, la defensa de la libertad de enseñanza implicaba un cambio de estrategia por parte de la Iglesia, que ya no buscaba mayoritariamente influir sobre las escuelas públicas, sino estructurar sus propios establecimientos (Bianchi, 2015). En este sentido, la Iglesia –y la coalición antiestatista en general– fueron progresivamente decantando por una posición más homogénea en torno de la libertad de enseñanza y del derecho de los padres a elegir qué tipo de educación debían recibir sus hijos. En este escenario, y en particular desde la revista *Criterio* –de orientación católica– se defendía que las familias que prefirieran las escuelas religiosas pudieran contar con la posibilidad de acceder a ellas sin necesidad de pagar un arancel, pues ya habían contribuido al presupuesto nacional educativo mediante el pago de impuestos. Desde este enfoque, se planteaba que era injusto e ilícito todo monopolio educativo que les concediera a las familias la posibilidad de acudir, únicamente, a las escuelas estatales. Por otra parte, se cuestionaba que las escuelas privadas no pudieran estructurar programas propios y debieran ceñirse a los oficiales. Esto, se sostenía, restringía el derecho de los padres a elegir verdaderamente una escuela acorde a sus preferencias.

Entre los argumentos más novedosos esgrimidos desde este sector, se planteaba, asimismo, que tanto las escuelas de gestión estatal como las de gestión privada eran *públicas*. Si se entendía por enseñanza oficial la existencia de una *verdad oficial* se ingresaba al campo del *absolutismo totalitario* como había sucedido, se decía, durante el peronismo. Así, la escuela privada, al igual que la escuela oficial, ofrecía una enseñanza pública, y el hecho de que ciertos establecimientos fueran propiedad del Estado nos los hacía más públicos que otros. Por otro lado, se cuestionaba la inconsistencia en los postulados de ciertos sectores liberales, que condenaban la libertad de enseñanza y, en simultáneo, defendían un plan económico que promovía la iniciativa privada; es decir, desconfiaban del Estado como administrador de bienes materiales, pero adoptaban el criterio

opuesto cuando se trataba de la gestión del sistema educativo (Fernández & Moscatelli, 2008; Caimari, 1995; Bianchi, 1994).

4.2. Actualización, expansión y autonomización

El período comprendido entre 1958 y 1966 se correspondió con la materialización progresiva de buena parte de los postulados antiestatistas y, en particular, de la Iglesia Católica. A su vez, tuvieron gran influencia las ideas que provenían de los organismos internacionales y que impulsaban la *modernización*, el *desarrollismo* y la *planificación* con la intervención de *expertos* o *técnicos* en ciertas áreas del Estado. Esta tendencia parece haber sido particularmente importante durante el gobierno constitucional de Arturo Frondizi (Unión Cívica Radical Intransigente - UCRI - 1958-1962) (Rodríguez, 2013). En este periodo, la demanda educativa crecía de modo sostenido. Los países tenían la necesidad de adoptar estrategias novedosas para afrontar la expansión de los sistemas escolares, organizar racionalmente el aumento de alumnos y vincularlo con las posibilidades y las necesidades del desarrollo económico y social. Entonces, se efectuaron una serie de estimaciones preliminares de costos e ingresos que mostraron que el logro de esas metas dependía del incremento de la proporción del PBI que se asignaba al desarrollo del sistema educativo y de la asistencia proveniente del exterior.

En este marco, la Organización de Estados Americanos (OEA) comenzó a prestar ayuda sistemática a los estados miembros en materia de planeamiento educacional a través de la UNESCO, que diseñó en 1958 una propuesta denominada “planeamiento integral de la educación” (Teske, 2008). Desde esta perspectiva, se tendía a planificar la educación con un criterio economicista, como una inversión que se debía racionalizar y ligar al desarrollo económico (Suasnábar, 2004). Esta idea marcó una tendencia en la política educativa latinoamericana. Posteriormente, en la región también adquirirían relevancia las ideas difundidas desde la CEPAL. A lo largo del período, se crearon pequeñas oficinas de planeamiento educativo dentro de las estructuras de los ministerios de educación, influidas por la idea de reforzar el planeamiento como solución para el cambio social (Teske, 2008). En Argentina, Frondizi impulsó en este sentido la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en el año 1961 (Rodríguez, 2013).

Al asumir como presidente, Frondizi nombró como Ministro de Educación y Justicia a Luis Rafael Mac Kay e impulsó el dictado de la ley N° 14.473, conocida como Estatuto del Docente,

complementaria a la ley N° 13.047. Inspirada en el nuevo paradigma de la planificación educativa, la nueva norma contemplaba una serie de nuevos derechos laborales, la organización de la carrera docente, la formación y capacitación, y determinó qué titulaciones habilitaban para el ejercicio de la docencia. Replicando, en parte, la argumentación utilizada en 1947 con la sanción de la ley N° 13.047, el Senador Aníbal J. Dávila (UCRI) lideró el debate legislativo y destacó la necesidad de erradicar la precariedad laboral que afectaba a los docentes y, en particular, incrementar la remuneración que percibían. Asimismo, la ley preveía un sistema de concursos públicos y puntajes para hacer más transparente el acceso a la carrera docente en el sector estatal en reemplazo de las prácticas discrecionales que caracterizaban al sistema hasta el momento¹¹.

En su espíritu marcadamente laboralista, la ley N° 14.473 preveía, a su vez, “disposiciones especiales para la enseñanza adscrita [privada]” (Capítulo XLIX). En este sentido, la norma incluía expresamente en las previsiones del estatuto a todo el personal docente, directivo y docente auxiliar que se desempeñaba en establecimientos privados (art. 173). Asimismo, prescribía que éstos gozarían de la misma remuneración mensual que, en igualdad de especialidad, tarea y antigüedad, percibiera el personal similar de los establecimientos estatales. Esta equiparación, explicaba la ley, se debía efectuar de conformidad con lo establecido en la ley N° 13.047 (art. 174)¹².

Hasta este momento, de conformidad con lo establecido en la ley N° 13.343 de 1948, las instituciones privadas podían acceder a una subvención estatal máxima del 100% del costo de los cargos docentes si no cobraban aranceles y del 75% si lo hacían. Sin embargo, los ajustes producidos en los salarios docentes a partir de la sanción de Estatuto del Docente generaron la necesidad de revisar el régimen de subvenciones y dio lugar al dictado del decreto N° 10.900 de

¹¹ El Senador Dávila sostuvo en este sentido: “Este estatuto no es perfecto; no lo es ninguna obra de realización humana; pero es una etapa que servirá para cerrar definitivamente la era de la humillación de los docentes argentinos. Ya no habrá antesalas ministeriales, ya no habrá escritorios de políticos; habrá el régimen austero y democrático de los concursos; habrá todas las disposiciones estatutarias que dignifiquen al maestro: habrá todo este contenido de elevación y de jerarquización de estos apóstoles de nuestra cultura, sin los cuales es vano y vacío todo otro quehacer nacional”.

¹² En el mismo sentido, la ley contemplaba que los servicios brindados por los docentes en la enseñanza privada tendrían la misma validez que los desempeñados en la enseñanza oficial en lo que respecta al ingreso, acrecentamiento de horas y ascensos, en todas las ramas comprendidas en el estatuto. La antigüedad en el sector privado debía computarse en caso de que un docente ingresara en la enseñanza oficial (art. 175). Finalmente, la norma habilitaba para el ejercicio de la docencia al personal que se desempeñara en los institutos privados en localidades en las que no se contara con docentes con título habilitante si tuvieran tres años de antigüedad en el cargo y concepto profesional favorable (art. 176).

1958. Esta norma recogía ciertas demandas de los sectores antiestatistas y, desde sus considerandos, explicaba:

Que corresponde aprobar las normas a que deberá ajustarse la distribución de los fondos de referencia, contemplando las necesidades más esenciales de los institutos de enseñanza privada; Que por otra parte, habiendo la Ley 14.473 previsto la equiparación de los sueldos de determinado personal de la enseñanza privada a los que percibe el personal oficial de similar condición, con anterioridad al 1º de mayo de este año de 1958, debe contemplarse la situación de apremio económico que pueda plantearse a los institutos, al tener que afrontar mayores gastos que no pudieron prever al iniciar sus actividades escolares en el presente período lectivo, haciéndose cargo el Estado de la mayor erogación con el carácter de una contribución extraordinaria con imputación al crédito precitado (decreto N° 10.900).

En definitiva, el decreto introdujo dos cambios significativos. Por un lado, incluyó al personal directivo y docente auxiliar de los establecimientos arancelados en el conjunto de cargos subvencionables y, por otro, elevó el porcentaje del salario subvencionado por el Estado (Morduchowicz & Iglesias, 2011). En relación con esto, en su artículo 5º, prescribía:

A los efectos de fijar el monto de las contribuciones, los institutos que opten por recibirla se clasificarán en dos grandes grupos:

- Institutos que perciben aranceles, en cuyo caso la contribución podrá alcanzar hasta el 80% en los meses que se perciban aranceles y el 100% en los que no se perciben, incluido sueldo anual complementario, del importe de los sueldos legítimamente devengados por el personal docente, directivo y docente auxiliar.
- Institutos que no perciban aranceles ni otros derechos de estudio de sus alumnos o por conducto de los padres de los mismos, salvo un derecho único mensual por alumno de hasta m\$n. 50– por 10 meses, en cuyo caso la contribución será de 100% del importe total anual de los sueldos legítimamente devengados por el personal docente, directivo y docente auxiliar. El producido de ese derecho, será aplicado al pago de otros sueldos y demás gastos y su monto será en cada caso fijado por el Ministerio de Educación y Justicia, considerando la jerarquía pedagógica del instituto y condición económica de la población escolar (decreto N° 10.900).

Durante la gestión de McKay se adoptaron, además, una serie de medidas muy relevantes para el sector privado en materia de gobernanza. Una de ellas fue la creación en el año 1958 del Consejo Nacional de Educación Secundaria, entre cuyas atribuciones destacaba la supervisión de las escuelas privadas de ese nivel (ley N° 14.467). Un año después, el sector privado logra cierta

autonomía respecto de la línea burocrática del Ministerio de Educación mediante la creación de la Dirección Nacional de la Enseñanza Privada (decreto N° 7.728), que poco después se transformaría en el Servicio Nacional de la Enseñanza Privada (decreto N° 9.247), con facultades de financiación, gestión, gobierno y supervisión del subsistema de educación privada (Morduchowicz, 2001).

El primer director del servicio fue Alfredo M. Van Gelderen, militante católico de larga trayectoria y director del Instituto Superior del colegio católico *Escuela Argentina Modelo*¹³. Van Gelderen inicia una tradición en virtud de la cual el organismo sería dirigido por militantes católicos. En 1968, el Servicio Nacional de la Enseñanza Privada sería elevado al rango de Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada (SNEP, decreto N° 2.704) y subsistiría a lo largo de los años con las mismas atribuciones. De esta forma, el sector privado consigue la autonomía definitiva por la que había abogado a partir de su cambio de estrategia. En efecto, la SNEP concentraba tantas atribuciones en materia de supervisión y, especialmente, en la definición y asignación de subvenciones, que algunos la han caracterizado como *ministerio de educación paralelo* artífice de un virtual *autogobierno* del sector privado (Morduchowicz, 2001; Narodowski et al, 2017). En este sentido, el Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC) estimó que la creación de la SNEP fue una de las medidas más importantes de la historia de la educación privada, ya que, por primera vez, el sector pudo gestionar sus propios institutos. A 25 años de la creación de la SNEP, el director de la revista del CONSUDEC explicó que su aparición “[coronó] con acierto un *boom* de expansión de la enseñanza privada, que venía desarrollándose en forma puntual desde 1950 y sobre todo desde 1956” (*Consudec*, N° 529, agosto 1985, citado por Rodríguez, 2015, p. 266).

Con la autonomización del gobierno del sector privado, éste consiguió un espacio de poder institucional desde el cual impulsar, por un lado, su crecimiento y, por otro, una serie de reformas adicionales gracias al peso específico que, en términos de matrícula, comenzaba a adquirir. Así, en 1960 se dictó el decreto N° 12.179 que estableció que los institutos privados de nivel medio y superior serían considerados *unidades administrativas técnico-docentes*, concediéndoseles, por tanto, autonomía para expedir títulos habilitantes con validez nacional. Hasta el momento, los

¹³ Van Gelderen estaba ligado a la Iglesia hasta el punto de reivindicar, en un reportaje, su militancia en la Acción Católica, a la que consideró una “escuela de vida que formó dirigentes para el país” (Rodríguez 2015, 266).

alumnos del sector privado de nivel medio y superior debían rendir exámenes de culminación de estudios en establecimientos estatales y esto, según los dirigentes del sector, suponía un bloqueo a la libertad de elección escolar de las familias. Desde el punto de vista estatal, la equiparación del sector privado constituía, asimismo, una forma de descomprimir la creciente demanda secundaria en el sector estatal (Morduchowicz, 2001).

Tras un período de inestabilidad política y económica¹⁴ y con el ascenso a la presidencia de Arturo U. Illia (Unión Cívica Radical del Pueblo - UCRP - 1963-1966), se reiniciaron las reformas en beneficio de la consolidación del sector privado subvencionado, aunque también, por primera vez, se impuso un control formal por parte del Ministerio de Hacienda sobre el mecanismo de asignación de subvenciones a cargo de la SNEP. En lo que respecta a la regulación de las subvenciones, Illia dictó en 1964 el decreto N° 15 que retomó las categorizaciones que contemplaba la normativa anterior y, nuevamente, distinguió entre los establecimientos que percibían aranceles y los que no. En un intento por garantizar una distribución más equitativa de las subvenciones, el decreto instaba a definir la proporción de salarios docentes subvencionable de las escuelas privadas en función de las características económicas de la zona en la que se encontraban situadas, su población escolar, el tipo de enseñanza que impartían, los resultados del estudio del último balance y sus necesidades presupuestarias. Se creaban así cuatro categorías: (1) Escuelas que no cobraran aranceles financiadas en un 100% por el Estado, y escuelas que cobraran aranceles divididas en (2) Categoría A, subvencionable hasta el 80%; (3) Categoría B, hasta el 60%; y (4) Categoría C, hasta el 40%. Sin embargo, sin baremos específicos para la determinación exhaustiva de estos criterios, y con un control meramente formal a cargo del Ministerio de Hacienda, la categorización y el límite máximo de contribución estatal correspondiente en cada caso continuó siendo atribución discrecional de la SNEP (Morduchowicz & Iglesias, 2011).

Adicionalmente, en materia de política pedagógica, el decreto N° 371 de 1964 estableció el *régimen de incorporación de los institutos privados a la enseñanza oficial*. El decreto reconocía la enseñanza que impartían los institutos privados en el nivel medio y superior de conformidad con

¹⁴ Luego del derrocamiento de Frondizi y durante la presidencia provisional de José María Guido (presidente provisional del Senado) la única medida relevante de política educativa constituyó la autorización de un incremento en el presupuesto nacional para actualizar los aportes estatales a los establecimientos privados frente a los reclamos del sector.

los planes aprobados oficialmente (art. 1) y, fundamentalmente, les permitió promover iniciativas que superaran las exigencias del plan de estudios oficial (art. 2). En este sentido, algunos sostienen que la norma pretendía que el sistema de subvenciones también favoreciera la diversificación horizontal, asegurando mayor libertad para el sector privado para implementar planes de estudio alternativos en sintonía con las preferencias heterogéneas de las familias (Narodowski & Andrada, 2000).

4.3. Naturalización de lo privado como público

En el año 1964 se celebró la primera Convención Nacional de Enseñanza Privada. En esa ocasión, se debatieron, entre otras cuestiones, la necesidad de impulsar reformas legislativas que funcionaran como blindaje de lo conseguido hasta el momento para el sector. En este sentido, el manifiesto de clausura de la convención estipulaba la necesidad de “expresar el anhelo de que en una futura reforma de la Constitución Nacional se incluya el concepto que determina el derecho natural de los padres a elegir como complemento del acto generacional el sistema de educación que considere conveniente para sus hijos” (Grosso, 1964, p. 141). Sin embargo, el derrocamiento de Illia en 1966 y el ascenso al poder del presidente de facto Juan Carlos Onganía inauguró un período dictatorial que se extendería hasta 1973 y que, como tal, bloquearía la posibilidad de una reforma constitucional.

El gobierno de Onganía se abocó a la reestructuración del Estado; la preocupación del gobierno estaba centrada en que la administración pública se volviera más *racional*. A tal efecto, la educación tenía un lugar fundamental. Así, se advierte en las *Directivas de Planeamiento y Desarrollo de la Acción de Gobierno* (1966) la voluntad de avanzar en un proceso de reforma con el objetivo de: “Racionalizar todo el sistema educativo argentino, fijando claramente sus fines y objetivos, reestructurando sus articulaciones y revisando planes, métodos y orientación de los esfuerzos para adecuados a las necesidades de la comunidad” (Southwell & De Luca, 2008, p. 376). En este contexto, accedieron al gobierno funcionarios provenientes de distintas vertientes del catolicismo. La conducción militar tenía una pretensión profesionalista respecto de las personas que se desempeñaban en la función pública. Esto, dada la escasa capacitación de los militares para

la gestión pública, los llevó a recurrir a civiles *técnicos* y *apolíticos*, mayoritariamente de orientación católica (Giorgi & Mallimaci, 2012)¹⁵.

En esta línea de racionalización del gasto público, se extendió la posibilidad de conceder subvenciones a los jardines de infantes y a las escuelas diferenciales como medida de ahorro (decreto N° 1.621 de 1969) y, entre 1967 y 1969, se editó un debate relativo a la posibilidad de reformar la ley de educación para lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos destinados al sector. El CONSUDEC, por su parte, apoyaba la propuesta de reemplazar la ley. Se creía que de esta forma se terminaría el monopolio estatal que *garantizaba* la ley N° 1.420 y se brindaría una oportunidad para expandir el sistema privado a través de la creación de escuelas medias e Institutos de Formación Docente. En paralelo, en una conferencia brindada frente a diversos ministros de educación provinciales, el ministro nacional J. M. Astigueta defendió un anteproyecto de reforma en sintonía con los postulados del CONSUDEC en que se consagraba el principio de subsidiariedad del Estado y se favorecía la creación de escuelas financiadas, de forma conjunta, por el Estado y *los padres*, para *acabar con el estatismo*. Los cambios fueron fuertemente resistidos por los docentes de las escuelas públicas y por los gremios y, finalmente, la reforma no logró avanzar (Rodríguez, 2013a).

Sin embargo, durante este período se impuso con fuerza un discurso que abandonaba la diferenciación entre lo *oficial/público* y lo *particular/privado* (Vior & Rodríguez, 2012). Esta diferenciación, que había funcionado tradicionalmente –al menos, desde la sanción de la ley N° 1.420– como dispositivo de legitimación de la educación estatal, comenzó a ser reemplazada por una visión desjerarquizada que postulaba la equivalencia entre ambos sectores y que despojaba –por lo menos en el plano semiótico– a la educación estatal de su condición de garante de los intereses comunes. En este sentido, escuelas estatales y privadas comenzaron a ser percibidas (y nombradas) por buena parte del espectro político como *públicas* y distinguidas solo según se

¹⁵ Onganía designó como secretario de educación a Carlos María Gelly y Obes (1966-1967), integrante de la Junta de Historia Eclesiástica Argentina y director del Museo Saavedra y admirador del dictador español Francisco Franco; de hecho, durante su gestión, Víctor García Hoz –pedagogo del primer franquismo e integrante del Opus Dei– visitó el país y brindó dos conferencias en Buenos Aires organizadas por la fundación Nuestra Señora de la Merced con el auspicio del CONSUDEC (Rodríguez, 2013).

tratasen de *gestión estatal* o de *gestión privada*. La titularidad comenzaba así a ser significada como una condición que refería meramente a la *gestión*.

4.4. Ratificación

Con el anuncio del regreso a la democracia¹⁶ habían surgido versiones relativas a la posibilidad de que se modificara el régimen de subvenciones estatales a la educación privada. En efecto, durante la campaña presidencial de 1972, el catolicismo debió asumir una estrategia defensiva frente a los cuestionamientos efectuados contra el sistema de subvenciones. La plataforma de la Unión Cívica Radical proponía que el Estado reasumiera el monopolio de la educación y se suprimieran las subvenciones a los institutos privados. Estos principios se desprendían de la Convención Nacional del partido; no obstante, su presidente, Ricardo Balbín, no se hacía eco de esos planteos y matizaba la crítica (Rodríguez, 2013b). Por su parte, la Confederación de Uniones de Padres de Familia de la República Argentina (CUPFRA) difundió un comunicado en el que se defendía la subvención destinada a los establecimientos gratuitos (CONSUDEC, N° 222, 1972, citado en Rodríguez, 2013b). Desde el sector privado se alegaba que la supresión de las subvenciones estatales implicaría que sólo subsistirían los institutos sostenidos por las familias más pudientes y que desaparecerían los que eran gratuitos. Aprovechando el peso específico que había adquirido el subsistema privado en términos de matrícula, se sostenía que la supresión o la disminución de las subvenciones no aliviaría el presupuesto nacional, pues el Estado debería asumir integralmente los servicios educativos proporcionados por las escuelas privadas. En este sentido, desde la revista del CONSUDEC se explicaba que:

[...] según los números oficiales, cada alumno que asistía a una escuela oficial del nivel primario le costaba al Estado durante el año escolar, alrededor de 848 pesos ley, mientras que en el colegio privado solo le salía 175 pesos. En la secundaria en cambio, el gobierno invertía los mismos 848 pesos en tanto que en la privada al Estado le costaba 545 pesos (*Consudec*, N° 235, 1973) (Rodríguez, 2013b, p. 6)

¹⁶ En el año 1972, el presidente de facto Alejandro Agustín Lanusse convocó a elecciones abiertas. Sin embargo, excluyó, por decreto, de la posibilidad de que se presentaran como candidatos quienes no hubieran residido en el país al 25 de agosto de 1972. La medida estaba orientada a impedir la elección de Perón, quien creó la alianza política del FREJULI (Frente Justicialista de Liberación) y determinó que Héctor J. Cámpora se presentara como candidato. Cámpora fue elegido presidente en 1973, derogó las restricciones que le impedían a Perón presentarse a elecciones y renunció al cargo. En octubre del mismo año Perón asumió por tercera vez la presidencia.

En el marco de campaña presidencial, en una entrevista efectuada por representantes del CONSUDEC, Perón expresó que la supresión de la subvención estatal *era una estupidez* y agregó que:

[e]n momentos en que se necesita[ba] tanto dinero para muchas cosas, sería un contrasentido abogar a quienes prestan un servicio educativo similar al del Estado, pero más barato. Al contrario, hay que estimularlos a que sigan. La enseñanza privada, en ese sentido, es un excelente negocio para el Estado (CONSUDEC, N° 225, 1972, citado por Rodríguez, 2013, p. 6).

Por ese mismo motivo, sostuvo, había impulsado durante su primera presidencia la sanción de la ley N° 13.047/47. En acuerdo con lo antedicho, al asumir Perón en 1973, se dio a conocer un comunicado en el que se informaba, frente a la inquietud producida por la difusión de proyectos legislativos vinculados con los docentes del sector privado, que “el gobierno nacional no [alentaba] ninguna medida destinada a estatizar directa o indirectamente la enseñanza privada” y que “la estabilidad del personal de los establecimientos privados será garantizada, perfeccionando el régimen de la Ley 13.047/47, adecuándolo al espíritu de la Ley 14.473” (CONSUDEC, N° 243, 1973, citado por Rodríguez, 2013b, p. 9).

A lo largo del gobierno de Perón y hasta el golpe de Estado de 1976 no se adoptarían, en efecto, medidas de relevancia para el sector privado. El debate en torno a la sanción de una nueva ley de educación se sostuvo durante el período, pero no logró materializarse en ninguna normativa. En paralelo, y especialmente a partir de la crisis económica de 1975, los reclamos del sector privado se acotaron cada vez más hacia reivindicaciones de tipo presupuestaria: se abogaba por la actualización de los montos subvencionables para hacer frente a las restricciones que imponía el contexto macroeconómico en el funcionamiento de los establecimientos privados y, en particular, de aquellos que no cobraban aranceles (Rodríguez, 2013b).

El 24 de marzo de 1976 las fuerzas armadas organizaron un nuevo golpe de Estado. La dictadura militar marcó el comienzo de un período caracterizado por la represión, el congelamiento del debate político-educativo y la desestructuración de los proyectos modernizadores (Suasnábar & Palamidessi, 2010). La política educativa de la época estuvo marcada por la *guerra contrarrevolucionaria*, que concebía un enfrentamiento interno de índole ideológico en el que era necesario conquistar la *mente* y el *espíritu de los hombres*. En este marco, se planteaba que la

derrota definitiva de la subversión pasaba por restaurar un nuevo orden cristiano (Cersósimo, 2015). Tedesco, Braslavsky y Carciofi (1985) señalan que el objetivo principal en materia educativa estaba dado por la imposición de patrones tradicionales de autoridad, la implantación de mecanismos de control ideológico y la reformulación del rol del Estado en la prestación y la regulación del sistema educativo.

La *política educativa* de la dictadura se concentró, así, en dos aspectos. Por un lado, en la represión del espacio educativo. Se buscaba imponer regulaciones que garantizaran el *control de las izquierdas de manera perdurable* y eliminar a docentes y alumnos que pudieran cuestionar las medidas adoptadas por el gobierno de facto (Gudelevicius, 2012). Las fuerzas de seguridad intervinieron, en este sentido, instituciones escolares tanto públicas como privadas. El CONSUDEC, por su parte, también bajo amenaza, dejó de formular reclamos por cuestiones presupuestarias y comenzó a trabajar exclusivamente sobre los contenidos escolares de la primaria y la secundaria, cuyo sesgo católico se vio reforzado por las medidas adoptadas por el gobierno militar. También evitó toda discusión sobre la estabilidad de los docentes que se desempeñaban en el sector privado, la suspensión del derecho a huelga y la prohibición de buena parte de la actividad gremial pública y privada (Rodríguez, 2011).

Por otro lado, el sector representado por el Ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz concebía a la educación como un gasto que se debía racionalizar. Así, a partir de 1976, la política educativa de la dictadura estuvo regida por el área económica y consistió esencialmente en la reducción del presupuesto educativo hasta alcanzar el nivel más bajo que se había registrado hasta ese momento (Gudelevicius, 2012). Es en este sentido que algunos afirman que el período motorizó un proceso de *privatización por desinversión en el sistema público* (Diaz Rios, 2018). El proceso, según señalan Vior y Rodríguez (2012), coincide, además, con el naciente cuestionamiento global a los sistemas educativos públicos frente a las alegadas bondades de la provisión privada que se acrecentaría en las décadas siguientes.

CAPÍTULO 5

DEL ENTRAMADO NORMATIVO A LAS LEYES GENERALES: INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SUBVENCIONES (1983-2006)

El período 1983-2006 marcó el restablecimiento y consolidación de la democracia. Luego de cinco décadas de gran inestabilidad política y alternancia entre gobiernos constitucionales y de facto, el debate durante los primeros años de este período estuvo concentrado en la necesidad de articular una reforma que lograra *democratizar* el sistema educativo a fin de revertir el deterioro que había sufrido durante los años de dictadura. Las reformas vieron la luz, no obstante, diez años más tarde, ya durante el gobierno de Carlos Menem y en un contexto donde la prioridad había dejado de ser la democratización del sistema para concentrar los esfuerzos en su *modernización*. El período finaliza en 2006 con la última reforma estructural del sistema educativo. Planteada inicialmente como una vuelta a los valores de la democratización, en la práctica, esta reforma significó, como veremos, una reafirmación de los postulados centrales de la reforma de la década de 1990.

5.1. La *democratización* de las instituciones y el rol (renovado) de la Iglesia

En el contexto global, las décadas de 1980 y 1990 mostraron a los organismos internacionales y a muchos gobiernos latinoamericanos como promotores de políticas guiadas por las ideas de descentralización administrativa y pedagógica, competencia entre proveedores, libertad de elección escolar y, en muchos casos, una mayor apertura a explorar distintos esquemas de provisión privada. Estos elementos se materializaron a través de políticas que, en general, se combinaron con la introducción de mecanismos centralizados de evaluación de resultados. Las reformas, en este sentido, alcanzaron a países de tradición centralista a partir de un diagnóstico común de burocratización, aislamiento de las escuelas respecto a las necesidades de las familias y la comunidad y falta de participación de los maestros y las familias en la gestión de las escuelas (Gorostiaga, 2003).

Sin embargo, en el contexto argentino, la década de 1980 estuvo marcada por el restablecimiento del orden constitucional en el año 1983 y el final de un período de más de cincuenta años de alternancia entre gobiernos civiles y militares. La contienda electoral de los años 1982 y 1983 puso en pugna continuidades y rupturas respecto de las políticas desarrolladas durante los años de

dictadura. En estos años se manifestó un fuerte reclamo por democratizar determinadas instituciones estatales, entre ellas, el sistema educativo (Gorostiaga, 2007). En particular, el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) demostró una especial preocupación por la *democratización interna y externa* del sistema educativo (Hernández Huerta & González Gómez, 2014).

En este sentido, una de las primeras medidas que promovió el nuevo gobierno consistió en la organización del segundo Congreso Pedagógico Nacional (CPN)¹⁷, convocado mediante la sanción de la ley N° 23.114 (1984). El CPN tenía por fin posicionarse en una línea de continuidad con el Congreso Pedagógico celebrado en 1882 que había servido de antesala para la sanción de la ley N° 1.420 (Torres, 2014a). El mensaje remitido al Congreso Nacional por el presidente Alfonsín relacionaba estos dos momentos de forma directa con el fin de recuperar la épica de aquel momento fundacional y proyectarla a un resurgimiento del sistema por vía de una reforma “durante medio siglo postergada y en la cual la meta más alta [debía ser] la igualdad de oportunidades y la educación permanente”.

De esa forma, aunque las conclusiones del CPN no tenían carácter vinculante, se esperaba que dieran lugar a los consensos necesarios para el dictado de una ley general de educación nacional (Torres, 2014a; De Luca, 2004). Según apuntó la diputada Dolores Díaz de Agüero (UCR) en el debate parlamentario, el objetivo del Congreso sería “poner a la educación en estado deliberativo” y convocar a “estudiantes, padres, cooperadoras escolares, gremialistas, docentes, estudiosos del quehacer educativo y el conjunto del pueblo a través de los partidos políticos y organizaciones sociales representativas” (ley N° 23.114, artículo 1°). El objetivo democratizador y la convocatoria de todos los sectores dotó a la iniciativa del apoyo de todas las fuerzas políticas. En este sentido, el diputado Héctor Horacio Dalmau –del opositor Partido Justicialista– señaló en ocasión del debate de media sanción de la ley:

Señor presidente, señores legisladores: no había imaginado, en mis largos años de docente, de maestro de monte, que la vida y mi querido Partido Justicialista me iban a dar esta oportunidad de defender en este honorable recinto una ley –porque partiendo de nuestra sanción este proyecto contará sin duda con el apoyo del Honorable Senado– en la que se prefija la forma de establecer toda una nueva legislación en materia

¹⁷ Además, se llevaron a cabo campañas de alfabetización, se habilitó ingreso el libre a todos los niveles de enseñanza, se estableció la libertad de cátedra y de agremiación de estudiantes y docentes, se reincorporaron a los docentes y estudiantes cesados o expulsados por la dictadura y se normalizó el funcionamiento de las universidades (Hernández Huerta, 2014).

educativa. Eso es lo que realmente hace que balbucee, porque la emoción es muy grande. (Héctor Horacio Dalmau - PJ)

El CPN tuvo lugar en el año 1984 y consolidó, en la opinión pública, la idea de que los problemas educativos debían ser atendidos de forma prioritaria. Asimismo, permitió que distintos actores sociales manifestaran un fuerte consenso acerca de la necesidad de sancionar un nuevo marco normativo que ordenara el desarrollo de la educación básica (Tedesco & Tenti Fanfani, 2001). No obstante, la participación de los partidos políticos y otras organizaciones de la sociedad civil fue muy reducida en comparación con la labor desarrollada por la Iglesia Católica (Torres, 2014a). En un clima de rechazo generalizado a la política represiva, moralizante y la burocratización del sistema que había impuesto la dictadura, la Iglesia –muy cuestionada por sus actuaciones durante el gobierno militar– temía por la potencial pérdida de su rol central en materia educativa. En este sentido, frente a los embates de los que fue objeto durante la deliberación, la Iglesia se movilizó en defensa del rol subsidiario del Estado en la educación, la inclusión de la dimensión religiosa y el financiamiento de la educación privada (Torres, 2014b, 2014c). Desde los partidos opositores al gobierno se resaltaban la indelegabilidad de la responsabilidad estatal sobre la educación y los riesgos que en materia de aseguramiento de la igualdad de oportunidades suponía la provisión privada:

Vivimos en una Argentina que ha padecido por muchos años una tremenda distorsión de lo que es su verdadero sistema educativo, tal como fuera concebido en 1882 y plasmado en la ley 1420, de 1884. [...] Dicho sistema fue poco a poco desapareciendo por influencia de intereses que, bajo el criterio de la subsidiariedad del Estado en materia educativa, hicieron que éste desertara de la función primordial que tiene, cual es la de asegurar la educación popular en el país. Así ella fue relegada poco a poco, pero sin pausas en manos privadas, que no siempre respondieron a los mejores y más sanos intereses de la Nación (diputada Dolores Díaz de Agüero - UCR).

Afirmo, señor presidente, que el Estado debe tener una responsabilidad indelegable en la conducción, extensión, perfeccionamiento y control de la educación de la población. Toda política que tienda a reducir la participación del Estado en el estricto control de la actividad educativa en todo el ámbito del país y en todos los niveles de la educación, conspira contra los altos propósitos compartidos de afianzar la unidad y la liberación nacional (diputado Marcelo Miguel Arabolaza - Partido Intransigente).

La respuesta más contundente y ampliamente difundida por parte de la Iglesia vino durante el desarrollo del CPN con la publicación del documento *Educación y Proyecto de Vida* (1985) por parte del Equipo Episcopal de Educación Católica (Torres, 2014a). El documento condensaba sus

principales ideas en materia de política educativa organizadas según tres ejes temáticos: (1) la formación integral, (2) la subsidiariedad del Estado, y (3) la autonomía de la educación privada.

En lo que aquí interesa, documento sostenía:

[Que] los aportes estatales a los establecimientos privados para determinados gastos no son dádivas ni favores graciabiles sino un deber de justicia distributiva, cuyo fundamento no es otro que la igualdad de todos los habitantes y el respeto de sus libertades fundamentales (EPV §105).

Como educando, el hombre tiene un derecho natural, fundamental e inalienable, que la Constitución Nacional (art. 14) denomina “derecho de aprender” y cuyo contenido puede muy bien sintetizarse en las dos proposiciones [...]: el derecho de todos los hombres a la educación y el derecho a la educación de todo el hombre, es decir, a una educación integral (I.C.N. 154 y 155) (EPV §102) [...] [El documento de la Conferencia Episcopal Latinoamericana elaborado en] Puebla [...] propone: “Estimular la comunidad civil en todos sus sectores para lo cual es necesario instaurar un diálogo franco y receptivo, a fin de que asuma sus responsabilidades educativas...” (EPV §78)”.

[L]a “Declaración universal de derechos humanos” (art. 26) precisa con las siguientes palabras: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana...”. [...] Por todo ello, a nadie resultará difícil coincidir con lo que al respecto dijimos en nuestro documento “Iglesia y Comunidad Nacional”, a saber: que la educación “no puede limitarse a la formación científica, por buena que ella sea, sino que implica también una formación física, psicológica, moral, doctrinal y espiritual. Por todo eso, el derecho a la educación de todo el hombre no queda suficientemente garantizado si en la escuela se descuida la formación religiosa, conforme a las convicciones de cada uno, ya que ello conforma una de las dimensiones constitutivas del ser humano” (I.C.N. 155) (EPV §106) (Equipo Episcopal de Educación Católica 1985, 78,102,106,105)

El balance de finalización del CPN sugirió para muchos un triunfo en el debate de la posición representada por el sector privado –y, en particular, el liberalismo católico– que defendía la libertad de enseñanza (Ezcurra & Krotsch, 1988; Torres, 2014a). El presidente Alfonsín conformó una Comisión Honoraria de Asesoramiento para que elaborara un informe final conocido como *Informe sobre posibles reformas del sistema educativo*¹⁸. Sin embargo, como consecuencia de las sucesivas crisis económicas que afectaron al gobierno a partir de 1985, el CPN y el consenso imperante acerca de la necesidad de sancionar una nueva ley de educación no derivó, en lo

¹⁸ La Asamblea del CPN, por su parte, confeccionó el *Informe final de la Asamblea Nacional* (De Luca, 2004), y la Iglesia Católica, en paralelo, publicó las conclusiones mayoritarias y disidentes de las comisiones que sesionaron (Rodríguez, 2015).

inmediato, en la concreción de reformas estructurales. Con todo, las ideas que se debatieron y tendieron a imponerse en este marco proveyeron las bases para las reformas normativas que se llevaron a cabo en la década siguiente.

5.2. Debate e institucionalización

La década de 1990 presentó, desde sus inicios, un contexto general en el que la crisis económica demandaba, desde la perspectiva del nuevo gobierno, realizar un ajuste fiscal y dotar de eficiencia a la estructura administrativa del Estado. En este sentido, y en particular durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1995 – Partido Justicialista), se sancionaron una serie de normas para intervenir en el diseño de la política educativa con miras a generar una *transformación* del sistema. El presidente dictó, en primer lugar, el decreto N° 2.542 (1991) –vigente hasta la actualidad– con el objeto de actualizar las regulaciones relativas a las subvenciones otorgadas al sector privado, cuya última reglamentación databa del año 1964. Entre sus fundamentos, se sostuvo que el sistema de subvenciones y su actualización buscaban:

[...] contribuir a garantizar el derecho de aprender y consecuentemente de elegir escuela, en ejercicio de la libertad de enseñanza, según lo establece la Constitución Nacional.

Que corresponde asegurar a todos los habitantes la igualdad de oportunidades para acceder a la educación mediante un sistema de financiamiento de la educación pública de gestión privada, que prevea la aplicación equitativa, racional y eficiente de los recursos de Estado.

Que es necesario establecer una más estricta regulación de la contribución estatal a la educación pública de gestión privada, asegurando la justicia distributiva, y la adecuación de los sistemas de contralor que permitan optimizar los recursos volcados en dicha área (decreto N° 2.542/91).

El decreto ponía de manifiesto el enfoque con el que se abordaría la regulación del sector. Se contemplaba la existencia del derecho constitucional a elegir escuela, entendido universalmente, como una derivación del derecho de enseñar y aprender, perspectiva que, luego, se vería reforzada con la reforma constitucional de 1994. Asimismo, se aludía a las subvenciones al sector como un medio para garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a la educación, a la vez que se reafirmaba que las instituciones de gestión privada debían ser consideradas integrantes del sistema de educación *pública*.

En el texto del decreto se insistía sobre la necesidad de asegurar a los padres la posibilidad de elegir la escuela para sus hijos y facilitar el acceso mediante la financiación estatal a la oferta privada. Los establecimientos de gestión privada se clasificaron según si percibían o no aranceles de las familias (artículo 5º). Así, aquellos que no lo hacían, podrían recibir hasta el 100% del gasto en salarios docentes en concepto de subvención estatal; por su parte, aquellos que cobraban aranceles, fueron categorizados en tres grupos con la posibilidad de acceder, según el caso, a un porcentaje diferente de subvención (Categoría A, el 80%; Categoría B, el 60%; y Categoría C, el 40%)¹⁹. Esta clasificación se efectuó según:

[...] las características económicas de la zona y de la población escolar; el tipo de enseñanza impartida; los resultados del estudio de un balance que refleje la situación financiera del Instituto; las necesidades del establecimiento como unidad escolar en su zona de influencia; la categoría en que solicite ser incluido el Instituto; el monto del arancel que determine el establecimiento; los aranceles máximos fijados por el Ministerio a través de la SNEP para el término lectivo en que se conceda la contribución estatal (decreto N° 2.542/91)

Los aportes –especifica el decreto– serían asignados por el Ministerio de Cultura y Educación a través de la SNEP, que también determinaría los aranceles máximos que podía percibir cada institución²⁰. Por otro lado, el carácter *gratuito* de los establecimientos que no cobraban aranceles debía ser corroborado por el Ministerio de Cultura y Educación, nuevamente a través de la SNEP. Por lo demás, el decreto establecía que los establecimientos gratuitos debían pertenecer a entidades de bien público sin fines de lucro para poder recibir la subvención (artículo 6º). Sin perjuicio del carácter *gratuito* que el decreto adjudicaba a estas instituciones, éstas podían requerir una autorización a la SNEP para percibir cuotas para gastos de mantenimiento y equipamiento de elementos y máquinas no comprendidos en el pago de la subvención. En su caso, la SNEP debía fijar la forma en la que se supervisaría la inversión de estas sumas (artículo 9º). Adicionalmente, el decreto indicaba que los institutos gratuitos podían percibir una “contribución de los padres para

¹⁹ Los aportes se acordarían sobre el total de los sueldos –incluidos el personal directivo, docente y docente auxiliar, y las contribuciones patronales correspondientes, en su respectivo porcentaje– por el período de diez meses durante el cual se perciben aranceles. En enero y febrero y por los sueldos anuales complementarios, la contribución sería del 100%, incluidas las cargas patronales vigentes (categoría A) o se incrementaría un 20% respecto al porcentaje percibido durante el período lectivo (categorías B y C).

²⁰ Este límite se establecería a partir de la consideración de los aranceles mínimos que fijaba el Consejo Gremial de Enseñanza Privada. El proceso incluiría una instancia de consulta a las entidades representativas de los establecimientos educativos y a las asociaciones de padres. La norma contempla, asimismo, la posibilidad suspender el aporte estatal si se detectara la percepción de aranceles superiores al máximo fijado.

solventar el costo de la estructura no subvencionada y los gastos mínimos de funcionamiento”. De manera similar a lo prescripto en relación con los aranceles máximos (artículo 12°), el valor máximo de estas contribuciones también debía ser fijado por la SNEP (artículo 14°).

En resumen, el nuevo decreto profundizó y cristalizó el proceso de autonomización y autogobierno del sector privado iniciado en la década de 1960 y dotó a la SNEP de amplias facultades para gestionar la política de subvenciones y controlar a los proveedores privados. Tales disposiciones se vieron favorecidas, además, por el amplio margen de decisión derivado de la falta de criterios taxativos para definir la adjudicación de subvenciones. Si bien al año siguiente, con la transferencia del sistema educativo a la órbita de las provincias²¹, la SNEP dejaría de existir, sus facultades pasaron a ser responsabilidad de las nuevas *Direcciones de Enseñanza Privada* de cada provincia, que replicaron el modelo de la SNEP. El proceso no suscitó conflictos y la aplicación del decreto N° 2.542 simplemente pasó al ámbito provincial (Rodríguez, 2015)²².

El segundo hito legislativo de la década de 1990 en el campo educativo vino con la sanción de la ley N° 24.195 de 1993 (Ley Federal de Educación) en reemplazo de la ley N° 1.420. La nueva ley no tuvo un trámite parlamentario sencillo. A pesar del halo legitimador que ofrecían los consensos derivados del CPN (De Luca, 2004), la reforma generó fuertes disidencias, contratiempos y modificaciones en ambas cámaras del Congreso Nacional y suscitó, en un comienzo, masivas protestas de estudiantes y gremios docentes (Rodríguez, 2015). El foco del debate estuvo especialmente centrado en la responsabilidad del Estado, de las familias y de la sociedad civil en materia educativa, la estructura de los niveles del sistema, los años de obligatoriedad y el financiamiento de la educación (Tedesco & Tenti Fanfani, 2001). Entre los aspectos relevantes para el sector privado, la ley introdujo que la familia era responsable de la educación como agente natural y primario de ella (artículo 6°), reconoció la enseñanza de gestión privada como integrante del sistema educativo público (artículos 7°, 36°, 37° y 38°) y aludió a la concesión de aportes estatales –y no *subsídios*– según “criterios objetivos de acuerdo al principio de justicia distributiva

²¹ La ley N° 24.049 del año 1992 –conocida como ley de “Transferencia del sistema educativo nacional de la educación primaria, secundaria y terciaria a las provincias y a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires”–, transferiría el régimen de subvenciones a la enseñanza privada a la órbita provincial. Con la transferencia se crearon Direcciones de Enseñanza Privada en las jurisdicciones en las que no existían en reemplazo de la SNEP.

²² En algunas provincias se sancionaron nuevos marcos normativos y en otras continuó rigiendo el decreto N° 2.542. Sin embargo, en las provincias en las que se sancionaron nuevos marcos normativos, éstos respetan a grandes rasgos los lineamientos del mencionado decreto (Rivas y Mezzadra, 2010).

en el marco de la justicia social” (artículo 37º). Dichas prescripciones recogían los debates y las conclusiones del CPN y fueron destacadas como un *adelanto colosal* por el periódico del CONSUDEC (Rodríguez, 2015).

Con todo, se ha coincido en señalar que uno de los aspectos de mayor trascendencia de la ley radicaba en considerar que todas las escuelas integraban el sistema educativo como *públicas* y distinguía solo si se trataban de instituciones de *gestión estatal* o de *gestión privada*. Para muchos, esto implicaría un punto de no retorno en la política de subvenciones, pues el carácter público de la educación privada legitimaría definitivamente el derecho de estas instituciones a ser financiadas por el Estado (Paviglianiti, 1995; Vior & Rodríguez, 2012; Gamallo, 2015). En efecto, este punto fue el que suscitó el debate más álgido a lo largo del trámite parlamentario y exhibió la profunda fragmentación de visiones de los distintos actores políticos en ese sentido. Esquemáticamente, estas visiones pueden estructurarse en cinco planteos no siempre excluyentes:

- i. *La defensa de la libertad de enseñanza y la promoción de la diversidad de la oferta educativa:* A partir de 1983, el sistema educativo fue objeto de ciertos cuestionamientos. Se impugnó la homogeneidad cultural relacionada con la producción de la unidad nacional y se planteó una férrea defensa de la diversidad cultural, sostenida, fundamentalmente, desde la UCR en virtud de la idea del *pluralismo democrático*. Este posicionamiento contó, además, con la adhesión de los sectores vinculados al paradigma de la libertad de enseñanza, como la Iglesia y los sectores liberales y conservadores. Esta concepción era tributaria de una visión que desligaba lo público de lo estatal. En la década de 1990 esta idea se vio reforzada y se instaló una concepción abiertamente antiestatal. En el debate parlamentario, la diputada Ángela Gerónima Sureda (UCR) destacó, por ejemplo:

[N]o podemos inmiscuirnos a través de una ley en el amplio campo del derecho de enseñar y aprender; no podemos meternos en la vida privada de nadie ni en la vida de las familias argentinas, ya que ellas tienen el derecho de implementar todas las acciones educativas que consideren necesarias para formar a sus hijos. El Estado no se puede inmiscuir cuando un padre haga acción educativa, cuando imparte enseñanza moral a sus hijos, cuando les enseñe a apreciar los valores e, incluso, cuando les enseñe a lavarse los dientes o a usar los utensilios para comer (diputada Ángela Gerónima Sureda - UCR).

- ii. *La oferta privada como suplemento transitorio no mercantil para cubrir el déficit de oferta estatal*: Desde ciertos sectores de la UCR, se defendía el carácter público de la oferta privada en virtud de la función social que ésta cumplía. Esta visión se basaba, fundamentalmente, en un reconocimiento explícito de las dificultades *coyunturales* del Estado argentino para garantizar la cobertura universal. Sin embargo, se advertía sobre el carácter transitorio de esta función, que habría de ser relevada por el Estado en cuanto lograra generar las condiciones materiales e institucionales para hacer frente a la totalidad de la demanda. Adicionalmente, primaba una visión antimercantil de la provisión privada que instaba al Estado a ejercer un control férreo del subsistema a fin de que no se vulnerara el principio de igualdad de oportunidades. Walter Alberto Ceballos, diputado por la UCR expuso el argumento:

[S]omos conscientes de que la educación privada cubre hoy en la Nación Argentina – tanto en la jurisdicción nacional como en la provincial– un déficit en lo que hace a la responsabilidad del Estado para garantizar la prestación de los servicios educativos. [...] Este déficit nos tiene que llevar a la responsabilidad de asumir que si se propusiera un corte total de los subsidios a la educación privada, la reacción automática e inmediata sería el aumento de la cuota para cubrir el subsidio que hoy otorga el Estado para el pago de esos salarios. [...] A nuestro juicio se garantiza de esta manera, por un lado, el principio de la justicia social, al reconocerse el rol social de las entidades de gestión privada que cumplen una función social y no rentable a través de la educación, y por el otro, también estamos comprometiendo al Estado a que gradualmente vaya construyendo la infraestructura y formando el recurso humano para poder cumplir con la responsabilidad indelegable de garantizar la prestación del servicio educativo (diputado Walter Alberto Ceballos – UCR).

- iii. *El otorgamiento de beneficios al sector privado alimenta un círculo vicioso de privatización “por default”*: Desde el Frente Grande se formuló un planteo alternativo relativo a la necesidad de restringir la concesión de subvenciones a fin de no propiciar un proceso de la privatización de la educación. El argumento, expresado por los diputados Carlos Álvarez y Alfredo Bravo, sostenía que el otorgamiento de subvenciones al sector privado determinaría una desinversión en el sistema estatal que haría que finalmente “[serían] los padres quienes pedirán que se privatice la educación porque la que tenemos no sirve” y que, en ese sentido, no había que ceder a las presiones de “la corporación privada –que frente a esta crisis de la educación pública ve la posibilidad de ganar espacio”.

- iv. *El reconocimiento del sector privado no era sino una concesión a las demandas de los organismos multilaterales de crédito:* Desde la izquierda se consideró que la propuesta del Poder Ejecutivo no tenía por objeto mejorar la situación de la educación, sino que se originaba a partir de los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). En este sentido, el diputado Luis Zamora (Movimiento al Socialismo) expresó que: “En una carta de intención enviada, no a la UNESCO sino al FMI, el gobierno tradujo al inglés cómo se iba a sacar de encima su responsabilidad de garantizar la educación pública, pues la prioridad del Estado no es la educación sino la deuda externa y los compromisos con el FMI”. Asimismo, expresó que la nueva ley beneficiaría a “los institutos de esos mercaderes que proliferan por todos lados a caballo de la destrucción de la escuela pública, y que cobran aranceles inferiores al 20 por ciento del salario mínimo”, para los cuales proponía “incorporarlos en forma inmediata a la estructura estatal”.
- v. *El reconocimiento del sector privado no es sino reconocer los esfuerzos de autogestión educativa de la sociedad y no supone una incompatibilidad con las responsabilidades indelegables del Estado:* Frente a los cuestionamientos que se plantearon al proyecto del oficialismo se esgrimieron diversas defensas. Entre ellas, la más contundente giró en torno de un re-enmarcamiento de la provisión privada en tanto emergente de los esfuerzos de organización de la sociedad civil y, en esta línea, una reafirmación de la compatibilidad entre la responsabilidad indelegable del Estado con la educación y el sostenimiento de las instituciones privadas. El diputado Luis Alberto Martínez del PJ expresó esta postura al señalar que:

El Estado, que para nosotros es el principal responsable del servicio educativo, no de la educación, tiene responsabilidades que no son adquiridas ni aleatorias sino que son consustanciales con su esencia. No puede renunciar a ellas porque desde esta dimensión le son propias. Entonces, un justicialista jamás podría pensar en un país donde el Estado no tenga responsabilidad irrenunciable e indelegable sobre la educación. [Q]uiero dejar en claro que el proyecto de ley presentado por el oficialismo y enriquecido por la oposición, respeta absolutamente la escuela pública, que abarca la que sostiene el Estado y también la que autogestiona la comunidad educativa (diputado Luis Alberto Martínez – PJ).

La ley fue aprobada el 14 de abril de 1993. El proyecto legislativo impulsado por el oficialismo competía en el Congreso con otros seis proyectos de ley *general* o *federal* de educación. La

profunda fragmentación de visiones –evidenciada, por ejemplo, en el debate sobre el estatus que debía asumir el sector privado– benefició al proyecto del gobierno que fue aprobado con el voto de las bancadas justicialistas, de los partidos provinciales y de la Unión de Centro Democrático; votaron en contra la UCR, el Partido Intransigente y el socialismo.

La reforma constitucional de 1994 clausuraría el debate al reafirmar la normativa sancionada durante los años precedentes. En relación con el derecho a la libre elección de escuelas, la nueva constitución otorgaría jerarquía constitucional a la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH - 1948), que establecía, en su artículo 26º, que los padres tenían el derecho a elegir el tipo de educación que recibieran sus hijos. Aun cuando la vigencia de la DUDH se remontaba a fines de la década del cuarenta, su reconocimiento constitucional signaría, en adelante, la imposibilidad de dictar una ley que la desconociera.

5.3. Ratificación y clausura

Después de un período de transición caracterizado por la inestabilidad institucional, la devaluación de la moneda, el aumento del desempleo y la instalación de la protesta social en las calles, el gobierno encabezado por Néstor Kirchner (2003-2007) implementó una política económica centrada en la recuperación del mercado interno y del empleo que potenció el crecimiento económico y, ayudado por un cambio de precios relativos favorable a los productos de exportación del país, permitió contar con superávit externo y fiscal (Feldfeber & Gluz, 2011).

El presidente Kirchner inició, entonces, un proceso de derogación de las normas que representaban la *transformación educativa* de la gestión de Menem, criticada por los actores sociales enrolados en el progresismo educativo, integrantes de partidos políticos de izquierda y centro izquierda y los gremios docentes con alcance nacional. Este sector había tendido a coincidir en el fracaso de las políticas promovidas en la década de 1990, de supuesta orientación neoliberal y materializadas a través de la Ley Federal de Educación. Frente a esto, y a pesar de que los actores políticos eran, en esencia, los mismos que habían intervenido en la sanción de la ley N° 24.295, el Poder Ejecutivo procuró ubicarse en las antípodas ideológicas del gobierno de Menem (Nosiglia, 2007). El instrumento privilegiado para el diseño de las políticas educativas del período fue, al igual que en la década anterior, la vía legislativa (Feldfeber & Gluz, 2011).

El centro de la política educativa de los gobiernos posteriores a la crisis estuvo representado por la sanción de la ley N° 26.206 (Ley de Educación Nacional) del año 2006, impulsada por el Poder Ejecutivo en reemplazo de la comparativamente efímera Ley Federal de Educación. El proceso parlamentario, a diferencia de lo que había sucedido con la LFE, no generó mayores debates y fue aprobada por el Congreso de la Nación sin modificaciones en un trámite sumarísimo.

El impulso del proyecto legislativo fue precedido por una nueva convocatoria, por decreto, a un *debate popular* que se desarrollaría a través de reuniones, consultas a instituciones y especialistas, encuestas de opinión pública, jornadas de debate en instituciones educativas en todo el país, jornadas de debate internacional y foros virtuales de discusión. A partir de esto, se editaron diversos documentos que recogían los aportes obtenidos. Luego, se redactó el anteproyecto de ley y se inició una segunda fase de consulta que, una vez concluida, motivó la elevación al Congreso del proyecto de la Ley de Educación Nacional (Nosiglia, 2007).

A pesar de la ruptura que, al menos en el plano ideológico-discursivo, suponía la sanción de la nueva ley, muchos coinciden en señalar que la reforma no implicó una ruptura en la práctica en cuanto a los aspectos estructurales del sistema educativo (De Luca, 2008; Narodowski et al, 2017; Gottau & Moschetti, 2016; Nosiglia, 2007). En este sentido, si bien introdujo cambios en la duración de los ciclos de la educación primaria y secundaria y procuró eliminar algunas marcas discursivas del clima de época de su antecesora, la ley N° 26.206 no produjo modificaciones respecto de lo que había establecido la LFE en cuanto al reconocimiento de la Iglesia Católica y demás confesiones religiosas como agentes educativos (artículos 6° y 63°) y a la familia como agente natural y primario (artículos 6° y 128° inciso a). Además, mantuvo la potestad que se le había conferido a las instituciones privadas para emitir títulos con validez nacional, contratar a sus profesores según el régimen laboral de comercio, recibir aportes financieros del Estado y formular sus propios planes de estudio. Asimismo, sostuvo otro aspecto fundamental de la ley N° 24.195: la clasificación de todas las instituciones educativas como públicas, diferenciadas por el tipo de gestión, pública o privada, y agregó una tercera categoría correspondiente a las cooperativas y organizaciones sociales.

Con la sanción de la Ley de Educación Nacional y la ratificación –por la omisión de dictar una nueva norma– del decreto N° 2.542 se cierra un proceso de legitimación del derecho de las

instituciones privadas a recibir financiamiento estatal. Si este reconocimiento había sido históricamente parcial, la sanción de la nueva ley significó el apoyo de, virtualmente, todo el arco político.

CONCLUSIONES

El establecimiento del sistema de subvenciones estatales a la educación privada a través de la ley N° 13.047 (1947) puede concebirse como una instancia fundacional en la configuración del sistema educativo argentino actual. El análisis de la economía política cultural del período 1946-1955 arroja claves importantes para entender las lógicas subyacentes de esta alianza público-privada histórica. Así, en términos generales, se advierte que ciertos condicionamientos contextuales pusieron en crisis una forma de concebir al sistema educativo arraigada desde fines del siglo XIX y orientaron su reconfiguración en torno a la idea de una alianza incipiente.

Al analizar las reformas que tuvieron lugar en este primer período, deben considerarse, por un lado, el consenso político transversal en torno a la necesidad de ampliar la cobertura del sistema educativo y, por otro, la incapacidad del Estado de afrontar por sí sólo ese objetivo –esto último debido, fundamentalmente, a las restricciones presupuestarias y a la falta de infraestructura, agravadas con la crisis de 1952. Otro aspecto para considerar es el incremento de la influencia política de los gremios y, en paralelo, la precariedad laboral de los docentes, que afectaba de manera especial a quienes se desempeñaban en el sector privado. Además, para este período –y, en particular, en lo que respecta a la política educativa– resultó de gran trascendencia la pretensión de la Iglesia Católica de volver a posicionarse en el debate político e influir en la regulación de ciertos aspectos de la vida política y social. La Iglesia había sido desterrada por las políticas laicistas de los gobiernos conservadores y radicales de fines del siglo XIX y principios del XX y el golpe de Estado de 1930 le ofrece una oportunidad para reposicionarse. Las tensiones originadas entre el objetivo de universalización, las restricciones materiales y el ascenso de estos actores produjeron una instancia de variación en la que se sometieron a revisión ciertos discursos y prácticas dominantes hasta el momento en el ámbito educativo.

En la selección de la política adoptada en 1947 operaron factores políticos, económicos e ideacionales. Entre los factores políticos e ideacionales que contribuyeron a la instauración del sistema de subvenciones, debe señalarse que la medida se presentaba para la Iglesia como una oportunidad para robustecer sus propias redes para transmitir su doctrina –lo cual se tornaría especialmente importante tras la derogación de la norma que habilitaba la enseñanza religiosa en las escuelas públicas. Desde la perspectiva sindical, a su vez, la ley permitía mejorar la situación

del personal docente de las escuelas privadas, pues se le reconocía estabilidad, salarios mínimos, inamovilidad y bonificaciones por antigüedad. Esto, fundamentalmente, legitimaba a un gobierno que se presentaba como representante de los intereses de los trabajadores.

Desde la perspectiva estatal, se argumentó que las subvenciones al sector privado posibilitaban la expansión de la cobertura del sistema educativo. Se ha sostenido que, en tiempos de recesión, los sistemas educativos reciben más presiones de reforma y son más proclives a adoptar medidas de costo-eficiencia y recortes presupuestarios (Verger, Fontdevila & Zancajo, 2016). Esta circunstancia pudo haber adquirido mayor entidad a partir de 1952 con el exhorto del gobierno a *democratizar* los colegios privados laicos para hacer frente al exceso de demanda (Cammarota, 2010).

El período comprendido entre los años 1946 y 1955, finalmente, presenta instancias de retención de gran relevancia, consistentes en la sanción de marcos normativos inéditos y una reforma constitucional. Aunque el gobierno peronista no fue muy receptivo de las propuestas de los católicos *democráticos*, la promoción y la sanción de la ley N° 13.047 se encontraba en línea con la configuración legal propuesta desde este sector y tuvo una gran relevancia para la institucionalización del paradigma de la *libertad de enseñanza* (Bianchi, 2015). Asimismo, la reforma constitucional de 1949 incluyó a los establecimientos privados, junto a los estatales, entre las instituciones que debían colaborar con las familias para garantizar el derecho a la educación.

En el período 1955-1983 se plantearon y dirimieron distintos interrogantes relativos a la definición del sistema de subvenciones. El debate se produjo en un contexto de precariedad democrática e instituciones políticas muy débiles, caracterizado por los sucesivos golpes de Estado y gobiernos de facto (1955-1958, 1966-1973, 1976-1983) y la imposibilidad de los partidos políticos de articular estructuras capaces de organizar la socialización política. Esto último generó que distintas agrupaciones católicas y, en menor medida, de la esfera privada en general se presentaran como instancias alternativas para cumplir el papel de los partidos políticos y aportaran cuadros militantes, políticos y culturales a los distintos gobiernos que se sucedieron en este período (Giorgi & Mallimaci, 2012).

Preliminarmente, podría pensarse que la proscripción del peronismo y la idea de suprimir todas las medidas de política educativa dispuestas durante aquel gobierno (*desperonización*) podrían haber

conllevado la derogación del régimen de subvenciones contemplado en las leyes N° 13.047 y N° 13.343 que, respectivamente, institucionalizaron y extendieron los aportes estatales al sector privado. Por el contrario, los distintos actores se organizaron en dos grupos antagónicos, estatistas y antiestatistas, entre los que lograron imponerse los segundos, representados, principalmente, por la Iglesia Católica. De esta forma, pese a los cuestionamientos, el modelo nunca estuvo en crisis como para generar un nuevo momento de variación.

Durante este periodo, la Iglesia Católica modificó en forma definitiva su estrategia de inserción en el sistema educativo, abandonó la idea de *colonizar* las escuelas públicas y bregó por crear –con el apoyo económico del Estado– sus propios centros educativos. A partir de esta definición programática, concentró todos sus esfuerzos en dotar a sus postulados de un sustento ideacional que giró, primero, en torno a la libertad de enseñanza y el derecho de las familias de elegir el tipo de educación para sus hijos (principalmente, en las décadas de 1950 y principios de 1960) y, luego, a la posibilidad que proporcionaba el sector privado de ampliar el sistema educativo a un menor costo que el estatal (décadas de 1960 y 1970).

En este sentido, uno de los problemas fundamentales de la época radicó en la resolución del modo en que el sistema escolar debía absorber una demanda cada vez mayor en un contexto de inestabilidad económica y crisis del efímero Estado de bienestar peronista. En este contexto, el sector privado parece haber representado –en mayor medida que durante los dos primeros gobiernos de Perón– una solución factible frente a la necesidad de expandir el sistema educativo de manera costo-eficiente.

La inestabilidad política del período impidió, por su parte, la sanción de una ley de educación que actualizara los postulados de la ley N° 1.420 del año 1884, a la vez que bloqueó la introducción de ideas globales y propuestas efectuadas desde los organismos internacionales en materia de planificación y, posteriormente, de racionalización del gasto educativo (Diaz Rios, 2016; Suasnábar, 2004). Ante la imposibilidad de sancionar normas generales que promovieran la expansión del sector privado, los distintos gobiernos optaron por la construcción progresiva –aunque escasamente coordinada– de un entramado normativo que: (1) introdujo reformas en las escalas de subvención y en sus categorizaciones, siempre en favor de una mayor definición, alcance y participación financiera del Estado en el subsistema privado (decreto N° 10.900 de 1958;

decreto N° 15 de 1954; decreto N° 1.621 de 1969), y (2) promovió la autonomización del sector, dotándolo de un sistema de autogobierno y equiparándolo al sector estatal para expedir títulos oficiales (decreto N° 2.704 de 1968; decreto N° 12.179 de 1960). En el campo discursivo, además, comenzó a extenderse la denominación de todas las escuelas, estatales y privadas, como *públicas* a la vez que se inicia un proceso de legitimación social y política de los proveedores privados de educación y de deterioro paulatino del sector estatal (Vior & Rodríguez, 2012).

Los primeros años de la década del 1970 fue el momento en el que la crítica al régimen de subvenciones se hizo más fuerte. Sin embargo, los cuestionamientos no tuvieron un correlato en la *praxis* política. Ni el peronismo gobernante ni la oposición formularon propuestas concretas para modificar una política que, hasta ese momento, llevaba treinta años de desarrollo, defensores de mucha envergadura a nivel local, sintonía con las ideas promovidas a nivel internacional, pocos detractores y escasos recursos para promover proyectos alternativos. Tampoco el golpe de Estado de 1976 implicó un cambio sustancial para el desarrollo del subsistema privado. De hecho, la literatura es coincidente en cuanto al silenciamiento de todas las disputas suscitadas en el terreno de la política educativa, centrada en la represión y el control ideológico de la actividad escolar.

El período comprendido entre 1983 y 2006 presenta tres momentos definitorios para el desarrollo de la política de subvenciones. En primer lugar, el restablecimiento del orden constitucional construyó una tendencia favorable a la revisión de determinadas instituciones, cuyo funcionamiento debía *democratizarse*. El sistema educativo fue uno de los ámbitos en los que se demandaban este tipo de modificaciones. El gobierno motorizó, en ese sentido, un debate amplio para legitimar una reforma estructural del sistema y todos los partidos políticos representados en el Congreso apoyaron la convocatoria. De esta forma, con la celebración del CPN, se pusieron de manifiesto los aspectos que se consideraban críticos de la ley N° 1.420 y normativas accesorias. En el debate, tendió a prevalecer la postura del liberalismo católico –de larga tradición en Argentina y con gran capacidad relativa para influir en la agenda de política– en su defensa del sector privado, el derecho a la elección de escuela y la necesidad de las subvenciones estatales como medio para concretarlo. Se impuso, como corolario, un discurso que promovía una dinámica de retención del sistema de subvenciones apoyado por la Iglesia Católica y los gremios docentes.

Superada la crisis económica e institucional del cambio de década, las propuestas del CPN se materializaron, primero, con el decreto N° 2.542 y, un año más tarde, con la sanción de la ley N° 24.195, que contemplaban los reclamos del sector privado. El resultado fue el afianzamiento de las bases del sistema público-privado, la igualación de las instituciones de gestión pública y de gestión privada, y la legitimación por vía legislativa del acceso de estas últimas al financiamiento público. Los debates parlamentarios relevados evidencian la tensión entre las diferentes fuerzas políticas que se disputaban la retención del sistema por vía de su institucionalización, o el regreso hacia una nueva instancia de variación y selección representada con más dureza por los sectores de la izquierda y la centroizquierda. La fragmentación de las propuestas de estos últimos favoreció la aprobación de las reformas de continuidad.

Desde el punto de vista discursivo, las normas aludidas reconocían el derecho constitucional a la libre elección de escuelas –de hecho, el decreto N° 2.542 menciona expresamente la pertinencia del sistema de subvenciones como vía para garantizar el acceso a la educación y la igualdad de oportunidades. A pesar de la fragmentación política, los debates legislativos de la LFE muestran un cierto acuerdo transversal en torno a las ideas de libertad de elección y costo-eficiencia del sistema público-privado. La reforma constitucional de 1994 fue, ciertamente, tributaria de la misma concepción y ratificó el derecho a la elección escolar.

El escenario de postcrisis de la década de 2000 y el rechazo a todas las políticas adoptadas en la década de 1990 no alcanzó, sin embargo, a las previsiones de la ley N° 24.195 relativas a la regulación del sector privado. Todas las regulaciones en este sentido fueron confirmadas –y, en ciertos casos, profundizadas–, esta vez, de forma unánime por todo el arco político con la sanción de la ley N° 26.206. Llamativamente, la norma fue apoyada por aquellos que cuestionaban el sesgo pro-privado de la ley anterior en tanto concesiones resultantes de la presión de los organismos internacionales de crédito.

En resumen, este período evidencia una continuidad por la cual cada vez que se debatió la necesidad de reformar el régimen legal relativo al sistema educativo, la disputa se resolvió a favor del sector privado. Los gobiernos de Alfonsín, Menem y Kirchner tuvieron, de modo similar, oportunidades favorables y amplia legitimidad para la reedición de discusiones relativas a la redefinición del sistema. La irreversibilidad percibida del sistema y el marco legitimador defendido

por los actores del sector privado en torno a la idea de libertad de enseñanza tendieron a clausurar, sin embargo, las distintas ventanas de oportunidad y garantizaron la continuidad y consolidación del sistema.

Por lo demás, análisis del complejo proceso de construcción de la alianza público-privada que dio forma a la configuración actual del sistema educativo permite identificar una serie de elementos y consideraciones de vital importancia para comprender la base lógica de la política y de sus lineamientos. En los siguientes párrafos destacamos los tres aspectos más relevantes.

Presencia secundaria del debate pedagógico en el proceso de instauración de la política de subvenciones. Desde su etapa fundacional hasta la actualidad destaca el rol secundario que ha asumido el debate de índole estrictamente pedagógica en el proceso de instauración de la política de subvenciones a la oferta privada. Los momentos de variación y selección han estado sistemáticamente atravesados y determinados por la coyuntura política y económica interna y, en particular, por los sucesivos escenarios de crisis e inestabilidad. En esta línea, no sorprende que los argumentos desencadenantes y las lógicas que han orientado la adopción del sistema abunden en consideraciones que derivan del (1) análisis de costo-beneficio del carácter complementario de la oferta privada y (2) el tejido de estrategias de alianza política con el sector privado y, en particular, con la Iglesia.

Desequilibrio del peso de los factores internos respecto de los externos. Uno de los elementos de mayor interés que surge del análisis realizado radica en la naturaleza marcadamente endógena de los factores y actores intervinientes en el proceso de adopción de la política de subvenciones e instauración del esquema de alianza público-privada, los cuales han determinado su carácter profundamente idiosincrático. En este punto, se constata lo observado por Beech y Barrenechea (2011) y Díaz Ríos (2016) en relación con la excepcionalidad del caso argentino respecto de la difusión global de políticas pro mercado. En efecto, y si bien los motivos por los que la Argentina permaneció relativamente ‘inmunizada’ de este proceso global son variados y complejos, el prematuro establecimiento de la política de subvenciones ya en la década de 1940 —esto es, con anterioridad al auge de los discursos pro mercado a nivel internacional— y la desinversión en el sistema estatal registrado a partir de la década de 1970 constituyen los mecanismos generadores

más significativos de un proceso de privatización que ha combinado tanto el impulso efectivo de políticas como dinámicas motorizadas por defecto.

Ahora bien, si la *adopción* de un sistema de subvención a la oferta privada de características poco precisas y profundamente idiosincráticas se explica por su desarrollo prematuro y la urgencia de la coyuntura política y económica, la *retención* de sus particularidades y de su naturaleza ‘aislada’, desconectada semántica y lógicamente de los discursos pro mercado se explica por (1) la dificultad de los partidos políticos para articular discursos alternativos —en gran medida por una histórica falta de cuadros técnicos en materia de política educativa en el país (Díaz Ríos, 2018), una fuerte *path dependence* y percepción de irreversibilidad basada fundamentalmente en factores económicos, y (3) la impermeabilidad a las tendencias globales que supuso el ascenso de la Iglesia Católica como principal articuladora y portavoz de la defensa discursiva de la provisión privada. Así, aislada de los planteamientos que han orientado y orientan el debate más reciente sobre gobernanza educativa, la reestructuración del sistema educativo argentino quedó anclada en la doctrina esencialista de la ‘libertad de enseñanza y aprendizaje’ inscrita en la reflexión filosófico-social del cristianismo y al margen no solo del pensamiento promercado importado del campo de la economía sino también de los desarrollos discursivos de los estudios críticos.

Disociación entre los objetivos y los aspectos operativos de la política. No es sino hasta la década de 1990 que la política de subvenciones al sector privado postula como objetivo explícito garantizar la libertad de elección escolar asegurando la igualdad de oportunidades. Con todo, y en línea con el histórico carácter impreciso de la teoría del cambio de la política, esta redefinición no implicó modificaciones ni mayores especificaciones en los mecanismos que a efectos operativos ésta habría de definir taxativamente a fin de tender hacia los objetivos propuestos. En particular, la lógica subyacente de la política continuó vinculada a la asunción reduccionista e implícita de que la disminución en el valor de las cuotas de las escuelas privadas determinada por las subvenciones estatales favorecería automáticamente que los estudiantes de menor nivel socioeconómico accedan a ellas. Sin embargo, entre otros aspectos que podrían ser relevantes a ese fin, no se dispusieron mecanismos de información para las familias, criterios de priorización para el otorgamiento de plazas, ni criterios y baremos específicos para la concesión de subvenciones en función de las características de los centros. En consecuencia, los objetivos de libertad de elección e igualdad de oportunidades parecen funcionar como fórmulas retóricas y

pretendidamente legitimadoras carentes de un correlato procedimental que, a efectos prácticos, oriente los comportamientos de los actores en el sentido deseado.

Finalmente, se presenta un cuadro que sintetiza la sedimentación de los distintos supuestos, objetivos y mecanismos que han orientado a la política de subvenciones en cada uno de los tres períodos que distinguimos (Tabla 1). Para cada período identificado, el cuadro presenta, asimismo, los distintos factores contextuales y actores que impulsaron o motivaron la instauración o actualización del marco normativo y se consignan los resultados de política en cada caso. En los apartados siguientes, se presenta el análisis pormenorizado de cada período.

Tabla 1

Cuadro resumen de la evolución de la política de subvenciones al sector privado

Período	Factores	Actores	Supuestos, objetivos, mecanismos	Resultados
Orígenes del sistema de subvenciones (1946-1955)	<ul style="list-style-type: none"> -Necesidad del gobierno de construir adhesión y legitimidad -Necesidad de incrementar la cobertura escolar -Precariedad de las condiciones laborales de los docentes del sector privado -Crisis económica de 1952 	<ul style="list-style-type: none"> -Iglesia Católica (sectores nacionalistas y democráticos) -Partido Justicialista y aliados (ex radicales, laboristas, conservadores) -Sindicatos docentes 	<ul style="list-style-type: none"> -La enseñanza religiosa católica es parte inescindible del ser nacional -Defensa del paradigma de libertad de enseñanza contenido en la encíclica Divini Illius Magistri del Papa Pío XI -El financiamiento estatal al sector privado estrecharía la alianza política del gobierno con la Iglesia y los gremios docentes -Las subvenciones al sector privado mejorarían las condiciones laborales de docentes privados -Las subvenciones constituían una vía costo-eficiente de expandir la cobertura -Visión positiva de la iniciativa privada 	<ul style="list-style-type: none"> -Ratificación de la enseñanza religiosa en escuelas estatales -Ley 13.047 de instauración de la asignación regular de subvenciones para las escuelas privadas
Naturalización del sistema de subvenciones (1955-1983)	<ul style="list-style-type: none"> -Fuerte incremento de la demanda educativa -Inestabilidad político-institucional -Inestabilidad económica -Precariedad de las condiciones laborales de los docentes del sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> -Constelación antiestatista: <ul style="list-style-type: none"> -Iglesia Católica -a través del Consudec -Partido Justicialista -con gran ambigüedad -Gobiernos militares -Revista <i>Criterio</i> -Organismos internacionales (OEA, UNESCO) 	<ul style="list-style-type: none"> -Defensa del paradigma de libertad de enseñanza / Carácter 'ilícito' del 'monopolio estatal' -El pago de impuestos por parte de las familias las habilita a elegir escuelas no estatales sin necesidad de pagar aranceles -La inversión en educación se debía racionalizar y ligar al desarrollo económico (Planteo OOII) -Para funcionar acorde con sus potencialidades, el sector privado debe gozar de autonomía 	<ul style="list-style-type: none"> -Habilitación para la creación de universidades privadas -Decreto 10.900 de 1958 de elevación del elevó el porcentaje del salario subvencionado por el Estado e incorporación de los institutos arancelados -Creación de la SNEP como órgano de gobierno autónomo del sector privado - Decreto 15 de 1964 de elevación de los porcentajes subvencionables y autonomía pedagógica
Institucionalización del sistema de subvenciones (1983-2006)	<ul style="list-style-type: none"> -Restablecimiento del orden constitucional -Disociación de lo estatal y lo público post-dictadura -Crisis económica (1988-91 y 2001-03) -Percepción de irreversibilidad del sistema en virtud del tamaño alcanzado por el sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> -Iglesia Católica -a través del Equipo Episcopal de Educación Católica -Partidos de gobierno (UCR-PJ) -Organismos internacionales (FMI) 	<ul style="list-style-type: none"> -Las subvenciones al sector privado como garantía del derecho a elegir escuela, de la igualdad de oportunidades y de la diversidad de la oferta -El sector privado como complemento no mercantil para hacer frente al déficit de oferta estatal 	<ul style="list-style-type: none"> -Decreto 2.542 de 1991: <ul style="list-style-type: none"> -Elevación de porcentajes subvencionables -Criterios no exhaustivos de asignación -Mayores facultades para la SNEP, luego Direcciones provinciales -Consideración de las instituciones privadas y estatales como públicas: <ul style="list-style-type: none"> -Ley 24.195 de 1993 (Ley Federal de Educación) -Ley 26.206 de 2006 (Ley de Educación Nacional)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrada, M. (2007). Retórica y realidad de las políticas de autonomía escolar y participación de las familias en Argentina. *Revista Teias*, 2(4), 1–12.
- Ascolani, A. (2000). La fuerza ¿derecho de las bestias o de la razón? Ciudadanía restringida y educación en Argentina (1955-1958). *Anuario de Historia de La Educación*, 32, 89–112.
- Barrera-Osorio, F., Patrinos, H.A., & Wodon, Q. (2009). *Emerging Evidence on Vouchers and Faith-Based Providers in Education Human Development*. Washington DC: World Bank.
- Beech, J. y Barrenechea, I. (2011). Pro-market educational governance: is Argentina a black swan? *Critical Studies in Education*, 52(3), 279-293.
<https://doi.org/10.1080/17508487.2011.604077>
- Belfield, C.R. & Levin, H.M. (2002). *Education privatization: Causes, consequences and planning implications*. Paris: UNESCO.
- Bellei, C., y Orellana, V. (2014). *What Does “Education Privatisation” Mean? Conceptual Discussion and Empirical Review of Latin American Cases*. ESP Working Paper Series - Open Society Foundations N° 62. New York: Open Society Foundations.
- Belini, C. (2014). Inflación, Recesión y Desequilibrio Externo. La Crisis de 1952, El Plan de Estabilización de Gómez Morales y Los Dilemas de La Economía Peronista. *Boletín Del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 40, 105–49. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0524-97672014000100004.
- Bianchi, S. (1994). Catolicismo y peronismo: la religión como campo de conflicto (Argentina, 1945-1955). *Boletín Americanista*, 44, 25–37.
- . (2015). Iglesia católica y peronismo. La cuestión de la enseñanza religiosa (1946-1955). *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe*, 3 (2).
- Boeskens, L. (2016). *Regulating Publicly Funded Private Schools: A Literature Review on Equity and Effectiveness*. OECD Education Working Papers 147. Paris: OECD.

Recuperado

de

<http://search.proquest.com/openview/f770402c01efd618eeba6fcec29b75d3/1?pq-origsite=gscholar&cbl=54479>

- Braslavsky, C., Tedesco J.C. & Carciofi, R. (1985). *El Proyecto Educativo Autoritario: Argentina, 1976-1982*. Buenos Aires: FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano.
- Bulkley, K. (2005). Understanding the Charter School Concept in Legislation: The Cases of Arizona, Michigan and Georgia 1. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 18 (4), 527–54.
- Caimari, L. (1995). *Perón y La Iglesia Católica: Religión, Estado y Sociedad En La Argentina (1943-1955)*. Buenos Aires: Ariel.
- Cammarota, A. (2010). Ministerio de Educación durante el peronismo: ideología, centralización, burocratización y racionalización administrativa (1949-1955). *Revista Historia de La Educación Latinoamericana*, 15, 63–92.
- Caruso, M. (1995). Escuela, peronismo y asistencia social (1946-1950): los problemas del sujeto popular”. *Propuesta Educativa*, 13, 81–88.
- Cersósimo, F. (2015). El proceso fue liberal. Los tradicionalistas católicos argentinos y el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) (tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado de http://repositorio.filo.uba.ar/jspui/bitstream/filodigital/3000/1/uba_ffyl_t_2015_898497.pdf.
- Cuczza, H. (1997). *Estudios de historia de la educación durante el primer peronismo, 1943-1955*. Buenos Aires: Editorial Los Libros del Riel.
- Dale, R. (2005). Globalization, knowledge economy, and comparative education. *Comparative Education*, 41(2), 117–149.
- De Luca, R. (2004). La cobertura ideológica de la reforma educativa menemista: el Congreso Pedagógico de 1984. *Razón y Revolución*, 13, 1–8. Recuperado de <http://www.revistaryr.org.ar/index.php/RyR/article/view/225/236>

- . (2006). La reforma educativa de Onganía. El tercer momento de una estrategia”. *Razón y Revolución*, 15, 165–82.
- . (2017). *Brutos y baratos: descentralización y privatización en la educación argentina: 1955-2001*. Buenos Aires: Ediciones RYR.
- DeBray, E., Scott, J., Lubienski, C., & Jabbar, H. (2014). Intermediary organizations in charter school policy coalitions: Evidence from New Orleans. *Educational Policy*, 28(2), 175–206.
- Diaz Rios, C. (2016). When global ideas collide with domestic interests: the politics of secondary education governance in Argentina, Chile and Colombia (tesis de doctorado). McMaster University, Ontario. Recuperado de https://macsphere.mcmaster.ca/bitstream/11375/20527/2/DiazRios_Claudia_M_201609_PhD.pdf
- . (2018). Domestic coalitions in the variation of education privatization: an analysis of Chile, Argentina, and Colombia. *Journal of Education Policy*, Routledge, 1–22. <https://doi.org/10.1080/02680939.2018.1460494>
- Drezner, D. W. (2001). Globalisation and policy convergence. *International Studies Review*, 3(1), 53–78.
- Dussel, I., & Pineau, P. (1995). De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica estatal en el primer peronismo”. En A. Puiggros (Dir.), *Discursos Pedagógicos e Imaginario Social En El Peronismo (1945-1955)* (107–73). Buenos Aires: Galerna.
- Ensor, T. (2004). Consumer-led demand side financing in health and education and its relevance for low and middle income countries. *The International Journal of Health Planning and Management* 19 (3), 267–85. <https://doi.org/10.1002/hpm.762>
- Equipo Episcopal de Educación Católica (1985). *Educación y Proyecto de Vida*. Buenos Aires: Consudec y Puerto de Palos.
- Ezcurra, A.M., & Krotsch, C.P. (1988). *Iglesia, Educación y Congreso Pedagógico Nacional*. Buenos Aires: Puntosur.

- Feldfeber, M. & Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de 'Nuevo Signo'. *Educação & Sociedade*, 32 (115), 339–56. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000200006>
- Fernández, M. del C., & Moscatelli, M. (2008). Educación y libertad en la revista Criterio (1955-1958). *La Trama de La Comunicación*, 13, 227–37.
- Gamallo, G. (2015). La 'Publicación' de Las Escuelas Privadas En Argentina. *Revista SAAP*, 9 (1), 43–74.
- Giorgi, G.I. & Mallimaci, F.H. (2012). Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970). *Cultura y Religión* 6 (1), 113–44. Recuperado de <http://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/10784>
- Gorostiaga, J. (2003). Mapping diverse perspectives on school decentralization: the global debate and the case of Argentina (tesis de doctorado). University of Pittsburgh, Pittsburgh. <https://doi.org/10.4324/9780203463512>
- . 2007. La democratización de la gestión escolar en la Argentina: una comparación de políticas provinciales. *EPAA-AAPE* 15 (2), 1–25. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/2750/275020546002/>
- Gottau, V., & Moschetti, M.C. (2016). Between open and internal privatization: the argentine educational system from 1940 through 2010. *HSE Social and Education History* 5 (2). <https://doi.org/10.17583/hse.2016.2010>
- Grosso, M.L. (1964). Primera Convención Nacional de Enseñanza Privada. *Aequitas*, 5 (5), 141–42. Recuperado de <http://p3.usal.edu.ar/index.php/aequitas/article/view/1350/1697>
- Gudelevicius, M. (2012). La política educativa implementada durante el primer año del Proceso de Reorganización Nacional: contradicciones y límites. *Trabajos y Comunicaciones*, 2 (38), 1–21. Recuperado de <http://trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/>
- Hay, C. (2002). *Political analysis: A critical introduction*. Basingstoke: Palgrave.

- Hernández Huerta, J.L. & González Gómez, S. (2014). Opinión pública y educación durante la transición a la democracia en Argentina. Primeras consideraciones y guía de fuentes documentales. *Educació i Història*, 24, 173–215.
- Jessop, B. 2004. Critical semiotic analysis and cultural political economy. *Critical Discourse Studies*, 1 (2), 159–74. Recuperado de <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17405900410001674506>
- . 2010. Cultural Political Economy and Critical Policy Studies. *Critical Policy Studies*, 3 (3–4), 336–56. Recuperado de <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19460171003619741>
- Jessop, B., & Oosterlynck, S. (2008). Cultural political economy: on making the cultural turn without falling into soft economic sociology. *Geoforum*, 39 (3), 1155–69. Recuperado de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718507000097>
- Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Levin, H. M. 2002. A comprehensive framework for evaluating educational vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24 (3), 159–74. <https://doi.org/10.3102/01623737024003159>
- Mason, A. (2012). El conflicto de la jerarquía de la iglesia con el peronismo”. *Diversidad*, 2 (4), 82–114. Recuperado de https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/44886205/CONFLICTOS_DE_LA_IGLESIA_CON_EL_PERONISMO_----alfredo-mason.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1526669212&Signature=74d3qV5bD74XGY5niWEVoRw9%252FRg%253D&response-content-disposition=inline%25
- Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M., & Ramirez, F. O. (1997). World society and the nation-state. *American Journal of Sociology*, 103 (1), 144–181.
- Mezzadra, F., y Rivas, A. (2010). *Aportes estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires*. Documentos de Trabajo CIPPEC. Buenos Aires: CIPPEC.

- Moe, T. (2008). Beyond the free market: the structure of school choice. *Brigham Young University Law Review*, 557 (2008), 557–93.
- Morduchowicz, A. (2001). *Private education: funding and (de) regulation in Argentina*. Washington D.C.: National Center for the Study of Privatization in Education Teachers College, Columbia University.
- Morduchowicz, A., & Iglesias, G. (2011). Auge y avance de los subsidios estatales a las escuelas privadas en la Argentina. En Roxana Perazza (coord.), *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*. Buenos Aires: Aique.
- Morduchowicz, A., Marcon, A., Iglesias, G., Andrada, M., Perez, J., Campan, V., y Duro, L. (1999). *La educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*. Documento de trabajo N° 38. Buenos Aires. Fundación Gobierno y Sociedad.
- Moschetti, M. (2015). Private education supply in disadvantaged areas of the city of Buenos Aires and “Low-fee Private Schooling”: comparisons, contexts, and implications. *EPAA-AAPE*, 23(126), 1–26.
- Moschetti, M. & Gottau, V. (2015). El sistema educativo argentino entre la privatización interna y la privatización abierta: trayectorias divergentes y desigualdades. *Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional*, 10(26), 182–202.
- Moschetti, M. C., & Gottau, V. (2016). De las Rocallosas a los Andes: el experimento de escuelas charter en el contexto político argentino. *Educação & Sociedade*, 37(134).
- Narodowski, M. (2008). School choice and quasi-state monopoly in education systems in Latin America: the case of Argentina. En Martin Forsey, Scott Davies y Geoffrey Walford (coords.), *The Globalisation of School Choice?*. Oxford: Symposium Books.
- Narodowski, M. & Andrada, M. (2000). Segregación socioeconómica y regulaciones. En *El Sistema Educativo Argentino*. Documento de Trabajo N° 36. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad.

- Narodowski, M., & Andrada, M. (2001). The privatization of education in Argentina. *Journal of Education Policy*, 16(6), 585–595.
- Narodowski, M., & Moschetti, M. (2015). The growth of private education in Argentina: evidence and explanations. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 45(1), 47-69.
- Narodowski, M., & Moschetti, M. (2015). Why does private school enrollment grow? Evidence from Argentina. *Cogent Education*, 2(1).
- Narodowski, M., M. Moschetti, and V. Gottau. 2017. The Growth of Private Education in Argentina: Eight Paradigmatic Explanations. *Cadernos de Pesquisa*, 47 (164). <https://doi.org/10.1590/198053143853>
- Nosiglia, M. C. (2007). El Proceso de Sanción y El Contenido de La Ley de Educación Nacional N° 26.206: Continuidades y Rupturas. *Praxis Educativa (Arg)*, 11, 113–38. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/1531/153112899011/>
- Osborne, D.E. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Government Is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Parcerisa, L., & Falabella, A. (2017). La consolidación del Estado evaluador a través de políticas de rendición de cuentas: trayectoria, producción y tensiones en el sistema educativo. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas. Education Policy Analysis Archives*, 25(1), 89.
- Patrinos, H.A., Barrera Osorio, F. & Guáqueta, J. (2009). *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. Washington D.C.: World Bank Publications.
- Paviglianiti, N. (1995). La ley federal de educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina. *Memoria Académica*, 2, 123–46. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2535/pr.2535.pdf
- Pittelli, C. & Somoza Rodríguez, M. (1995). Peronismo: notas acerca la producción y el control de simbolos. *Historia de La Educación in Argentina: Discursos Pedagógicos y Imaginario Social En El Peronismo (1945–1955)*, 6, 205–58.

- Pittelli, C. & Somoza Rodríguez, M. (2009). Creencia religiosa y socialización política en los manuales escolares del peronismo y del franquismo: un estudio comparado. *Historia Caribe*, 15.
- Puiggrós, A. (1996). Educación neoliberal y quiebre educativo. *Nueva sociedad*, 146, 90–101.
- Rein, R. 1998. *Peronismo, Populismo y Política: Argentina, 1943-1955*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Robertson, S.L. & Dale, R. (2015). Towards a 'critical Cultural Political Economy' account of the Globalising of Education. *Globalisation, Societies and Education*, 13 (1), 149–70. Recuperado de <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14767724.2014.967502>
- Rodríguez, L.G. (2011). Los nacionalistas católicos de Cabildo y la educación durante la última dictadura en Argentina. *Anuario de Estudios Americanos*, 68(1), 253–77.
- . (2013a). Los Católicos Desarrollistas En Argentina. Educación y Planeamiento En Los Años de 1960. *Diálogos - Revista Do Departamento de História e Do Programa de Pós-Graduação Em História*, 17(1), 155–84.
- . (2013b). Los Católicos y La Educación En El Tercer Peronismo (1973-1976). *Historia de La Educación-Anuario*, 14 (2), 1–16.
- . (2015). Iglesia y educación en la Argentina durante la segunda mitad del siglo XX. *Cadernos de História Da Educação*, 14(1), 263–78.
- Rosenau, P. (1999). The strengths and weaknesses of public-private policy partnerships. *American behavioral scientist*, 43 (1), 10–34. <https://doi.org/10.1177/0002764299043001002>
- Ruiz, G., Muiños, C., Ruiz, M. & Schoo, S. (2009). La estructura académica del sistema educativo transformada: la impronta del peronismo. *Anuario de Investigaciones*, 16, 265–76.
- Sandiford, P.; Gorter, A.; Salvetto, M.; Rojas, Z. (2005). *A Guide to Competitive Vouchers in Health*. Washington, DC: The World Bank. <https://www.ponline.org/node/649415>

- Santos Lepera, L. (2015). Los límites de la confrontación: la iglesia católica y el gobierno peronista. *Revista de Historia Americana y Argentina*, 50(2), 215–48. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-15492015000200008
- Southwell, M. & De Luca, R. (2008). La descentralización antes de la descentralización: políticas educativas durante el gobierno de Onganía. *Revista de La Escuela de Ciencias de La Educación*, 4 (3), 375–89.
- Suasnábar, C. (2004). *Universidad e intelectuales: educación y política en la Argentina (1955-1976)*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Suasnábar, C., & Palamidessi, M. (2006). El campo de producción de conocimientos en educación en la Argentina. Notas para una historia de la investigación educativa. *Historia de la educación-anuario*, 7, 16-40.
- Suasnábar, C. & Palamidessi, M. (2010). El campo de producción de conocimientos en Educación en la Argentina. Notas para una historia de la investigación educativa. *Revista Educación y Pedagogía*, 18 (46), 59–78. Recuperado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaeyp/article/viewArticle/6885%5Cnhttp://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaeyp/article/viewFile/6885/6302>
- Tedesco, J.C. & Tenti Fanfani, E. (2001). *La Reforma Educativa En La Argentina. Semejanzas y Particularidades*. Buenos Aires: Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.
- Teske, E. G. (2008). Auge y decadencia del desarrollismo en América Latina. Análisis desde una de sus estrategias centrales: el planeamiento de la educación. *Revista Iberoamericana de Educación*, 1681-5653.
- Torres, G. (2014a). El catolicismo en el discurso educativo argentino: del Congreso Pedagógico Nacional a la Ley Federal de Educación (1984-1993). *Discurso & Sociedad*, 8 (2), 350–75. Recuperado de [http://www.dissoc.org/ediciones/v08n02/DS8\(2\)Torres.html](http://www.dissoc.org/ediciones/v08n02/DS8(2)Torres.html)
- . (2014b). Iglesia católica, educación y laicidad en la historia Argentina. *História*

Da Educação. Asphe/RS, 18(44), 165–85. <https://doi.org/10.1590/S2236-34592014000300010>

———. (2014c). La Iglesia católica argentina y la definición de lo público y lo privado en el sistema educativo. *Debates Do NER*, 2(26), 165–92. <https://doi.org/10.22456/1982-8136.52047>

Vanderberghe, V. (1999). Combining market and bureaucratic control in education: an answer to market and bureaucratic failure?. *Comparative Education*, 35(3), 271–82. <https://doi.org/10.1080/03050069927829>

Verger, A.; Bonal, X.; Zancajo, A. (2016). What are the role and impact of public-private partnerships in education? A realist evaluation of the chilean education quasi-Market. *Comparative Education Review*, 60(2), 1–26.

Verger, A., Moschetti, M., & Fontdevila, C. (2017). La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias. *Internacional de la Educación*. San José.

Verger, A., Fontdevila, C. & Zancajo, A. (2016). *The privatisation of education: a political economy of global education reform*. New York: Teachers College Press.

Verger, A. & Moschetti, M. (2017). Public-Private Partnerships as an Education Policy Approach: Multiple Meanings, Risks and Challenges. *UNESCO Education Research and Foresight*, 19, 1–13.

Verger, A.; Moschetti, M.; Fontdevila, C.. (2018a). Unpacking PPPs' Effects on Education: What Research on Vouchers, Charters and Subsidies Tells Us. London: Open Society Foundations.

Verger, A., Moschetti, M., & Fontdevila, C. (2018b). The expansion of private schooling in Latin America: multiple manifestations and trajectories of a global education reform movement. En Saltman, K. & Means, A. (coords.), *The Wiley Handbook of Global Educational Reform*. Hoboken: Wiley.

Verger, A.; Zancajo, A.; Fontdevila, C. (2016). La economía política de la privatización

educativa: políticas, tendencias y trayectorias desde una perspectiva comparada. *Revista Colombiana de Educación*, 70, 1–27.

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