



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Privatización de la educación en el nuevo giro a la izquierda latinoamericano:

Comparando el nivel primario en Argentina, Brasil y Uruguay.

Tesis para optar por el título de Magíster en Políticas Educativas

Tesista: Agustina Lenzi

Director de tesis: Mariano Narodowski

Índice

Presentación.....	pág. 2
Agradecimientos.....	pág. 3
Capítulo I: Antecedentes.....	pág. 6
Capítulo II: Marco teórico.....	pág. 13
Capítulo III: Aspectos Metodológicos.....	pág. 24
Capítulo IV: Análisis de casos	
La República Oriental del Uruguay.....	pág. 27
La República Argentina.....	pág. 52
La Unión Federativa de Brasil.....	pág. 82
Capítulo V: Conclusiones.....	pág. 122
Bibliografía.....	pág. 130

Resumen:

Con la asunción de Hugo Chávez en Venezuela en 1998, América Latina comenzó a atravesar lo que muchos caracterizaron como *el nuevo giro a la izquierda latinoamericano*. En posición defensiva contra el *neoliberalismo*, el giro representaba un cambio en las coordenadas en donde el fortalecimiento del Estado y el freno a los excesos de la privatización se enunciaban como indicadores contundentes.

Sin embargo la re-estatización de servicios y empresas y el reposicionamiento del Estado como agente de protección social no se correspondieron en el terreno educativo con una intervención concreta sobre el crecimiento de la matriculación privada que, contradictoriamente, continuó creciendo.

En este escenario, el presente trabajo se propone responder los siguientes interrogantes: ¿hasta qué punto los avances del proceso de privatización de la educación en la región son producto de decisiones de los gobiernos?; ¿puede el comportamiento de los sistemas educativos responder a tensiones estructurales que exceden la voluntad racional de los actores políticos?

Palabras clave: giro a la izquierda; Latinoamérica; privatización de la educación

Agradecimientos

Las líneas que siguen son resultado de un trabajo colectivo. Forman parte de un proceso de encuentros, intercambios y aprendizajes. En este sentido, algunas personas resultaron piezas fundamentales y corresponde aquí su mención y reconocimiento.

En primer lugar, quisiera agradecerle a Paz Míguez, amiga y colega cuya compañía fue invaluable en el transcurso de esta Maestría. También a Federico Recagno, por su confianza y apoyo, y a Carlos Giardulli por escoltar la cotideaneidad de la investigación.

La asistencia de Mauro Moschetti fue de gran ayuda para el análisis de Brasil y sin el trabajo de Martín Montané la confección de la base de datos para el mismo país no hubiera sido posible. A ellos un especial agradecimiento.

Por último, quisiera agradecerle a mi Profesor y Director, Mariano Narodowski, por sus provocadoras enseñanzas y, sobre todo, su profunda generosidad.

Para Héctor y Bubi.

Presentación

Con la asunción de Hugo Chávez en Venezuela en 1998, América Latina comenzó a atravesar lo que muchos caracterizaron como "el nuevo giro a la izquierda latinoamericano" (Levitsky y Roberts, 2008; Arditi, 2009). Con el foco puesto en la redistribución de los ingresos como principal denominador común, Chile (2000); Brasil (2002); Argentina (2003); Uruguay (2004); Bolivia (2005); Ecuador, Paraguay y Nicaragua (2006) estuvieron gobernados bajo alguna forma de gobierno de izquierda. En otros países de la región, como el caso de México, gestiones de izquierda alcanzaron el gobierno de importantes localidades, coloreando un escenario regional sin precedentes.

Equidad, justicia social y participación popular (Levistky y Roberts, 2011, pág. 4; Arditi 2009, pág. 235) fueron las principales características de estos gobiernos que a nivel nacional variaron considerablemente sus estrategias, en lo que podría pensarse como un espectro de manifestaciones de la nueva izquierda latinoamericana (Chávez, Rodríguez Garavito & Barret, 2008, pág. 31). En posición defensiva contra el denominado "neoliberalismo", el giro representaba un cambio en las coordenadas socioeconómicas, en donde el fortalecimiento del Estado y el freno a los excesos de la privatización de empresas y servicios (Arditi, 2009) se enunciaban como indicadores contundentes.

Frente a este escenario, los discursos de gratuidad, calidad y universalización de la educación ganaron terreno en América Latina (Ibagón Martín, 2014). Como consecuencia del interés por el desarrollo de un tipo de crecimiento más equitativo, porcentajes considerables de la población antes excluidos ingresaron al sistema escolar. El período 2000-2015 fue un momento de expansión de derechos educativos en lo que se planteó como "una convergencia en asumir el reto de una educación para todos" (Rivas, 2015).

Sin embargo, los sistemas educativos de la región experimentaron un importante incremento del pasaje de escuelas públicas a privadas (Rivas, 2015). Si bien los procesos de privatización de la educación son anteriores al período referenciado, durante el giro a la izquierda no solo no se detuvo el fenómeno, sino que en algunos casos se profundizó: “América Latina es la región en que la privatización de la provisión educativa ha crecido de forma más pronunciada y constante en las últimas décadas” (Verger; Moschetti & Fontdevila, 2017, pág. 4).

La re-estatización de servicios y empresas y el reposicionamiento del Estado como agente de protección social no se correspondieron en el terreno educativo con una intervención concreta sobre el crecimiento de la matriculación privada que, contradictoriamente, continuó creciendo.

En este escenario, el presente trabajo se propone responder los siguientes interrogantes: ¿hasta qué punto los avances del proceso de privatización de la educación en la región son producto de decisiones de los gobiernos?; ¿puede el comportamiento de los sistemas educativos responder a tensiones estructurales que exceden la voluntad racional de los actores políticos?

En América Latina desde hace varios años el debate educacional está atravesado por la cuestión de la privatización de la educación (Narodowski & Snaider, 2016). Frente a una tendencia en crecimiento que esquivo ciclos políticos y condiciones macroeconómicas, múltiples definiciones y análisis se esforzaron por juzgar -negativamente- la evolución de este fenómeno y dieron por tierra en los intentos de explicar su lógica.

Es dable destacar que en un contexto de revolución tecnológica, globalización de la economía, mundialización de las comunicaciones y digitalización de la cultura (Palamidessi, 2006, pág. 6) cualquier proceso social debe ser estudiado aceptando su multicausalidad. No obstante, es justificado el esfuerzo por intentar comprender la dinámica de sistemas educativos complejos y sus respectivas gestiones de gobierno cuando lo que está de fondo es el derecho a la educación y lo que interviene es un problema estructural: la desigualdad. En América Latina, “el hiato que separa a la

realidad educativa por un lado, y a los deseos esgrimidos a nivel político y curricular por el otro, ha sido propulsado fundamentalmente por el influjo de la desigualdad socioeconómica” (Aparicio, 2009, pág. 2)

Al momento los análisis que mayoritariamente se dedicaron a observar el fenómeno de la privatización en la región parecieran no haber podido superar la dicotomía educación estatal vs educación privada sin observar con el mismo ahincó la permanencia de condiciones estructurantes que, independientemente de la gestión *per se*, limitan y ponen en riesgo el derecho a la educación.

Durante el período neoliberal de la década de los '90, el avance y la valoración del sector privado por sobre la gestión pública en múltiples servicios históricamente estatales, legitimó una propensión en ascenso de privatización de la educación cuyos orígenes, sin embargo, exceden las limitaciones periódicas de estos gobiernos.

La llegada al poder de los nuevos gobiernos de izquierda trajo consigo una idea de recuperación del Estado. La re-estatización de servicios y empresas operó como bandera opuesta a la privatización y extranjerización que caracterizaron al período “neoliberal”.

En ambos períodos, el crecimiento de la educación privada en términos de aumento de la matrícula escolar, se sostuvo y/o aumentó. La privatización de la educación resiste traspasos de poder y la intervención de múltiples actores - individuales y colectivos- con capacidad de intervención estratégica en los sistemas educativos (Acuña & Chudnovsky, 2007).

En este sentido, el contraste entre la evidencia empírica y el corpus teórico que han intentado acompañar el avance de este proceso resulta útil para desmembrar la lógica política de la privatización de la educación, fenómeno que se propone entender como estrategia estatal de gobierno: la evolución del proceso indica la existencia subyacente de variables estructurales que determinan un modo particular de gobierno de la educación desde la perspectiva del sistema educativo en su conjunto (Narodowski; Moschetti & Gottau, 2017).

De este modo lo que se propone es, en primer lugar, cuestionar la explicación

predominante que entiende y explica a la privatización educativa como producto del neoliberalismo. En segundo lugar, reorientar los interrogantes. La privatización es positiva o negativa solo en términos relacionales. Lo que interesa plantear entonces es “hasta qué punto la educación privada está contribuyendo a una mayor equidad de los sistemas educativos o, por el contrario, está contribuyendo a potenciar las desigualdades sociales” (Murillo & Garrido, 2014, pág. 7).

La educación no es ajena a la desigualdad social que impone sus lógicas y “atisba el acceso democrático a los conocimientos y las competencias necesarias para la inclusión en la vida social” (Aparicio, 2009, pág. 16). ¿En qué medida la gestión de la educación en la región neutraliza o reproduce estas dinámicas?

Se espera de esta forma contribuir en la proyección de mejoras en los diferentes escenarios educativos a partir de una reflexión teórica interesada en entender la educación en sus múltiples dimensiones (Quiroga, De Sousa, & Parte Pérez, 2017, pág. 83) a través de “una descripción más precisa del interjuego entre un conjunto de variables que de alguna manera permitan explicar estos procesos tan complejos” (Narodowski & Snaider, 2015, pág. 37).

Capítulo I: Antecedentes

El nuevo giro a la izquierda

"Cuando Hugo Chávez fue electo como presidente de Venezuela la izquierda gobernaba sólo en Cuba. En el tiempo transcurrido desde entonces otra media docena de países se sumaron a la lista y muchos comentaristas han comenzado a hablar de una ola rosada o del giro a la izquierda en la región" (Arditi, 2009).

Entre los muchos comentarios a los que hace alusión el estudio de Arditi, pueden establecerse algunos puntos de acuerdo. La mayoría de los trabajos que se proponen analizar este escenario latinoamericano hablan de "izquierda" y establecen elementos de ruptura y continuidad con lo que se conoce como "la izquierda tradicional" o "la izquierda histórica", principalmente reconocida en el período que va desde 1959 con el triunfo de la revolución cubana y 1990 con el fin de la "segunda ola revolucionaria", caracterizada por los avances de las guerrillas de El Salvador, Guatemala y Nicaragua

(Chávez y otros, 2008, pág. 37).

Algunos estudios describen al período como un "giro a la izquierda" (Levitsky & Roberts, 2008; Arditi, 2009); mientras que otros otorgan carácter refundacional a "la nueva izquierda latinoamericana" (Chávez y otros, 2008) y están quienes prefieren hablar de "posneoliberalismo" (García Delgado & Nossetto, 2006; Sader 2008; Ceceña, 2009; Tello, 2015, entre otros). El análisis de las similitudes y diferencias con el período neoliberal también está presente en la mayoría de los estudios. En esta línea, la relación entre el Estado y el mercado es un elemento destacado en varias propuestas (Levitsky & Roberts, 2011).

Las perspectivas teórico políticas que tomaron a la política latinoamericana del siglo XXI como objeto de estudio, pusieron especial énfasis en el carácter mayormente populista o institucionalista de la lógica política que revistiera cada uno de los gobiernos de la región. En este sentido, numerosos trabajos utilizaron para sus análisis la clasificación de los países mediante tipologías dicotómicas en donde la oposición entre una idea de izquierda moderada e institucionalista versus una izquierda radicalizada y populista, atraviesa un voluminoso conjunto de observaciones.

Es así como Castañeda (2006) propone una distinción entre izquierda buena - integrada por el Partido de los Trabajadores en Brasil, el Partido Socialista en Chile y el Frente Amplio en Uruguay, cuyos gobiernos eligieron vías pragmáticas, sensatas y realistas para sus respectivas gestiones- y una izquierda mala - relacionada con gobiernos populistas, nacionalistas "con pocos fundamentos ideológicos", como los de Chávez en Venezuela, Kirchner en Argentina y López Obrador en Ciudad de México (Castañeda 2006).

A su vez, mientras Petkoff (2005) contrapone una izquierda reformista avanzada, moderna y democrática a una izquierda bornónica, arcaica y voluntarista (Petkoff 2005), Vargas Llosa (2007) prefiere hablar de "izquierda vegetariana" e "izquierda carnívora" (Chávez y otros, 2008, pág. 50; Levitsky y Roberst, 2011, pág. 11).

Cancino (2008) propone un análisis en términos de izquierda tradicional, izquierda renovada e izquierda nacional y popular. "Moderada y radical" (Weyland 2009); y "Social demócrata y populista" (Panniza, 2005) son otras de las clasificaciones propuestas.

Asimismo, se subraya la reiterada aparición en los análisis de la advertencia sobre la necesaria consideración de las esperables variaciones a nivel nacional dentro de lo que se entiende como un "bosque" o "espectro" de manifestaciones de izquierda (Levitsky y Roberts, 2011; Chávez y otros 2008).

Privatización de la educación y sus definiciones

La privatización de la educación como fenómeno en crecimiento no es nuevo. Muchos se han dedicado a investigar y entender este proceso a través de diversas variables y justificaciones. El reciente trabajo de Narodowski, Moschetti y Gottau (2017), se propuso analizar el proceso de privatización de la educación argentina a través de la presentación de explicaciones paradigmáticas que nuclean a los principales estudios dedicados a este fenómeno. Este potente estado del arte puede resultar útil para ordenar las referencias a la privatización de la educación a nivel regional.

De acuerdo al estudio, un primer grupo explicaciones se corresponde con el análisis de factores sociológicos y antropológicos. Es el caso de la explicación de la privatización a partir del análisis de un aumento de los ingresos de la población que le permite a las familias optar por la educación privada (Rivas, 2015). Dentro del mismo grupo se encuentran los trabajos que entienden que los procesos de segregación y autosegregación económica son las variables más explicativas del proceso privatización. En línea con esta postura, es "el rechazo a la mezcla social, a educar a los hijos con los que no son de la misma clase" lo que explica la "fuga de blancos" hacia la escuela privada (Diéz Gutiérrez, 2010, pág. 28).

Los altos niveles de conflictividad docente como elemento lesivo a la opción por la escuela pública (Grimson & Tenti Fanfani, 2014) y la búsqueda de mejores resultados educacionales – en relación con el avance de las evaluaciones estandarizadas- como explicación racional de la opción por la escuela privada (Bast & Walberg, 2004), son otras explicaciones de este grupo.

Un segundo grupo analiza el fenómeno desde el punto de vista de la política educativa. En este sentido, la explicación de la privatización de la educación como consecuencia del neoliberalismo es una de las posturas más defendidas incluso internacionalmente. En esta línea, se sostiene que con la expansión de la ideología neoliberal a partir de los '70 comenzó un “proyecto global y una estrategia consciente de privatización” que logró naturalizar “la mercantilización de la educación” a través de las recomendaciones de los organismos internacionales (Vior & Rodríguez, 2012, pág. 92). Con la privatización como esencia de la racionalidad económica, la educación se volvió objeto de lucro y negocio en el marco de la globalización y regionalización de los mercados (Dutra Búrigo, 2002, pág. 2).

La publicación de la educación privada es otra de las explicaciones consideradas. Al respecto se plantea un desplazamiento del sentido común en donde se produce una equiparación de la escuela privada con la escuela pública y una renuncia a la defensa del modelo público como sostén del sistema educativo (Diéz Gutiérrez, 2010, pág. 35). En sintonía con este argumento, Viñao (2012) sostiene que “se ha impuesto un nuevo lenguaje eufemístico en el que la enseñanza privada pasa a ser iniciativa social y los apoyos a la misma, simples satisfacciones de la demanda social” (pág. 83). Lo público es entonces redefinido a través de una disociación de lo público y lo estatal, entendiendo ahora que lo público abarca también lo privado. En consecuencia, lo público estatal es lo residual para aquellos que no pueden satisfacer sus demandas y necesidades en el mercado (Saforcada, 2009, pág. 393).

Por último, el estudio destaca la explicación de la privatización como política de estado. Desde este punto de vista serían los mecanismos de provisión, financiamiento y regulación establecidos en forma consistente en gobiernos nacionales y subnacionales; civiles y militares; y de diferentes signos políticos-partidarios lo que configura una lógica estructural que permite que más estudiantes asistan a escuelas privadas (Narodowski y otros, 2017).

Desde otro punto de vista la privatización es también explicada como un fenómeno global que supera las fronteras de los Estados-Nación: “Las políticas de privatización se han diseminado por todo el planeta, aunque las razones y las vías por las que se adoptan estas políticas difieren entre países” (Parcerisa, 2016).

Es así como diversos estudios consideran la expansión de las evaluaciones estandarizadas y específicamente de las pruebas PISA de la OCDE, utilizan los datos obtenidos como “herramientas de racionalización del discurso político educativo” a favor de la privatización. (Parcerisa 2016, pág. 16).

Al mismo tiempo, son señaladas las raíces “históricas y profundas” de un fenómeno que se propone estudiar en la educación como campo de disputa (Parcerisa, 2016).

De los diversos análisis se desprenden también varias definiciones del concepto de privatización. Para algunos, privatización es sinónimo del “retiro paulatino del Estado de su función educadora” (Vior & Rodríguez, 2012, pág. 93) y se relaciona con la generación de mecanismos de “autoexculpación pública y autoinculpación privada” (Viñao, 2012, pág. 83). En otras palabras, un traslado de la responsabilidad del Estado a las familias, los docentes y los alumnos. Privatizar, entonces, “significa delegar responsabilidades públicas en entidades privadas” (Saforcada, 2009, pág. 371) muchas veces financiadas por el propio subsidio estatal.

Por otra parte, están quienes consideran que las “ayudas” a los centros privados y la financiación sin control, junto con los importantes recortes en el sector público responden a un “plan para dismantelar el derecho social a la educación” consecuencia del “conservadurismo desigualitario” producto de la globalización y de las “mismas ideas conservadoras de siempre” relacionadas con la libertad de elección; la

identificación de lo público con lo ineficaz; la reducción del gasto; la autonomía y la calidad, entre otros elementos del discurso teórico básico (Viñao, 2012, págs. 81,82,84).

De acuerdo a algunos estudios, hablar de privatización y mercantilización, no solo implica la provisión privada de un servicio sino la configuración de “un mercado donde no lo había o de instalar una racionalidad propia del mismo en cuestiones históricamente pensadas en términos de bien social” (Saforcada, 2009, pág. 364).

Política educativa y giro a la izquierda

Las referencias a la política educativa en el nuevo giro a la izquierda latinoamericano son escasas en la literatura académica. En aquellos trabajos que establecen una mención a la relación entre la educación y estos nuevos gobiernos de izquierda, las alusiones discursivas prevalecen por sobre las transformaciones profundas en la acción gubernamental.

El trabajo de Cancino (2009, pág. 15) menciona a la "implementación de políticas sociales y educativas que favorezcan a las grandes mayorías" como evidencia del rechazo del paradigma neoliberal de los gobiernos nacional-populares de Chávez, Morales y Correa, aunque no propone ninguna evidencia empírica ni indicación concreta.

La propuesta de Ibagón Martín (2014) interpela a los discursos y las políticas de los líderes latinoamericanos cuestionando la relación entre la educación y la dimensión fiscal. Al respecto considera que:

"Hablar de universalización, gratuidad, y calidad de la educación pierde sentido cuando se desconocen o no tienen en cuenta elementos de índole económica que alteran considerablemente la planeación y puesta en marcha de políticas educativas orientadas a dichos fines" (pág. 36).

En un análisis sobre posibles alternativas a la gestión del desarrollo y la educación en América Latina, Guido Guevara (2011) sostiene que "la equidad, la atención educativa a poblaciones vulnerables y sus correspondientes políticas afirmativas se convirtieron en parte de los planes de desarrollo educativo actuales en la mayoría de los países de América Latina" (pág. 109).

Tello (2015) estudia el binomio neoliberalismo-posneoliberalismo en Latinoamérica y revisa el rol de los gobiernos estatales en las políticas públicas de educación. Para el autor, algunos discursos como el de la universalización "que también estuvieron presentes en la década de 1990, se encuentran en los debates actuales desde otra perspectiva (...) con mayor énfasis en el enfoque de derecho a la educación en oposición a los mandatos economicistas de la educación como servicio de la década neoliberal" (pág.44). Tello sostiene que los gobiernos de Brasil, Argentina, Uruguay, Venezuela, Ecuador y Bolivia en la última década fueron, desde lo simbólico, gobiernos contraneoliberales, pero "desde lo material y las políticas públicas es mucho más difícil elucidar" su caracterización (pág.44). En este sentido,

"el 'clima posneoliberal' se da por la circulación de una serie de discursos políticos principalmente de varios gobernantes latinoamericanos, la promulgación de nuevas leyes de educación en el caso de algunos países y las nuevas relaciones establecidas con el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en términos de políticas educativas en general" (Tello, 2015: 47).

Rivas (2015) destaca la renovada centralidad del gobierno de la educación en un proceso que entiende va, a nivel nacional, de la descentralización a la recentralización, enfocado en los sectores populares como centro de las políticas educativas. No obstante, el autor sostiene que "el aumento del financiamiento y de los derechos educativos fueron tendencias paralelas al sostenimiento estructural de sociedades desiguales y no bastaron para revertir las grandes necesidades de las escuelas, en especial en zonas rurales y en los países más pobres" (pág. 8).

El trabajo de Rivas es uno de los pocos análisis que hace referencia a los procesos de privatización dentro del período: "casi todos los países estudiados tuvieron un marcado proceso de pasaje de alumnos de escuelas públicas a privadas en el nuevo siglo. El mayor pasaje se dio en Perú, Chile, Brasil, Uruguay y Argentina, en ese orden" (Rivas, 2015, pág. 14).

En referencia a la comprensión del fenómeno, para Rivas "el pasaje al sector privado estuvo motivado por varias causas, que merecen análisis más profundos". Sin embargo, el autor destaca la explicación asociada al aumento de los ingresos de la población: "el crecimiento de las clases medias emergentes parece haber sido un elemento clave" (Rivas, 2015: 14).

Capítulo II: Marco teórico

Para estudiar los procesos de privatización de la educación en este escenario latinoamericano, el análisis y la comprensión de la idea de "nuevo giro a la izquierda" merece la explicación y el desarrollo de algunos conceptos centrales: ¿qué es lo nuevo de esta izquierda latinoamericana?; ¿qué se entiende por izquierda latinoamericana?; ¿cuáles son sus rasgos comunes?; ¿dónde está el giro?; ¿a qué ideas se contraponen?

Lo nuevo

Este trabajo no se propone ofrecer una revisión de la historia de la izquierda en América Latina ni una definición cerrada del concepto. Tal y como sostiene Ardití (2009) "el vocablo izquierda se ha vuelto ambiguo" y es "cada vez más difícil entender lo que denota el término". No obstante se establecen algunas referencias históricas y teóricas que resultarán útiles para el posterior análisis.

La idea de novedad en la descripción de este ciclo de gobiernos de izquierda alude principalmente a su diferenciación con la "izquierda histórica", reconocida en el período que va desde 1959 con el triunfo de la revolución cubana a 1990 con el fin de la "segunda ola revolucionaria", caracterizada por los avances de las guerrillas de El Salvador, Guatemala y Nicaragua (Chávez y otros, 2008, pág. 37).

A diferencia de los modelos teóricos unitarios dominantes en la izquierda de décadas

pasadas "basados en la lectura ortodoxa del marxismo, o más bien, del marxismo leninismo" (Chávez, y otros, 2008, pág. 34) estas nuevas gestiones de izquierda representan la extinción del legado de la revolución francesa y el "ocaso del canon leninista proveniente de la revolución rusa" (Chávez y otros, 2008, pág. 39).

La nueva izquierda latinoamericana se muestra menos hostil a la propiedad privada y al mercado, incluso aceptando su coexistencia con ellos. No obstante, el Estado sigue siendo una instancia decisiva para regular los mercados e implementar políticas redistributivas (Arditi, 2009). En este nuevo escenario, la democracia está en el centro de la escena y funciona como un elemento de cohesión de la izquierda, antes impensado. A su vez, no hay un sujeto político unitario. Existen más bien coaliciones o redes cuya pluralidad se ve reflejada en los objetivos de las diferentes estrategias políticas. Se trata de un pasaje "de la política insurreccional a la electoral y de los frentes populares y coaliciones amplias" (Arditi, 2009, pág. 235). Aparece también una "reivindicación de la sociedad civil como espacio de acción política" y las reformas se plantean institucionalmente (Chávez y otros, 2008, pág. 44; 45; 46; 47).

"El camino sugerido por varios Gobiernos 'progresistas' estaría sugiriendo que la reconstitución de la izquierda latinoamericana ya no está definida por cambios radicales en las políticas institucionales o macroeconómicas, sino por la puesta en práctica de reformas sociales. Esta aparente 'agenda' de la nueva izquierda da por sentados los principios básicos de la economía de mercado, mientras promueve reformas como la aplicación de programas de bienestar dirigidos a los sectores más pobres de la sociedad, una preocupación renovada por la seguridad pública, un papel más activo para el Estado como regulador y mediador entre el capital y el trabajo, la aplicación y mejora de los servicios públicos y la introducción de un régimen fiscal más progresivo" (Chávez y otros, 2008, pág. 54).

El giro

El concepto de "giro" supone en su definición mínima la idea de movimiento sobre un mismo eje. En el escenario que se pretende estudiar, el cambio de posición de este giro en América Latina figura el rechazo a las principales ideas del neoliberalismo que a los

finés de este análisis se entenderán en los términos que aquí se desarrollan.

Durante la década de los ochenta, frente a los problemas generados por la crisis del Estado de Bienestar en los países del norte y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en los países del sur, comenzaron a posicionarse como hegemónicas las corrientes neoclásicas de la economía. En consecuencia, las economías nacionales debieron adaptarse a las exigencias y restricciones de la globalización, tomando como parámetros ciertos indicadores monetarios, fiscales y financieros (Cunial 2013). La idea fuerza fue la preeminencia de la regulación del mercado por sobre la intervención estatal.

"La guerra fría ha terminado y el bloque socialista se derrumbó. Los Estados Unidos y el capitalismo triunfaron. Y quizás en ninguna parte ese triunfo se antoja tan claro y contundente como en América Latina. Nunca antes la democracia representativa, la economía de libre mercado y las efusiones oportunistas o sinceras de sentimiento pronorteamericano habían poblado con tal persistencia el paisaje de [la] región [...]. Hoy los países de esa misma región los gobiernan tecnócratas o empresarios conservadores y fanáticos de Estados Unidos, casi todos llevados al poder –hecho insólito en el continente- por vía del voto" (Castañeda, 1993).

En 1993, Castañeda ilustra de manera contundente el nuevo paisaje político, social, económico y cultural que representó el neoliberalismo. En la región, a partir de la década de los '90 la globalización y los procesos de modernización derivaron en políticas de ajuste estructurales, privatizaciones y reducción de la participación del Estado en la dirección de la economía (Cancino, 2008).

Sobre el reconocimiento de América Latina como modelo capitalista en una posición periférica y dependiente, el neoliberalismo representó un nuevo modelo de acumulación que puede sintetizarse en las diez medidas que los organismos internacionales recomendaron a través del Consenso de Washington: "disciplina fiscal, reducción del Estado, reformas impositivas, liberalización de los tipos de interés y liberalización comercial así como la profundización de la inversión extranjera" (Bordoli, 2012, pág. 11)

El neoliberalismo supone una concepción economicista de lo social que en el terreno educativo se tradujo en procesos de descentralización, desregulación y privatización; flexibilización de la contratación docente; meritocracia; focalización de programas y población beneficiaria y un fuerte control de los gobiernos nacionales de los contenidos a través de la implantación de evaluaciones estandarizadas (Porta & Cianci, 2016, págs. 39, 40) Sobre un conjunto de diagnósticos críticos, estas reformas pretendían “dotar a los sistemas educativos de mayor eficacia con el menor gasto posible del sector público” (Di Pierro, 2001, pág. 323)

Sin embargo, fue sólo cuestión de tiempo para advertir contradicciones y fallas internas dentro de un modelo que, reivindicando el mero crecimiento económico, no solo no logró mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, sino que, por el contrario, aumentó los niveles de pobreza, indigencia y desigualdad (Cunial, 2013) y arrastró a grandes sectores de la población a situaciones exclusión (Bordoli, 2012, pág. 11).

El nuevo giro a la izquierda latinoamericano

La crisis del neoliberalismo es uno de los elementos que usualmente se utilizan para explicar el nuevo giro a la izquierda latinoamericano. No obstante, en concordancia con la mayoría de los trabajos que analizan el fenómeno, este nuevo ascenso de la izquierda se entiende como una conjunción de factores coyunturales y estructurales.

Para la definición, caracterización y análisis del fenómeno a estudiar, este trabajo utiliza dos referencias principales. En primer lugar, el trabajo de Levitzky y Roberts (2011) *The resurgence of the Latin American Left*, y en segundo lugar el trabajo de Chávez, Rodríguez Garavito & Barret (2008) *La Nueva Izquierda en América Latina*.

Como punto de partida, se propone pensar al fenómeno como una experiencia nunca antes vivida en la región que, aunque masiva, está lejos de ser una tendencia uniforme: "Los países que han girado a la izquierda recorren rutas diversas, cuyos resultados no son predecibles de antemano" (Chávez y otros, 2008, pág. 59). Convergen en este ascenso de la izquierda numerosos factores comunes tanto regionales como internacionales que, de todos modos, no hacen de este proceso una experiencia uniforme. Es así como cada país adoptó diversas agendas en un compromiso

generalizado por la construcción de modelos de crecimiento más equitativos (Levitsky & Roberts, 2011, pág. 3).

Levitsky y Roberts (2011) distinguen analíticamente tres niveles de explicaciones que podrían contribuir a entender el por qué de este nuevo ascenso de la izquierda en Latino América.

En primer lugar, la existencia de factores estructurales. En este sentido, la pobreza y la inequidad características de la región, sirvieron de base para la emergencia de consensos de izquierda. Asimismo, la existencia de una competencia electoral democrática e institucionalizada es considerada como otro factor estructural (Levitsky & Roberts, 2011, pág. 9).

En segundo lugar, factores históricos y contingentes, como las fallas de la economía liberal a fines de los '90, que afectaron la legitimidad de las reformas orientadas al mercado.

Por último, el cambio en las condiciones ambientales como el “commodities boom” y el consecuente boom de las exportaciones que “le permitió a los gobiernos de izquierda gobernar en la izquierda (...) Por primera vez en décadas los gobiernos de centro-izquierda pudieron ofrecer beneficios materiales a la población sin resignar derechos y sin recurrir a políticas redistributivas extremas” (Levitsky & Roberts, 2011, pág. 11).

En la misma línea, para Murillo, Oliveros y Vaishnay (2011) “el principal factor que explica la ideología presidencial en América Latina durante el período democrático es la disponibilidad de capital libre de condicionamientos externos” (pág. 64). De este modo, la disposición recursos fiscales explicaría tanto la llegada de gobiernos neoliberales como la aparición de estos nuevos gobiernos de izquierda.

A partir del reconocimiento de los condicionantes externos- estructura-, para Weyland (2011), el boom económico habilitó en la región un espacio temporario para la agencia en donde el radicalismo no era una opción para la mayoría de los países latinoamericanos. Sobre este argumento el autor entiende la preeminencia de una

izquierda moderada más sustentable que promovió “reformas graduales que se alejaron del neoliberalismo, pero respetaron los principios fundamentales del mercado” (pág. 74).

No obstante, si bien el boom económico del período fue condición necesaria para la consecución de políticas de izquierda redistributivas, no definió el tipo de estrategias adoptadas por los gobiernos (Murillo y otros 2011, pág. 65).

A su vez, la relación con el poder legislativo, la estabilidad democrática y la estrategia de diferenciación en la alternancia del poder representaron otros factores habilitantes y limitantes del accionar de estos gobiernos (Murillo y otros, 2011).

En términos de legitimidad popular cabe destacar que para Arnold y Samuels (2011) “no existe evidencia de una transformación ideológica en los votantes de América Latina” (pág. 32). Los autores asocian el apoyo popular a estas nuevas alternativas al funcionamiento propio de la democracia en la región.

Los casos en estudio así como los demás países considerados en este nuevo y variopinto paisaje latinoamericano son considerados gobiernos de izquierda por colocar a la equidad social y a la redistribución como prioridades programáticas (Levitsky & Roberts, 2011, pág. 5): “Todos los Estados considerados en este giro usaron el poder para alterar la distribución de los ingresos y las oportunidades económicas en sus sociedades”. Y por esa razón, “ninguno debe caracterizarse como neoliberal” (Levitsky & Roberts, 2011, pág. 23).

Sin embargo, y tal como se dejó entrever anteriormente, otro elemento distintivo de estos gobiernos es un rechazo a la idea de que las fuerzas del mercado pueden regular políticas sociales, aunque eso no se traduzca en una oposición a la propiedad privada o a la competencia de mercado (Levitsky & Roberts, 2011 pág. 5). En efecto varios de estos gobiernos de izquierda continuaron programas de sus antecesores neoliberales en un juego en el que las circunstancias que facilitaron sus victorias electorales limitaron al mismo tiempo su capacidad de maniobra (Chávez y otros, 2008, pág. 51).

El nuevo giro a la izquierda no representa entonces un pasaje al socialismo: “refleja

diversos esfuerzos por construir ‘variaciones de capitalismo’, que asignan un mayor rol al Estado en la reducción de la inequidad, el control de los recursos y el resguardo ante las inseguridades del mercado” (Levitsky & Roberts, 2011, pág. 21).

A riesgo de perjudicar la comprensión de la diversidad y complejidad de los casos, así como también sublimar diferencias esenciales, se descartó en este estudio la clasificación de los casos seleccionados de acuerdo a una tipología específica. Sin embargo, las trayectorias históricas y las estrategias de gobierno adoptadas pueden ser variables útiles para comprender y comparar la evolución de los casos seleccionados.

En este sentido, se entiende que las tradiciones y las decisiones de los gobiernos de Brasil, Chile y Uruguay, preservaron las vías institucionales, mientras que los casos de Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina, con antecedentes claros de protesta social, colapso del sistema de partidos y crisis política, optaron por una vía populista, entendiendo a esta última en los términos de Ernesto Laclau (2009).

Cabe destacar que a pesar de que no todos los gobiernos abandonaron la ortodoxia macroeconómica (Brasil, Chile y Uruguay), todos rompieron con el neoliberalismo a través de la adopción de políticas sociales redistributivas. En otras palabras, utilizaron al Estado para alterar la distribución de ingresos y oportunidades en sus sociedades (Levitsky & Roberts, 2011, págs. 22; 23).

No obstante, la mayoría claudicó en la consagración de reformas económicas y sociales radicales (Levitsky & Roberts, 2011, pág. 31):

"Si medimos el éxito de la izquierda en términos de su capacidad para generar alternativas a la gobernanza liberal y las políticas económicas centradas en el mercado los resultados son ambiguos salvo en Venezuela y, en menor medida, en Bolivia" (Arditi, 2009, pág. 237).

En materia educativa, la pauta común de estas nuevas experiencias y procesos lo constituye la expansión de derechos educativos. Se incluye dentro de esta expansión la ampliación del acceso a la educación en todos los niveles, la inclusión de poblaciones marginadas y el crecimiento del financiamiento educativo, acompañado en muchos casos por nuevas leyes de educación (Suasnábar, 2017, pág. 123).

Privatización de la educación

Fueron presentadas con anterioridad diversas definiciones del concepto de privatización. A los fines de este trabajo, se entiende por privatización "al incremento de la participación de la matrícula escolar privada sobre el total de la población escolar" (Narodowski y otros, 2017). De este modo se infiere que esta definición es una de las más aceptadas y permite poner en juego mayor cantidad de variables para desentrañar la lógica del proceso: "En la mayoría de los países, la privatización educativa se expresa como resultado del incremento de la proporción de alumnos matriculados en escuelas privadas" (Ball & Youdell, 2008. pág. 14).

A su vez, esta definición se analiza en términos exógenos, siguiendo las ideas de Ball y Youdell (2008). Los autores destacan dos tipos específicos de privatización educacional. El tipo de privatización exógena refiere a casos de privatización de la educación en donde el Estado habilita e incentiva la participación del sector privado en la provisión de servicios educativos públicos. Por el contrario, la privatización endógena implica "la importación de ideas, técnicas y prácticas del sector privado a fin de tornar al sector público más semejante al sector empresarial" (pág. 16). Cabe destacar que en la práctica estos tipos de privatización se presentan de forma interconectada, por lo que se trata meramente de una distinción analítica.

Para dar cuenta de la relación entre el Estado y la privatización se hace referencia a los conceptos de "voz", "lealtad" y "salida" de Hirshman (Hirshman 1970; Di John 2007). El autor se propone entender cómo los sistemas económicos o los sistemas políticos afrontan el escape de sus clientes o ciudadanos a partir de tres respuestas posibles: la voz -manifestación del descontento; la lealtad -fidelidad y permanencia; o la salida -el abandono (Santiso, 2000). Con respecto a la privatización de la educación, este esquema interpretativo parece apropiado para estudiar los costos y las facilidades de optar por la salida al sector privado, siendo la educación un servicio obligatorio y gratuito.

Con el objetivo de problematizar la relación entre el Estado y la política educativa, se trabaja sobre la idea de "estatalización de la educación" en referencia a los orígenes de la escuela moderna. A través de la garantización del salario docente, la restricción a la intervención de la Iglesia y la consagración de la obligatoriedad de la enseñanza a partir de la consolidación de la gratuidad (Narodowski, 1994), el Estado se volvió Estado educador y la escuela “el lugar simbólico donde se plasman los proyectos de diferentes grupos sociales y de los individuos, se concretan los procesos de producción y reproducción social, y se organizan las prácticas de emancipación y de regulación” (Baudelot & Leclerq, 2008).

En esta línea, se discute la idea de "desestatalización" de la educación en la caracterización de los procesos de privatización concebida como corrimiento del Estado (Jessop, 2002; Gottau & Moschetti, 2015, pág. 183). Por el contrario, el relativo desplazamiento del Estado se entiende más bien como una reformulación de sus estrategias que le permite deshacerse de algunas funciones que anteriormente le eran propias (Narodowski 1999). En consonancia con esta idea, en el actual contexto internacional de debate las reformas educativas parecen estar virando hacia la problematización de una nueva relación entre el Estado y el mercado. A nivel global, las vigentes “reformas gerenciales” recomiendan que el sector público adopte prácticas propias del sector empresarial. Dinámicas endógenas y exógenas de privatización son promovidas como medios para la adaptación a los cambios económicos y sociales emergentes (Navas & Casanova, 2014).

En la misma línea se observa la idea de “capacidad estatal” (Verger & Normad, 2015; Urteaga Quispe, 2017) para pensar el escenario de variación en América Latina. Pese a las experiencias comunes, factores históricos, estructurales, económicos, sociales, políticos y hasta geográficos condicionan la “habilidad del Estado para penetrar su territorio e implementar logísticamente sus decisiones en él” (Urteaga Quispe, 2017, pág. 436).

Al mismo tiempo, estos factores colaboran en la determinación de arreglos institucionales que “se reproducen, generan actores e intereses y en últimas instancia adquieren “vida propia”, con la consecuente resistencia al cambio, salvo que crisis

internas o externas, coyunturas críticas cambien las condiciones y abran la posibilidad a la innovación institucional”(Urteaga Quispe, 2017, pág. 440).

Privatización de la educación como política de estado

“Los procesos de adopción de políticas no son en ningún caso procesos lineales ni unidireccionales, sino que más bien se trata de ‘procesos multiescalares’ y complejos donde los factores ideacionales o semióticos, junto con las características económicas, administrativas, políticas y culturales del país o región, ejercen un importante rol mediador que explica a forma que toman las políticas educativas institucionalizadas” (Parcerisa, 2016, pág. 33)

En función de este corpus teórico, el presente trabajo se propone entender al proceso de privatización de la educación en el nuevo giro a la izquierda latinoamericano como consecuencia de variables estructurales que condicionan al gobierno de la educación desde el punto de vista del sistema educativo en su conjunto. En este sentido, se abona la hipótesis de la privatización de la educación como política de estado (Narodowski, 2008; 1998; Narodowski y otros, 2017).

Conforme a esta perspectiva se considera que a partir de la pretensión de construir gestiones de gobierno más equitativas, los nuevos gobiernos de izquierda latinoamericanos concentraron su administración de la educación en la atención a los sectores más vulnerables. Esta decisión resultó compatible con una anterior redefinición del accionar del Estado en términos de administración del sistema educativo en donde la relación entre la clase media y el sector de salida planteado por Hirshman (1970) junto con el análisis de los sistemas educativos como cuasi-monopolios estatales propuesto por Narodowski, (2008) en línea con la noción de cuasi-monopolio de D’Aspremont y Gabszewicz, (1985), son claves para analizar al fenómeno de la privatización de la educación.

De acuerdo a estas propuestas teóricas, el viejo Estado educador incapaz de satisfacer un incremento de la demanda, es quien genera un sector de ‘salida’ - privado- para ampliar la cobertura del sistema (Narodowski, 2008). Como resultado, el crecimiento cuantitativo del sistema se garantiza a través de ambos sectores -estatal y privado: una alianza híbrida que ofrece, por un lado, educación estatal tradicional y gratuita. Por otro lado, educación privada, crecientemente desregulada y con apoyo financiero estatal

directo o indirecto (Narodowski & Snaider, 2015, pág. 25).

De este modo, se establecen una suerte consensos tácitos, consistentes intertemporalmente y sostenidos pese a los cambios administrativos de gobierno, que permiten el soporte de la oferta educativa en contextos económicos mayoritariamente restrictivos (Narodowski y otros, 2017).

A diferencia de la normativa de los años '90, todas las nuevas leyes de educación de la región hacen referencia a la educación como un derecho y todo derecho implica una obligación del Estado (IIPE- UNESCO, 2015, pág. 29).

Incluso Brasil que no modificó su norma general, cuya vigencia es de 1996, es el único país que expresa en forma explícita en su ley la exigibilidad del derecho a la educación (IIPE- UNESCO, 2015, pág. 33).

Progresivamente, diversos acuerdos internacionales “fueron definiendo con mayor claridad los contenidos del derecho a la educación” (IIPE- UNESCO, 2015, pág. 23).

“El derecho a la educación es mucho más que garantizar acceso o proveer a los sujetos de las herramientas básicas de la lectoescritura y cálculo. Garantizar el derecho a la educación es asegurar que todos los niños, niñas y adolescentes accedan a un corpus amplio de saberes y habilidades cuya definición se elabora a la luz de las exigencias que representa para toda persona vivir en sociedades sumamente complejas” (IIPE- UNESCO, 2015, pág. 35).

En este sentido el derecho a la educación es un derecho social, económico, cultural, civil y político, “es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos” (IIPE- UNESCO, 2015, pág. 65).

De algún modo los nuevos gobiernos de izquierda aquí estudiados, sobre el reconocimiento de la educación como derecho, lograron la expansión del sistema educativo y el ingreso a la educación obligatoria de sectores antes postergados. No obstante, su intervención no revirtió un efecto inevitable de esta compleja trama de gubernamentalidad: la segregación económica. A través de esta lógica de administración compartida, los recursos estatales se destinan a los sectores vulnerables mientras que los sectores medios y altos financian su propia educación con recursos

privados y en algunos casos recursos estatales en forma de subvenciones al salario docente para determinadas escuelas (Narodowski y otros, 2017).

En la práctica, esta lógica política reproduce esquema desigualitarios con una aparente “tendencia a concebir a los grupos sociales más afectados por la desigualdad social como portadores de una alteridad radical” (García Pintos, 2016, pág 2).

Aparece así una confusión entre diferencia y desigualdad que oculta “relaciones de violencia estructural y debilita perspectivas sistémicas de protección social, mientras la síntesis de políticas punitivas y asistenciales se resuelve en favor de las primeras” (García Pintos, 2016, pág. 2).

Frente a una dificultad por trascender la construcción de soportes transitorios para el accionar de los servicios sociales, el resultado es una matriz de protección social que, a pesar de su fortalecimiento, configura un sistema dual en donde los sectores pobres y los sectores medios transitan diferentes secciones del sistema (García Pintos, 2016, pág. 9). En otras palabras, se configuran “redes de escolarización” con experiencias educativas paralelas y segmentada (Quiroga y otros, 2017, pág. 78).

Diez años de crecimiento económico ininterrumpido y expansión de las políticas sociales con la persistencia de un núcleo duro de pobreza, “confirma que el factor económico no es suficiente para la inclusión social”. El problema radica en la permanencia de una escisión de la población entre clases medias y “otra que quedó radicalmente afuera” (García Pintos, 2016 pág. 19).

Capítulo III: Aspectos metodológicos

Objetivo general

Comparar y analizar el proceso de privatización exógena de la educación primaria común y su relación con en el nuevo giro a la izquierda latinoamericano de los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay desde el año 1990 hasta 2015.

Objetivos específicos

- Comparar la evolución de la matrícula de educación estatal y privada para el

nivel primario común durante el periodo seleccionado y para cada caso de estudio.

- Explorar posibles cambios en la regulación y el financiamiento de la educación privada a partir del nuevo giro a la izquierda.
- Problematizar las posibles causas de los procesos de privatización exógena de la educación.
- Observar el rol del Estado en la gestión de la educación como derecho.

Metodología

Para alcanzar los objetivos propuestos se realizará, en primer lugar, un análisis documental cualitativo de aquellos trabajos que propongan y definan las características de los gobiernos seleccionados, sobre el supuesto del nuevo giro a la izquierda latinoamericano.

Luego, con el objetivo de evaluar y comparar los procesos de privatización de la educación primaria común en los países elegidos, se analizará y contrastará cuantitativamente datos estadísticos a través de fuentes primarias y la reinterpretación de evidencia de otros estudios, la evolución de la matrícula estatal y privada del nivel y su relación sobre el total.

Al mismo tiempo, se revisarán posibles variaciones en la regulación y el financiamiento de la educación privada para el periodo a través del análisis documental de los textos legislativos que condicionan la participación de este sector. En este sentido, el análisis se concentrará en las leyes generales de la educación que, si bien no constituyen la única normativa en la materia “son rectoras de la dinámica que en cada país tienen las prácticas educativas y definen las obligaciones de los Estados en torno a la educación de sus ciudadanos” (IPE- UNESCO, 2015).

Finalmente, se intentará explorar las posibles causas de la evolución de la educación de gestión privada para los casos seleccionados a través de la recolección y análisis cualitativo de los estudios sobre privatización de la educación y la posible alianza estatal-privada.

Para determinar los grados de generalidad, profundidad y especificidad de cada caso, se realizará, en primera instancia, una breve contextualización sociohistórica de cada país, con especial atención a la configuración de los respectivos sistemas educativos.

En segunda instancia, se revisará la evolución del nivel primario común para el período estudiado en relación a principalmente tres categorías analíticas: provisión, regulación y financiamiento. Los esperables contrapuntos entre el período neoliberal y la llegada de los nuevos gobiernos de izquierda, estarán presentes a lo largo de todo el análisis.

La selección de los casos de estudio responde, por un lado, a la disponibilidad y acceso a la información requerida para el análisis que se pretende establecer. A su vez, los países elegidos comparten estructuras similares en sus sistemas educativos, aunque las similitudes son mucho más fuertes entre Argentina y Uruguay.

Por otro lado, dentro de los gobiernos contemplados en el nuevo giro a la izquierda latinoamericano "Argentina, Brasil y Uruguay fueron los que más incrementaron su inversión educativa" (Rivas, 2015, pág. 8). Además, después de Perú y Chile, representan los casos en donde se dio el mayor pasaje de escuelas públicas a privadas (Rivas, 2015, pág. 14). En tanto Perú no se corresponde con los casos considerados en el nuevo giro a la izquierda latinoamericano y Chile sostiene una estructura de sistema educativo única en la región—cuasi-mercado—, no serán considerados en el análisis.

Se optó por la selección del recorte "primario común" por el amplio grado de cobertura del nivel que presentan como punto de partida los casos seleccionados, facilitando así la comparación y el análisis del fenómeno que se pretende explicar. El nivel primario es el más voluminoso y el primero en adquirir carácter obligatorio (Bottinelli, 2013, pág. 6). Asimismo, la gratuidad y la obligatoriedad de la educación primaria forma parte de diferentes compromisos internacionales desde 1960¹ (IPE- UNESCO, 2015). En otras palabras, dentro del contexto de expansión del sistema escolar como consecuencia de los aumentos en los niveles de ingreso de la población, el nivel primario es el que menos se modifica en términos de crecimiento como consecuencia de los altos niveles de universalización anteriores.

¹ El mismo compromiso para la educación secundaria aparece recién en 1990 en el "Foro Mundial sobre la Educación de Incheon" (IPE- UNESCO, 2015, pág. 21).

El recorte temporal responde a la voluntad de revisar en dos períodos contextuales en apariencia contrapuestos la evolución del fenómeno que se pretende estudiar. A su vez, dentro del período 1990- 2014 América Latina y el Caribe, conformaron la región con la tasa de escolarización primaria privada más elevada del mundo y en la que el crecimiento ha sido más sostenido a lo largo del período (Verger y otros 2017: pág. 17).

Capítulo IV: Análisis de casos

1. La República Oriental del Uruguay

Perfil

La República Oriental del Uruguay se organiza en 19 departamentos. Es, de los casos analizados, el país menos extenso y menos poblado, con un total de alrededor de 4.000.000 de habitantes (SITEAL, 2018).

En términos de desarrollo, al igual que Argentina y Chile, la sociedad uruguaya fue tempranamente modernizada y urbanizada e históricamente contó con sistemas de protección social universalistas, amplios niveles de cobertura en salud y educación y considerables niveles de movilización social (Alegre, 2007, págs. 91; 92; 93).

En relación a los otros casos analizados y a los países latinoamericanos en general, en muchos aspectos la República Oriental representó y representa una excepción a los avatares de la región:

“Uruguay constituye un caso que ejemplifica una configuración sociopolítica distinta, y un vínculo específico con los patrones de reformas no existentes en la región, que lo ubica en una ruta distinta respecto a las rutas populistas y autoritarias de reforma en América Latina” (Alegre, 2007, pág. 91).

Como se verá más adelante, la excepcionalidad también será característica del fenómeno de la privatización de la educación: “Uruguay representa un caso singular en la región en el que se verifica actualmente- y de modo comparativamente tardío- algunos elementos propios del inicio de nuevos procesos de privatización” (Bordoli, Martinis, Moschetti, Conde & Alfonzo, 2017, pág. 65).

Provisión

Desde la constitución de la República Oriental del Uruguay, el ideal revolucionario de la educación y la promoción de la educación pública estuvieron muy presentes. El sistema educativo uruguayo es, desde la reforma escolar constitutiva de 1877, estatal, centralizado, gratuito y obligatorio (ANEP, 2007).

Tabla N° 1

Equivalencias en los niveles educativos establecidos en la Ley Nacional de Educación y la Clasificación Normalizada de la Educación* (1997). Tramos de escolarización obligatorios, Uruguay 2017.																			
	EDAD																		
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
ESTANDARIZACION	NI	NI	NI	NI	NI	NI	P	P	P	P	P	P	M	M	M	M	M	M	
TRAMO DE ESCOLARIZACION OBLIGATORIA					OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	
DENOMINACION ORIGINAL DEL NIVEL	Educación en la Primera Infancia			Inicial			Primaria					Educación Media Básica			Educación Media Superior				

Fuente: SITEAL con base en [Ley General de Educación N° 18.437 del año 2009](<http://www.sipi.siteal.org/normativas/54/ley-ndeg-184372009-ley-general-de-educacion>) y UIS UNESCO

NOTA: La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación elaborada por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO (CINE 97) es utilizada por el SITEAL para la estandarización de la información que ofrecen las encuestas de hogares de los países latinoamericanos

Al día de hoy el sector público conserva un rol central en la provisión educativa y “la educación privada ha tenido un peso relativamente pequeño- si bien cumpliendo una función clave en la reproducción social de la clase dirigente” (Verger y otros, 2017, pág. 62 y 63). En líneas generales, la escasez del desarrollo del sector privado se atribuye a la fuerte tradición laica del país.

Como en la mayoría de los países occidentales, la educación primaria privada confesional existe en Uruguay desde antes de la constitución del propio Estado Nacional (Bordoli y otros, 2017, pág. 35).

Sin embargo y a diferencia de otros países de la región la Constitución Nacional de 1917 reconoció muy rápidamente la separación entre la Iglesia y el Estado. De esta forma, mientras la educación pública contribuyó a la conformación de la identidad nacional y se consolidó como uno de los elementos más significativos del imaginario uruguayo (Marrero & Cafferatta, 2008, págs. 189; 191), la educación privada quedó relegada y para mediados del siglo XX representaba apenas el 10% del total de las escuelas del país (Bordoli y otros, 2017, pág. 35).

En cuanto a las características generales de este sistema cabe destacar que pese a las bajas tasas de analfabetismo, los niveles universales de educación primaria y la amplia cobertura de educación media y superior, la inequidad educativa y la asociación de los resultados educativos con el origen social del estudiantado “forman parte del diagnóstico de la situación educativa del país desde antes de los 90” (Mancebo, 2006, pág. 3).

Con el fin de la dictadura y la recuperación democrática, hacia 1985 la educación pública “se asociaba indiscutiblemente con las ideas de democracia, libertad, igualdad y laicidad” lo que se tradujo en un importante movimiento social, sindical y político plasmado en la sanción de la Ley de Emergencia de la Educación n° 15739 (ANEP, 2007). Esta iniciativa, que se pensó de carácter transitorio, solo fue modificada una vez “en los veintitrés años que transcurren hasta la aprobación de la nueva ley de 2008” (Domingo & Patrón, 2010).

La Ley de Emergencia creó la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP), la estructura con mayores y más amplias competencias en materia educativa (Betancur, 2012, pág. 69).

Al mismo tiempo, configuró a la Coordinadora de la Educación (CCE) quien debía ser la encargada de proyectar las directivas generales de la educación, pero que con la competencia con la ANEP nunca cristalizó sus objetivos (Betancur, 2012, pág. 69).

De igual modo, la ley de 1985 dejó a un Ministerio de Educación y Cultura (MEC) “retaceado en competencias, si se lo compara con sus pares de la región, con excepción de algunas áreas particulares como la educación inicial y superior privadas” (Betancur, 2012, pág. 69).

Así, el sistema educativo uruguayo se estructuró alrededor de tres organismos públicos con competencia en la educación no universitaria. El resultado fue un arreglo institucional complejo, con problemas de opacidad en la división de competencias y dificultades para la coordinación (Mancebo, 2006; Betancur, 2012).

En Uruguay “solo se denomina ‘educación pública’ a aquella que presta el Estado

directamente y se utiliza el término ‘educación privada’ en referencia al servicio desarrollado por escuelas que son propiedad y gestión de particulares, sean éstas congregaciones religiosas, empresas y organizaciones no gubernamentales” (Fernández & Mancebo, 2015, pág. 77).

Asimismo las instituciones privadas están subordinadas tanto en términos funcionales como curriculares a través de la habilitación:

“las escuelas privadas que desean expedir certificados legalmente válidos para sus estudiantes deben aplicar las normativas de los planes de estudio y sus programas, los reglamentos de pasajes de grado y el calendario que la educación pública aplica en sus centros educativos. De lo contrario, las escuelas privadas solo obtienen el estatus de ‘autorizadas’ y sus alumnos deben rendir exámenes de acreditación” (Fernández & Mancebo, 2015, pág. 78)

En cuanto a la incidencia de los actores privados en el gobierno de la educación, es necesario resaltar que a diferencia de las organizaciones docentes de la educación pública – con canales consolidados de participación en la ANEP- , la participación de las asociaciones de docentes de educación privada -la Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC) y la Asociación de Institutos de la Educación Privada (AIDEP)- no influye en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas educativas del país (Mancebo, 2006, pág. 18).

Con respecto a la provisión de la educación en general, “Uruguay ha mantenido una fuerte centralización funcional y territorial del gobierno y la gestión de su sistema educativo” y la mayoría de las decisiones corren por cuenta de la ANEP (Fernández & Mancebo, 2015, pág. 78).

Neoliberalismo: reforma amortiguada

A partir de 1980, mientras que países como Argentina y Brasil, vivieron un shock ortodoxo y ajuste estructural, Uruguay experimentó transformaciones más moderadas (Filgueira & Moraes, 2001, pág. 99): “algunas reformas institucionales adoptaron un claro perfil estatista y el programa de privatizaciones de los principales servicios públicos fue bloqueado y terminó fracasando” (Alegre, 2007, pág. 99).

Resulta evidencia de este proceso el referéndum que rechazó con el 66,3% de los votos la Ley de Empresas Públicas de 1992 que permitía la privatización total o parcial de algunas empresas del Estado (Filgueira & Moraes, 2001, pág. 105).

El tono de estas reformas se atribuye, en parte, a la alta capacidad de movilización institucional y la obligación a la negociación permanente, sumada a la existencia de un sistema de partidos fuertemente institucionalizado y en diálogo con los grupos organizados (Alegre, 2007, págs. 99, 100).

En la misma línea, la moderación también estuvo presente en la reforma educativa. Mientras que la mayoría de los países de América Latina optaba por la descentralización, Uruguay mantuvo una “fuerte centralización en la estructura y funcionamiento de su sistema” (Mancebo, 2006, pág. 15).

Sobre la base de algunas consideraciones sociales críticas respecto al estado de la educación pública (Filgueira & Moraes, 2001, pág. 107), a principios de los 90’ organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) comenzaron a influir en las directrices del sistema educativo uruguayo.

El peso de estos organismos junto con la llegada a la presidencia de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) del ex director de la CEPAL, Germán Rama, pusieron en marcha una ambiciosa reforma educativa más conocida como “Reforma Rama” (Marrera & Cafferatta, 2008, pág. 195; ANEP, 2007).

A diferencia de aquel acuerdo fundacional de fines del Siglo XIX que “apostaba a fortalecer la educación pública, la responsabilidad del Estado y la Educación laica”, a fines del siglo XX se apostó a “fortalecer la participación privada en la educación, restringiendo la presencia del Estado a las funciones de control” (ANEP, 2007).

Sin embargo, la reforma educativa elaborada por Rama resultó ser muy diferente de lo que las agencias internacionales habían recomendando, con un fuerte sesgo estatista y la

ambición de ampliar la educación pública (Filgueira & Moraes, 2001, pág. 109). De este modo, pese al contexto regional la reforma no se trató de una propuesta neoliberal:

“No hubo privatización de la enseñanza y la educación privada no logró, en este período, ninguno de los beneficios que esperaba. Rama fue declarado ‘enemigo de la enseñanza privada’ y era usual que los institutos particulares publicitaran que no se aplicaba en ellos la reforma educativa” (Marrero & Cafferatta, 2008, pág. 197).

En síntesis, frente a las propuestas neoliberales de los '90, en Uruguay los servicios públicos más importantes permanecieron en manos del Estado “y en lugar de ser vendidos, fueron sometidos a un proceso de modernización siguiendo un patrón de reformas que también moderó la privatización y descentralización en otros sectores estratégicos, como la educación y la seguridad social” (Lanzaro, 2011, pág. 351).

No obstante, para algunos análisis “el país no estuvo exento de experimentar una progresiva desvalorización de lo estatal en torno a lo educativo en el plano discursivo-ideológico” (Bordoli y otros, 2017, pág. 1), afectando el consenso sobre el rol del Estado y su relación con lo público (Marrero & Cafferatta, 2008, pág. 190) e incorporando en la conducción de la educación criterios empresariales (Dominguez & Gatti, 2011).

Nuevos gobiernos de izquierda: ¿el caso más exitoso?

La asunción de Tabaré Vázquez en 2004 cosechó el 50,5% de los votos y un triunfo contundente a una coalición de partidos de izquierda -Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría- que puso fin a 170 años de gobierno de partidos tradicionales (el Partido Nacional y el Partido Colorado) (Rosana Castiglioni, 2010, pág. 1).

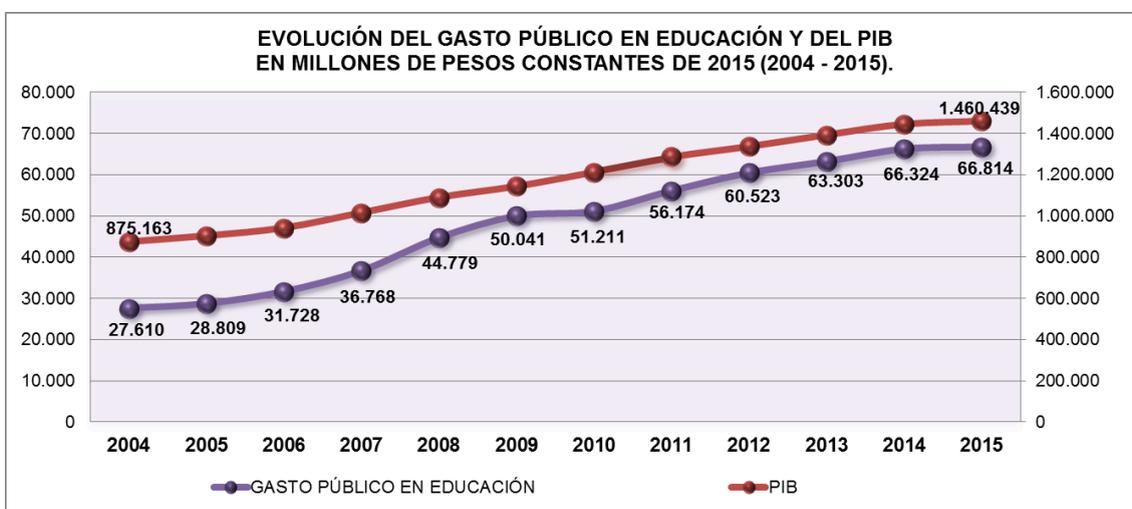
Uruguay, junto con Chile, es considerado uno de los casos más “exitosos” entre los nuevos gobiernos de izquierda en la región en términos de reformas sociales y de aumento de la protección de los sectores más pobres sobre bases financieras sólidas (Pribble & Huber, 2011, págs. 117-135; Rosana Castiglioni, 2010: pág. 3).

Desde una perspectiva universalista, el gobierno del FA impulsó políticas y programas que buscaron atender cuestiones de nutrición, salud, educación, empleo y vivienda

(Pribble & Huber, 2011, pág. 121).

De este modo se sostiene que “la administración de Vázquez desarrolló cambios más significativos que otros gobierno de izquierda de América Latina”, entre las que se destacan la modificación del sistema de asignaciones familiares, la duplicación de la inversión por niño y el aumento del financiamiento educativo (Lanzaro, 2011, págs. 361-362). Este último pasó del 2,8% al 4,5% del PBI “tal y como fuera sostenido durante la campaña electoral” (Marrera & Cafferatta, 2008 pág. 199).

Gráfico 1



Fuente: informe sobre el panorama educativo, Ministerio de Educación de Uruguay (MEC), 2015.

No obstante cabe destacar la continuidad de la política económica en relación al período anterior e incluso la promoción de “incentivos a la inversión privada en el sector público, servicios infraestructura y agro-industria” (Lanzaro, 2011, pág. 359).

Durante este período también se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con la intención de canalizar burocráticamente lo que antes se resolvía de manera clientelar (Lanzaro, 2011, pág. 362).

Entre las tareas del MIDES se destaca el Plan de Asistencia Nacional de Emergencia Social (PANES), “cuyo principal componente era el otorgamiento de un ‘ingreso ciudadano’ para jefes/jefas de hogar sujeto a la asistencia de los menores a la escuela,

exámenes médicos y trabajo comunitario” (Lanzaro, 2011, pág. 363).

El Plan Equidad fue la continuidad del PANES, “un programa permanente de protección social que priorizaba a los jóvenes y sus padres pero también cubría a los grupos vulnerables como el anterior” (Lanzaro, 2011, pág. 363).

En materia educativa, la gestión de Vázquez recuperó los denominados Programas (o Políticas) de Inclusión Educativa que, pese a su vocación igualitaria y universal, se impartieron en forma focalizada. La mayoría de estos programas se articularon desde el Plan Equidad. En consecuencia, insertados en una red de protección y promoción social más amplias, las iniciativas debieron diseñarse de manera integral y transversal “entre diversas organizaciones estatales y en algunos casos con Organizaciones de la Sociedad Civil” (Bordoli, 2012, pág. 20).

Si bien la educación fue identificada como una prioridad, “el gobierno de Vázquez hizo muy poco por alterar la organización estructural del sector” (Pribble & Huber, 2011, pág. 123).

El abandono escolar, principalmente en escuela media, continúa siendo una de las más grandes problemáticas del país y si bien la mayoría de los estudiantes uruguayos recibe educación pública, el aumento de la demanda hizo que las escuelas estatales se deterioraran significativamente (Pribble & Huber, 2011, pág. 123).

El diagnóstico de la ANEP para 2005 sostenía, en relación a la educación privada que “la segmentación social de los centros educativos contribuyó al afianzamiento creciente de la desigualdad, con considerables ventajas para el sistema privado” y que a su vez, “se acentuó la decadencia de la calidad y el prestigio de la educación pública” (Dominguez & Gatti, 2011, pág. 361).

En este sentido el origen socioeconómico continúa condicionando fuertemente las oportunidades educativas: “una de cada cinco personas (21,7%) de entre 25 y 29 años tiene primaria completa como máximo nivel alcanzado. En el otro extremo el 16% de la población de 25 o más años ha alcanzado estudios terciarios” (Marrera & Cafferatta, 2008, pág. 201).

Entre los principales logros educativos del período se reconoce la puesta en marcha de proyectos educativos significativos entre los que se destaca la creación del Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) (Marrera & Cafferatta, 2008, pág. 200-201).

Con la implementación del Ceibal “Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en garantizarle a todos los niños una computadora portátil” (Rosana Castiglioni, 2010, pág. 8). Equidad en el acceso a la sociedad de la información, incorporación de nuevas herramientas de aprendizaje y desarrollo tecnológico a partir de las conexiones a internet en todas las escuelas públicas, fueron los ejes del Plan y “probablemente los elementos más emblemáticos de los cambios que en materia de educación propició la administración de Vázquez” (Rosana Castiglioni, 2010, pág. 8).

En 2010 llegó el turno de otro mandato de la coalición izquierda, esta vez a cargo de José Alberto “Pepe” Mujica. Tanto el gobierno de Vázquez (2005- 2010) como el de Mujica (2010-2015) “establecieron a la educación como una de sus prioridades y líneas estratégicas de acción” (Bordoli, 2012, pág. 19)

No obstante, con la llegada del gobierno de Mujica (2010-2015) “salvo en lo que respecta al Plan Ceibal y a la extensión de la cobertura de preescolar (...) la sensación es que nada de lo hecho durante el periodo 2005/2010 es retomado fuertemente en el segundo gobierno frenteamplista” (Dominguez & Gatti, 2011, pág. 364).

Al inicio de 2010, Mujica definió áreas estratégicas en las que buscó establecer consensos interpartidarios para generar políticas de Estado. Estas áreas fueron: educación, energía, medio ambiente y seguridad. Al mismo tiempo, “en reiteradas ocasiones el presidente hizo un especial énfasis en que la educación debía estar por encima de las demás” (Bidegain Ponte, 2013, pág. 361).

En líneas generales, “el gobierno aprovechó para orientar las políticas educativas hacia sus preferencias, privilegiando la educación técnica y amparando una autonomía de los centros educativos mayor a la deseada por los partidos de oposición” (Bidegain Ponte, 2013, pág. 362).

De los acuerdos y consensos iniciales de 2010, “los dos más importantes, educación y seguridad, fueron en 2012 letra muerta” (Bidegain Ponte, 2013, pág. 362).

Para algunos análisis la gestión educativa del conocido como “el presidente más pobre” se vivió como un “cambio restaurador” de las políticas de los ’90, con énfasis en las políticas de evaluación y en los conceptos de calidad y eficiencia, en contradicción con “el progresismo que se suele sostener en palabra” (Dominguez & Gatti, 2011, pág. 365).

De esta forma, “en las políticas educativas de los dos gobiernos progresistas se mantuvo una tensión entre dos líneas que al momento actual se dirime a favor de una que no se aparta, sino más bien se confunde con la política neoliberal que en los discursos se intenta superar” (Dominguez & Gatti, 2011, pág. 396).

Por último cabe señalar que al poco tiempo de iniciada la gestión, el FA convocó a un debate educativo con el objetivo de sancionar una nueva ley de educación que diera lugar a “un nuevo sistema nacional de educación, público, estatal autónomo y cogobernado” (Marrera & Cafferatta, 2008, pág. 199).

La propuesta de participación democrática en la gestión de la educación no se vio reflejada en el proyecto de ley finalmente presentado. Como consecuencia “el malestar fue bien aprovechado por la oposición para deslegitimar tanto el trámite como el contenido de la ley, y de paso, todo el accionar de la ANEP, sus políticas y sus logros” que derivó finalmente en la desmovilización y la renuncia al debate (Dominguez & Gatti, 2011, pág. 364). La norma -finalmente sancionada en 2008- no introdujo cambios estructurales en el sistema.

Regulación

En materia normativa, la Constitución Nacional de la República Oriental del Uruguay-vigente desde 1967 con las modificaciones plebiscitadas de 1989, 1994, 1996 y 2004- establece solo dos requerimientos para la organización de la educación del país: “que la enseñanza pública estará regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos, y que existirá una forma - no precisada- de coordinación; el resto de la organización se confía a la ley” (Betancur, 2012, pág. 68; 69).

En este sentido y como principal característica de la estructura legal del sistema en revisión “las decisiones fundamentales de políticas educativas para la enseñanza básica y media de Uruguay son adoptadas por un ente autónomo del resto de la institucionalidad política” (Betancur, 2012, pág 69).

La CN reconoce también la libertad de enseñanza (art. 68); las exoneraciones de impuestos nacionales y municipales a las instituciones de enseñanza privada y cultural, “como subvención por sus servicios” (art.69); la obligatoriedad de la enseñanza primaria y media (art. 70); y la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media superior, industrial y artística y “la creación de becas de perfeccionamiento y especialización” (art. 71).

Tal y como se mencionó anteriormente, cuando se sancionó la Ley General de Educación de 2008, “existían tres organismos públicos con competencia en la educación no universitaria: la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP), la Comisión Coordinadora de la Educación (CCE) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC)” lo que derivó en una organización “fragmentada, centralizada funcional y territorialmente, de hegemonía estatal y estatus autonómico” (Betancur, 2012: pág. 70).

El proceso de aprobación de la nueva ley fue largo y desordenado. La propuesta concreta fue presentada por el gobierno recién a principio de 2008 y finalmente aprobada en diciembre de ese mismo año. El modo en el que se recogieron los aportes del debate previo – que incluyó un Congreso de la Educación en 2006- no estuvo exento de críticas y reclamos (Domingo & Patrón, 2010).

La nueva Ley General de Educación define a la educación como derecho fundamental y bien público. En esta línea, y al igual que la normativa Argentina, en su artículo 14 la normativa advierte no se suscribirá acuerdo o tratado alguno “que directa o indirectamente signifiquen considerar a la educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización” (Ley N° 18.437, 2008).

Entre las modificaciones más importantes se destacan la ampliación de la obligatoriedad de la educación de 4 a 18 años, la equiparación de los institutos de formación docente a los de enseñanza universitaria y la creación del Instituto Nacional

de Evaluación Educativa.

La principal innovación en materia educativa del gobierno de izquierda uruguayo estuvo en las modificaciones al diseño institucional del sistema, definiendo de manera clara el alcance del Sistema Nacional de Educación Pública (Domingo & Patrón, 2010) y otorgándole mayor participación a las organizaciones docentes (Lanzaro, 2011, pág. 365). De alguna manera la nueva norma establece una especie de co-gobierno político-docente y reconoce la autonomía de los “centros educativos como ámbitos institucionales con competencia y recursos propios” (Betancur, 2012, pág.71), aunque sin transferirles ningún poder jurídico (Fernández & Mancebo, 2015).

Son escasas las referencias a la educación privada. Solo los Centros de Educación Infantil Privados cuentan con un capítulo aparte, con exiguos requerimientos para su habilitación. De hecho, “no hay ninguna mención específica a cómo esta política educativa nacional – establecida en la norma- puede trascender el ámbito de lo público” (Domingo & Patrón, 2010).

En suma, a diferencia de la ley de 1985, la nueva norma establece como condición para integrar los Consejos del gobierno de la educación “haber actuado un lapso no menor a 10 años en la educación pública”, restricción que antes abarcada solo a una proporción de los miembros (Domingo & Patrón, 2010).

En lo que respecta a la habilitación, autorización y fiscalización de las instituciones privadas, las consideraciones siguen siendo las mismas solo que esta potestad, antes exclusiva del Consejo Directivo Central de la ANEP, ahora es propia de cada Consejo de Educación en su ámbito respectivo, en un intento de atenuar la centralización de la administración anterior (Domingo & Patrón, 2010).

“En general, la administración de Vázquez hizo pocos progresos en relación a la reforma educativa de 1995-2000, importante y heterodoxa, que no siguió las premisas neoliberales de la época” (Lanzaro, 2011, pág. 366).

Financiamiento

Bordoli, Martinis, Moschetti, Conde y Alfonzo (2017), realizan un análisis pormenorizado de la legislación vigente en Uruguay en materia de financiamiento educativo y observan cuatro aspectos específicamente relacionados con la participación privada.

En primer lugar, la existencia de exoneraciones impositivas para los centros educativos privados desde la redacción de la Constitución Nacional de 1942. Las exoneraciones abarcan desde aportes patronales; impuestos a las rentas, inmuebles y patrimonio, adquisición de automotores; importación de material educativo, contribuciones inmobiliarias y tributos municipales (Bordoli y otros, 2017, pág. 25; 26).

Sobre este punto, los autores destacan que si bien no existen subvenciones directas a las instituciones privadas, el régimen de exoneraciones de Uruguay “resulta más abarcativo que los que existen en otros países con sistemas de subvención y constituye, por tanto, una fuente de ingresos indirectos de vital relevancia para las instituciones privadas en el país” (Bordoli, y otros, 2017, pág. 26).

En segundo término, la existencia de exoneraciones impositivas para empresas que realicen donaciones a instituciones educativas privadas -de primaria, secundaria o técnico profesional- con atención a población vulnerable. Este beneficio, aunque sufrió modificaciones, existe desde la reforma tributaria de 2007 y habilitó un descuento final de un 81,25 % del monto donado (Bordoli y otros, 2017, pág. 33, 34).

Cabe destacar que en la práctica no resultan claros los criterios para determinar la población carenciada sobre la que haría foco este beneficio así como tampoco existe un registro de las instituciones educativas habilitadas a recibir donaciones o del procedimiento para asignarlas (Bordoli y otros, 2017, págs. 33, 34).

En tercer lugar, la creación en 2011 de un sistema de contratación de Participación Público Privada (PPP) de aplicación en la construcción de infraestructura educativa “el cual supone una serie de beneficios tributarios a las empresas adjudicatarias, así como participación en la prestación de diversos servicios una vez culminada la obra” (Bordoli y otros, 2017, págs. 33, 34).

Por último, aunque sin relación con el nivel que resulta análisis de este trabajo, la existencia desde 1990 de convenios con organizaciones de la sociedad civil “para la prestación de servicios educativos en los ámbitos de la primera infancia y la educación no formal” (Bordoli y otros, 2017, págs. 33, 34).

Análisis estadístico

La información estadística de la educación en Uruguay es, en comparación con los casos en estudio, la más ordenada y accesible. De hecho el Ministerio de Educación y Cultura de la República Oriental del Uruguay a través del área de Investigación y Estadística es la única que ofrece anuarios estadísticos para todo el período analizado (1990-2015). De esta fuente primaria se extrae la información que se analizará a continuación.

En los últimos años se presenta en el país un cambio de coyuntura en relación a la oferta y demanda de educación privada. A pesar de la inexistencia de reformas educativas pro-mercado y las características de elite del sector privado en educación de Uruguay, se detecta un “cierto trasvase de alumnado de clase media, que se incorporó a la nueva oferta privada” (Verger y otros, 2017, pág. 64).

Tabla N° 2

**Uruguay- Matrícula educación primaria común -
porcentual y nominal- por tipo de administración
según año.**

Año	Total	Pública	%	Privada	%
1990	346.416	290.343	84%	56.073	16%
1991	340.789	285.162	84%	55.627	16%
1992	338.020	283.224	84%	54.796	16%
1993	338.204	282.035	83%	56.169	17%
1994	337.889	282.395	84%	55.494	16%
1995	341.197	286.403	84%	54.794	16%
1996	345.573	291.856	84%	53.717	16%
1997	348.195	294.879	85%	53.316	15%
1998	349.452	295.935	85%	53.517	15%
1999	349.647	297.630	85%	52.017	15%
2000	351.525	301.182	86%	50.343	14%
2001	349.549	304.452	87%	45.097	13%
2002	353.826	307.756	87%	46.070	13%
2003	354.843	311.141	88%	43.702	12%
2004	355.568	311.350	88%	44.218	12%
2005	354.777	309.286	87%	45.491	13%
2006	353.528	306.030	87%	47.498	13%
2007	348.579	300.143	86%	48.436	14%
2008	342.498	292.542	85%	49.956	15%
2009	336.138	285.365	85%	50.773	15%
2010	329.772	278.669	85%	51.103	15%
2011	324.726	272.657	84%	52.069	16%
2012	318.474	265.585	83%	52.889	17%
2013	314.048	260.476	83%	53.572	17%
2014	309.409	255.451	83%	53.958	17%
2015	304.060	250.483	82%	53.577	18%

Fuente: elaboración propia en base a los datos de los anuarios estadísticos del Ministerio de Educación de Uruguay.

En la Tabla N° 2 se presentan los datos totales de la matrícula de educación primaria común a nivel país por año según tipo de gestión. Tal y como puede observarse, en el período asociado al neoliberalismo la matrícula de educación privada disminuyó, alcanzando en 2002 un porcentaje de 12%, en un contexto de crisis económica y social. A partir del 2005 y en coincidencia con la llegada de los denominados nuevos gobiernos de izquierda la matrícula privada se recupera. Con un crecimiento modesto pero

ininterrumpido, el porcentaje para educación primaria privada en 2015 alcanzó un 18%, máximo del periodo total de análisis (1990-2015).

Asimismo cabe destacar que pese a la ausencia de esquemas de financiamiento estatal directo al sector privado, el consumo de este bien se recuperó rápidamente en los años posteriores a la crisis (Bordoli y otros, 2017, pág. 19).

En Montevideo, la relación se mantiene cercana al 30% durante todo el período, alcanzando efectivamente ese valor recién en 2014. De este dato se desprende que el aumento de la participación privada para este nivel se concentró en el interior del país. Al respecto, en la comparación con Montevideo, los proveedores privados tienen menor presencia en el interior y por lo tanto más camino por recorrer. De esta forma “pequeños incrementos nominales en la cantidad de alumnos matriculados en el sector privado representan importantes avances relativos para la mayoría de los departamentos” (Bordoli y otros, 2017, pág. 18).

Tabla N°3

**MONTEVIDEO- Matrícula educación común
primaria por tipo de administración -nominal y
porcentual- según año.**

Año	Total	Estatal	%	Privada	%
1990	134.626	97.193	72%	37.433	28%
1991	131.512	94.222	72%	37.290	28%
1992	129.440	92.546	71%	36.894	29%
1993	129.343	91.519	71%	37.824	29%
1994	128.954	91.346	71%	37.608	29%
1995	129.888	92.628	71%	37.260	29%
1996	131.162	94.508	72%	36.654	28%
1997	131.503	95.033	72%	36.470	28%
1998	131.140	94.990	72%	36.150	28%
1999	129.536	94.940	73%	34.596	27%
2000	127.891	95.238	74%	32.653	26%
2001	126.886	95.518	75%	31.368	25%
2002	126.043	95.689	76%	30.354	24%
2003	124.662	96.337	77%	28.325	23%
2004	124.270	95.948	77%	28.322	23%
2005	123.981	95.443	77%	28.538	23%
2006	123.459	94.215	76%	29.244	24%
2007	122.016	92.402	76%	29.614	24%
2008	119.786	89.482	75%	30.304	25%
2009	118.340	87.325	74%	31.015	26%
2010	116.278	85.218	73%	31.060	27%
2011	115.074	82.886	72%	32.188	28%
2012	113.654	81.008	71%	32.646	29%
2013	113.031	80.120	71%	32.911	29%
2014	111.339	78.355	70%	32.984	30%
2015	110.310	77.371	70%	32.939	30%

Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de Uruguay (MEC).

A su vez, en la mayoría de los departamentos el porcentaje de la matrícula privada aumentó, tal como puede observarse en la Tabla n°4.

Tabla N°4

Comparación 1990-2015 matrícula educación común primaria por tipo de gestión según departamento.										
Unidad/ Departamento	1990					2015				
	Total	Tipo de gestión				Total	Tipo de gestión			
		Pública	%	Privada	%		Pública	%	Privada	%
TOTAL	346.416	290.343	84%	56073	16%	303.737	250.160	82%	53.577	18%
MONTEVIDEO	134.626	97.193	72%	37433	28%	110.310	77.371	70%	32.939	30%
INTERIOR	211.790	193.150	91%	18640	9%	193.427	172.789	89%	20.638	11%
Artigas	10.868	10.433	96%	435	4%	7.655	7.471	98%	184	2%
Canelones	46.339	40.048	86%	6291	14%	49.805	42.321	85%	7.484	15%
Cerro Largo	10.655	9.993	94%	662	6%	8.731	8.104	93%	627	7%
Colonia	12.199	11.290	93%	909	7%	11.147	10.385	93%	762	7%
Durazno	6.920	6.270	91%	650	9%	5.518	4.902	89%	616	11%
Flores	2.931	2.733	93%	198	7%	2.257	1.982	88%	275	12%
Florida	7.562	7.250	96%	312	4%	6.033	5.777	96%	256	4%
Lavalleja	6.803	6.211	91%	592	9%	5.075	4.430	87%	645	13%
Maldonado	11.658	9.705	83%	1953	17%	16.697	12.853	77%	3.844	23%
Paysandú	13.417	12.236	91%	1181	9%	11.914	10.693	90%	1.221	10%
Río Negro	6.605	6.143	93%	462	7%	5.900	5.362	91%	538	9%
Rivera	12.822	12.473	97%	349	3%	10.801	10.206	94%	595	6%
Rocha	8.389	7.771	93%	618	7%	6.635	6.283	95%	352	5%
Salto	15.179	13.755	91%	1424	9%	13.536	12.340	91%	1.196	9%
San José	10.920	9.925	91%	995	9%	10.348	9.587	93%	761	7%
Soriano	10.688	9.693	91%	995	9%	8.248	7.787	94%	461	6%
Tacuarembó	11.732	11.191	95%	541	5%	8.829	8.172	93%	657	7%
Treinta y Tres	6.103	6.030	99%	73	1%	4.298	4.134	96%	164	4%

Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de Uruguay (MEC).

De los 19 departamentos de la República Oriental del Uruguay, solo tres finalizaron el período de estudio con un porcentaje de participación privada menor al inicial. Como puede observarse en la tabla precedente, estos son: Artigas, Rocha, y San José. Todos con una variación de -2%.

Otros tres departamentos conservaron el porcentaje inicial: Colonia (7%), Florida (4%) y Salto (9%). El departamento con mayor aumento de participación privada fue Maldonado. Mientras que en 1990 la matrícula privada representaba un 17%, en 2015 alcanzó el 23%.

No obstante, los resultados varían si se observa el período 2005-2015, presentados en la

Tabla N° 5.

Tabla N° 5

Comparación 2005-2015 matrícula educación común primaria por tipo de gestión según departamento.										
Unidad/ Departamento	2005					2015				
	Total	Tipo de gestión				Total	Tipo de gestión			
		Pública	%	Privada	%		Pública	%	Privada	%
TOTAL	354.777	309.286	87%	45.491	13%	303.737	250.160	82%	53.577	18%
MONTEVIDEO	123.981	95.443	77%	28.538	23%	110.310	77.371	70%	32.939	30%
INTERIOR	230.796	213.843	93%	16.953	7%	193.427	172.789	89%	20.638	11%
Artigas	10.799	10.683	99%	116	1%	7.655	7.471	98%	184	2%
Canelones	54.642	48.919	90%	5.723	10%	49.805	42.321	85%	7.484	15%
Cerro Largo	11.141	10.624	95%	517	5%	8.731	8.104	93%	627	7%
Colonia	12.469	11.761	94%	708	6%	11.147	10.385	93%	762	7%
Durazno	7.327	6.752	92%	575	8%	5.518	4.902	89%	616	11%
Flores	2.704	2.376	88%	328	12%	2.257	1.982	88%	275	12%
Florida	7.558	7.255	96%	303	4%	6.033	5.777	96%	256	4%
Lavalleja	6.482	5.769	89%	713	11%	5.075	4.430	87%	645	13%
Maldonado	17.247	14.381	83%	2.866	17%	16.697	12.853	77%	3.844	23%
Paysandú	14.441	13.512	94%	929	6%	11.914	10.693	90%	1.221	10%
Río Negro	6.825	6.506	95%	319	5%	5.900	5.362	91%	538	9%
Rivera	14.329	13.737	96%	592	4%	10.801	10.206	94%	595	6%
Rocha	8.154	7.613	93%	541	7%	6.635	6.283	95%	352	5%
Salto	16.860	15.796	94%	1.064	6%	13.536	12.340	91%	1.196	9%
San José	11.458	10.918	95%	540	5%	10.348	9.587	93%	761	7%
Soriano	9.896	9.448	95%	448	5%	8.248	7.787	94%	461	6%
Tacuarembó	11.991	11.492	96%	499	4%	8.829	8.172	93%	657	7%
Treinta y Tres	6.473	6.301	97%	172	3%	4.298	4.134	96%	164	4%

Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de Uruguay (MEC).

En este caso, solo dos departamentos conservan el mismo porcentaje de participación privada durante todo el período: Flores (12%) y Florida (4%). Mientras que solo en un caso, el del departamento de Rocha, se observa un decrecimiento de la matrícula privada en dos puntos porcentuales. En los restantes, la participación privada aumenta.

Cabe destacar también que a nivel global el aumento de la matrícula privada se

profundiza. Mientras que en la tabla N°4, ciclo 1990-2015 se observaba una variación a nivel país del 2%, en la tabla N°5, ciclo 2005- 2015, se identifica un crecimiento del 5% para la misma unidad.

Futuros estudios podrán explorar las razones detrás de estas variaciones porcentuales. Al respecto, Bordoli, Martinis, Moschetti, Conde y Alfonzo (2017) en observancia a la variación relativa de la cantidad de alumnos matriculados en instituciones públicas y privadas según departamento y subsistema para el período 1991-2015, identifican a la variable demográfica como incidente en la participación privada. En esta línea consideran que “la disponibilidad y concentración territorial de la demanda constituyen las primeras condiciones materiales de posibilidad para el establecimiento de proveedores privado en el marco de la racionalidad económica que define sus lógicas de acción en ausencia de financiamiento estatal” (Bordoli y otros, 2017, pág. 15).

Tabla N°6

Cuadro 3. Variación relativa de la cantidad de alumnos matriculados en instituciones públicas y privadas según departamento y subsistema. 1991-2015.

Departamento	Inicial		Primaria		Media		Total	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
Total	74.5%	55.2%	-12.3%	-3.7%	36.7%	16.5%	15.0%	13.2%
Montevideo	51.0%	28.9%	-17.9%	-11.7%	5.0%	0.4%	-1.5%	-0.2%
Interior	87.5%	126.5%	-9.5%	12.5%	61.4%	72.9%	25.0%	46.9%
Artigas*	134.2%	35.3%	-29.6%	-55.7%	50.7%	3.2%	8.1%	-21.3%
Canelones	123.0%	99.3%	8.6%	19.5%	82.3%	167.1%	46.1%	63.5%
Cerro Largo	89.1%	130.4%	-17.7%	3.5%	48.7%	6.8%	15.2%	19.1%
Colonia**	62.5%	161.4%	-9.0%	-18.4%	34.9%	96.2%	15.4%	27.9%
Durazno	58.9%	45.7%	-20.8%	0.8%	48.4%	14.0%	11.7%	11.3%
Flores	25.3%	120.3%	-25.8%	46.3%	28.7%	39.0%	1.2%	55.9%
Florida	10.2%	305.7%	-18.4%	-12.6%	29.2%	106.9%	2.2%	51.1%
Lavalleja	5.5%	101.2%	-24.0%	9.3%	31.3%	-27.7%	0.4%	14.1%
Maldonado	185.6%	206.5%	28.1%	94.8%	132.7%	75.2%	80.9%	105.5%
Paysandú	108.5%	303.5%	-12.0%	4.7%	66.3%	31.6%	24.8%	35.0%
Río Negro	84.2%	56.5%	-11.5%	23.4%	28.2%	41.0%	12.4%	34.8%
Rivera	90.8%	102.1%	-17.6%	74.5%	78.9%	117.4%	24.1%	93.6%
Rocha	71.6%	74.4%	-17.5%	-40.4%	38.8%	-1.9%	11.7%	-11.3%
Salto	123.6%	103.3%	-10.5%	-14.1%	61.5%	66.3%	25.8%	29.3%
San José	106.8%	250.0%	-1.8%	-21.5%	66.7%	73.9%	32.3%	31.7%
Soriano	51.8%	11.5%	-18.3%	-52.1%	32.6%	-31.8%	7.7%	-37.3%
Tacuarembó	52.9%	337.9%	-26.2%	23.7%	79.0%	13.6%	14.8%	52.4%
Treinta y Tres***	53.1%	105.7%	-30.1%	121.6%	31.5%	27.3%	15.0%	83.9%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la Educación, División de Investigación, Evaluación y Estadística, CODICEN; Anuarios Estadísticos, Área de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación, Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay; e Informes estadísticos de los Departamentos de Estadística CEIP, CES y CETP-UTU.

Nota: Primaria no incluye educación especial. Media incluye educación secundaria y técnico profesional. No existen registros oficiales de matrícula en instituciones privadas técnico profesionales, habilitadas solo a partir de 2015.

* En Media privada desde 2007 - ** En Media privada desde 1997 - *** En Inicial privada desde 2001

Como resultado, argumentan que “el avance del sector privado está claramente condicionado por la magnitud del incremento poblacional y de la demanda educativa y de su concentración en núcleos urbanos” (Bordoli y otros, 2017, pág. 18).

A su vez los autores destacan que a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los países de la región “la participación del sector privado en Uruguay es superior en el subsistema de educación primaria que en media” (Bordoli y otros, 2017, pág. 15).

Conclusiones caso Uruguay

Como se describió anteriormente, los nuevos gobiernos de izquierda de la República Oriental del Uruguay son considerados de los casos más exitosos de la región. En este sentido, el Frente Amplio (FA) supo combinar la solidez de la estructura institucional del país con su fuerte estructura orgánica partidaria e importante grado de autonomía que le permitió sostener posiciones históricas de izquierda sin tanta necesidad de moderación (Lanzaro, 2011).

A su vez, la legitimidad de estos gobiernos pudo ampararse en una buena relación con la organización de los trabajadores – resiliente, no tan afectada por el período neoliberal - y la asociación con la población vulnerable, a través de políticas focalizadas, principalmente sociales (Lanzaro, 2011).

En lo que respecta a los trabajadores, la retribución a su apoyo se reflejó en la reinstalación de los Consejos de Salario y la consecuente institucionalización de las negociaciones colectivas (Lanzaro, 2011, pág. 368). Para la población vulnerable los arriba mencionados programas de transferencias condicionados fueron el emblema de la gestión.

En suma, el FA contó con absoluta mayoría en ambas Cámaras: “Ningún partido había tenido esa posición mayoritaria desde 1966, e incluso no fue común en América Latina en los últimos 25 años” (Lanzaro, 2011, pág. 356).

No obstante, en líneas generales no se observan cambios estructurales en relación al período anterior. Esto podría explicarse en parte por la ya mencionada escasa penetración de las directrices neoliberales en el país.

Sobre este contexto y en relación al fenómeno en análisis, con una trayectoria fuertemente estatal en la provisión de la educación y una evolución de la participación privada relativamente estable, ¿qué es lo que explica el aumento de la privatización en la gestión de los nuevos gobiernos de izquierda uruguayos?

En materia regulatoria no ha habido grandes modificaciones y las restricciones sobre la participación privada permanecen iguales. Sobre este punto no se podría sostener que el marco legal uruguayo *per se* propicia la privatización de la educación, “especialmente

en comparación con otros casos de la región como Colombia, Chile y Argentina” (Bordoli y otros, 2017, pág. 65). Como fuera señalado, la sanción de la Ley 18.437 de 2008 no introdujo cambios estructurales en el sistema y solo advierte el rechazo al lucro y a la mercantilización de la educación, aunque no especifica a través de qué mecanismos.

En relación al financiamiento, las instituciones de educación privada cuentan con exoneraciones impositivas desde mediados del siglo XX. No obstante, la gestión del FA incorporó algunos beneficios tales como las exoneraciones fiscales para donaciones empresariales y la asociación con organizaciones y agentes privados en educación inicial (Bordoli y otros, 2017).

Sin embargo, y en comparación con los otros casos analizados, los incentivos económicos para la *salida* al sector privado siguen siendo muy bajos: “salvo en el caso de las escuelas financiadas íntegramente por donantes, el esfuerzo financiero familiar para enviar a los hijos a la escuela privadas en Uruguay es solamente comparable al de las familias argentinas que envían a sus hijos a escuelas privadas sin apoyo estatal” (Narodowski & Snaider, 2015, pág. 24).

En el apartado estadístico pudo observarse una relación entre el crecimiento de la participación privada y el incremento poblacional con el respectivo aumento de la demanda educativa, sobre todo al interior del país. De este modo, la idea del *cuasi-monopolio estatal* y la capacidad propia del Estado uruguayo servirían para entender, al menos en parte, el incremento del fenómeno. El crecimiento cuantitativo del sistema en general se garantiza a través de ambos sectores: estatal y privado.

En adición a lo que podría interpretarse como nuevos incentivos al sector privado, cabe destacar que desde el período neoliberal la noción de crisis de la educación fue ganando terreno en un sector importante de actores – incluso dentro del FA- señalando el deterioro de la educación pública y ofreciendo una ventana de oportunidad para la participación privada (Bordoli y otros, 2017, pág. 61).

De este modo, algunas ideas lograron independizarse de los actores particulares (Betancur, 2012, pág. 75) y si bien la modificación de la normativa y la gestión

educativa del gobierno del FA no representó una transformación sistémica o teleológica, en una revisión de acuerdos y recursos programáticos, el crecimiento en el último tiempo del reclamo o la consideración de la cuestión de la autonomía en un sistema educativo tan centralizado como el uruguayo, podría contribuir a explicar el fenómeno de la privatización en este país.

En esta línea, para Betancur (2012), la cuestión de la autonomía

“postula la libertad de elegir de los individuos como principio rector y concibe a la intervención del Estado como necesaria, pero subsidiaria de aquellas preferencias. La creciente insatisfacción con el funcionamiento de nuestro sistema educativo, de hegemonía estatal y fuertemente centralizado territorial y funcionalmente, y los límites de las reformas ‘sistémicas’ que se han ensayado, alentaron la prédica favorable a una mayor pluralidad en la organización y gestión de la oferta educativa como modalidad no sólo compatible con el principio filosófico de la libre elección, sino también con una pretendida mayor eficacia de la prestación” (pág. 88).

De esta forma, lo que pareciera explicar mejor el avance de la privatización en Uruguay pese a su fuerte tradición de educación pública es una demanda y un reconocimiento a la autonomía de los centros educativos, unidad de análisis sobre la que se concentraron la mayoría de las directrices políticas del sector en el período de estudio. Aunque futuras investigaciones deberían dar cuenta de la influencia de lo que aquí se presume en relación.

Al mismo tiempo, nuevos y diversos agentes privados se involucraron progresivamente en la formulación de las políticas educativas en lo que Bordoli, Martinis, Moschetti, Conde y Alfonzo (2017) describen como privatización *a través* de la política educativa, “frente a una lógica más bien reactiva o pasiva de los actores sindicales y gubernamentales” (pág. 66).

Así las cosas, sobre la manifestación expresa de la defensa de la educación pública por parte de los actores de gobierno, se presenta un crecimiento pequeño pero sostenido del sector privado que reivindica principalmente a la libertad de elección en contraposición al esquema del sector estatal, facilitado por la presencia de exoneraciones fiscales, transferencia indirecta de recursos y marco legal para la asociación público- privada y en sintonía con el reclamo de las organizaciones de la sociedad civil (Verger y otros,

2017, pág. 67).

En términos de inclusión educativa, diversos estudios señalan como logros para el período 2005- 2015 la promoción de algunos programas educativos y la incorporación de sectores antes postergados al sistema educativo.

Sin embargo, para Bordoli (2012), la profundización de estas políticas integrales y focalizadas, también presentes en el período anterior “rompen con la historia de políticas sectoriales y universales desarrolladas en Uruguay en las etapas pre-reforma” (pág. 22).

Sobre este punto la autora comparte un interrogante: “hasta qué medida el establecimiento y tratamiento del otro como un desigual colabora en su reinscripción en el nosotros colectivo o coadyuva en un incremento de su discriminación” (Bordoli, 2012, pág. 23).

En la misma línea, Mancebo, Carneiro y Lizbona (2014) se preguntan

“hasta dónde las políticas de inclusión pueden en algunos casos representar un regreso a una suerte de “universalismo estratificado” por el cual se despliega una oferta única universal para la inmensa mayoría de los niños y adolescentes uruguayos y, simultáneamente, se proponen caminos cortos para los grupos más vulnerables. Ello supondría una suerte de segmentación de la protección social a través de la educación” (pág.316).

En Uruguay, desde el 2005 se reconoce un reposicionamiento del Estado como agente de protección social, en contraposición a la reducción de sus funciones en la década de los 90 y de la formulación de políticas sociales residuales y focalizadas (García Pintos, 2016, pág. 7)

No obstante, a pesar de la construcción de una nueva matriz de protección compuesta, por un lado de reformas estructurales de carácter universal (incluida una reforma educativa) y, por otro lado, una red de asistencia e integración social y un ciclo de crecimiento económico exitosos, persisten desigualdades y “es en los niños, niñas y adolescentes donde se siguen concentrando los mayores niveles de pobreza, en contextos de desigualdad en la calidad de la educación (expresada en rezagos y expulsión del sistema educativo) y, en general, de inquietudes en el ejercicio de

derechos y en el acceso a servicios públicos universales y específicos. (García Pintos, 2016, pág. 8)

Para García Pintos (2016) esto se debe va en sintonía con una tendencia latinoamericana a la individualización de lo social con el correlato del ocultamiento de los factores estructurales. La pobreza se entiende de esta forma como una problemática personal “de la cual las personas podrían salir con su propio esfuerzo, dimensión sin la cual, sin embargo, resulta difícil concebir a las políticas sociales” (pág. 10).

En conclusión, frente a las características ya desarrolladas del SE uruguayo y la prominencia histórica de la educación estatal y pública una serie de elementos por fuera de las voluntades políticas, en este caso del gobierno de izquierda, podrían contribuir a explicar la evolución y el crecimiento de la privatización de la educación en Uruguay.

2. El caso de la República Argentina

Perfil

La República Argentina se organiza como un Estado Federal descentralizado, integrado por un Estado nacional y 24 jurisdicciones, siendo estas sus 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

El temprano desarrollo de la educación colocó al país junto a las naciones de mayor alfabetización del mundo: en 1869 Argentina contaba con un 22,6% de población alfabetizada, universo que en 1947 alcanzaba casi el 87% (Ferrandez, 2014).

A diferencia de Brasil, la estructura federal argentina encierra una disputa histórica entre sectores unitarios y federales que condicionó y distorsionó la evolución de esta organización. La concentración poblacional, económica y política de la región central y especialmente de la CABA, representan algunas de las evidencias de estas alteraciones (Bernal, 2015).

El resultado es un federalismo asimétrico “en donde coexisten provincias grandes, socialmente modernas y económicamente poderosas; con otras reducidas en sus dimensiones geográficas y poblacionales, sin una estructura económica sostenible y con

una dependencia absoluta de las transferencias del gobierno federal” (Bernal, 2015, pág. 13).

La reforma constitucional de 1994 intentó profundizar las autonomías provinciales y reconoció las autonomías municipales, pero no logró una mejor redistribución del poder en el país, con una fuerte tendencia a la “centralización de competencias y a la personalización del poder en la figura presidencial” (Bernal, 2015, pág. 17).

La cuestión del federalismo en Argentina reviste carácter fundacional y el sistema educativo y su respectiva consolidación, no logró escapar a las tensiones e intervenciones de este sistema de gobierno (Rivas, 2009, pág. 10).

En tal sentido el gobierno de la educación se define por una serie de alternancias entre instancias centralizadoras y descentralizadoras que condujeron a la consolidación de la paradoja de la descentralización centralizadora: “territorialización de la gestión y centralización de la conducción” (Rivas, 2009, pág. 24).

Provisión

La Constitución Nacional de 1853 consagró el momento fundacional del Estado argentino. De acuerdo a esta norma la raíz del sistema educativo nacional son las provincias: “la educación es competencia provincial, lo cual define una serie de subsistemas de deben unirse de alguna forma” (Rivas, 2009, pág. 15).

Pero para la historia argentina la Ley 1420 del año 1884 fue la que estructuró el primer desarrollo del sistema educativo formal del país y amparó su expansión cuantitativa y cualitativa- al menos en el imaginario popular- en los principios de obligatoriedad, gratuidad y laicidad (Tedesco & Tenti Fanfani, 2001, págs. 2, 15).

La norma, sin embargo, solo abarcada territorios nacionales. Combinada con la aparición de las subvenciones educativas nacionales como herramienta disciplinadora y la creación de escuelas nacionales, puso en jaque de manera clara y temprana la potestad de las provincias sobre la educación (Rivas, 2009, pág. 16).

Así pues recién con la sanción de la Ley 4.874 en 1905 (denominada “Ley Lainez”) se “institucionalizó la concurrencia del Estado nacional para garantizar la oferta de la educación básica” en todo el territorio (Morduchowicz, 2009, pág. 44).

Con la voluntad de expandir y ampliar la cobertura, la laicidad del sistema educativo nacional no resultó un impedimento para establecer lo que algunos autores consideran alianzas históricas públicas- privadas para la provisión de la educación “con corporaciones religiosas que tenían una fuerte presencia en el ámbito educativo” (Verger y otros, 2017, pág. 44).

La privatización educativa en Argentina es anterior al período neoliberal y en parte fundacional del sistema. Desde la conformación del Estado la gestión de la educación estuvo atravesada por una tensión entre una postura “defensora del papel de la familia y la Iglesia” y otra “defensora de la principalidad del Estado en educación” que se vio reflejada en los avances normativos (Vior & Rodríguez, 2012, pág. 93).

Sobre esta tensión durante el primer gobierno de Perón en 1947 se produjo una “alteración significativa en el papel jugado por el Estado en la educación: el establecimiento de un sistema de subsidios estatales a la educación provista por establecimientos particulares” (Vior & Rodríguez, 2012, pág. 94).

Es en este momento en que se sanciona la Ley 13.047 “Estatuto del Docente Privado” – aún vigente- dándole cuerpo al desarrollo de un “sistema de financiamiento público a las instituciones privadas y legitimación social y política del papel de los proveedores privados de educación” (Vior & Rodríguez, 2012, pág. 95)

Así el artículo 24 de la citada norma establece que los establecimientos "adscriptos a la enseñanza oficial, que demuestren que no pueden pagar los sueldos mínimos recibirán, y sólo para esos efectos, una contribución del Estado que no podrá ser superior a las 2/3 partes de los sueldos mínimos” (Ley N° 13047, 1947).

El objetivo era “garantizar la escolarización de los alumnos en zonas donde no existieran escuelas estatales u ofrecer ayuda financiera a escuelas privadas” principalmente católicas “a las que asistiera la población de menores ingresos”

(Narodowski & Snaider, 2015, pág. 19). Para algunos autores el origen del proceso de privatización se encuentra en la institucionalización de este sistema de subvenciones (Verger y otros, 2017, pág.46).

Progresivamente los avances normativos fueron disminuyendo los controles estatales sobre los proveedores privados, otorgando “cuotas crecientes de autonomía administrativa y pedagógica” (Verger y otros.2017, pág. 44).

Al mismo tiempo adquirió más definición este sistema de financiamiento “en virtud de su carácter costo-eficiente en un contexto de restricciones presupuestarias cada vez más frecuentes y ante la necesidad de extender la cobertura educacional” (Narodowski M. , 2008).

La evolución de la privatización en paralelo al crecimiento de la matrícula pública sin el respaldo financiero necesario “creó las condiciones para una marcada segmentación del sistema educativo” (Vior & Rodríguez, 2012, págs. 95, 96), observación que se reitera en el escenario educativo actual.

La privatización de la educación en Argentina es entonces constitutiva del sistema educativo y sus avances, agregan Vior y Rodríguez (2012) “fueron encubiertos, de modo tal que el tema fue sustrayéndose del debate público” (pág. 92).

Recuperando las observaciones anteriormente expuestas se hace necesario destacar que, como marco de la evolución del fenómeno de la privatización en este país, tanto el problema de la desigualdad de la distribución de los recursos, por un lado, como las dificultades de articulación entre las políticas nacionales y jurisdiccionales, por el otro, condicionaron la provisión de la oferta educativa.

En Argentina “la distribución de los recursos estatales por habitantes es una de las más desequilibradas del mundo entre los países federales” (Rivas, 2009, pág. 12). A su vez esta disparidad se conjuga con diferencias en la distribución poblacional, los niveles de desarrollo e incluso la representación política (Rivas, 2009, pág. 11).

En consecuencia la ausencia de justicia distributiva significó – y significa- un límite irremediable para la planificación y gestión educativa: “Las provincias financian cerca

de la mitad de sus gastos con recursos coparticipados por el gobierno nacional, y el resto con recursos propios, y ambas fuentes presentan grandes disparidades” (Bezem, Mezzadra, & Rivas, 2012).

De esta forma si bien los servicios educativos están descentralizados, las restricciones fiscales vuelven a las provincias sumamente dependientes de los aportes nacionales, además de una compleja normativa que limita la autonomía de las decisiones, sobre todo en la educación pública-estatal (Morduchowicz, 2012).

Prevalecen entonces en la gestión de la educación las decisiones del gobierno central, a través de la generación y asignación de fondos, como así también en algunos caso del pago directo de los recursos más importantes, entre ellos el salario de los docentes (Barro, 1997).

Asimismo mientras que en la centralización del sistema pareció haber respondido a razones políticas constitutivas del Estado Nacional, en la historia de las transferencias prevaleció la variable económica: alivianar cargas fiscales (Tedesco & Tenti Fanfani, 2001). Aunque el objetivo no se haya traducido en el mediano y largo plazo en una medida eficaz para contener o reducir el gasto público nacional (Morduchowicz, 2009, pág. 48).

Las transferencias que comenzaron de manera aislada durante el gobierno de facto de Onganía (1966- 1970) y se profundizaron durante la última dictadura militar (1976-1983) se concretaron en 1991 “con la sanción de la Ley 24.049 en el inicio de la Presidencia de Carlos Menem”(Rivas, 2009, pág. 19; 20), como se verá más adelante.

Al igual que en el caso de Brasil, sobre un contexto de profunda desigualdad, la descentralización sin los recursos ni las capacidades técnicas necesarios para absorber las nuevas responsabilidades no hizo más que profundizar las desigualdades. Recién con la Ley de Coparticipación Federal de 1988 se reconoció el costo que había significado esa operación (Morduchowicz, 2009, pág. 45).

En sintonía con los casos analizados, la última dictadura cívico-militar argentina cuestionó y perjudicó al sistema educativo público, resaltando las bondades de los

agentes privados en una crítica al Estado – ineficiente y deficitario- en coincidencia con las recomendaciones de numerosos organismos internacionales (Vior & Rodríguez, 2012, pág. 92).

Sin embargo no es constatable empírica y cuantitativamente una relación directa entre avances del proceso privatizador y los períodos dictatoriales: “si bien los gobiernos de facto sustentaron proyectos educativos privatizadores coherentes con proyectos de privatización de toda la vida social, no siempre lograron el aumento de la participación del sector en la provisión educativa” (Vior & Rodríguez, 2012, pág. 92).

Al mismo tiempo sobre un discurso de defensa de la educación pública gobiernos democráticos y constitucionales promovieron medidas que incentivaron procesos de privatización (Vior & Rodríguez, 2012, pág. 92).

Cabe destacar no obstante que fue en 1978 cuando se transfirió casi la totalidad de la administración y supervisión de las escuelas primarias a las provincias, lo que representó la primera descentralización educativa de importancia. “De ese modo, las escuelas de gestión nacional pasaron de representar el 40,5% al 19,3%” (Prieto, 2016).

Sobre este punto existe un gran consenso en la literatura respecto a la relación entre provincialización del gobierno de la educación y el crecimiento del sector privado (Prieto, 2016). A su vez, la privatización es considerada como la descentralización en su forma extrema (Morduchowicz, 2009, pág. 41).

Neoliberalismo

Tal y como se sostuvo en los análisis precedentes, la década de los '90 significó en la región el agotamiento de un modelo de desarrollo y la aparición de nuevos patrones de crecimiento junto con la “despolarización del debate político y una creciente polarización social” (Tedesco & Tenti Fanfani, 2001, pág. 5).

De este modo la transformación educativa argentina de los '90 “se inscribe en un proceso de reforma del Estado, y de descentralización, privatización y desregulación de los servicios sociales” lo que significó una instancia de “reingeniería estatal bajo la retórica de un Estado eficiente” (Feldfeber & Gluz, 2011, pág. 341).

Autonomía y responsabilidad individual fueron las nuevas bases sobre las cuales se intentó expandir el sistema educativo nacional, restringiendo la participación de las jurisdicciones y conteniendo a los sectores vulnerables a través de políticas focalizadas (Feldfeber & Gluz, 2011, pág. 342).

En materia legislativa, como ya se mencionó, el período se inaugura con la sanción de la Ley de Transferencia de Servicios Educativos 24.049 de nivel medio y superior no universitario sancionada en 1991 y promulgada en 1992. En líneas generales, la iniciativa significó el traspasó las escuelas medias de la administración nacional a las provincias.

“Al igual que lo sucedido en 1978 con las escuelas primarias, luego de la promulgación de esta ley disminuyó el porcentaje de escuelas secundarias en manos del Estado nacional (del 46,5% al 0,8%), el porcentaje de alumnos en escuelas secundarias nacionales (del 62,5% al 1,2%) y el gasto público en educación secundaria (de 42,4% a 25,2%)” (Prieto, 2016).

A la Ley de Transferencias le siguió la sanción de la Ley Federal de Educación (LFE) 24.195 en 1993, “que fue la primera ley nacional que abarcó todo el sistema educativo y el Pacto Federal educativo (suscrito en 1994 y convertido en ley en 1997)” (Feldfeber & Gluz, 2011, pág. 342).

Como se sostuvo anteriormente, la expansión sostenida de la educación privada en Argentina es anterior a la década de los '90. Así las cosas, la sanción de la LFE “otorgó respaldo legal definitivo” a este proceso, convirtiendo al Estado en subsidiario y evaluador del sistema educativo nacional (Vior & Rodríguez, 2012, pág. 98).

“La escuela pública, que durante la mayor parte del siglo XX había sido un espacio de encuentro de sectores populares y medios, fue volviéndose más homogénea en términos de los grupos sociales atendidos, quedando como el espacio educativo de los ‘pobres’, cada vez más distante de las condiciones materiales en las que se enseña y se aprende en los establecimientos privados” (Vior & Rodríguez, 2012, pág. 99)

En la letra de la LFE el Estado delega y concentra casi simultáneamente, ambigüedad que puede relacionarse con las posturas contradictorias al interior del propio gobierno (Tedesco & Tenti Fanfani, 2001).

Como antecedente inmediato la norma contó con los acuerdos del Congreso Pedagógico Nacional de 1984, muchos de los cuales se vieron reflejados en el cuerpo de la ley. No obstante las dificultades en la implementación efectiva de la iniciativa legislativa dieron cuenta de la fragilidad de esos consensos (Tedesco & Tenti Fanfani, 2001, pág. 9).

La Ley Federal es considerada hito de la reforma educativa de los '90. Entre sus ejes se destacan: la reforma de la estructura de niveles y la extensión de la obligatoriedad; la definición de Contenidos Curriculares Comunes (CBC); la creación de un sistema nacional de evaluación; el establecimiento de políticas compensatorias- como el Plan Social Educativo; un intento por modernizar la gestión institucional de las escuelas- a través del programa Nueva Escuela Argentina; y el establecimiento de un Pacto Federal Educativo en miras a aumentar la inversión en el sistema- que finalmente no cumplió con los objetivos establecidos (Tedesco & Tenti Fanfani, 2001).

Sobre este último punto cabe señalar que tanto lo dispuesto por la LFE como el propio Pacto Federal “fue luego derogado de hecho por las leyes de presupuesto nacional de los años subsiguientes, las cuales no cumplían con dichas disposiciones ante la necesidad de hacer otras demandas de otros sectores diferentes al educativo” (Ruiz, 2009, pág. 298).

En 1995 se sancionó la todavía vigente y cuestionada Ley de Educación Superior 24.521 “y se modificó, en la reforma de 1994, la cláusula acerca de las leyes de organización y base del sistema educativo que debe sancionar el Congreso” (Feldfeber & Gluz, 2011, pág. 342).

Para algunos estudios tanto la Ley de Transferencias como la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Superior “llevaron adelante, casi sin distorsiones, el proyecto político educativo acordado con los organismos internacionales” (Más Rocha & Vior, 2009, pág. 4).

La década de los '90 también se caracterizó por la incorporación masiva de nuevos sectores, desafiando la capacidad de la oferta pedagógica (Tedesco & Tenti Fanfani, 2001). Cabe preguntarse entonces si la ausencia de soluciones frente a los mismos problemas no es otra de las continuidades del período posneoliberal.

Asimismo el establecimiento de un sistema educativo que conjugue unidad y coherencia con la diversificación necesaria para atender escenarios particulares es un desafío que persiste (Tedesco & Tenti Fanfani, 2001, pág. 14).

Existen posiciones encontradas en el análisis de la reforma educativa de este período: “sus orientaciones han sido conceptualizadas simultáneamente como la operacionalización a nivel educativo de las políticas neoliberales y como una estrategia destinada a mantener los estilos burocráticos tradicionales de gestión de servicios públicos” (Tedesco & Tenti Fanfani, 2001, pág. 25).

Estas contradicciones interpretativas se vieron reflejadas al interior del propio gobierno. Sin embargo, para Tedesco y Tenti Fanfani (2001), existió una disociación entre la política educativa y la política económica, considerando así que la política educativa “fue una típica política sectorial y relativamente autónoma de lo que sucedía en otros frentes del gobierno” – más prioritarios (pág. 27). En la misma línea, Gottau y Moschetti (2015) consideran que “el sistema educativo pareció en cierto modo quedar al margen de la llamada ‘reforma del Estado’” (pág. 190).

Con respecto a la participación privada, la LFE “incluyó a la educación privada dentro del concepto de lo público, diferenciándolo por el tipo de gestión: educación pública de gestión estatal y educación pública de gestión privada” (Feldfeber & Gluz, 2011, pág. 342).

Al mismo tiempo, mientras que los mecanismos para la promoción de la enunciada “calidad pedagógica y equidad educativa” permanecieron vacantes, la norma resultó muy clara en relación a los atributos de la gestión privada de la educación. Para Ruiz (2009) esto queda reflejado en el artículo nº 23 de la ley:

“Los servicios educativos de gestión privada que se transfieren quedan garantizados para que se sigan prestando con respeto de los principios de la libertad de enseñanza y los derechos emergentes de la normativa nacional sobre la materia. Consecuentemente, podrán mantener sus características doctrinarias, modalidades curriculares y pedagógicas y el estilo ético formativo propios, en el ámbito de las jurisdicciones receptoras. Estas mantendrán el régimen de aportes a la enseñanza privada en concordancia con el fijado en el orden nacional, en lo que hace a montos, proporciones y destino a los servicios transferidos” (Art. 23, Ley 24.049, 1991).

Entre las razones de la reforma, que no esgrime justificaciones pedagógicas, se reconoce un “tendencia global a la reforma del Estado” hacia un papel subsidiario en la gestión educativa (Ruiz, 2009, pág. 289).

En síntesis, la reforma educativa de los '90:

“redefinió el rol docente del Estado, trasladó responsabilidad a las jurisdicciones a la par que recentralizó mecanismos de control en manos del gobierno nacional; profundizó las diferencias entre las jurisdicciones y las tendencias a la fragmentación del sistema; agudizó los irresueltos problemas del federalismo; deslegitimó el saber de los docentes frente al saber de los expertos y colocó a los estudiantes en condición de pobreza en el lugar de sujetos asistidos” (Feldfeber & Gluz, 2011, pág. 343).

Kirchnerismo

Dentro del espectro del nuevo giro a la izquierda latinoamericano, el caso argentino es considerado en varios análisis de difícil clasificación. A la compleja trama de rupturas y continuidades con el período anterior -presentes en todos los casos- se suma la peculiar dinámica del movimiento peronista y del partido justicialista, estructura político-partidaria que posibilitó tanto el acceso al poder de los Kirchner como a su par neoliberal, Carlos Menem (Etchemendy & Garay, 2011). “Los gobiernos de los Kirchner navegaron un punto medio dentro de la izquierda latinoamericana en términos de movilización popular y desafíos al *establisment* económico” (Etchemendy & Garay, 2011, pág. 286).

Como elementos característicos de la gestión de izquierda, resuenan en las administraciones kirchneristas la confrontación con sectores tradicionalmente dominantes (Iglesia Católica, Sociedad Rural, Acreditadores Internacionales); la priorización del crecimiento económico por sobre el control de la inflación y la re-estatización del sistema previsional (Etchemendy & Garay, 2011). “Una vez llegado al poder Kirchner ganó apoyo popular gracias a su discurso anti-neoliberal, con fuertes críticas a las reformas de mercado conducidas por el gobierno justicialista de Carlos Menem” (Etchemendy & Garay, 2011, pág. 285).

Entre las continuidades, estos gobiernos de izquierda conservaron algunas

privatizaciones y fundamentalmente los principales rasgos de la política económica (Etchemendy & Garay, 2011).

En líneas generales estas rupturas y continuidades con el período anterior, se tradujeron en contradicciones en las orientaciones socio-económicas sobre una matriz de redistribución social que no cambió a pesar de las mejoras a nivel empleo y salarios (Feldfeber & Gluz, 2011, págs. 340, 341).

En términos de políticas sociales, la administración de los Kirchner representó “la expansión de transferencias sociales, servicios y pensiones”, focalizada principalmente en la población fuera del mercado laboral formal y sus familias (Etchemendy & Garay, 2011).

Una de las políticas más emblemáticas del período fue, como ya se mencionó, la nacionalización del sistema previsional “que sirvió tanto para universalizar la cobertura como para financiar otras políticas sociales” (Etchemendy & Garay, 2011, pág. 295) Entre estas últimas, la Asignación Universal por Hijo (AUH) es considerado por algunos autores como el derecho social más importantes desde el retorno de la democracia en 1983 (Etchemendy & Garay, 2011).

En lo que respecta al escenario educativo, el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) “indica un nuevo punto de inflexión hacia una mayor concentración del poder en manos nacionales” en lo que podría denominarse como una “contrarreforma educativa” en relación al proceso iniciado por la LFE (Rivas, 2009, pág. 27).

En este período, también conocido como “la época de las leyes”, en un contexto de expansión económica “el centro nacional vuelve a tomar el pulso del federalismo educativo” con objetivos más graduales e incrementales (Rivas, 2009, pág. 29).

En reiterados análisis sobre la gestión de los gobiernos kirchneristas se destaca la legislación como “instrumento privilegiado para orientar las políticas educativas” (Feldfeber & Gluz, 2011).

No obstante, la implementación efectiva de la nueva normativa fue errática y en muchos casos no logró materializarse, en parte por “ausencia de políticas” y en parte “la propia

dinámica de funcionamiento del federalismo” a la que ya se hizo referencia (Feldfeber & Gluz, 2011, pág. 345).

De este modo, “con un discurso renovado, distanciándose de la retórica neoliberal de la década pasada, las propuestas en materia educativa a partir de 2003 continúan o quizás profundizan las políticas educacionales de los ‘90” (Más Rocha & Vior, 2009, pág. 7).

Los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007- 2011 y 2011- 2015) también estuvieron exentos de transformaciones educativas estructurales en un contexto socio-económico menos favorable que puso en evidencia límites y contradicciones y desincentivó el inicial impulso transformador (Suasnábar, 2017, pág. 115).

Regulación

La Ley de Educación Nacional sancionada en 2006 se presentó como contrapunto de la desde ese momento derogada Ley Federal de Educación de 1993 (Feldfeber & Gluz, 2011). “Al igual que su antecesora, esta reforma educativa se caracteriza por una falta de diagnóstico integral de los problemas educativos y por la celeridad que se le dio al proceso de formulación de una nueva ley orgánica”. Sin embargo, el consenso fue mucho más exitoso al contar esta vez con el apoyo de los gremios docentes (Ruiz, 2009, pág. 300).

“Por la continuidad de concepciones, la ausencia de diagnóstico y la negativa a debatir propuestas alternativas a las del PEN –superadoras o no- podemos afirmar que la sanción de la Ley de Educación Nacional tuvo por objeto dar respuesta a un reclamo social por ‘cerrar’ la transformación educativa de los ’90 derogando su instrumento más simbólico – la Ley Federal- aun sin cambiar radicalmente su esencia” (Más Rocha & Vior, 2009, pág. 15).

Tabla N° 7

Equivalencias en los niveles educativos establecidos en la Ley Nacional de Educación y la Clasificación Normalizada de la Educación* (1997). Tramos de escolarización obligatorios, Argentina 2017.

	EDAD																	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
ESTANDARIZACION	NI	NI	NI	NI	NI	NI	P	P	P	P	P	P	M	M	M	M	M	M
TRAMO DE ESCOLARIZACION OBLIGATORIA					OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL
DENOMINACION ORIGINAL DEL NIVEL	Nivel inicial - Jardín Maternal (45 días a 2 años) y Jardín de						Primaria						Secundaria (Ciclo Básico)		Secundaria (Ciclo Orientado)			

Fuente: SITEAL con base en [Ley de Educación Nacional N° 26.206 del año 2006](http://www.sipi.siteal.org/normativas/12/ley-ndeg-

NOTA 1: En Argentina la Ley Nacional de Educación vigente establece 14 años de educación obligatoria, la duración de cada nivel varía según provincia.

NOTA 2: La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación elaborada por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO (CINE 97) es utilizada por el SITEAL para la estandarización de la información que ofrecen las encuestas de hogares de los países latinoamericanos

La LEN estuvo acompañada por la sanción de una importante cantidad de normas de relevancia educativa durante el período:

1. Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase (25.864, 2003).
2. Ley de Fondo Nacional de Incentivo Docente –prórroga- (25.919, 2004).
3. Ley de Educación Técnico Profesional (26.058, 2005).
4. Ley de Financiamiento Educativo (26.075, 2005).
5. Ley Nacional de Educación Sexual Integral (26.150, 2006)
6. Ley de Educación Nacional (26.206, 2006).

En líneas generales, para Feldfeber y Gluz (2011) esta vasta legislación buscó la conceptualización de la educación “como bien público y como derecho social y la centralidad del Estado en la garantía de este derecho” (pág. 347).

Para algunos análisis la proliferación de leyes educativas fue el resultado de una estrategia que buscó aislar problemas y establecer acuerdos por sector, respondiendo así a un conjunto de reclamos legítimos pero sin generar transformaciones esenciales (Más Rocha & Vior, 2009, pág. 7).

No hubo cambios en la regulación de la educación privada. De hecho la LEN “sostiene – al igual que su antecesora- la concepción de que todas las escuelas son públicas, centrando las diferencias en la gestión” (Feldfeber & Gluz, 2011, pág. 348) y le confiere a las provincias “plenas competencias para regular, financiar y supervisar las

instituciones privadas” (Rivas, 2009, pág. 37). Mientras que en artículo 13 la norma incluye al Estado Nacional, el artículo 62 corrige de manera contundente: “Los servicios educativos de gestión privada estarán sujetos a la autorización, reconocimiento y supervisión de las autoridades educativas jurisdiccionales correspondientes” (Ley 26.206, 2006).

En términos similares al caso de la Ley General de Educación de Uruguay, en el artículo 10, se admite solo una advertencia: “El Estado nacional no suscribirá a tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública” (Ley 26.206, 2006).

En un esquema federal en el que las provincias deben resolver los problemas y conflictos inmediatos, mientras que la Nación retiene la planificación y orientación del sistema, el margen de acción de las jurisdicciones es muy limitado:

“Las provincias tienen el poder pero están atrapadas en el presente y en sus bajas capacidades de aprovechar las atribuciones para comandar las reformas, mientras la Nación delega la gestión y tiene a su cargo la orientación general pero no sustantiva del destino del sistema educativo” (Rivas, 2009, pág. 39).

Como se mencionó anteriormente, si bien no de manera directa, el fuerte condicionamiento y las limitaciones de la provisión de la oferta de educación estatal podrían funcionar como incentivos para el crecimiento del sector privado.

Sobre este punto y en reconocimiento de las limitaciones estatales -al igual que en el caso de Brasil- y en lo que respecta al cumplimiento de la obligatoriedad escolar desde la edad de cuatro años, una modificación de la LEN en 2015 habilita el reconocimiento de “alternativas institucionales y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales” (Ley 27.045, 2015), lo que puede interpretarse como una ambigua puerta de entrada a los gestores privados.

A su vez y a diferencia del caso uruguayo, la participación privada cuenta con

importantes niveles de autonomía administrativa y pedagógica:

“Los organismos de gobierno de los establecimientos privados han concentrado amplias facultades en materia de gestión y supervisión del subsistema de educación privada hasta pasar a formar, virtualmente, una estructura de gobierno paralelo dentro del Ministerio de Educación Nacional, replicada luego en cada ministerio provincial” (Verger y otros, 2017, pág. 48).

A diferencia de las escuelas de gestión estatal, el sector privado define tanto la contratación de sus docentes como el currículo y la admisión del alumnado (Verger y otros, 2017, pág. 49). Estas libertades le permiten ofrecer una oferta más cercana y atractiva, como así también crear de alguna forma su propia demanda (Gottau & Moschetti, 2015, pág. 196)

Como contracara las escuelas estatales “gestionan de manera autónoma recursos muy exigüos” cuya rigidez vuelve “virtualmente imposible cualquier tipo de innovación o construcción extraprogramática alineada con las necesidades de la comunidad a la que atienden” (Gottau & Moschetti, 2015, pág. 193).

Para Más Rocha y Vior (2009) tanto la reforma de los '90 como la de los 2000 conservan procesos y situaciones comunes entre las que destacan: la concentración de poder en los ejecutivos; la creciente autonomización del sector privado; la centralización de las decisiones en el Ministerio de Educación Nacional; la participación restringida; la disminución de la matrícula; los conflictos docentes y la falta de información actualizada, confiable y de calidad.

Ni la LFE ni la LEN introdujeron cambios en el esquema público- privado instaurado a mediados del siglo XX. Progresivamente solo se profundizó “la brecha entre el modelo jerárquico burocrático del sector estatal y el modelo de autonomía del sector privado” (Gottau & Moschetti, 2015, pág. 191).

Para algunos análisis las propias características del funcionamiento del sistema educativo público de Argentina allanaron el camino a las propuestas relacionadas con la introducción de mecanismos de mercado a la educación. Entre estos rasgos problemáticos propios de la educación estatal del país Morduchowicz (2009) destaca la rigidez de las normas, el igualitarismo que asigna docentes solo en función de la

cantidad de alumnos y una carrera docente desactualizada, entre otros (pág. 40).

En suma, para Verger, Moschetti y Fontdevila (2017), el resultado de la evolución normativa en Argentina es un entramado que garantiza el funcionamiento estable de las instituciones privadas y de alguna manera blindada su reversibilidad (pág. 48).

De esta forma la alianza estatal-privada en la provisión de la educación en Argentina se definió históricamente como una respuesta viable del Estado frente a las restricciones financieras y la necesidad de extender la cobertura (Narodowski, 2008).

Financiamiento

Los problemas del federalismo también se traducen en la estructura de financiamiento de la educación. Desde la descentralización definitiva de 1992, en el área educativa y a diferencia de lo que ocurre en relación al gasto público total, son las provincias las que concentran mayormente la inversión en educación, en una relación aproximada de 70%-30%. Asimismo, “el concepto de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología es la principal finalidad presupuestaria provincial, que equivale a 30% del gasto total” (Bezem y otros, 2012).

En el 2005 se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo (LF). La norma en cuestión se propuso alcanzar en el 2010 una inversión educativa equivalente al 6% del PIB, cifra recomendada por organismos internacionales para paliar el déficit financiero en educación (UNESCO, 2004). Esta iniciativa no sólo significó un hito en términos de aumento de la inversión, sino que se destacó por fijar metas estrictamente educativas que dieron finalidades concretas al incremento de la inversión programada. En esta línea, Bezem, Mezzadra y Rivas (2012) identificaron como objetivos la extensión de la cobertura del sistema educativo, la atención a las desigualdades educativas, la condición salarial docente y la incorporación de nuevas tecnologías

Para Rivas, Mezzadra y Veleda (2013), la LF correspondió a una agenda estable de política educativa incrementalista debido al contexto económico: el crecimiento y la recaudación impositiva fueron las variables fundamentales para la implementación de la ley. De esta forma se produjo un “aumento generalizado del gasto estatal que permitió

cumplir las metas sin necesidad de priorizar la inversión educativa por sobre otros gastos sociales” (Bezem y otros, 2012).

Sin embargo la inequitativa distribución de los recursos fiscales, tanto en referencia con los recursos coparticipados como los de recaudación propia, se cristalizó a través de la LF en una inversión educativa muy dispar. Si bien se alcanzó “el mayor nivel de inversión por alumno en términos reales del que se tenga registro histórico” (Bezem y otros, 2014), el crecimiento de los recursos no logró alterar significativamente los niveles de inversión educativa entre provincias (Feldfeber & Gluz, 2011).

De este modo, y frente a la persistencia de las desigualdades, se reitera y se defiende una relación entre la provincialización de la educación y el crecimiento de la educación privada, como respuesta a la ineficaz oferta estatal (Prieto, 2016).

En lo que respecta estrictamente al financiamiento público al sector privado, la LEN conservó el esquema de financiamiento histórico anteriormente aludido, restringido al pago de salarios docentes. Al respecto la norma establece que:

“los salarios de los docentes de los establecimientos de gestión privada reconocidos y autorizados por las autoridades jurisdiccionales competentes, estará basada en criterios objetivos de justicia social, teniendo en cuenta la función social que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento, el proyecto educativo o propuesta experimental y el arancel que se establezca” (Artículo 65, Ley 26.206, 2006).

Asimismo desde 1998 se prorroga el funcionamiento del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), cuyos recursos están destinados específicamente “al mejoramiento de la retribución de los docentes de escuelas oficiales y de gestión privada subvencionadas de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, y de las escuelas e institutos oficiales dependientes de las universidades nacionales, de los ministerios del Poder Ejecutivo nacional, de otros organismos oficiales y de las escuelas dependientes de municipios” (Artículo 10, Ley 25.053)

Con algunas diferencias, “actualmente cada gobierno provincial financia entre el 40% y el 100% del gasto en salarios docente de las escuelas privadas que lo soliciten y cumplan con los requisitos de asignación” (Verger y otros, 2017, pág. 47).

No obstante en la práctica se observa que “la normativa y los proceso de asignación de subsidios al sector privado son discrecionales, y se dirigen en alta proporción a establecimientos que no atienden a los sectores sociales pobres y que benefician, mayoritariamente, a escuelas religiosas” (Vior & Rodríguez, 2012, pág. 100).

Actualmente el total de transferencias al sector privado representa un 13% del presupuesto total en educación “y se calcula que alrededor de un 65% de los establecimientos educativos privados de Argentina es subsidiado por el Estado en alguna proporción con una lógica de asignación que no ha respondido a ningún mecanismo formal” (Verger y otros, 2017, pág. 48).

Análisis estadístico

En lo que respecta a la información estadística del caso argentino, desde 1996 se publican los resultados de los Relevamientos Anuales “operativo censal de corte anual basado en las escuelas que reúne, al 30 de abril de cada año, la información consolidada y homologada a nivel nacional sobre las principales variables del sistema educativo” (Educación, 2018). Del análisis de estos datos se desprende la evolución del fenómeno de la privatización para el período en estudio.

Como se mencionó anteriormente, el crecimiento del fenómeno de la privatización en Argentina data de la década de 1960. Sin embargo, durante los gobiernos kirchneristas, la privatización no solo continuó en aumento sino que profundizó su crecimiento, tal y como puede observarse en la tabla N° 8.

Tabla N° 8

Argentina- Evolución total país matrícula educación común EGB 1 y 2/Primaria por año según tipo de administración.					
Año	Total	Estatal	%	Privada	%
1996	5.044.827	3.988.973	79%	1.055.854	21%
1997	5.153.256	4.074.024	79%	1.079.232	21%
1998	4.610.376	3.653.289	79%	957.087	21%
1999	4.608.509	3.679.308	80%	929.201	20%
2000	4.668.006	3.704.973	79%	963.033	21%
2001	4.699.128	3.735.696	79%	963.432	21%
2002	4.719.335	3.757.646	80%	961.689	20%
2003	4.620.916	3.667.286	79%	953.630	21%
2004	4.646.779	3.664.573	79%	982.206	21%
2005	4.597.404	3.584.266	78%	1.013.138	22%
2006	4.632.539	3.602.042	78%	1.030.497	22%
2007	4.645.843	3.579.528	77%	1.066.315	23%
2008	4.664.025	3.550.088	76%	1.113.937	24%
2009	4.643.430	3.509.259	76%	1.134.171	24%
2010	4.637.463	3.484.217	75%	1.153.246	25%
2011	4.620.306	3.459.809	75%	1.160.497	25%
2012	4.603.422	3.414.473	74%	1.188.949	26%
2013	4.563.491	3.365.379	74%	1.198.112	26%
2014	4.550.923	3.334.259	73%	1.216.664	27%
2015	4.550.365	3.314.198	73%	1.236.167	27%

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

Asimismo, durante el período 1999-2002 se observa un leve decrecimiento del fenómeno que, al igual que en caso uruguayo, podría asociarse a la crisis económica y social que en ese momento atravesó el país.

Así las cosas a nivel país para el recorte 1996-2015 Argentina aumentó en 6 puntos porcentuales la participación privada en la educación primaria común.

Tabla N° 9

Argentina - Comparación 1996-2015 matrícula educación común EGB 1 Y 2/Primaria por tipo de gestión según división política.										
División política/territorial	1996					2015				
	Total	Estatal	%	Privada	%	Total	Estatal	%	Privada	%
Total País	5.044.827	3.988.973	79%	1.055.854	21%	4.550.365	3.314.198	73%	1.236.167	27%
Buenos Aires	1.809.418	1.303.659	72%	505.759	28%	1.696.599	1.067.511	63%	629.088	37%
Partidos del Conurbano	1.158.314	794.614	69%	363.700	31%	1.058.456	618.689	58%	439.767	42%
Buenos Aires Resto	651.104	509.045	78%	142.059	22%	638.143	448.822	70%	189.321	30%
CABA	270.912	152.830	56%	118.082	44%	244.555	126.190	52%	118.365	48%
Catamarca	51.839	47.755	92%	4.084	8%	45.978	37.937	83%	8.041	17%
Córdoba	393.022	297.433	76%	95.589	24%	359.001	263.401	73%	95.600	27%
Corrientes	165.290	152.653	92%	12.637	8%	138.226	122.204	88%	16.022	12%
Chaco	168.632	158.540	94%	10.092	6%	147.688	133.576	90%	14.112	10%
Chubut	63.920	56.950	89%	6.970	11%	60.102	52.214	87%	7.888	13%
Entre Ríos	167.250	132.539	79%	34.711	21%	142.357	105.443	74%	36.914	26%
Formosa	93.922	88.425	94%	5.497	6%	77.588	70.565	91%	7.023	9%
Jujuy	100.734	93.572	93%	7.162	7%	79.820	68.812	86%	11.008	14%
La Pampa	41.403	38.874	94%	2.529	6%	34.118	30.831	90%	3.287	10%
La Rioja	42.956	39.670	92%	3.286	8%	41.571	36.759	88%	4.812	12%
Mendoza	222.818	196.943	88%	25.875	12%	195.775	159.745	82%	36.030	18%
Misiones	177.489	154.728	87%	22.761	13%	157.066	131.168	84%	25.898	16%
Neuquén	77.685	72.080	93%	5.605	7%	68.775	59.777	87%	8.998	13%
Río Negro	93.286	80.724	87%	12.562	13%	73.042	59.196	81%	13.846	19%
Salta	170.833	150.858	88%	19.975	12%	159.659	135.210	85%	24.449	15%
San Juan	89.777	79.163	88%	10.614	12%	91.157	72.461	79%	18.696	21%
San Luis	51.468	46.056	89%	5.412	11%	55.891	48.199	86%	7.692	14%
Santa Cruz	29.280	25.066	86%	4.214	14%	37.436	30.884	82%	6.552	18%
Santa Fe	414.174	314.854	76%	99.320	24%	327.159	237.453	73%	89.706	27%
Santiago del Estero	140.998	129.754	92%	11.244	8%	127.140	111.330	88%	15.810	12%
Tierra del Fuego	15.481	13.863	90%	1.618	10%	172.118	139.711	81%	32.407	19%
Tucumán	192.240	161.984	84%	30.256	16%	17.544	13.621	78%	3.923	22%

Fuente: elaboración propia en base a los Relevamientos Anuales del Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

A nivel jurisdiccional, como se observa en la tabla N°9, las jurisdicciones que más aumentaron la participación privada para el período y el nivel en análisis lo hicieron en una variación cercana al 9% siendo estas las provincias de Tierra del Fuego, San Juan,

Catamarca y la Provincia de Buenos Aires.

Este último caso cobra especial relevancia si se considera que esta jurisdicción concentra más del 40% de la población total del país, especialmente en lo que se conoce como los partidos del conurbano, en donde también creció la participación privada un 9%.

A su vez, en la tabla N° 10 se presenta la comparación de la evolución de la matrícula de educación primaria común por jurisdicción para el tramo 2003-2015.

Tabla N° 10

Argentina - Comparación 2003-2015 matrícula educación común EGB 1 Y 2/Primaria por tipo de gestión según división política.										
División política/territorial	2003					2015				
	Total	Estatal	%	Privada	%	Total	Estatal	%	Privada	%
Total País	4.620.916	3.667.286	79%	953.630	21%	4.550.365	3.314.198	73%	1.236.167	27%
Buenos Aires	1.579.644	1.128.173	71%	451.471	29%	1.696.599	1.067.511	63%	629.088	37%
Partidos del Conurbanc	1.005.355	696.470	69%	308.885	31%	1.058.456	618.689	58%	439.767	42%
Buenos Aires Resto	574.289	431.703	75%	142.586	25%	638.143	448.822	70%	189.321	30%
CABA	222.505	129.672	58%	92.833	42%	244.555	126.190	52%	118.365	48%
Catamarca	53.897	48.806	91%	5.091	9%	45.978	37.937	83%	8.041	17%
Córdoba	364.191	284.561	78%	79.630	22%	359.001	263.401	73%	95.600	27%
Corrientes	159.256	144.960	91%	14.296	9%	138.226	122.204	88%	16.022	12%
Chaco	169.616	159.356	94%	10.260	6%	147.688	133.576	90%	14.112	10%
Chubut	58.242	52.111	89%	6.131	11%	60.102	52.214	87%	7.888	13%
Entre Ríos	156.387	121.941	78%	34.446	22%	142.357	105.443	74%	36.914	26%
Formosa	94.264	87.893	93%	6.371	7%	77.588	70.565	91%	7.023	9%
Jujuy	95.806	87.386	91%	8.420	9%	79.820	68.812	86%	11.008	14%
La Pampa	36.890	34.134	93%	2.756	7%	34.118	30.831	90%	3.287	10%
La Rioja	47.455	44.158	93%	3.297	7%	41.571	36.759	88%	4.812	12%
Mendoza	203.315	176.755	87%	26.560	13%	195.775	159.745	82%	36.030	18%
Misiones	177.132	153.290	87%	23.842	13%	157.066	131.168	84%	25.898	16%
Neuquén	72.442	66.615	92%	5.827	8%	68.775	59.777	87%	8.998	13%
Río Negro	81.953	69.092	84%	12.861	16%	73.042	59.196	81%	13.846	19%
Salta	176.285	157.300	89%	18.985	11%	159.659	135.210	85%	24.449	15%
San Juan	85.345	71.770	84%	13.575	16%	91.157	72.461	79%	18.696	21%
San Luis	56.304	50.651	90%	5.653	10%	55.891	48.199	86%	7.692	14%
Santa Cruz	29.807	25.377	85%	4.430	15%	37.436	30.884	82%	6.552	18%
Santa Fe	357.481	273.989	77%	83.492	23%	327.159	237.453	73%	89.706	27%
Santiago del Estero	139.019	128.208	92%	10.811	8%	127.140	111.330	88%	15.810	12%
Tierra del Fuego	15.029	13.087	87%	1.942	13%	172.118	139.711	81%	32.407	19%
Tucumán	188.651	158.001	84%	30.650	16%	17.544	13.621	78%	3.923	22%

Fuente: elaboración propia en base a los Relevamientos Anuales del Ministerio de Educación de la Nación

En la misma puede observarse que seis jurisdicciones profundizaron el crecimiento de la matrícula privada en ese período, en comparación con los datos provistos para el ciclo 1996-2015 de la tabla N°9. Estas jurisdicciones son: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Salta, San Luis y Santa Fe. El mismo comportamiento se observa en los Partidos del Cono-urbano de Provincia de Buenos Aires.

Al respecto, la tabla N° 11 presenta los datos de la evolución de la matrícula para esta última jurisdicción.

Tabla N° 11

Provincia de Buenos Aires- Evolución nominal y porcentual de la matrícula educación común EGB/primaria por año según tipo de administración.						
Año	Jurisdicción	Total	Estatal	%	Privada	%
1996	Buenos Aires	1.809.418	1.303.659	72 %	505.759	28 %
	Partidos del Conurbano	1.158.314	794.614	69%	363.700	31%
	Buenos Aires Resto	651.104	509.045	78%	142.059	22%
1997	Buenos Aires	1.857.973	1.340.559	72 %	517.414	28 %
	Partidos del Conurbano	1.192.216	822.088	69%	370.128	31%
	Buenos Aires Resto	665.757	518.471	78%	147.286	22%
1998	Buenos Aires	1.644.100	1.182.106	72 %	461.994	28 %
	Partidos del Conurbano	1.053.337	725.787	69%	327.550	31%
	Buenos Aires Resto	590.763	456.319	77%	134.444	23%
1999	Buenos Aires	1.623.132	1.186.811	73 %	436.321	27 %
	Partidos del Conurbano	1.031.966	729.416	71%	302.550	29%
	Buenos Aires Resto	591.166	457.395	77%	133.771	23%
2000	Buenos Aires	1.658.221	1.193.820	72 %	464.401	28 %
	Partidos del Conurbano	1.061.249	734.554	69%	326.695	31%
	Buenos Aires Resto	596.972	459.266	77%	137.706	23%
2001	Buenos Aires	1.664.227	1.198.565	72 %	465.662	28 %
	Partidos del Conurbano	1.056.827	731.696	69%	325.131	31%
	Buenos Aires Resto	607.400	466.869	77%	140.531	23%
2002	Buenos Aires	1.664.294	1.200.424	72 %	463.870	28 %
	Partidos del Conurbano	1.064.733	740.181	70%	324.552	30%
	Buenos Aires Resto	599.561	460.243	77%	139.318	23%
2003	Buenos Aires	1.579.644	1.128.173	71 %	451.471	29 %
	Partidos del Conurbano	1.005.355	696.470	69%	308.885	31%
	Buenos Aires Resto	574.289	431.703	75%	142.586	25%
2004	Buenos Aires	1.613.982	1.143.409	71 %	470.573	29 %

	Partidos del Conurbano	1.007.885	685.709	68%	322.176	32%
	Buenos Aires Resto	606.097	457.700	76%	148.397	24%
200	Buenos Aires	1.577.421	1.086.450	69 %	490.971	31 %
5	Partidos del Conurbano	973.595	634.254	65%	339.341	35%
	Buenos Aires Resto	603.826	452.196	75%	151.630	25%
200	Buenos Aires	1.593.017	1.094.790	69 %	498.227	31 %
6	Partidos del Conurbano	985.956	642.489	65%	343.467	35%
	Buenos Aires Resto	607.061	452.301	75%	154.760	25%
200	Buenos Aires	1.595.011	1.080.738	68 %	514.273	32 %
7	Conurbano	994.755	636.910	64%	357.845	36%
	Buenos Aires Resto	600.256	443.828	74%	156.428	26%
200	Buenos Aires	1.639.128	1.086.556	66 %	552.572	34 %
8	Conurbano	1.023.683	635.803	62%	387.880	38%
	Buenos Aires Resto	615.445	450.753	73%	164.692	27%
200	Buenos Aires	1.640.643	1.072.569	65 %	568.074	35 %
9	Conurbano	1.027.508	627.203	61%	400.305	39%
	Buenos Aires Resto	613.135	445.366	73%	167.769	27%
201	Buenos Aires	1.655.308	1.073.813	65 %	581.495	35 %
0	Conurbano	1.034.548	625.120	60%	409.428	40%
	Buenos Aires Resto	620.760	448.693	72%	172.067	28%
201	Buenos Aires	1.656.994	1.074.841	65 %	582.153	35 %
1	Conurbano	1.041.210	626.331	60%	414.879	40%
	Buenos Aires Resto	615.784	448.510	73%	167.274	27%
201	Buenos Aires	1.678.073	1.073.801	64 %	604.272	36 %
2	Conurbano	1.045.838	623.082	60%	422.756	40%
	Buenos Aires Resto	632.235	450.719	71%	181.516	29%
201	Buenos Aires	1.678.572	1.068.429	64 %	610.143	36 %
3	Conurbano	1.043.600	617.771	59%	425.829	41%
	Buenos Aires Resto	634.972	450.658	71%	184.314	29%
201	Buenos Aires	1.689.195	1.068.817	63 %	620.378	37 %
4	Conurbano	1.053.779	618.840	59%	434.939	41%
	Buenos Aires Resto	635.416	449.977	71%	185.439	29%
201	Buenos Aires	1.696.599	1.067.511	63 %	629.088	37 %
5	Conurbano	1.058.456	618.689	58%	439.767	42%
	Buenos Aires Resto	638.143	448.822	70%	189.321	30%

Fuente: elaboración propia en base a los Relevamientos Anuales del Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

También se identifica en la evolución de la matrícula en Provincia de Buenos Aires el decrecimiento o la estabilidad de la participación privada para el período 1999-2002, como se observó a nivel país.

Entre los porcentajes de variación más bajos, Chubut es la jurisdicción en la que menos aumentó su matrícula privada (2%).

Tabla N° 12

CHUBUT- Matrícula educación común EGB 1 y 2/Primaria - nominal y porcentual- por año según tipo de administración.

Año	Total	Estatad	%	Privada	%
1996	63.920	56.950	89%	6.970	11%
1997	64.505	57.561	89%	6.944	11%
1998	57.820	51.778	90%	6.042	10%
1999	57.980	52.059	90%	5.921	10%
2000	57.194	51.423	90%	5.771	10%
2001	57.910	52.127	90%	5.783	10%
2002	58.436	52.382	90%	6.054	10%
2003	58.242	52.111	89%	6.131	11%
2004	56.194	50.789	90%	5.405	10%
2005	56.194	50.789	90%	5.405	10%
2006	60.119	53.529	89%	6.590	11%
2007	60.184	53.635	89%	6.549	11%
2008	60.626	54.072	89%	6.554	11%
2009	59.866	53.335	89%	6.531	11%
2010	58.931	52.430	89%	6.501	11%
2011	58.945	52.342	89%	6.603	11%
2012	58.843	51.963	88%	6.880	12%
2013	58.885	51.894	88%	6.991	12%
2014	59.268	51.601	87%	7.667	13%
2015	60.102	52.214	87%	7.888	13%

Fuente: elaboración propia en base a los Relevamientos Anuales del Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

Ciudad de Buenos Aires (CABA) ya contaba para el inicio del período con un alto porcentaje de participación privada en la educación primaria común (44%) de lo se desprende que el margen de crecimiento fue notablemente menor en comparación con el resto de las jurisdicciones.

Tabla N° 13

CABA- Matrícula educación común EGB 1 y 2/Primaria - nominal y porcentual- por año según tipo de administración.

Año	Total	Estatal	%	Privada	%
1996	270.912	152.830	56%	118.082	44%
1997	269.736	153.799	57%	115.937	43%
1998	232.358	130.534	56%	101.824	44%
1999	228.836	129.400	57%	99.436	43%
2000	226.712	128.905	57%	97.807	43%
2001	225.316	129.361	57%	95.955	43%
2002	223.275	129.880	58%	93.395	42%
2003	222.505	129.672	58%	92.833	42%
2004	224.607	130.261	58%	94.346	42%
2005	226.411	129.475	57%	96.936	43%
2006	228.507	128.540	56%	99.967	44%
2007	230.299	127.769	55%	102.530	45%
2008	230.735	126.537	55%	104.198	45%
2009	231.205	123.719	54%	107.486	46%
2010	233.968	123.237	53%	110.731	47%
2011	237.899	123.938	52%	113.961	48%
2012	240.567	125.433	52%	115.134	48%
2013	241.850	125.934	52%	115.916	48%
2014	242.595	125.629	52%	116.966	48%
2015	244.555	126.190	52%	118.365	48%

Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

Por último, la tabla N° 14 presenta la variación nominal y porcentual de la cantidad de alumnos de nivel primario común matriculados en instituciones de gestión estatal y gestión privada según jurisdicciones para el período 1996-2015 y 2003-2015.

Argentina - Variación de la cantidad de alumnos de nivel EGB 1 Y 2/Primaria común matriculados en instituciones de gestión estatal y gestión privada según jurisdicciones 1996-2015 y 2003-2015.

División política/territorial	Variación matrícula estatal 1996-2015		Variación matrícula privada 1996-2015		Variación matrícula estatal 2003-2015		Variación matrícula privada 2003-2015	
	Alumnos	%	Alumnos	%	Alumnos	%	Alumnos	%
Total País	-674775	-17%	180313	17%	-353088	-10%	282537	30%
Buenos Aires	-236148	-18%	123329	24%	-60662	-5%	177617	39%
Partidos del Conurbano	-175925	-22%	76067	21%	-77781	-11%	130882	42%
Buenos Aires Resto	-60223	-12%	47262	33%	17119	4%	46735	33%
CABA	-26640	-17%	283	0%	-3482	-3%	25532	28%
Catamarca	-9818	-21%	3957	97%	-10869	-22%	2950	58%
Córdoba	-34032	-11%	11	0%	-21160	-7%	15970	20%
Corrientes	-30449	-20%	3385	27%	-22756	-16%	1726	12%
Chaco	-24964	-16%	4020	40%	-25780	-16%	3852	38%
Chubut	-4736	-8%	918	13%	103	0%	1757	29%
Entre Ríos	-27096	-20%	2203	6%	-16498	-14%	2468	7%
Formosa	-17860	-20%	1526	28%	-17328	-20%	652	10%
Jujuy	-24760	-26%	3846	54%	-18574	-21%	2588	31%
La Pampa	-8043	-21%	758	30%	-3303	-10%	531	19%
La Rioja	-2911	-7%	1526	46%	-7399	-17%	1515	46%
Mendoza	-37198	-19%	10155	39%	-17010	-10%	9470	36%
Misiones	-23560	-15%	3137	14%	-22122	-14%	2056	9%
Neuquén	-12303	-17%	3393	61%	-6838	-10%	3171	54%
Río Negro	-21528	-27%	1284	10%	-9896	-14%	985	8%
Salta	-15648	-10%	4474	22%	-22090	-14%	5464	29%
San Juan	-6702	-8%	8082	76%	691	1%	5121	38%
San Luis	2143	5%	2280	42%	-2452	-5%	2039	36%
Santa Cruz	5818	23%	2338	55%	5507	22%	2122	48%
Santa Fe	-77401	-25%	-9614	-10%	-36536	-13%	6214	7%
Santiago del Estero	-18424	-14%	4566	41%	-16878	-13%	4999	46%
Tierra del Fuego	125848	908%	30789	1903%	126624	968%	30465	1569%
Tucumán	-148363	-92%	-26333	-87%	-144380	-91%	-26727	-87%

Fuente: elaboración propia en base a los Relevamientos Anuales del Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

Nota: las jurisdicciones sombreadas corresponden a aquellas cuyo aumento en la matrícula privada fue superior al descenso de la matrícula estatal.

Del ordenamiento de estos datos se observa que, en la mayoría de las jurisdicciones, la matrícula de gestión privada aumenta en una proporción mayor al descenso de la

matrícula de gestión estatal en ambos períodos.

A su vez, si se analiza el comportamiento de las variaciones a nivel país, mientras que para el período 1996-2015 el aumento de la participación privada podría interpretarse como un traspaso de la matrícula estatal (+17%, -17% respectivamente), las variaciones 2003-2015 plantean otro escenario: -10% matrícula estatal, +30%. Nuevos estudios podrán investigar estas hipótesis.

En efecto, para el caso argentino se advierte la profundización de la privatización en términos de aumento de matrícula privada tanto a nivel país como a nivel jurisdiccional.

Conclusiones caso Argentina

Las alianzas público-privadas constituyen en Argentina elementos fundamentales de la configuración del sistema educativo nacional. Del análisis precedente, se desprende que existen y existieron históricamente incentivos desde el Estado argentino para la creación y el consumo de educación privada y estos incentivos no se corresponden con una estructura política-ideológica particular.

En los dos períodos aquí contrapuestos, la incorporación masiva de sectores antes excluidos fue un problema común. En la década de los '90, el crecimiento de la matrícula se concentró en el nivel primario, mientras que en los 2000 la expansión se dio en el nivel medio.

Aunque en contextos diferentes, en ambos casos estas incorporaciones significaron un desafío a la capacidad de oferta estatal y en ambos casos la solución fue la misma: compartir las cargas con el sector privado.

De hecho en el análisis de la evolución del sistema educativo argentino se corrobora la necesidad fundacional de conformación de un cuasi monopolio estatal de provisión de la educación que promueve la salida del sector público – o el sector público de gestión estatal, para respetar las definiciones legislativas- para cumplir con su obligación de garantizar cobertura.

A través de este mecanismo vigente y anterior al neoliberalismo, el viejo Estado educador disfrazó su incapacidad logrando, y de manera crecientemente efectiva, que amplios sectores de la población decidan pagar por aquello que les corresponde gratuitamente.

De este modo, en la historia argentina la participación privada en la educación se institucionalizó a través de regulaciones y definiciones normativas que progresivamente proveyeron autonomía y financiamiento. De hecho ninguna gestión intentó modificar el sistema de subvenciones a los salarios docentes del sector privado que data de 1947.

En consecuencia, desde mediados del siglo XX, el esquema público-privado de la educación argentina permanece prácticamente invariable, como estructura política y financiera consolidada (Narodowski & Martínez Boom, 2016, pág. 23).

Al respecto Verger, Moschetti y Fontdevila (2017) sostienen que “la alianza público-privada que ha configurado el sistema educativo argentino durante las últimas siete décadas representa una verdadera política de estado si se considera su virtualmente inalterada continuidad” (pág. 49).

Sin embargo lo que se modificó y amplió fue la brecha entre los dos sistemas. Frente a la rigidez de la gestión estatal, la autonomía del sector privado hace de este último actor un proveedor mucho más atractivo y eficiente para responder a las demandas educativas actuales: diversas, particulares, incluso desconocidas.

En relación al desarrollo y la evolución propiamente dicha del fenómeno, en la compleja trama federal de la República Argentina, se identificó en el análisis una relación entre la provincialización de la educación y el aumento de la participación privada. La transferencia de los servicios educativos sin el correlato de la distribución de los recursos necesarios para garantizar su gestión significó en los hechos una invitación al aumento de la participación privada: Estados provinciales incapaces y faltos de recursos, recurren al sector privado como resultado de un aparente cálculo costo-eficiente de difícil reversibilidad (Verger y otros, 2017, pág.50). Aunque de nuevo se trata de la configuración de cuasi-monopolios estatales (jurisdiccionales) que necesitan de un sector de salida para brindar total cobertura.

A su vez en Argentina, al igual que en la mayoría de las gestiones de la nueva izquierda latinoamericana, las propuestas educativas no modificaron las diferencias estructurales a nivel sistema y entre las jurisdicciones (Aparicio, 2009, pág. 4).

En lo que respecta a la estructura normativa, con un discurso fuertemente opositor a la política educativa menemista y su Ley Federal de Educación (Narodowski & Snaider, 2015, pág. 29) el gobierno de Néstor Kirchner sancionó una nueva Ley de Educación Nacional, además de otras leyes educativas de importante trascendencia. Pero es sabido que las palabras y las normas no producen cambios por si solas (Ruiz, 2009, pág. 305).

“Resulta cuestionable la forma en que se implementarán las profusas declamaciones que se presentan en estas leyes, sobre todo en la LEN, ya que el contenido normativo propiamente dicho resulta escaso. Ello se debe a que no se definen con precisión muchas de las regulaciones que deberían explicitarse para hacer efectivos los principios, propósitos y derechos mencionados” (Ruiz, 2009, pág. 305).

Al mismo tiempo las medidas implementadas no se dirigieron a intervenir sobre el carácter regresivo de la privatización, relacionado principalmente con la segmentación del sistema educativo (Vior & Rodríguez, 2012, pág. 100).

Asimismo y en relación a la última fase de crecimiento sostenido de la privatización de la educación en Argentina que se observa en el apartado estadístico algunos estudios reconocen la relación entre “una política económica de crecimiento acompañada de cierta redistribución en beneficio de los sectores de clase media y media-baja emergentes, que han protagonizado esta nueva fase de privatización” (Verger y otros, 2017, pág. 48).

Sin embargo y pese a que Argentina presenta una estructura socioeconómica fuertemente desigual el crecimiento de la matrícula del sector privado “no presenta variaciones en demasía entre unas y otras jurisdicciones” (Narodowski & Snaider, 2015, pág. 11), lo que de alguna manera problematiza esta relación.

De hecho las diferencias arriba mencionadas entre un sistema estatal inflexible y un esquema privado afable, podrían explicar la profundización del crecimiento de la

educación privada en este último período, aunque futuros estudios debería investigar esta hipótesis.

En este sentido corresponde reiterar que el crecimiento de la matriculación relativa en el sector privado “debe ser comprendido necesariamente a partir de la interacción de múltiples factores. Sobre algunos de ellos no pueden operar las políticas educativas” (Bottinelli, 2013, pág. 19).

Una vez más el problema no son las alianzas público-privadas – que en este caso incluso son constitutivas del sistema educativo nacional- sino la conformación de circuitos educativos diferenciados “de acuerdo al sector de la población al que están dirigidos” (Aparicio, 2009, pág. 10). Diferenciación principalmente material pero también peligrosamente simbólica que pone en jaque el discurso de la educación como “factor trascendente en la igualdad tanto de oportunidades como de resultados económicos y sociales” (Carnoy, 2005, pág. 1).

Los gobiernos de la nueva izquierda en Argentina lograron sin duda la incorporación de población antes marginada al sistema educativo e invirtieron prioritariamente en los sectores desfavorecidos. Sin embargo, aun queda un largo camino por recorrer en materia de exclusión, discriminación y desigualdad (Rivas, 2015, pág. 12).

3. La República Federativa de Brasil

Perfil

En relación al análisis del caso de Brasil, caben en principio dos advertencias: de los casos estudiados, “el sistema educativo brasilero es bastante joven en su aspiración a la universalización de la cobertura (Rivas, 2015, pág. 20)”. A su vez, y a diferencia de Argentina, el sistema brasilero resulta en su organización efectivamente descentralizado.

En este sentido su composición comprende “diferentes orientaciones políticas en sus esferas administrativas, teniendo en cuenta la relativa autonomía que poseen los 26 estados y el Distrito Federal y los 5.569 municipios que componen la federación” (Oliveria, 2015, pág. 627).

Se desprende de esta nota elementos que limitan los análisis generalista de la realidad brasileña. En esta línea, y en observancia al último de los períodos aquí analizados,

“Lo que se constata es que al mismo tiempo que importantes políticas de inclusión de la diversidad en el sistema escolar fueron desenvueltas por el gobierno federal, los estados y municipios adoptaron políticas relacionadas con la eficacia, apoyadas en evaluaciones a gran escala que, a su vez, también fueron conducidas y/o financiadas por el mismo gobierno federal” (Oliveria, 2015, pág. 641).

Otra característica distintiva del caso es su extensión: Brasil es el país con más población de América Latina, “con 202.949.351 habitantes, de acuerdo al Censo Demográfico realizado en 2010” (Oliveria, 2015, pág. 637).

Pese a que desarrolló tardíamente su sistema educativo en comparación al resto de los países de la región- alcanzó la cobertura universal del primer segmento de la educación primaria recién a mediados de los 90- la República Federativa “camino a pasos largos en la ampliación del derecho a la educación a partir de la década siguiente. En 2009, por medio de la Enmienda Constitucional, fue ampliada la obligatoriedad escolar para la franja etaria de 4 a 17 años” (Oliveria, 2015, pág. 636).

Tabla N° 15

**Equivalencias en los niveles educativos establecidos en la Ley Nacional de Educación y la Clasificación Normalizada de la Educación* (1997).
Tramos de escolarización obligatorios, Brasil 2016.**

	EDAD																	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
ESTANDARIZACION	NI	NI	NI	NI	NI	NI	P	P	P	P	P	M	M	M	M	M	M	M
TRAMO DE ESCOLARIZACION OBLIGATORIA					OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL	OBL
DENOMINACION ORIGINAL DEL NIVEL	Educación Infantil - Guarderías (0 a 3 años)					Enseñanza Fundamental										Enseñanza Media		

9.394/96](http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_normativa/brasil_ley_nro_9394_1996.pdf) modificada en 2006 y 2009; y UIS UNESCO SITEAL para la estandarización de la información que ofrecen las encuestas de hogares de los países latinoamericanos

Asimismo, si bien en los últimos años consiguió reducir la pobreza, Brasil “continúa siendo uno de los países más injustos del mundo” (Oliveria, 2015, pág. 637).

Provisión

Del mismo modo que en el caso argentino, las alianzas público-privadas en la gestión de la educación no se inician en este período particular ni con el neoliberalismo; al contrario, “históricamente fueron tenues las líneas divisorias entre lo público y lo privado en Brasil, desde el inicio del proceso de colonización” (Oliveria, 2015, pág. 208).

Para Rezende Pinto (2016) la convergencia público-privada comenzó con un acuerdo con los sacerdotes jesuitas que

“abrió camino a otras órdenes religiosas y sentó las bases de un sistema que perduró hasta finales de 1950, en donde el sistema público, particularmente de los gobiernos estatales, financiaban de forma precaria las escuelas primarias, mientras que el resto de la educación básica quedaba en manos de la red privada” (pág. 136).

Progresivamente la hegemonía de las escuelas confesionales en el sector privado fue sustituida por la entrada de escuelas particulares organizadas como empresas comerciales volcadas al lucro (Rezende Pinto, 2016, pág. 136).

No obstante frente a la sostenida expansión de la red privada, cabe destacar que incluso las instituciones particulares que reciben financiamiento público conservan al día de hoy cuotas poco accesibles para la mayoría, lo que las convierte en “un bien de consumo al que acceden sobre todo las familias de clase alta y media-alta” (Vergier y otros, 2017, pág. 37).

En términos normativos, y en lo que hace a la provisión de la educación, la Constitución Federal (CF) de 1988 representó la adopción de un nuevo pacto federativo. El principal cambio se reflejó a nivel municipal: a partir de ese momento, los municipios pasaron a formar parte de la “arquitectura de la federación” con mayor autonomía y la responsabilidad de crear sus sistemas educativos (Meirelles, 2013, pág. 693).

Así la Constitución estableció que, en régimen de colaboración con la estructura federal, “los Municipios actuarán prioritariamente en la enseñanza fundamental y preescolar” (Art. 211, Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988).

Actualmente los municipios y los estados son los principales responsables de la educación básica (infantil, primaria y secundaria), en un contexto de fuertes desigualdades. En la práctica, la enunciada colaboración entre los diferentes niveles prácticamente no existe y el Estado Federal no cuenta con los recursos necesarios para corregir las desigualdades de la oferta educativa (Meirelles, 2013, pág. 710): “Si Brasil está lejos de conseguir asegurar las condiciones mínimas de igualdad para que los individuos puedan participar de forma autónoma en el ámbito de la sociedad civil, más lejos está de garantizar esa igualdad entre los municipios” (Oliveria, 2015, pág. 637).

Al igual que Argentina y Uruguay, la última dictadura militar (1964-1984) marcó un antes y un después en la gestión de la educación brasileña. Con la ampliación de la oferta de la educación pública y la simultánea reducción de recursos para el sector, se consolidó un sistema con “precarias condiciones de oferta, gran desvalorización de la condición docente y el fomento del mercado de educación privada para la clase media, inclusive con la utilización de deducciones fiscales que todavía persisten” (Rezende Pinto, 2016, pág. 136).

Neoliberalismo

Con respecto a la década de los '90 y la influencia del neoliberalismo en Brasil, diversos análisis coinciden en la caracterización del período como de reestructuración del Estado y de adopción de criterios de una economía privada en la gestión de la cosa pública. Dos ideas fuerza, descentralización y modernización, imprimieron las políticas públicas de los gobiernos de este período (Peroni, 2012; Oliveira, 2015).

En esta línea, para constituir al Estado como regulador y promotor del desarrollo, de lo que se trataba era de “reducir su papel en relación con las políticas sociales y aumentar la privatización y la mercantilización de lo público” (Peroni, 2012, pág. 196).

La reorientación de las políticas sociales vino acompañada de la focalización de la oferta y la descentralización, “que en el caso específico de la educación ocurrió en las dimensiones administrativa, financiera y pedagógica” (Oliveria, 2015, pág. 631).

En esta década los estados y los municipios asumieron efectivamente la responsabilidad

de la educación infantil, fundamental (primaria) y media. La política más discutida fue la municipalización de la educación fundamental.

“La descentralización propuesta por el gobierno nacional adquirió un significado específico en el caso de este país, porque acabó normatizando nacionalmente una diversidad de redes que configuraban la educación pública desde su inicio, en el siglo XX, cuando los estados asumieron la responsabilidad de la educación primaria” (Krawczyk & Vieira, 2007, pág. 64).

Paradójicamente, pese a estar orientadas por el neoliberalismo, estas reformas educativas se justificaron en las exigencias de los movimientos sociales de mayor participación en la vida política, que tradicionalmente estuvieron en defensa de la ampliación del derecho a la educación pública, gratuita, democrática y de calidad. Estos grupos criticaban la estructura rígida, burocrática y centralizada de la educación brasileña, por lo que los cambios en las formas de organización estuvieron argumentados en la necesidad de modernizar y descentralizar la administración pública (Oliveria, 2015, pág. 631).

La promulgación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación en 1996, “representó la culminación de este proceso contradictorio” (Oliveria, 2015, pág. 632). En su texto se refleja tanto la ampliación de derechos como el refuerzo de una racionalidad que coloca en el centro de su regulación a la evaluación y a la flexibilidad administrativa de las escuelas, como se verá más adelante (Oliveria, 2015).

En lo que respecta a la educación privada, no hubo durante este período modificaciones estructurales al funcionamiento tradicional de los circuitos públicos y privados a los que se hiciera referencia. Aunque pueden identificarse incentivos a la participación privada en el sector.

Dadas las restricciones de la Constitución de 1988 las directrices privatizadoras del gobierno de Cardoso (1995-2002) no se tradujeron en una transferencia directa de los servicios públicos al sector privado, como en el caso de otros servicios públicos que adoptaron una dinámica de mercado (Oliveria, 2015). La Carta Magna establece que “la educación pública es gratuita en todos los niveles y los intentos de modificar este

aspecto encontraron fuerte resistencia” (Di Pierro, 2001, pág. 326).

No obstante se configuraron mecanismos indirectos de transferencia a través de la constitución de un mercado de consumo de servicios educativos privados (Di Pierro, 2001, pág. 326). Es en este momento en que las *parcerias* pasan a incorporarse como elemento clave del vocabulario educativo brasilero, para definir la relación contractual o el establecimiento de convenios entre los diferentes niveles estatales de gobierno y agentes privados (Di Pierro, 2001, pág. 327).

El deterioro y la pérdida de prestigio de la escuela pública en su deber de promotora del bien común, sirvieron de argumento para el ensayo de estrategias de privatización de la educación de tipo endógenas. Para Peroni (2012) “las *parcerias* aparecen como soluciones para promover una relación cooperativa entre el mundo de negocios y los gobiernos” (pág. 233).

Estas alianzas público-privadas, características de la década, condujeron a una reconstrucción de la relación entre el Estado y la sociedad civil que resultó en una notable incorporación del empresariado nacional en los debates educativos (Peroni, 2012, pág. 233): “Con la *parceria* público/privada y el fortalecimiento del tercer sector, lo privado acaba influyendo o definiendo lo público, no solo en la agenda, sino en la ejecución de políticas, contenido y gestión de la educación” (Peroni, 2012, pág. 207)

A su vez se introducen también en este período las políticas de evaluación educativa impulsadas por organismos multilaterales (Mendes, Caramelo, Terraseca, De Sordi, & Kruppa, 2015, pág. 1287), que se mantendrán e incluso intensificarán en el período siguiente.

En líneas generales, sobre la fragilidad de una sociedad golpeada por la dictadura militar, la reconfiguración del Estado le dio aire a la “cultura de participación privada que defiende sus derechos de consumidor” (Krawczyk & Vieira, 2007, pág. 72).

Nuevos gobiernos de izquierda

Para algunos análisis la gestión del Partido de los Trabajadores (PT) fue el resultado de un aprendizaje político ante la observación de fuertes condicionamientos estructurales y

sucesivas derrotas electorales, volviéndose más pragmática que principista. Es así como muchas de las innovaciones introducidas en las gestiones municipales del partido no se observaron con tanta claridad en el gobierno de la Federación (Hunter, 2011).

La institucionalización electoral del PT como partido de izquierda profesional implicó moderación y adaptaciones. Sobre un escenario de crisis “Lula se las arregló para mantener un balance entre parecer razonable y mostrarse como alternativa al neoliberalismo” (Hunter, 2011, pág. 310).

La oposición del Congreso -con una representación propia que no superó el 18%- y la voluntad de mantener en buenos términos las relaciones financieras tanto nacionales como internacionales “llevaron al gobierno del PT a moverse en lo seguro” (Hunter, 2011, pág. 310).

No obstante, con la llegada al gobierno de Lula Da Silva (2003- 2010), y una autodefinida gestión democrática-popular, importantes cambios ocurrieron en Brasil.

En términos de políticas sociales, si bien las transformaciones fueron modestas “la habilidad para obtener nuevos recursos hizo posible la provisión de mejoras materiales para una gran cantidad de personas sin la necesidad de desafiar a la propiedad privada o adoptar medidas redistributivas controversiales” (Hunter, 2011, pág. 313). Cabe destacar que tanto las medidas de ajuste fiscal como las reformas del Estado brasileiro implementadas por el gobierno neoliberal de Cardoso “atravesaron el gobierno de Lula da Silva aunque con beneficios de políticas sociales focalizadas y compensatorias ampliadas”, retomadas también al final del gobierno de Dilma Rousseff (2011- 2016) con mayor austeridad (Gawryszewski y otros, 2017, pág. 3).

Entre estas políticas se destaca la asistencia social a través de la promoción de *Bolsa Família*, un programa de transferencias condicionadas “en el que los beneficiarios deben enviar a los niños a la escuela y realizar prácticas medicinales preventivas básicas” (Hunter, 2011, pág. 311). Sin embargo, tanto en salud como en educación, “el PT no hizo mayores esfuerzos para promover efectos más progresivos” (Hunter, 2011, pág. 315).

En lo que respecta estrictamente al plano educativo, sectores históricamente marginados fueron incorporados al sistema escolar. Pero la búsqueda de la eficiencia privada y la regulación mercantil prevalecieron como conceptos rectores de la administración educativa, en lo que numerosos estudios consideran una tensión entre el discurso político y las lógicas predominantes de la gestión pública (Oliveria, 2015; Peroni, 2012; Gawryszewski, Cardoso da Motta & Kipper Putzke, 2017).

En este sentido, con la continuidad de la lógica gerencial, los cambios no modificaron la idea de un progreso “dependiente de una gestión escolar eficaz, que prevé prácticas de evaluación y de regulación más eficientes” (Oliveria, 2015, pág. 627).

Tanto en el gobierno de Dilma Rousseff como en el de Lula da Silva, esta orientación de la gestión escolar entró en contradicción con los movimientos sociales, base política de ambos gobiernos, que promovieron y promueven otras racionalidades, conceptos y prácticas pedagógicas (Oliveria, 2015, pág. 627).

Al mismo tiempo esta tensión se profundizó en el ámbito nacional, en relación a los estados y a los municipios. Tal y como se consideró anteriormente, en Brasil estas jurisdicciones detentan relativa autonomía política. En este sentido, “conviven en el plano educacional, o específicamente en la educación básica- que exige cooperación federal- orientaciones políticas distintas de la gestión de la educación” (Oliveria, 2015, pág. 627)

Como resultado para Oliveria (2015) existió en el período una doble contradicción. La primera, relacionada propiamente con las características de un país federal y la autonomía de sus estructuras. La segunda, al interior del propio Estado, entre los diferentes poderes, el propio gobierno y los grupos que pugnan por la hegemonía. En consecuencia,

“las disputas al interior del gobierno resultaron en una política educativa pendular y ambigua: mientras que aumentaron los programas de inclusión social, se fortalecieron las políticas de evaluación iniciadas en período anterior. Tanto Lula como Dilma, al mismo tiempo que permitieron el acceso a los más necesitados, respondieron a las demandas de sectores privados empresariales” (Oliveria, 2015, pág. 636).

De este modo la inclusión de los sectores más vulnerables se produjo de manera precaria, con una oferta pública repetidamente criticada por ofrecer una “escuela pobre para los pobres” (Oliveria, 2015, pág. 639).

A su vez sobre un escenario educativo fragmentado y desigual, las políticas de evaluación se fortalecieron como reguladoras del sistema educativo, e incluso se posicionaron como distribuidoras de recursos y bienes sociales, determinando el financiamiento de las unidades escolares y en algunos casos la propia remuneración docente (Oliveria, 2015, pág. 639).

La preeminencia de las evaluaciones implicó para algunos estudios un proceso de degradación de los derechos educativos, en términos de sus características universales y públicas, y el avance de una lógica individualizante y de patronazgo mercantil que favorece la privatización (Mendes y otros, 2015, pág. 1286) De esta forma es la competencia la que regula al sistema educativo:

“La educación brasileña se está orientando hacia las evaluaciones estandarizadas y externas que apuestan por un sistema finalista, donde la importancia de la praxis reside en los resultados del rendimiento del alumnado. Además, distintas sendas políticas se encaminan por las sendas de la gestión empresarial en la institución escolar, originando la erosión de los procesos democráticos en la escuela pública” (Luengo Navas, Olmedo, Santa Cruz Grau, & Saura Casanova, 2012, pág. 10).

El movimiento “*Todos pela Educacao*”, organizado en 2006, es característico de este escenario. Con una fuerte representación del sector empresarial y defensor de la clasificación de las escuelas de acuerdo a los resultados de las evaluaciones externas, actúa como si fuera un agente regulador del poder público (Mendes y otros, 2015, pág. 1287).

Responsabilización, meritocracia y privatización son las categorías centrales que definen la política educacional de estos grupos de interés. De este modo, la responsabilización se traduce en la introducción en el sistema educativo políticas de evaluación, publicación de resultados, recompensas y sanciones, en donde se incentiva principalmente el esfuerzo personal- meritocracia-, desconociendo desigualdades sociales que se convierten en desigualdades académicas (De Freitas L. , 2012, págs.

383, 384).

Frente a un diagnóstico de insuficiencia del Estado- que pasa de ser proveedor para consolidarse como regulador de un sistema descentralizado- cobran fuerza las ideas de “*Liberdade de escolha e do cheque ensino*” y la autonomía escolar (Mendes y otros, 2015, pág. 1287).

Algunos análisis identifican en el avance de estas ideas incentivos eficientes para la expansión de la privatización. A su vez la sanción de la ley federal 11.079 de Alianzas Público- Privadas terminó otorgándole respaldo legal en el ámbito de la educación pública a la gestión por concesión (De Freitas L. , 2012, pág. 386).

Al mismo tiempo se establecieron nuevos sistemas de *vouchers*, conocidos como “*bolsas*” en Brasil, como el Programa Universidade para Todos (ProUni- educación superior) y el Programa Nacional de Acceso ao Ensino Técnico e Emprego (ProNaTec- educación media) “ambos de transferencias públicas para iniciativas privadas” (De Freitas, 2012, pág. 386).

No obstante, ninguno de estos mecanismos pareciera haber alterado el funcionamiento de la red privada tradicional que continúa recibiendo a los mejores alumnos con los mejores niveles socioeconómicos. Lo que acontece es la expansión de una escuela privada –concesionada- para pobres como un servicio diferenciado (De Freitas L. , 2012, pág. 387) .

Al día de hoy la política educativa brasileña tiene en agenda la implementación del Plan Nacional de Educación (PNE 2014-2024), producto de la Ley Federal 13.005/2014, con el objetivo y la recomendación legal de que esa planificación nacional sea capaz de articular la efectividad del Sistema Nacional de Educación.

“en tanto conjunto articulado y coordinado de elementos coexistentes, que dentro de un determinado espacio y tiempo, comparten un mismo ordenamiento estructurado con visas, sobre todo, a garantizar la universalización de la educación básica obligatoria de los 4 a los 17 años, en régimen de colaboración entre los estados federados (unión, estados y municipios)” (Hass & Goncalves, 2015, pág. 445).

Siendo la desigualdad característica estructural de la construcción del derecho a la educación en Brasil, cabe preguntarse si será posible dentro de la construcción colectiva de sentidos propia de cualquier política pública- sobre todo intergubernamental- aplicar un conjunto de estrategias verticales y organizacionales (Hass & Goncalves, 2015, pág. 446). O en qué medida interactuará esta planificación con lo que pareciera ser una agenda educativa global que traspasa, rompe y reconstruye incluso relaciones nacionales (Mendes y otros, 2015, pág. 1287).

Regulación

Durante el período en análisis (1990-2015) Brasil sancionó solo una ley general de la educación y fue durante la gestión neoliberal. Ni el gobierno de Da Silva ni el de Rousseff avanzaron en modificaciones en este sentido.

Desde 1996 rige entonces la Ley Nacional de Directrices y Bases de la Educación (LDBE) que considera a la educación como “deber de la familia y el Estado” y conserva entre sus principios la “coexistencia entre instituciones públicas y privadas” (Ley-9349, 1996).

En líneas generales, la norma recupera casi en su totalidad lo establecido en la CF y redefine en sintonía las responsabilidades de cada sistema de enseñanza (federal, estadual y municipal). Al mismo tiempo, “le da mayor autonomía a la escuela, flexibiliza los contenidos y estimula la calificación del magisterio” (Souza, 2001).

Para algunos estudios la iniciativa profundizó la descentralización y “desencadenó un amplio proceso de municipalización de la educación primaria y de estadualización de la educación media”, mientras que el esfuerzo del gobierno federal pasó a concentrarse en la expansión de la calidad de las oportunidades educacionales (Souza, 2001).

De acuerdo a la LDBE, la educación primaria es considerada un derecho público subjetivo y exigible, de competencia de los Estados y a los Municipios en régimen de colaboración y con asistencia de la Unión (Ley-9349, 1996).

A los requisitos establecidos por la CF para la educación privada – cumplimiento de las normas generales de la educación y autorización y evaluación por el Poder Público (Art

209, Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988). - la ley del 96 agrega un tercero: “capacidad de autofinanciamiento, salvo lo previsto en el artículo 213 de la Constitución Federal”, que será analizado más adelante (Ley-9349, 1996).

Tal y como lo establece la carta magna, la organización de los Sistemas Educativos le corresponde a la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en régimen de colaboración (Art. 8, Ley 9.349, 1996).

Además de encargarse de la definición de la política educativa nacional, la Unión es responsable de elaborar el Plan Nacional de Educación como así también de prestar asistencia técnica y financiera al resto de las jurisdicciones, entre otras competencias (Ley-9349, 1996).

Los Estados, por su parte, tienen la función junto con los Municipios de establecer formas de colaboración para ofrecer educación fundamental (primaria). A su vez, los Municipios “pueden optar entre integrarse al sistema de educación estadual o componer un sistema único de educación básica” (Art. 11, párrafo único, Ley 9.349, 1996).

Tanto los Estados como los Municipios son los encargados de autorizar, acreditar y supervisar a los establecimientos educativos de sus respectivos sistemas (Ley-9349, 1996).

En términos organizacionales, de acuerdo a la LDBE integran el Sistema Federal de Educación las instituciones educativas mantenidas por la Unión; las instituciones de educación superior creadas y mantenidas por la iniciativa privada y los órganos federales de educación (Art. 16, Ley 9.349, 1996).

Al mismo tiempo, componen los Sistemas Estaduales de Educación, incluido el Distrito Federal las instituciones mantenidas respectivamente por el Poder Público; las instituciones de educación fundamental y media creadas y mantenidas por la iniciativa privada y los órganos de educación estadual o del Distrito Federal (Art. 17, Ley 9.349, 1996).

Por último, los Sistemas Municipales de Educación comprenden las instituciones de educación fundamental, media e infantil mantenidas por el Poder Público; las

instituciones de educación infantil creadas y mantenidas por la iniciativa privada y los órganos municipales de educación (Art. 18, Ley 9.349, 1996).

Con respecto a la administración de las instituciones educativas de los diferentes niveles, éstas pueden ser públicas, “creadas o incorporadas y mantenidas por el Poder Público”, o privadas, “mantenidas y administradas por personas físicas o jurídicas de derecho privado” (Art. 19, Ley 9.349, 1996).

A su vez, las instituciones privadas pueden ser de tipo “comunitarias”, organizadas por una persona o grupo de personas jurídicas que incluyan en su administración a representantes de la comunidad; “confesionales”, con algún tipo de orientación confesional o ideológica específicas; “filantrópicas”, en los términos de la norma o simplemente “particulares”, sin ninguna de las características anteriores.

En lo que respecta a la educación fundamental (primaria) la misma es obligatoria y gratuita en la escuela pública, como así también presencial “siendo la educación a distancia utilizada como complementación del aprendizaje o en situaciones de emergencia” (Art. 32, Ley 9.349, 1996).

Cabe destacar que la norma refrenda la posición constitucional respecto a la educación religiosa, considerada “facultativa y parte integrante de la formación básica ciudadana” y “una disciplina en los horarios normales de las escuelas públicas de educación fundamental, asegurando el respecto a la diversidad cultural religiosa de Brasil, vedada cualquier forma de proselitismo” (Art. 33, Ley 9.349, 1996).

En sus disposiciones transitorias, la norma instituye la “Década de la Educación” y obliga a la Unión a establecer el “Plan Nacional de Educación con directrices y metas para los próximos diez años, en sintonía con la Declaración Mundial sobre Educación para Todos” (Art. 87, Ley 9.349, 1996).

En relación a las instituciones educativas públicas de educación básica, el artículo 15 reconoce su progresiva autonomía pedagógica, administrativa y de gestión financiera (Ley 9.349, 1996).

Si bien en la mayoría de los países las reformas implicaron burocratización y aumento

de actividades administrativas, en Brasil “estos cambios institucionales se entrelazaron, en algunos estados y municipios, con prácticas que ampliaban la participación de la comunidad escolar. Entre estas se destaca la designación del cargo de director por el voto directo de la comunidad escolar” (Krawczyk & Vieira, 2007, pág. 17).

En síntesis y a partir de la consideración de estos avances normativos, diversos estudios consideran que en Brasil impulsó progresivamente la permeabilidad de la división entre lo público y lo privado (Gawryszewski y otros, 2017, pág. 14) consolidando así una reforma incremental en favor a la participación privada (Verger y otros, 2017, pág. 37).

Financiamiento

En relación a la evolución del financiamiento de la educación privada, se desprende del análisis la aparición progresiva de diferentes estrategias con el objetivo de obtener recursos públicos.

Al respecto la Constitución Federal de 1988 “representó un avance en relación a las formulaciones legales anteriores, al establecer como norma la destinación de recursos públicos a escuelas públicas y abriendo la posibilidad de destinarlos a escuelas comunitarias, confesionales y filantrópicas sin fines de lucro –art.213” (Rezende Pinto, 2016, pág. 136).

La LDBE de 1996 refrendó el reconocimiento constitucional de financiamiento público a la educación privada, permitiendo que las instituciones sin fines de lucro pudieran recibir fondos públicos. Así, la letra de la norma asegura que: “los recursos públicos serán destinados a las escuelas públicas, pudiendo ser dirigidos a escuelas comunitarias, confesionales o filantrópicas” que comprueben finalidad no lucrativa; apliquen sus excedentes en educación; aseguren, en caso de cierre, el traspaso de su patrimonio a otra escuela comunitaria, filantrópica o confesional, o al Poder Público y, por último, que rindan cuentas al Poder Público de los recursos recibidos (Art. 77, Ley 9.349, 1996).

En la práctica este marco legal posibilitó la obtención por parte del sector privado de un porcentaje creciente de recursos que debían estar destinados a las escuelas públicas,

incluso en instituciones con fines de lucro, lo que algunos estudios consideran una inflexión al espíritu de la CF (Rezende Pinto, 2016, pág. 150).

En esta línea, tanto la CF como la LDBE definen “que los estados, los municipios y el Distrito Federal, deben aplicar como mínimo el 25% de la recaudación resultante de los ingresos para la manutención y el desenvolvimiento de la educación (MDE)” (Ley-9349, 1996).

Ahora bien, tanto las compras de sistemas privados de educación para los municipios como otras iniciativas de adquisición de material didáctico escolar, pueden ser contabilizadas como gastos de MDE. Para algunos autores eso significa que la transferencia directa de recursos públicos al sector privado no sufre las limitaciones impuestas por la normativa vigente, específicamente en relación al lucro (De Freitas, De Oliveira, Fontes, Bottura, & Barros, 2016, pág. 126).

Asimismo, si bien estas interpretaciones legales estarían facilitando el establecimiento de estrategias de privatización de tipo endógena, la afectación de recursos públicos impacta en la capacidad de las jurisdicciones de ofrecer vacantes en el sistema público, “sobre todo en las etapas de educación obligatoria” (De Freitas y otros, 2016, pág. 126), lo que de alguna manera podría funcionar como un incentivo al fortalecimiento del sector privado.

En relación a este punto, integra también los gastos considerados como MDE la “concesión de becas de estudio a los alumnos de escuelas públicas y privadas” (De Freitas y otros, 2016, pág. 126). Al respecto la LDBE estableció que los recursos públicos “podrán ser destinados a becas de estudio para la educación básica para los que demostrasen insuficiencia de recursos, cuando existiera falta de vacantes y cursos regulares de la red pública del domicilio del educando, obligando al Poder Público a invertir prioritariamente en la expansión de su red local” (Art. 77, Ley 9.349, 1996).

En lo que refiere al financiamiento educativo nacional para el período analizado, en un intento por reconocer las desigualdades territoriales implicadas en la descentralización educativa y la respectiva municipalización de la educación, el gobierno federal aprobó en 1990 la creación del *Fundo de Manutencao e Desenvolvimento do Ensino*

Fundamental e de Valorizacao do Magisterio (FUNDEF) (Verger y otros, 2017, pág. 38).

En sus orígenes este fondo tenía como foco el financiamiento de la escuela primaria y reservaba el 60% de sus recursos a la universalización de este nivel (Peroni, 2012; Krawczyk & Vieira, 2007)

Los resultados del FUNDEF fueron antagónicos. Si bien casi se logró la universalización del *ensino fundamental* este crecimiento “se dio principalmente por la transferencia de las matrículas estatales en detrimento de la atención a la Educación Infantil y de Jóvenes y Adultos que era responsabilidad de los municipios” (Krawczyk & Vieira, 2007, pág. 70).

En 2007 el FUNDEF se transformó en FUNDEB (*Fundo de Manutencao e Desenvolvimento de Educaca Básica e de Valorizacao dos Profissionais da Educacao*), ampliándose a la educación básica y presentándose como un “fondo compensatorio y redistributivo cuyo objetivo era garantizar un nivel mínimo de gasto público por estudiante de todo el territorio brasileño” (Verger y otros, 2017, pág. 38) .

Sin embargo el sistema público sigue estando muy segregado y se entiende que esa segregación “podría estar favoreciendo un trasvase importante de matrícula al sector privado” (Verger y otros, 2017, pág. 38).

En relación a otros niveles educativo por fuera del alcen de este trabajo, se identifican también otras formas de destinación directa de recursos públicos a iniciativas privadas. Es el caso, por ejemplo, del Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica (2011), al que ya se hizo referencia, y de la celebración de convenios con entidades privadas en educación infantil y especial por falta de oferta estatal e incapacidad de cubrir la demanda (Rezende Pinto, 2016).

En educación superior, funcionan exenciones impositivas a las instituciones educativas de gestión privada como así también una estructura de *vouchers* a través de lo que se conoce como el Fondo de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior (FIES, por sus siglas en portugués), implementado por primera vez en 1999 en el gobierno de

Cardoso y posteriormente regulado en 2001 por la Ley n° 10.260.

Por último cabe destacar la práctica federal de reducciones en los impuestos a personas físicas para los padres que poseen hijos educándose en la red privada. Un dato a destacar es que el descuento dado a las familias en sus anualidades escolares, principalmente de clase media, es superior a lo que el Estado gasta por alumno en el principal instrumento de financiamiento de la educación básica que es el FUNDEB (Rezende Pinto, 2016, pág. 144).

Al respecto, para Rezende Pinto, (2016):

“teniendo en cuenta la diferencia entre las condiciones de oferta y los gastos por alumno entre las redes pública y privada en Brasil, cualquier política que incentive la matrícula en este último el sector, como es el caso del descuento impositivo a la renta, torna más difícil el cumplimiento de la igualdad de condiciones para el acceso y la permanencia en la escuela” (pág. 144).

En términos generales, sobre el escenario actual de crisis y recesión mientras que financiamiento público se reduce es al mismo tiempo “cada vez más es disputado por los segmentos privados con fuerte poder de presión sobre el Ejecutivo y el Legislativo” (Rezende Pinto, 2016, pág. 150).

Análisis estadístico

De todos los casos analizados sin dudas la base estadística de Brasil fue la más compleja de organizar y analizar. Como ya se mencionó, la educación primaria de Brasil está municipalizada desde 1997 y los 26 estados brasileros se dividen en un total de 5.569 municipios.

De acuerdo a la base de datos oficial del Ministerio de Educación brasileros, solo existen datos estadísticos de la administración municipal desde 1999, y los datos disponibles solo se presentan ordenados y centralizados recién desde 2010.

En consecuencia, el primer ejercicio fue conseguir y organizar la información estadística para el nivel primario común por municipio para el período 1999-2015. De la sistematización de estos datos, se comparten a continuación algunas observaciones sobre la evolución de la matrícula de educación privada del nivel en estudio.

Norte

La región del norte de Brasil se divide en siete Estados: Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, y Amapá.

Acre

El estado de Acre se organiza en 22 municipios. Entre ellos solo cinco contaron con matrícula de educación privada de acuerdo a los datos analizados. Tres de ellos, Cruzeiro do Sul, Mâncio Lima y Sena Madureira, mantuvieron una baja y estable proporción de educación privada cercana al 3%.

Por su parte, el municipio de Brasiléia pese a contar con 3% de representación privada en su matrícula para 1999, en 2005 el porcentaje llegó a 0 y se mantuvo en ese valor hasta finalizar el período.

Río Branco es el municipio de este estado con mayor participación privada: estable alrededor del 10%.

Como resultado total, la participación privada para el estado de Acre se mantuvo en 1% durante todo el período analizado.

Amazonas

De los 63 municipios pertenecientes al estado de Amazonas, 24 no tuvieron matrícula de educación privada para el período analizado.

En los municipios de Benjamin Constant, Coari, Eirunepé, Humaitá, Itacoatiara, Manacapuru, Manaus, Nova Olinda do Norte, Parintins y Tefé, la participación privada aumentó. Este crecimiento fue más pronunciado en Manaus e Itacoatiara para la serie 2003-2015.

En Codajás, Presidente Figueiredo, São Gabriel da Cachoeira, Tabatinga y Urucará la participación privada descendió en valores cercanos al 1%.

En relación al comportamiento total del estado, el porcentaje global de participación

privada se mantiene estable en 1% para el ciclo 1999- 2015 sin mayores alteraciones.

Roraima

De los 15 municipios del estado de Roraima solo uno presentó participación privada para el período analizado. El municipio de Boa Vista inició el ciclo con 3% de matrícula privada, alcanzando el 13% en 2015. En 2003, el valor era del 6%.

La serie presenta información sobre participación privada también para el estado de Caracaria, aunque el comportamiento de los datos podría atribuirle esos valores a errores.

Roraima aumentó entonces su participación privada para el período, de 0 a 1%.

Pará

El Estado de Pará cuenta con 144 municipios. Entre ellos, 60 no presentaron participación privada durante el período. En 68 la matrícula privada, en algunos casos inexistentes al inicio del período, aumentó. Este aumento fue más pronunciado para el ciclo 2003- 2015.

Los municipios de Castanhal y Belem, son los que presentan mayor porcentaje de participación privada: 20 y 29% respectivamente, cifras 2015.

El resultado total para el estado de Pará es un aumento de la participación privada de 1 a 3%. Crecimiento que, de acuerdo a los datos, se visibiliza recién a partir de 2004.

Rondônia

El estado de Rondônia se organiza en 52 municipios. Entre ellos, 23 no presentaron representación privada para el período analizado.

Solo dos localidades superan en el período el 10% de la participación particular para el nivel en estudio, Cacoal y Porto Velho. La primera pasó de un 13% en 1999 hasta alcanzar el 17% en 2015. El municipio de Porto Velho presenta en cambio un leve descenso de 15% a 13% respectivamente.

Otros 5 municipios también presentan descensos poco significativos. En los 23 municipios en los que la participación privada creció, este crecimiento fue sostenido y progresivo. No se identifican cambios asociados a ningún sub-período del ciclo en análisis.

El resultado total para el estado de Rondônia es un porcentaje de participación privada estable del 2% para todo el período en análisis.

Amapá

El estado de Amapá se organiza en 16 municipios, de los cuales la mitad no presentó representación privada para el período analizado. Seis de ellos aumentaron levemente la matrícula particular sin observarse alteraciones considerables a partir del 2003, momento de la llegada al poder nacional del gobierno de izquierda de Lula Da Silva.

Cabe destacar también que los municipios de Pedra Branca do Amapari y Porto Grande ambos perdieron porcentajes considerables de matrícula privada (6%) y en el último caso, esta caída se pronunció mucho más para el ciclo 2003-2015 (16%).

El resultado total para el estado de Amapá es un porcentaje de participación privada estable cercana al 2%, con picos de 3 y 4% entre 2001 y 2005.

Tocantis

El estado de Tocantis se organiza en 140 municipios de entre los cuales cerca de 100 no presentaron participación privada para el período. En 27 de ellos la participación privada aumentó.

Los municipios de Tonanina e Itacaja que comenzaron el período con participación privada, alcanzaron el 0% para 2015.

Palmas, Guarai, y Formoso do Araguaia, son los municipios con mayor participación privada: 21, 22 y 19% para 2015, respectivamente.

El resultado total para el estado de Tocantis es un porcentaje de participación privada con un leve aumento: de 1 a 2% pero recién a partir de los datos de 2015, por lo que se

podría sostener una relativa estabilidad de la matrícula privada para este estado durante el ciclo 1999-2015.

Sur

La región del Sur de Brasil está integrada por tres estados: Paraná, Río Grande do Sul y Santa Catarina.

Paraná

El estado de Paraná está compuesto por 400 municipios. Entre ellos, 198 no presentan participación privada en educación primaria para el período analizados.

En 69 municipios la matrícula particular es superior al 10%. Entre ellos, solo 20 presentan un crecimiento sostenido desde 1999. Los restantes comienzan a crecer a partir de 2003, 2004 y 2005.

En cuatro municipios el crecimiento de la participación privada supera el 30%: Jandaia Do Sul, Ivatuba, Ivaipora y Maringa. Mientras que en otros 13 la matrícula privada supera los 20%.

El resultado total para el estado de Paraná es un aumento total de la participación privada de 3% para el período 1999-2015 y de 2% si se considera el ciclo 2003-2015.

Río Grande Do Sul

El Estado de Rio Grande Do Sul está integrado por 497 municipios, de los cuales más de la mitad, 354 localidades, no presentaron participación privada para el nivel y período en estudio.

Entre los municipios con participación privada, en más de 15 localidades se observa un descenso de la participación, en algunos casos significativo. Dentro de este grupo, los casos de Sertao y Sao Vicente Do Sul llaman la atención por el comportamiento de sus datos, con saltos de hasta un 44%, lo que se estima un error de la base.

Cerca de 41 localidades inician el período con valores de participación privada que

superan el 10%. En la mayoría de los municipios con representación particular, la matrícula privada crece de manera sostenida y progresiva, sin identificarse comportamientos abruptos.

El resultado total para el estado de Rio Grande Do Sul es un aumento de la participación privada de 2 a 3%, verificándose este crecimiento porcentual general recién en 2015.

Santa Catarina

El estado de Santa Catarina cuenta con 298 municipios. Entre ellos, 194 no presentan participación privada en el período analizado.

Entre los restantes, 16 iniciaron el período con bajos niveles de participación privada y alcanzaron el 0% para 2015.

En 88 municipios la matrícula privada aumentó, superando en 43 de ellos el 10%. Este crecimiento es más pronunciado en la mayoría de los casos para el ciclo 2008-2015.

El resultado total para el estado de Santa Catarina un aumento de la participación privada de 2 a 3%, verificándose este crecimiento porcentual general recién en 2010.

Centro-oeste

La región centro-oeste está compuesta por tres estados: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul y Goiás.

Mato Grosso

El estado de Mato Grosso cuenta con 141 municipios. Entre ellos, 74 no presentaron participación privada en el período analizado.

Entre los restantes 67, ocho presentaron un descenso en el comportamiento de la matrícula privada hasta alcanzar el 0% para los últimos años del período.

En los 61 municipios en los que la participación aumentó, solo en diez de ellos el crecimiento es sostenido para todo el período. Para los demás, el pronunciamiento del

crecimiento se dispersa entre los años 2002-2008.

El municipio de Cuiaba es el que presenta los mayores niveles de participación privada, alcanzando en 2015 un 27% y un promedio total para el período de 17%.

Como resultado general, el estado de Mato Grosso conserva un porcentaje de participación privada estable para todo el período: 3%.

Mato Grosso do Sul

El estado de Mato Grosso do Sul está integrado por 79 municipios. Entre ellos, 30 no presentan participación privada para el período.

Entre los 49 restantes, 20 presentaron un descenso de la matrícula particular y 9 alcanzaron el 0% en 2015.

Por lo tanto, la participación privada se sostuvo y/o aumentó en 29 municipios, entre los cuales 15 alcanzaron valores superiores al 10%. El crecimiento presenta un leve pronunciamiento entre los años 2002, 2003 y 2004.

Ningún municipio supera el 20% de participación privada.

El resultado total para el estado de Mato Grosso do Sul es un comportamiento estable de la participación de la matrícula privada en educación primaria para el ciclo 1999-2015. Aunque se verifican también descensos de hasta un punto porcentual dentro del período.

Goiás

El estado de Goiás se organiza en 245 municipios. Entre ellos, 106 no contaron con participación privada para el nivel primario durante el período analizado. Entre los 139 municipios restantes, 25 evidenciaron un descenso de la matrícula privada, mientras que en 114 la participación privada aumentó en porcentajes relativamente estables en la mayoría de los casos.

No obstante, en los municipios con crecimiento más pronunciado de la matrícula particular, las cifras ascienden notoriamente a partir de 2003.

Es el caso, por ejemplo, de la localidad de Petrolina de Goiás, que inició el ciclo 1999-2015 con un 1% de participación privada sostenido hasta 2002, alcanzando un 27% en 2003 y finalizando el período con un 44%.

Los municipios de Santa Helena de Goiás, Alto Paraíso de Goiás, Porangatu, e Itaberaí, inician el período con porcentajes que no alcanzan las dos cifras, pero superan el 20% para 2015.

En la misma situación inicial pero despuntando la barrera del 30% se encuentran los municipios de Morrinhos, Ipora y Catalao.

El municipio de Ceres es uno de los que presenta mayor crecimiento. Para 1999 la participación era de 8%. De 2003 a 2004, la matrícula pasa de representar el 10% al 42% respectivamente, alcanzando el 50% para 2015.

En las localidades de Itumbiara, Pires do Rio, Edeia, Sao Luis de Montes Belos, Palmeiras de Goiás, Itaparunga, Anapolis, Fazenda Nova, Buriti Alegre, Uruacu, Montividiu, Caldas Novas, Formosa, Goiania y Valparaíso de Goiás, la participación privada en educación primaria superaba el 10% al iniciar el período de estudio. En todos los casos, este porcentaje aumentó en mayor proporción a partir de 2004, alcanzando en algunos municipios valores cercanos al 40%.

El resultado total para el Estado de Goiás es un aumento de la participación privada de 3% (2 a 5%). Dentro de la región centro-oeste, constituye el estado en donde más se verifica el aumento sostenido de la matrícula privada.

Nordeste

La región Nordeste está integrada por 9 estados: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe y Bahía.

Maranhão

El estado de Maranhão se organiza en 217 municipios, entre los cuales 90 no presentaron participación privada para el nivel y período en estudio.

Entre las 127 localidades restantes, 15 presentan procesos de descenso de la matrícula privada. No obstante, en la mayoría de los casos que al inicio del período demostraron participación particular, la matrícula privada creció.

Sao Luis es el municipio con mayor participación privada del estado en estudio. Inicia el ciclo en 1999 con un 22% creciendo de manera sostenida hasta alcanzar en 2015 un valor de 36%.

Llama la atención el municipio Presidente Medici que al inicio del ciclo -1999-2000- presentaba valores superiores al 20% para luego conservar un 0% de participación privada para el resto del período en análisis.

El resultado total para el estado Maranhão es un aumento de la participación privada de 2 a 3%, verificándose este crecimiento porcentual general recién en 2011.

Piauí

El estado de Piauí se organiza en 226 municipios, entre los cuales 126 no presentaron participación privada para el nivel y período en estudio.

Entre los 100 restantes, 13 presentaron leves descenso de la participación privada. En la mayoría de los casos que presentaron en el inicio del período porcentajes de representación privada, la matrícula creció.

En 14 de estas localidades, ese crecimiento fue superior a los 10 puntos porcentuales considerados de principio a fin del período en estudio. Los municipios de Teresina y Floriano son los únicos que superan la barrera del 30%.

El resultado total para el estado Piauí es un aumento de la participación privada de 2 a 4%, verificándose este crecimiento porcentual general recién a partir de 2010.

Ceará

El estado de Ceará se organiza en 183 municipios. En 25 de ellos no hubo para el ciclo 1999-2015 participación privada en la matrícula de educación primaria común.

Solo 10 municipios finalizaron el período con un descenso en la matrícula particular, por lo que en 148 localidades la misma creció.

Este crecimiento es progresivo y estable en la mayoría de los municipios. Sin embargo, se identifica un incremento considerable de los valores de participación privada a partir de 2007 en 17 localidades: Fortaleza, Brejo Santo, Crateus, Ipu, Crato, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Iguatu, Baturite, Aracatí, Sobral, Barbalha, Milagres, Quixada, Pacajus, Senador Pompeu, Maracanau.

El municipio de Fortaleza es el de mayores valores de matrícula privada durante todo el período: 32% para 1999, cerrando el ciclo en 2015 con 42%.

El resultado total para el estado de Ceará es un aumento de 5% de la participación privada en educación primaria común, pasando de 3% en 1999 para alcanzar en 2015 un 8%.

Rio Grande do Norte

El estado de Rio grande do Norte se organiza en 168 municipios. Entre ellos, 66 no presentaron matrícula privada para el nivel y período en análisis.

Entre los 102 municipios restantes, solo en 6 de ellos se observa un leve descenso de la participación privada, que en la mayoría de los casos no supera en un punto la variación porcentual.

En la mayoría de las localidades que iniciaron el período con participación privada esta matrícula creció. Este incremento se acentúa en gran parte de estos casos a partir de 2007/2008, verificándose tendencias de aumento incluso superiores a los 20 puntos porcentuales, como es el caso de la localidad de Sao Goncalo Do Amarante y la localidad de Florania, que pasaron del 4% de participación privada en 1999 para alcanzar en 2015 el 25%.

El municipio de Natal es el que mayor participación privada presenta para el total del período, llegando en 2015 a representar el 38% de su matrícula.

El resultado total para el estado de Rio Grande Do Norte es un aumento general de la participación privada de 3 puntos porcentuales, pasando del 3% en 1999 a 6% en 2015. Este crecimiento se observa a nivel total recién a partir de 2006.

Paraíba

El estado de Paraíba se organiza en 226 municipios. Entre ellos, 98 no presentaron participación privada para el período analizado. Solo en dos municipios, Princesa Isabel y Picuí, se observan marcados descensos de participación de matrícula privada para el nivel primario común.

En las restantes 126 localidades municipales, la matrícula privada creció o se mantuvo relativamente estable. Incluso algunos casos pueden ser considerados a la baja, pero se trata de municipios en los que la participación privada fue escasa, y las caídas no superan el 1%.

En lo que respecta a una observación general de aquellos municipios que presentaron un crecimiento en la participación privada, no se identifica una tendencia pronunciada en relación a los años del período analizado. No obstante, el aumento puede ser considerado como levemente superior para el ciclo 2009/2010-2015.

Con valores superiores al 30% de matrícula privada se ubican al final del período los municipios de Itabaiana, Itaporanga, Bayeux, Patos, Guarabira, Campina Grande y Joao Pessoa.

A su vez, cabe destacar que en el análisis de la serie para este estado, se observan algunos municipios con faltante de datos para diferentes recortes temporales. Dado el comportamiento de los mismos, la información faltante podría corresponderse a un error en la confección de la base o a la creación, renombramiento, o reorganización de las jurisdicciones municipales.

El resultado total para el estado de Paraíba es de un crecimiento de 5% de participación privada para el período y el nivel en estudio, pasando de 2% en 1999 a 7% en 2015. En el global este desarrollo comienza a observarse en 2005.

Pernambuco

El estado de Pernambuco se organiza en 188 municipios. No obstante cabe destacar que, de acuerdo a los datos, esta organización podría variar teniendo en cuenta que algunas localidades no reportan datos para el inicio o para el final del período, lo que podría demostrar de reorganización o cambio de denominación de alguna localidad.

Solo 29 localidades no presentaron participación privada en la matrícula de primaria común para el período en análisis.

Entre los 159 municipios restantes, solo en dos se observa un leve descenso de la matrícula privada. En la mayoría la participación privada creció de manera significativa, superando en más de 70 localidades la barrera del 10%.

Este aumento de la matrícula privada se intensifica hacia el final del período, en el recorte 2009-2015. Olinda, Recife y Paulista superan a partir del 2011 el 40% de la participación privada.

De este modo el resultado total para el estado de Pernambuco es el de un crecimiento de la participación privada del 8%, junto con Rio de Janeiro, uno de los más significativos de todos los estados. Al igual que la tendencia observada en los municipios, este crecimiento se acentúa hacia el final del ciclo, a partir del 2009. Así, Pernambuco inicia el período en 1999 con un total de participación privada del 4% para alcanzar el 12% en 2015.

Alagoas

El estado de Alagoas se organiza en 101 municipios. Entre ellos, 38 no presentaron participación privada para el período analizado.

En 8 casos, se observan leves descenso de la matrícula particular. Pao de açúcar y Porto de Pedras son los únicos dos municipios en los que el descenso es más pronunciado.

En los 53 municipios restantes el comportamiento de la participación privada es relativamente estable con tendencia a la alza, sin relación clara a alguna referencia anual

dentro del ciclo.

Maceio es el municipio con mayor matrícula privada para el período en estudio, cuya representación pasa de un 25% inicial en 1999 hasta alcanzar en 2015, de manera progresiva y medianamente proporcionada, un 39%.

El resultado total para el estado de Alagoas es un crecimiento de la participación privada de 3%, observándose en los datos globales recién a partir de 2009.

Sergipe

El estado de Sergipe se organiza en 84 municipios. Entre ellos, 15 no presentaron participación privada para el nivel y período en estudio.

Solo en los municipios de Siriri, Macambira y Japarutuba, se observan leves descensos en la composición de la matrícula particular.

En las 66 localidades restantes, la participación privada creció en términos relativamente progresivos y estables.

Dos municipios, Propia y Aracaju, se destacan por presentar los más altos niveles de participación privada para el período, ambos creciendo en cerca de 20 puntos porcentuales para superar la barrera del 40% de matrícula particular para el 2015.

Nossa Senhora do Socorro es la localidad en la que más creció la participación privada, pasando de representar tan solo el 4% en 1999, hasta alcanzar el 30% en 2015. En este municipio el aumento es más marcado a partir de 2007.

El resultado total para el estado de Sergipe es un aumento de la participación privada de 7%, crecimiento que en los datos globales es más notorio a partir de 2005/2006.

Bahía

El estado de Bahía se organiza en 418 municipios. Entre ellos, 85 no presentaron matrícula privada para el nivel y período en estudio.

En los municipios de Mansidao, Nova Soure y Itaju do Colonia se observan

considerables descensos de participación de la matrícula privada, pero al comienzo del ciclo, entre 1999 y 2003, para conservar luego valores cercanos al 0%.

La situación de otras localidades municipales también puede considerarse a la baja, aunque siempre partiendo de porcentajes de participación privada pequeños y con variaciones también menores.

En la mayoría de los municipios del estado la participación privada creció. Este aumento es relativamente progresivo y estable, aunque se observa un leve pronunciamiento hacia el final del período.

En las localidades de Santo Antonio de Jesus, Catu, Senhor do Bonfim, Alagoinhas, Irece y Salvador, la participación privada supera el 30% para el cierre del ciclo.

El resultado total para el estado de Bahía es un crecimiento de la participación privada en 5%.

Sudeste

La región Sudeste de Brasil está dividida en cuatro estados: Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro y São Paulo.

Minas Gerais

El Estado de Minas Gerais se organiza en 864 localidades municipales. Entre ellos, cerca de 542 no tuvieron participación privada en nivel y período en estudio.

Entre los restantes 322, solo se observan algunos casos de descenso de participación privada, aunque se comportan de la misma forma a la que se hiciera referencia en el análisis de otros estados: siempre partiendo de porcentajes de participación privada pequeños y con variaciones también menores.

La excepción es el municipio de Cachoeria da Prata, que presenta porcentajes cercanos al 10% en 1999 y 2000, para conservar luego 0% hasta finalizar el período. Cabe destacar que se trata de una localidad pequeña, cuya matrícula total para el nivel no supera los 1000 estudiantes.

En la mayoría de los casos la participación privada creció, y este crecimiento se presenta mayoritariamente de manera progresiva y proporcionada. En las localidades que ya contaban con porcentajes de participación privada mayores al 10%, este crecimiento se acentúa para el cierre del ciclo.

El municipio de Nova Lima es en el que más crece la matrícula privada para el período analizado, pasando de 6% en 1999 hasta alcanzar el 32% en 2015. También es la única localidad que supera la barrera del 30%.

El resultado total para el estado de Minas Gerias, uno de los más grandes de la Unión, es un crecimiento de 2%, pasando de representar el 1% en 1999 hasta alcanzar el 3% en 2010 y sostenerlo hasta el 2015.

Espírito Santo

El estado de Espírito Santo se organiza en 77 municipios. Entre ellos, 23 no presentaron participación privada para el nivel y el período analizado.

En siete de los municipios restantes se observan un descenso de la participación privada, en algunos casos en niveles más significativos que las tendencias a la baja observadas en otros estados, como puede observarse en el comportamiento del municipio de Laranja da Terra o Inconha.

En la mayoría de los casos la participación privada se mantuvo estable con una leve tendencia de crecimiento.

Los municipios con mayor participación privada son Vitoria y Vila Velha, aunque ambos incian el ciclo con valores superiores al 20%.

El resultado total para el estado de Espírito Santo es un comportamiento estable de la matrícula de educación privada. Solo para el año 2015 los datos globales dan cuenta de un incremento porcentual de 1%.

Rio de Janeiro

El estado de Rio de Janeiro se organiza en 95 municipios. Entre ellos, solo cuatro no

presentaron participación privada para el nivel y período en estudio.

Solo en las localidades de Areal y Carapebus, se observa un claro descenso de la matrícula privada dentro del período en estudio. En los municipios restantes la participación privada creció o se mantuvo estable. No se identifica un comportamiento en alza en asociación a un sub-recorte temporal más preciso que el de la serie.

Cerca de 28 municipios inician el período con porcentajes de participación superiores o cercanos al 10%.

Duque de Caxias, Sao Joao de Meriti, Sao Goncalo, Rio de Janeiro, Nova Iguacu, Nipolis y Niteroi, parten de porcentajes superiores al 20% y en algunos casos superan el 40% al finalizar el período.

Asimismo, tal y como se destacó en el análisis del estado de Paraíba cabe señalar que en el análisis de la serie para este estado se observan algunos municipios con faltante de datos para diferentes recortes temporales. Dado el comportamiento de los mismos, la información faltante podría corresponderse a un error en la confección de la base o a la creación, renombramiento, o reorganización de las jurisdicciones municipales.

El resultado total para el estado de Rio de Janeiro es un crecimiento de 8% para la participación privada en el nivel primario común para el período 1999-2015. Este crecimiento se observa más claramente en los resultados globales en los años finales del ciclo.

Sao Paulo

El Estado de Sao Pablo se organiza en 650 municipios. Al igual que en el caso de Pernambuco cabe destacar que, de acuerdo a los datos, esta división estadual podría variar teniendo en cuenta que algunas localidades no reportan datos para el inicio o para el final del período, lo que podría demostrar una reorganización o cambio de denominación de alguna localidad.

Con respecto a la participación privada, 300 municipios no presentaron porcentajes de matrícula particular en educación primaria común para el período en estudio.

Entre las 350 localidades restantes, solo en cuatro se observa un descenso leve de la matrícula privada. En la mayoría la participación de este sector creció y este aumento es más claro a partir de 2006. A su vez, en más de 40 localidades se identifica un incremento por encima de los 10 puntos porcentuales.

Entre los municipios con mayor crecimiento de la matrícula privada se destacan Sao Simao y Quata. Ambos iniciaron el período con un 2% de participación particular para finalizar en 2015 con el 22 y 24% respectivamente. En la misma línea, Cachoeria Paulista pasó del 8 al 31%. Presentan también un crecimiento significativo las localidades de Piratininga, Pomepia y Nhandeara.

El resultado total para el estado de Sao Pablo es de un crecimiento progresivo y estable de 3%, pasando del 4% en 1999 hasta alcanzar el 7% en 2012 y sostenerlo hasta 2015.

Distrito Federal: Brasilia

El distrito federal está compuesto por un solo municipio: Brasilia. Con un porcentaje de participación privada inicial de 16% para 1999, la localidad presenta una tendencia de crecimiento, aunque progresiva y relativamente estable hasta alcanzar en 2015 un 27% de representación de matrícula particular para el nivel y período en estudio.

Observaciones del análisis por estado

Como pudo observarse en el precedente análisis estadísticos, de los 26 estados que componen la Unión Federativa de Brasil, sumando al Distrito Federal, la matrícula privada en educación primaria común aumentó en 20 de ellos: Roraima; Pará; Tocantis; Paraná; Rio Grande Do Sul; Santa Catarina; Goiás; Maranhão; Piauí; Ceará; Rio Grande Do Norte; Paraíba; Pernambuco; Alagoas; Sergipe; Bahía; Minas Gerias; Rio de Janeiro; Sao Pablo y Brasilia.

En los restantes siete, la participación privada se mantuvo relativamente estable: Acre; Amazonas; Rondônia; Amapá; Mato Grosso; Mato Grosso do Sul y Espírito Santo.

De este modo, en ningún estado se observó un decrecimiento considerable de la participación privada. Este dato cobra mayor relevancia si se considera que, de acuerdo

a la legislación vigente, son estos últimos actores los responsables de habilitar los establecimientos privados, incluso a nivel municipal (Art. 17, Ley N° 9.349, 1996). En las tablas N° 16 y N° 17 pueden observarse la evolución de la matrícula privada por estado según año.

Estados	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	%	Matrícula privada																
ACRE	1%	6888	1%	6944	1%	7263	1%	7391	1%	7510	1%	7462	1%	6753	1%	6686	1%	6883
ALAGOAS	2%	58995	2%	54363	2%	44845	2%	44027	2%	44506	2%	43976	2%	42932	2%	47362	2%	45445
AMAPA	2%	7150	2%	7373	3%	7187	3%	8147	3%	9350	4%	11365	3%	10329	2%	9459	2%	9078
AMAZONAS	1%	37631	1%	35279	1%	35265	1%	35415	1%	35152	1%	35287	1%	39082	1%	45468	0%	36406
BAHIA	2%	201280	2%	187817	2%	186230	2%	191207	2%	190580	3%	195677	3%	205215	3%	214289	3%	155462
CEARA	3%	208973	3%	193669	3%	197512	3%	199446	4%	199460	4%	204370	4%	197554	5%	215199	5%	215033
DISTRITO FEDERAL	16%	66410	17%	66118	18%	69283	19%	70708	20%	73869	21%	76001	21%	79195	22%	84814	19%	72870
ESPIRITO SANTO	4%	69697	4%	66751	4%	64775	4%	64817	4%	65533	4%	64152	4%	64208	4%	62517	4%	59796
GOIAS	2%	84367	3%	80964	3%	102797	3%	107972	4%	118100	5%	144682	5%	140833	5%	146211	5%	126754
MARANHAO	2%	88119	1%	82001	1%	79011	1%	82838	2%	89825	2%	88910	2%	93617	2%	91510	2%	87727
MATO GROSSO	3%	38342	3%	36145	2%	34951	3%	36225	2%	35611	2%	36729	2%	37515	2%	37018	3%	34011
MATO GROSSO DO SUL	4%	39792	3%	39298	3%	38056	3%	38796	4%	38278	4%	38091	4%	37737	4%	36656	3%	34780
MINAS GERAIS	1%	201780	2%	204106	2%	213914	2%	220573	2%	228883	2%	233429	2%	239028	2%	258736	2%	243381
PARÁ	1%	63310	1%	61751	1%	67825	1%	65052	1%	61962	2%	63150	2%	73991	2%	79220	2%	69771
PARAIBA	2%	81290	2%	76229	2%	74893	2%	74149	2%	71514	2%	71962	3%	73483	3%	74617	3%	55761
PARANÁ	2%	131943	2%	129718	2%	130820	3%	130098	3%	132745	3%	136225	3%	137780	3%	138609	3%	139832
PERNAMBUCO	4%	221719	5%	222329	5%	222168	5%	219972	5%	223558	5%	228853	6%	232244	6%	234717	6%	179003
PIAUI	2%	61145	2%	58002	2%	57174	2%	54227	2%	52569	2%	52983	2%	52536	2%	55699	2%	51720
RIO DE JANEIRO	9%	482858	9%	460637	9%	452112	9%	462110	9%	473455	10%	472365	10%	475946	10%	451873	10%	384868
RIO GRANDE DO NORTE	3%	64762	3%	63860	3%	62964	3%	67564	3%	67372	3%	65295	3%	67398	4%	77102	4%	77816
RIO GRANDE DO SUL	2%	155215	2%	150157	2%	145747	2%	141611	2%	137571	2%	134161	2%	133167	2%	134467	2%	130319
RONDÔNIA	2%	21765	2%	19614	2%	19132	2%	18360	2%	18824	2%	18926	2%	18361	2%	18692	2%	17837
RORAIMA	0%	1191	0%	1246	0%	2212	0%	2047	0%	1753	0%	2498	0%	2727	0%	3205	1%	3804
SANTA CATARINA	2%	75600	2%	74979	2%	76406	2%	75345	2%	74827	2%	74573	2%	74568	2%	74368	2%	68777
SÃO PAULO	4%	760931	5%	763758	5%	769699	5%	773172	5%	777712	5%	785386	5%	793375	5%	817035	6%	825409
SERGIPE	3%	36125	3%	36737	3%	36326	3%	34041	4%	34278	4%	34597	4%	36505	5%	38352	5%	38566
TOCANTINS	1%	10069	1%	10759	1%	12329	1%	12163	1%	12586	1%	12562	1%	12788	1%	13733	1%	15336
Total general	3%	3277347	3%	3190604	3%	3210896	3%	3237473	3%	3277383	3%	3333667	3%	3378867	3%	3467614	3%	3186445

Tabla N° 16

Fuente: elaboración propia en base a la información del Sistema de Consulta de Matrícula del *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*

Tabla N°17

Brasil. Evolución porcentual y nominal de la matrícula privada en educación primaria común por Estado según año (2008-2015).																
Estados	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	%	Matrícula privada														
ACRE	1%	6906	1%	6706	1%	6733	1%	6994	1%	6705	1%	6782	1%	6830	1%	6717
ALAGOAS	2%	53135	3%	57898	3%	68326	3%	73378	4%	77837	4%	76928	4%	77053	5%	82464
AMAPA	2%	9581	2%	9893	2%	10146	2%	9797	2%	10664	2%	10978	2%	11374	2%	11681
AMAZONAS	1%	47408	1%	51002	1%	51824	1%	54221	1%	57980	1%	57557	1%	58626	1%	58185
BAHIA	4%	205106	4%	219597	5%	235907	5%	245899	5%	286652	6%	286854	6%	307806	7%	306994
CEARA	6%	227903	6%	237059	6%	241809	7%	246144	7%	258244	7%	258301	8%	263401	8%	260467
DISTRITO FEDERAL	22%	91414	23%	96213	24%	98463	25%	102060	25%	104397	26%	103685	26%	103129	27%	103792
ESPIRITO SANTO	4%	61722	4%	61742	4%	61251	4%	61970	4%	61919	4%	61969	4%	63112	5%	63135
GOIAS	5%	141903	5%	140578	5%	150387	5%	152339	6%	161340	6%	166553	6%	167681	6%	168715
MARANHAO	2%	93920	2%	95858	2%	97962	3%	101672	3%	105778	3%	111387	3%	116242	3%	122055
MATO GROSSO	3%	40663	3%	43638	3%	42607	3%	44003	3%	44748	3%	46084	3%	50770	3%	51627
MATO GROSSO DO SUL	3%	36056	3%	36303	3%	36550	3%	37120	3%	37788	4%	38341	4%	39805	4%	41122
MINAS GERAIS	2%	259308	2%	267266	2%	271587	3%	278199	3%	283649	3%	285883	3%	289952	3%	294633
PARÁ	2%	83678	2%	91839	2%	101561	3%	106093	3%	118407	3%	124909	3%	127855	3%	128100
PARAIBA	3%	74487	4%	82394	4%	90553	5%	98040	5%	99679	6%	108046	6%	111707	7%	114250
PARANÁ	3%	153368	3%	162200	3%	167757	4%	175577	4%	181042	4%	185334	4%	191434	5%	196597
PERNAMBUCO	6%	215529	7%	246572	8%	262938	9%	280596	10%	295374	10%	304860	11%	306038	12%	300705
PIAUI	2%	56404	2%	59322	3%	60814	3%	63849	3%	63856	3%	64819	3%	65863	4%	66250
RIO DE JANEIRO	12%	499585	12%	512857	13%	543871	14%	585312	15%	599648	16%	629462	17%	635957	17%	615430
RIO GRANDE DO NORTE	4%	80944	5%	84244	5%	87749	5%	89554	6%	92475	6%	93451	6%	96743	6%	98455
RIO GRANDE DO SUL	2%	134290	2%	136487	2%	138800	2%	140824	2%	143460	2%	145683	2%	148690	3%	149207
RONDÔNIA	2%	17622	2%	17524	2%	18125	2%	18695	2%	18944	2%	18895	2%	19899	2%	20344
RORAIMA	4%	6220	5%	6421	1%	4676	1%	5339	1%	5474	1%	5853	1%	6494	1%	6883
SANTA CATARINA	2%	76478	2%	79666	3%	82617	3%	85265	3%	90125	3%	92323	3%	95075	3%	99432
SÃO PAULO	6%	875772	6%	900616	6%	937769	6%	964355	7%	983879	7%	1005399	7%	1026803	7%	1040464
SERGIPE	6%	41363	6%	50104	7%	54522	8%	58569	8%	62819	9%	66414	10%	69332	10%	71090
TOCANTINS	1%	15676	1%	15707	1%	15934	1%	16597	1%	18049	1%	18091	1%	19339	2%	20816
Total general	4%	3606441	4%	3769706	4%	3941238	4%	4102461	4%	4270932	5%	4374841	5%	4477010	5%	4499610

Fuente: elaboración propia en base a la información del Sistema de Consulta de Matrícula del *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*.

Asimismo, en la tabla N° 18 se presenta la variación nominal y porcentual de la matrícula de educación primaria común pública y privada por estado, comparando los períodos 1999-2015 y 2003-2015.

Tabla N° 18

Brasil. Variación nominal y porcentual de la matrícula de educación primaria común pública y privada por estado para el período 1999-2015 y 2003-2015.								
ESTADOS	Variación matrícula pública 1999-2015		Variación matrícula privada 1999-2015		Variación matrícula pública 2003-2015		Variación matrícula privada 2003-2015	
	Nominal	%	Nominal	%	Nominal	%	Nominal	%
ACRE	18709	14%	-171	-2%	-124593	-44%	-7681	-53%
ALAGOAS	-201773	-31%	23469	40%	-242782	-36%	37958	85%
AMAPA	5210	4%	4531	63%	795	1%	2331	25%
AMAZONAS	49026	8%	20554	55%	-39186	-6%	23033	66%
BAHIA	-1685016	-48%	105714	53%	-1523119	-46%	116414	61%
CEARA	-647261	-39%	51494	25%	-623719	-38%	61007	31%
DISTRITO FEDERAL	-56419	-16%	37382	56%	-10355	-3%	29923	41%
ESPIRITO SANTO	1014397	186%	115493	166%	-463784	-23%	29832	19%
GOIAS	-338191	-32%	84348	100%	-1746524	-71%	-39210	-19%
MARANHAO	-432559	-28%	33936	39%	-403340	-27%	32230	36%
MATO GROSSO	-156313	-28%	13285	35%	-169535	-29%	16016	45%
MATO GROSSO DO SUL	-60929	-14%	1330	3%	-52120	-13%	2844	7%
MINAS GERAIS	-1208915	-34%	92853	46%	-871197	-27%	65750	29%
PARÁ	-204446	-13%	64790	102%	-220085	-14%	66138	107%
PARAIBA	-351214	-43%	32960	41%	-323138	-41%	42736	60%
PARANÁ	-351229	-22%	64654	49%	-318209	-20%	63852	48%
PERNAMBUCO	-572212	-36%	78986	36%	-536433	-34%	77147	35%
PIAUI	-279762	-39%	5105	8%	-241747	-35%	13681	26%
RIO DE JANEIRO	-542905	-27%	132572	27%	-560298	-28%	141975	30%
RIO GRANDE DO NORTE	-203332	-34%	33693	52%	-169339	-30%	31083	46%
RIO GRANDE DO SUL	-422293	-26%	-6008	-4%	-377076	-24%	11636	8%
RONDÔNIA	-39491	-13%	-1421	-7%	-42464	-14%	1520	8%
RORAIMA	6682	9%	5692	478%	10947	15%	5130	293%
SANTA CATARINA	-167621	-19%	23832	32%	-143655	-16%	24605	33%
SÃO PAULO	-1274097	-23%	279533	37%	-830625	-16%	262752	34%
SERGIPE	-125456	-32%	34965	97%	-110942	-29%	36812	107%
TOCANTINS	-115717	-33%	10747	107%	-41488	-15%	8230	65%

Fuente: elaboración propia en base a la información del Sistema de Consulta de Matrícula del *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*.

Del análisis de estos datos se destaca que únicamente el estado de Acre experimentó, para el tramo 2003-2015, un descenso de la matriculación privada levemente superior a aquel identificado para la matrícula pública.

En las restantes jurisdicciones estatales, el descenso de la matrícula pública es acompañado por un aumento de la matrícula privada en la mayoría de los casos, excepto en el estado de Goiás (2003-2015) y Rio Grande Do Sul (1999-2015), donde también se observan descensos en la matriculación privada, pero en ningún caso superiores a los descensos observados en la participación pública para cada jurisdicción y período correspondiente.

En lo que respecta a la observación del comportamiento de las municipalidades, estas consideraciones se repiten. En aquellas localidades que contaban con participación privada en la matrícula de educación primaria para el inicio del período en estudio, en la mayoría de los casos esta participación creció. Incluso en aquellas municipalidades cuya matriculación privada puede considerarse a la baja, se observan pequeños porcentajes de participación privada como punto de partida y las variaciones son también menores, sin superar en muchos casos el punto porcentual.

Cabe destacar, no obstante, la permanencia de un amplio porcentaje de localidades municipales sin participación privada en la matrícula primaria común para todo el período.

En consecuencia, a nivel de la Unión, el saldo de la participación privada también es de crecimiento. Luego de un período de estabilidad a la baja con valores cercanos al 9% de matrícula privada a nivel país para el ciclo 1998-2002, se observa a partir de 2010 un crecimiento estable y progresivo hasta alcanzar el 16% en 2015.

Tabla N° 19

Brasil- Matrícula de educación primaria por tipo de administración según año.					
Año	Total	Estatal	%	Privada	%
1995	32668738	28870418	88%	3798320	12%
1996	33131270	29423373	89%	3707897	11%
1997	34229388	30565641	89%	3663747	11%
1998	35792554	32409205	91%	3383349	9%
1999	36059742	32782395	91%	3277347	9%
2000	35717948	32528707	91%	3189241	9%
2001	35298089	32089803	91%	3208286	9%
2002	35150362	31915585	91%	3234777	9%
2003	34438749	31162624	90%	3276125	10%
2004	34012434	30680954	90%	3331480	10%
2005	33534561	30157792	90%	3376769	10%
2006	33282663	29814686	90%	3467977	10%
2007	32122273	28928605	90%	3193668	10%
2008	32086700	28468696	89%	3618004	11%
2009	31705528	27927139	88%	4374841	14%
2010	31005341	27064103	87%	3941238	13%
2011	30358640	26256179	86%	4102461	14%
2012	29702498	25431566	86%	4270932	14%
2013	29069281	24694440	85%	4374841	15%
2014	28571512	24020171	84%	4551341	16%
2015	27931210	23360973	84%	4570237	16%

Fuente: elaboración propia en base a los Censos Escolares del Ministerio de Educación de Brasil.

Conclusiones caso Brasil

Al igual que en el caso argentino, la participación privada en la provisión de la educación brasileña es constitutiva de la gestión de la oferta educativa federal. Originalmente esto se debió a la influencia de las confesiones religiosas que, de alguna manera, permanece al día de hoy: “Desde 1934, todas las Constituciones brasileñas, inclusive la de 1988 en vigor, trazan determinaciones de oferta de la disciplina Educación Religiosa en las escuelas públicas, la única disciplina escolar mencionada en la Carta Magna” (Cunha, 2011, pág. 591).

Progresivamente modificaciones normativas y financieras fueron acompañando y

fomentando la privatización con mayor intervención del sector empresarial en lo que algunos autores entienden como una reforma incremental (Verger y otros, 2017, pág. 37)

De nuevo en coincidencia con Argentina, la participación fundacional del sector privado encontró incentivos para su expansión en la descentralización de la educación sobre todo a partir de la municipalización de la educación primaria.

Se reitera en el caso brasileño la ausencia de los recursos necesarios para garantizar el traspaso como así también del tiempo de adaptación necesarios para que los actores políticos puedan adecuarse a las nuevas responsabilidades. A su vez, “el problema de los municipios, sobre todo los pequeños, que son la mayoría en el país, es que no existe una sociedad civil organizada” capaz de exigir rendición de cuentas (Meirelles, 2013, pág. 710).

No obstante, lo que prevalece en Brasil es la adopción de estrategias de privatización de tipo endógenas, como por ejemplo la adquisición serie de productos y servicios tradicionalmente desarrollados por los equipos pedagógicos de la administración pública, tales como la producción de material didáctico o la supervisión de las actividades docentes, entre otras. Estas prácticas se reconocen como de “adopción de sistemas privados de educación (SPE)” (De Freitas y otros, 2016, pág. 114).

A su vez es sostenida la hipótesis que considera que las asociaciones público-privadas -o *parcerias*- son consecuencia de la “demanda creciente de educación que los Estados no son capaces de sostener sin colaboración de proveedores privados de educación” (Chattopadhyay & Nogueira, 2014, pág. 875).

Como resultado “muchas políticas del Estado brasileño están articuladas con una amplia red de convenios en el ámbito de la sociedad civil, bajo la forma de alianzas público-privadas” en un ejercicio que termina habilitando, incluso en términos normativos, la discusión sobre la educación pública a empresarios e inversionistas (Villasmil, Santos, & Pinto, 2017).

Para Fernandes (2014), las asociaciones público-privadas parten de una concepción de

“liberalismo inclusivo” que resulta más económico para la gestión pero que fortalece el financiamiento del sector privado en lugar de expandir el rol del Estado como proveedor de la educación pública para todos.

De este modo se verifica nuevamente la conjetura de la necesaria configuración de un cuasi-monopolio estatal con un sector de salida privada como resultado de un cálculo costo- eficiente frente a la incapacidad del Estado (Narodowski, 2008).

Al mismo tiempo, por su tamaño y por su organización “Brasil es uno de los mercados más apetitosos del mundo para las editoriales de libros” (Cunha, 2011, pág. 596). Sin adversarios estatales ni licitaciones de por medio, igual de atractivo resulta la comercialización de equipamientos electrónicos (Cunha, 2011). En consecuencia, el campo educacional público brasileiro “es un ejemplo de autonomía pretendida pero no realizada, por las diferentes interferencias de otros campos o de otros mercados” (Cunha, 2011, pág. 586).

A diferencia de Argentina, la opción por la educación privada resulta, al menos en términos económicos, mucho menos accesible. Sin embargo y en contraposición a un sector público intervenido y presionado, el sector privado supo conservar su autonomía, lo que podría colaborar en la explicación de su crecimiento (Cunha, 2011, pág. 606).

Al mismo tiempo cabe destacar que desde sus orígenes la opción privada se consideró como una estrategia de diferenciación social (Almeida, Giovine, Alves, & Ziegler, 2017, pág. 946). En este sentido y a partir de la expansión de las políticas de evaluación educativa – muchas veces descontextualizadas- de alguna forma, se sostiene la existencia de una percepción generalizada que considera que “cuanto mayor es la cuota, mejor es la calidad de la escuela”: un estigma de baja calidad de los servicios públicos (Fernandes, 2014, pág. 264).

Se observan en este contexto “arreglos institucionales de canalización de recursos y la definición de expectativas y estrategias que, combinados, llevan a la producción y mantenimiento de desigualdades educativas” (Almeida y otros, 2017, pág. 941).

En lo que respecta estrictamente al comportamiento estadístico de la matrícula privada

en el nivel primario común, prevalece una tendencia de crecimiento tanto a nivel municipal como estadual. Es más, en ningún estado se observó un decrecimiento de la participación privada. Este dato cobra mayor relevancia si se considera que, de acuerdo a la legislación vigente, son estos últimos actores los responsables de habilitar los establecimientos privados, incluso a nivel municipal (Art. 17, Ley 9.349, 1996).

Ni durante el período neoliberal ni con la llegada de los nuevos gobiernos de izquierda se modificaron las condiciones estructurales de estos circuitos educativos tradicionales. De hecho durante los gobiernos de izquierda se ampliaron los incentivos al financiamiento del sector privado y se avanzó en la desregulación de la gestión educativa en lo que algunos estudios identifican como el sostenimiento de una gestión gerencial de la educación que atenta contra el sostenimiento del sistema público (De Freitas, 2012, págs. 390-395).

Pese al reciente y considerable crecimiento económico y la salida de la pobreza de una importante parte de la población, “Brasil sigue siendo un país muy desigual” (Fernandes, 2014, pág. 264). En este sentido desde la reforma de Cardoso, las medidas asistencialistas tuvieron continuidad en la gestión de la educación brasileña (Villasmil, Santos, & Pinto, 2017). Para algunos análisis las estrategias de focalización se quedan a medio camino: “Mientras que la focalización puede ser beneficiosa en comparación a cero provisión estatal, debería ser solamente considerada como un elemento más en la búsqueda de eliminar las verdaderas causas de pobreza e inequidad (Fernandes, 2014, pág. 275).

De este modo la desigualdad municipal, la baja calidad y “la consideración del sistema público como la opción elegida por la población vulnerable” que no puede optar por otras opciones, son las características que definen la educación pública en (Fernandes, 2014, pág. 265).

Futuros estudios deberán ampliar estas hipótesis para aportar en la comprensión de lo que se interpreta podría estar relacionado con procesos de diferenciación social que toman por base la escuela (Almeida y otros, 2017, pág. 953).

Capítulo V: Conclusiones

El trabajo aquí presentado procuró construir evidencia para analizar los procesos de privatización de la educación como estrategias estatales de gobierno en un contexto particular: el nuevo giro a la izquierda latinoamericano. Como resultado se refuerza la hipótesis, originariamente planteada por Narodowski (2008, 1998) en el análisis del caso argentino, de que es el Estado el que genera el crecimiento del sector privado.

De este modo, se observó que la institucionalización y el componente fuertemente estructural de la privatización de la educación parecieran haber limitado la capacidad de intervención de estos gobiernos en la gestión del servicio. En consecuencia, lo que algunos estudios reconocen como un intento de “repolitización de las políticas educativas” por parte de los nuevos gobiernos de izquierda latinoamericanos (Senén González, 2008), fue tamizado por los propios sistemas educativos que, como cualquier arena política, se estructuran en función de balance de fuerzas, recursos y estrategias (Acuña & Chudnovsky, 2007).

Se ponderó así a lo largo de este trabajo la complejidad de los procesos de privatización de la educación y se reconoció su multicausalidad. Futuros estudios podrán analizar de manera más exhaustiva los condicionamientos institucionales, demográficos, históricos, discursivos (Verger y otros, 2017, pág. 9) y las “densas tramas de sentido, prácticas y políticas que los constituyen” (Porta & Cianci, 2016, pág. 36) .

Al mismo tiempo, los resultados aquí presentados cuestionaron la explicación hegemónica de la privatización vía neoliberalismo.

Aunque, sin duda, la privatización de la educación fue potenciada o apuntalada por las directrices y las políticas neoliberales, esta estructura política-ideológica no agota su explicación.

De hecho, en el ejercicio inverso de observar qué sucedió con el fenómeno durante el nuevo giro a la izquierda latinoamericano - en oposición al período neoliberal- no se encontraron evidencias suficientes para reconocer un intento de modificar estructuralmente su crecimiento.

Sobre este punto, y recuperando la idea central de este trabajo, sería injusto asimismo atribuir la inmovilidad de las gestiones educativas a la falta de voluntad política. De diferentes formas y en relación a variables distintas la privatización de la educación en cada uno de los casos de estudio se volvió parte del engranaje institucional que garantiza el funcionamiento del sistema educativo en su totalidad, fundamentalmente su oferta.

“Lo que se trata es de confirmar que ni el discurso político ni los posicionamientos ideológicos de los gobiernos y los efectores de políticas públicas poseen relevancia explicativa y poco tienen que ver con variables más profundas del comportamiento de la sociedad y el Estado en relación con la elección de escuelas por parte de las familias” (Narodowski & Snaider, 2015, pág. 37)

Con el nuevo giro a la izquierda tanto en Uruguay como en Brasil y Argentina se produjo un reposicionamiento del Estado como agente de protección social, en contraposición a la aparente reducción de sus funciones en la década de los 90 (García Pintos, 2016, pág. 7).

Este viraje se reconoce como resultado de un cambio ideológico que “aboga por una mayor sustentabilidad e inclusión social en consonancia con las demandas locales y los retos globales a nivel económico, cultural, social educativo y ambiental” (Aparicio, 2009, pág. 3).

No obstante la encrucijada se dio en el cruce -o la ausencia del mismo- entre el discurso y las decisiones político-económicas (Porta & Cianci, 2016, pág. 39). En la práctica, las políticas educativas implementadas no estuvieron a la altura de los posicionamientos discursivos que se conformaron en una aparente proclama simbólica.

Como resultado concreto, la matrícula de la educación privada sigue avanzando en todos los casos estudiados. La particularidad reside en que este crecimiento se observa en un nivel educativo – el primario- cuyos valores iniciales de cobertura casi universales no permiten explicar el aumento de la participación privada por la mera incorporación a la educación pública de sectores sociales largamente excluidos.

Así las cosas, lo que se sostiene es que la privatización encierra consensos, percepciones y beneficios. En líneas generales la privatización de la educación existe porque sirve. Y

sirve principalmente a la obligación del Estado de garantizar educación para todos: “Se trata de un esquema político y financiero que se ha consolidado con una potencia inusual. Y supone un giro importante en la estrategia de escolarización” (Narodowski & Martínez Boom, 2016, pág. 23). Su permanencia podría significar una oportunidad para repensar las reglas del juego.

De los casos en estudio, en Argentina es en donde se identifican mayores incentivos al desarrollo de la participación privada. Al igual que Brasil, los acuerdos públicos-privados son constitutivos de la organización de los respectivos sistemas educativos.

No obstante en el caso argentino con el correr del tiempo tanto la estructura normativa como las políticas de financiamiento directo convirtieron a la educación privada en una opción atractiva y accesible.

En Brasil, la gestión privada de la educación continúa siendo un privilegio de los sectores mejor posicionados. Sin embargo lo que prevalece en la Unión son estrategias de privatización de tipo endógenas cuyo financiamiento, junto con la prevalencia de las políticas de evaluación de resultados, de alguna manera terminan condicionando de manera negativa la oferta estrictamente estatal.

El fuerte peso de la tradición de educación pública hace de Uruguay nuevamente la excepción. Si bien no podría sostenerse que las gestiones del FA promovieron el aumento de la participación privada en el escenario educativo, de alguna manera lo toleraron (Narodowski & Snaider, 2015, pág. 35), tanto con el aumento de la incidencia de las ideas de autonomía y libertad de elección, como en el desarrollo de asociaciones público-privadas. Aunque el crecimiento del sector continúa siendo modesto.

Asimismo, las ideas aquí presentadas procuraron problematizar la operatividad de la centralidad en el debate educativo de la distinción entre lo público y lo privado (Verger; y otros, 2017, pág. 12).

En América Latina durante el período 2000-2015 el PBI creció un 30,4%; más de 50 millones de personas salieron de la pobreza; se establecieron en muchos países

programas de transferencias condicionadas para los sectores menos favorecidos y se alcanzó la estabilidad democrática (Rivas, 2015).

Sin embargo, la desigualdad social no mostró mejoras tan significativas. En esta línea, “para la educación, la fragmentación social, incluso en un período de mejora económica, se convirtió en una cuestión mucho más compleja que lo que la mejora en los indicadores sugiere” (Rivas, 2015, pág. 6)

El boom de las *commodities* configuró un contexto socioeconómico favorable que les otorgó a los gobiernos de la región cierto margen de acción, amplió su capacidad de agencia. Pero no alcanzó para modificar condicionamientos estructurales más profundos.

De este modo la expansión de los derechos educativos se tradujo en la ampliación del acceso a la educación, el aumento del financiamiento y el reconocimiento de derechos a poblaciones antes marginadas. Pero todos estos avances significaron “tendencias paralelas al sostenimiento estructural de sociedades desiguales y no bastaron para revertir las grandes necesidades de la escuela” (Rivas, 2015, pág. 7).

En pocas palabras, a nivel regional , los 2000 son considerados una década de expansión de los derechos educativos. . Incluso en el retorno a la austeridad a partir del 2010 se espera que las nuevas leyes de la década anterior y el peso social del discurso continúen impulsando esa dinámica expansiva. El problema sigue siendo que esa expansión “se contrarresta con una diferenciación social (fragmentación educativa) y una distribución desigual del conocimiento (circuitos diferenciados de calidad)”.

De hecho, la región atravesó el mismo problema en la década anterior con la promoción de la universalización de la educación básica con resultados similares:

“los deficientes resultados de aprendizaje, el crecimiento del desempleo a pesar del engrosamiento matrícula escolar y la segmentación de la calidad educativa de los centros escolares según su ubicación geográfica, produjeron un resultado paradójico: mientras mayor cobertura y universalización de la educación obligatoria, nuevas formas de desigualdad social y educativa.” (Plá, 2014).

Se entiende de este modo que el dilema *público vs. privado* carece de sentido si no se atiende el problema de fondo: la desigualdad educativa. Si los avances son progresivos y se ha avanzado en el acceso a la educación, es momento entonces de cuestionar con sensatez a qué tipo de educación están accediendo los jóvenes antes marginados.

“Las políticas empleadas para promover la expansión de la escolarización secundaria parecieran estar llegando a los límites de sus posibilidades y la retención de la matrícula del sector público como la inclusión de quienes nunca ingresaron al nivel es un desafío que supone la consonancia entre políticas sociales de carácter redistributivo y modificaciones sustantivas de los dispositivos pedagógicos institucionales” (Pereyra, 2008, pág. 146)

Defender la escuela pública es reconocer que hoy no promueve cohesión social ni tampoco participación ciudadana. Existe amplia evidencia de que la educación pública en América Latina no es ni de buena calidad ni buena en la provisión de herramientas (Birdsall, Lustig, & Meyer, 2014).

Al mismo tiempo, la estrategia de recurrir al sector de salida privado como garantía del funcionamiento total del sistema no es perecedera y tampoco inocua. Que la clase media opte por abandonar las opciones públicas dificulta la rendición de cuentas sobre la calidad de esos servicios como así también complejiza la tarea de los gobernantes de generar retornos fiscales suficientes para sostenerlos (Birdsall, Lustig, & Meyer, 2014).

En efecto, si sectores medios – actores centrales en el reclamo por la mejora de la educación por su capacidad política organizativa- quedan por fuera del sistema público estatal, disminuye la presión por “la calidad educativa, la innovación, el cuidado de infancias y adolescencias, etc. Se trasladan las responsabilidades a la escuela privada y no al gobierno” (Narodowski & Martínez Boom, 2016, pág. 22).

Entendiendo que “el objetivo de toda política educativa y social democrática es atacar la desigualdad” (Tedesco, 1998) se cuestiona la configuración de sistemas educativos en donde la diversidad y la libertad de elección se conciben como válidos solo para las acciones dirigidas a las capas medias y altas, mientras que para los sectores populares siguen pensándose estrategias masivas: “la complejidad también existe en situaciones de pobreza, donde lo único pobre es la disponibilidad de recursos materiales” (Tedesco, 1998).

En la excesiva focalización de las políticas públicas y en la descoordinación de las acciones implementadas, los sistemas educativos en estudio albergan “una simbiosis letal que confunde y amalgama la desigualdad con la diversidad, las minorías con la discriminación, el respeto de la alteridad con la aceptación pasiva y el porvenir con privilegio de pocos” (Aparicio, 2009, pág. 10).

Mientras que la estructura socioeconómica continúa determinando casi sin mediación alguna el tipo de participación educativa de los jóvenes: “La existencia de ofertas y capacitación de baja calidad a la que acceden corrientemente los sectores sociales depreciados y vulnerables conlleva a la reproducción de círculos viciosos de exclusión educativa” (Aparicio, 2009, pág. 15)

Le corresponderá, no obstante, a otros estudios continuar el análisis de la relación entre educación privada y segregación escolar. Las investigaciones que ya han avanzado en la exploración de la base de datos en ese sentido, concluyen que el fomento a la educación privada se traduce en una mayor segregación escolar y por lo tanto la existencia de sistemas más divididos e inequitativos (Murillo & Garrido, 2014, pág. 19).

Asimismo, al problema irresuelto de la segmentación se le superponen nuevos riesgos y desafíos. Es otra la educación actual y otros los intereses en pugna. El debate implica mucho más que dicotomías espurias:

“Asistimos a una variación sustantiva de la acción educativa redefinida y modulada por nuestra propia capacidad para aprender a aprender, es decir, una educación que preocupa tanto al individuo como al Estado y, por supuesto también a los mercados y a la sociedad en su conjunto” (Narodowski & Martínez Boom, 2016, pág. 19).

El Estado educador al que antes le correspondían las principales decisiones entorno a la institución escolar, ahora se ha abierto y complejizado: los partidos políticos, los sindicatos, las empresas y hasta la denominada “comunidad educativa” participan en la construcción de la legitimidad de la institución escolar, la que ya no sólo le concierne al centro del sistema, sino que exige que cada establecimiento se construya también como un espacio más o menos democrático entre padres, alumnos y docentes (Narodowski & Lenzi, 2017).

En consecuencia son necesariamente otras las estrategias para fortalecer a la educación pública de calidad como mecanismo para la promoción de sociedades más justas si se asume la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida como principio organizador de la educación (Narodowski & Martínez Boom, 2016, pág. 24).

Al respecto algunos interrogantes resuenan de fondo:

“¿Cómo es posible que arreglos institucionales surgidos en el siglo XIX sigan determinando las trayectorias de fortaleza o debilidad actual de los Estados, a pesar de los profundos cambios producidos en América Latina?, ¿son tan deterministas las causas históricas y tan excepcionales los períodos de innovación institucional?” (Urteaga Quispe, 2017, pág. 456)

Por último, cabe intentar responder a la pregunta que estructuró este trabajo: ¿puede pensarse a la privatización de la educación como una política de Estado?

Al respecto corresponde, en primer lugar, advertir que no existe una definición científica del concepto *política de estado* pese a sus innumerables referencias tanto en el lenguaje político cotidiano como en la literatura sobre el tema (Bernazza, 2011, pág. 5) (Cueto & Guardamagna, 2012, pág. 8).

No obstante, “muchos académicos y analistas definen una política de Estado a través de los que serían dos de sus atributos más característicos pero no los únicos, como son el consenso y el tiempo” (Cueto & Guardamagna, 2012, pág. 11). Se trataría entonces de políticas públicas que tienen continuidad más allá del cambio de gobierno, quedando al margen de las diferencias entre partidos. Continuidad que debe encontrar soporte en algún tipo de andamiaje institucional o estructura normativa (Cueto & Guardamagna, 2012, pág. 9).

De este modo, mientras que en una política de gobierno se espera una definición respecto al componente ideológico de la misma, en una política de Estado, que trasciende períodos de gobierno, cabría una visión más instrumental (Cueto & Guardamagna, 2012, pág. 20).

A su vez, sobre estos elementos una política pública no puede ser calificada a priori como política de Estado, “solo en el desarrollo del proceso sociopolítico que la

envuelva podrá finalmente alentar una posibilidad tal” (Cueto & Guardamagna, 2012, pág. 24)

Con estas características la privatización de la educación podría ser entendida como una política de Estado en los casos en estudio, principalmente en Argentina.

Sin embargo, en ambas discusiones conceptuales- aquella referida a la privatización y esta última aquí planteada sobre la definición de una política de Estado- aparece otro debate de fondo: qué Estado se necesita y cuánto se desea (Cueto & Guardamagna, 2012, pág. 23).

“Todo esto para decir que una política de Estado no es, como parecen creer algunos, un programa rígido que se anota en un papel y queda congelado para siempre, sino el resultado complejo –y parcialmente cambiante– de la combinación de fuerzas políticas, equilibrios sociales, historia y cultura” (Natanson, 2008).

Este trabajo debe ser leído como una invitación a seguir explorando e investigando la relación multifacética entre Estado y educación.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C., & Chudnovsky, M. (2007). La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento. Buenos Aires: CEPP.
- Alonso Blá, M. (2015). La planificación en el campo educativo, algunas de sus condiciones de producción. *Revista Ciencia, Cultura y Sociedad* , 16-26.
- Aragón, M. (2016). El nuevo/viejo rol de la educación. *Aprender a Leer* , 35-39.
- Alegre, P. (2007). Matrices sociopolíticas y patrones de reforma en el cono sur: entre la ruta populista y autoritaria. El caso uruguayo en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, n° 2, 89-108.
- ANEP. (2007). Documento para la discusión. Consejo de Educación Primaria, Almeida, Giovine, Alves, & Ziegler. (2017). Private education in Argentina and Brazil. *Educação e Pesquisa*.
- Anuarios estadísticos (2017), Ministerio de Educación y Cultural de la República Oriental del Uruguay.
- Aparicio, P. C. (2009). Educación y jóvenes en contextos de desigualdad socioeconómica. Tendencias y perspectivas en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 17 , 1-35.
- Arditi, B. (2009). The turn to the left in Latin America: A post-liberal politics? *American Research Review (LARR)*, 43 (3) , 59-81.
- Arnold, J., & Samuels, D. (2011). Evidence from Public Opinion . En S. Levitsky, & K. Roberts, *The resurgence of Latin American Left* (págs. 31-51). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ball, S. (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22 (41).
- Ball, S. (2009). Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the "competition state". *Journal of education policy*, v.24, n. 1 , 83-99.
- Ball, S. & Youdell, D. (2008). *Hidden privatization in public education*. Brussels: Education International.
- Barro, S. (1997). ¿Cómo pagan los países sus escuelas? Una comparación a nivel internacional de los sistemas de financiamiento de la educación. SEMINARIO

INTERNACIONAL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA.

- Bast, J. L., & Walberg, H. J. (2004). Can parents choose the best schools for their children? *Economics of Education Review*, v. 23, n. 4, p. 431–440. <http://doi.org/10.1016/j.econedurev.2003.08.003>
- Baudelot C. y Leclerq F. (2008), Introducción, *Los efectos de la educación*, Buenos Aires: Del Estante Editorial.
- Bentancur, N. (2012). Aportes para una topografía de las políticas educativas en Uruguay. *Instituciones, ideas y actores*. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 21, n° 1, 65-92.
- Bordoli, E. (2012). Las políticas de inclusión educativa y los gobiernos progresistas. El caso uruguayo: algunos elementos analíticos para comprender los procesos políticos y educativos actuales. En M. Montiel, & D. Oliva, *Educación, gobierno e instituciones en contextos diversos*. San Luis: LAE.
- Bordoli, E., Martinis, P., Moschetti, M., Conde, S., & Alfonzo, M. (2017). Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones. . *Investigaciones Internacionales de la Educación*.
- Bernal, M. (2015). Una lectura crítica del federalismo argentino a veinte años de la importante reforma constitucional de 1994. *Revista Extremeña de Ciencias Sociales*, n° 7.
- Bernazza, C. (2011). ¿Proyectos nacionales o políticas de Estado? Aportes al lenguaje de la política. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Bezem, P., Mezzadra, F., & Rivas, A. (2012). Informe final de Monitoreo de la Ley de Financiamiento. CIPPEC.
- Bidegain Ponte, G. (2013). Uruguay: ¿el año bisagra? . *Revista de Ciencia Política*, volumen 33, n° 1, 351-374.
- Birdsall, N., Lustig, N., & Meyer, C. (2014). The Strugglers: The New Poor in Latin America? *World Development* Vol. 60, 132-146.
- Bordoli, E. (2012). Las políticas de inclusión educativa y los gobiernos progresistas. El caso uruguayo: algunos elementos analíticos para comprender los procesos políticos y educativos actuales. En M. Montiel, & D. Oliva, *Educación, gobierno e instituciones en contextos diversos*. San Luis: LAE.
- Bottinelli, L. (2013) El debate sobre el crecimiento reciente de la educación privada. Ministerio de Educación de la Nación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) Serie La Educación en Debate / N° 11, ISSN: 2314-2863, Abril, Buenos Aires, Argentina.
- Cancino, H. (2008). La reemergencia del discurso nacional-popular en la nueva izquierda latinoamericana. Para una discusión de los movimientos nacional-populares. *Diálogos Latinoamericanos*, (13), 27-43.
- Carnoy, M. (2005). La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas:

- alcances y límites. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 3, núm 2, 1-14.
- Castañeda, J. (2006). Latin Americas's Left Turn Affairs. *Foreing Affairs* , 28-43.
- Castañeda, J. (1993). *Utopía Unarmed. The Latin American Left after de Cold War*. Nueva York: Alfred A. knopf.
- Castiglioni, R. (2010). Las políticas sociales de la nueva (vieja) izquierda uruguaya. *Gobernabilidad Democrática y la Nueva Izquierda*, nº 6, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program.
- Ceceña, A. (2009). El posneoliberalismo y sus bifurcaciones. *Espacio crítico*, vol. 10 .
- Censos Escolares (2018) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Ministerio de Educación, Brasil.
- Cunial, S. (2013). Desarrollo, democracia y ciudadanía: apuntes a la luz del Neoliberalismo. *Anuario 2013 Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini*
- Chávez, D., Rodríguez Garavito, C., & Barret, P. (2008). *La Nueva Izquierda en América Latina*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Chattopadhyay, T., & Nogueira, O. (2014). Public-private partnership in education: a promising model from Brazil. *Journal of International Development*, 875-886.
- Cueto, W., & Guardamagna, M. (2012). ¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto. *DAAPGE*, Nº 18, UNL, Santa Fe, Argentina, 7-26.
- Cunha, L. (2011). Contribucao para a analise das interferencias mercadológicas nos curriculos escolares. *Revista Brasileira de Educacao*, vol. 16.
- Cunial, S. (2013). Desarrollo, democracia y ciudadanía: apuntes a la luz del Neoliberalismo. *Anuario 2013 Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini*
- Constitución Nacional de la República Argentina, 1853.
- Constitución Nacional de la República Argentina, 1994.
- Constitución Nacional de la República Federativa de Brasil, 1988.
- Constitución Nacional de la República Oriental del Uruguay, 1917.
- Constitución Nacional de la República Oriental del Uruguay, 1967.

- D'aspromont, C. & Gabszwich, J. J. (1985) Quasi-monopolies. *Economica*, v. 52, n. 206, p. 141–151.
- Da Silva, (1996) "El proyecto educacional moderno ¿Identidad terminal?" *Propuesta Educativa*, N° 13.
- Di John, J. (2007) *Albert Hirschman's Exit-voice Framework and its Relevance to Problems of Public Education Performance in Latin America*. [S.l: s.n.]v. 35. Disponível em: <<http://www.informaworld.com/openurl?genre=article&doi=10.1080/13600810701514860&magic=crossref||D404A21C5BB053405B1A640AFFD44AE3>>.
- De Freitas, L. (2012). Os Reformadores Empresariais Da Educacao: da desmoralizacao do magisterio à destruicao do sistema público de educacao. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33 , 379-404.
- De Freitas, T., De Oliveira, T., Fontes, R., Bottura, G., & Barros, S. (2016). Grupos Empresariais Na Educacao Básica Pública Brasileira: limites à efetivacao do direito à educacao. *Educ., Soc.*, Campinas, v. 37, 113-131.
- Di Pierro, M. (2001). Descentralizacao, focalizacao, e parceria: uma análise das tendencias nas políticas públicas de educacao de jovens e adultos. *Educacao e Pesquisa*, v. 27.
- Diéz Gutiérrez, E. J. (2010). La globalización neoliberal y sus repercusiones en educación. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 13, (2) , 23-38.
- Domingo, R., & Patrón, R. (2010). Sistema Educativo Uruguayo. Aspectos relevantes de la Ley de Educación de 2008. . Nota Docente n° 23, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Dominguez, L., & Gatti, E. (2011). Uruguay: ¿transformación o retorno? *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n 115, 357-372.
- Dubet F. (2004), “¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?”, en: TentiFanfani E. (org.); *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. IIPPE/UNESCO, Buenos Aires, pp. 15-44.
- Dutra Búrigo, C.C. (2002) La privatización de la educación pública: una violencia social, *Revista electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 5 (2)
- Educación, M. d. (15 de junio de 2018). Argentina.gob.ar. Obtenido de

- <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/educativa>
- Etchemendy, S., & Garay, C. (2011). Argentina: Left Populism in Comparative Perspective, 2003-2009. En S. Levitsky, & K. Roberts, *The Resurgence of the Latin American Left* (págs. 283-303). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Feldfeber, M., & Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Educ., Soc., Campinas*, v. 32, n. 115, 339-356.
- Fernández, T., & Mancebo, E. (2015). Las políticas de inclusión educativa en Uruguay: ¿erosión de la matriz institucional clásica de la arena educativa? . *RELAPAE*, 74-89.
- Ferrandez, M. (2014). Efectos del presupuesto, la organización y la gestión sobre la calidad educativa: una comparación de Argentina y Brasil . Tesis para obtener la Licenciatura en Ciencia Política. Universidad Torcuato Di Tella.
- Filgueria, F., & Moraes, J. (2001). Contextos y estrategias de las Reformas Institucionales en la Seguridad Social, la Educación y la Salud en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* .
- García Delgado, D., & Nosetto, L. (2006). *El desarrollo en un contexto post neoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: ED CICCUS.
- García Pintos, M. (2016). Los "otros" pobres. Apuntes sobre nuevas colaboraciones de la "cultura de la pobreza". XV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales- UdelaR, Montevideo.
- Gawryszewski, Motta, C. d., & Putzke, K. (2017). Gestão privada de escolas públicas da Educação Básica: um novo mercado sob a tutela do Estado. *Praxis Educativa*.
- Grimson, A & Tenti Fanfani, E. (2014) *Mitomanías de la educación argentina. Crítica de las frases hechas, las medias verdades y las soluciones mágicas*. Buenos Aires: Siglo XXI
- Gottau, V., & Moschetti, M. (2015). El Sistema Educativo Argentino entre la privatización interna y la privatización abierta: trayectorias divergentes y desiguales. *Cadernos de Pesquisas Educacional, Curitiba*, v. 10, n.26.
- Guido Guevara, S. (2011). Alternativas al desarrollo y educación en América Latina. 102-112.
- Hass, C., & Goncalves, T. (2015). Em Tempos de Democratizacao do Direito à Educacao: como tem se delineado as políticas de acceso à eja aos estudantes com deficiencia no Rio Grande do Sul. *Rev. Bras. Ed. Esp., Marília*, v. 21, 443-458.
- Hirschman, A. O (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms*,

- organizations, and states*. Cambridge: Harvard University Press, v. 25.
- Hunter, W. (2011). Brasil: the PT in Power. En S. Levitsky, & K. Roberts, *The Resurgence of the Latin American Left* (págs. 306-324). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Ibagón Martín, N. (2015). La educación, un derecho que cuesta: dimensión fiscal y su relación con la política educativa en América Latina. *Revista Educación y Humanismo*, 29-37.
- IIPE- UNESCO. (2015). Las leyes generales de educación en América Latina. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.
- Jessop (2002) Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State Theoretical Perspective. *Antipode*, Vol. 34, No. 3, 06.2002, p. 452-472.
- Krawczyk, N. R., & Vieira, V. L. (2007). Homogeneidad y heterogeneidad: un estudio comparativo sobre la reforma educativa de la década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México. *Estudios Pedagógicos XXXIII*, N°2, 59-80.
- Laclau, E. (2009). Populismo: ¿qué nos dice el nombre? en *El Populismo como espejo de la democracia*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Lanzaro, J. (2011). Uruguay: A Social Democratic Government in Latin America. En S. Levitsky, & K. Roberts, *The Resurgence of the Latin American Left* (págs. 349-327). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Levitsky, S. y Roberts, K. (2011) *The resurgence of the Latin American Left*, Baltimore; The Johns Hopkins University Press
- Ley N° 1.420 (1884), Educación Primaria. Obligación escolar. Buenos Aires, Argentina.
- Ley N° 4.847 (1905), Establecimientos educacionales, Buenos Aires, Argentina.
- Ley N° 9.349 (1996), de Directrices y Bases de la Educación Nacional, Brasil.
- Ley N° 13.047 (1947), de Organización de la Enseñanza Privada, Buenos Aires, Argentina.
- Ley N° 15.739 (1985), Emergencia de la Educación, Montevideo, Uruguay.
- Ley N° 18.437 (2008), General de Educación, Montevideo, Uruguay.
- Ley N° 24.049 (1991), de Transferencias de los servicios educativos, Buenos Aires, Argentina.
- Ley N° 24.195 (1993), Federal de Educación, Buenos Aires, Argentina.
- Ley N° 24.521 (1995), Educación Superior, Buenos Aires, Argentina.
- Ley N° 26.206 (2006), de Educación Nacional, Buenos Aires, Argentina.
- Ley N° 27.045 (2015), de Modificación de la Ley de Educación Nacional. Educación Inicial. Buenos Aires, Argentina.
- Luengo Navas, J., Olmedo, A., Santa Cruz Grau, E., & Saura Casanova, G. (2012). Nuevas formas, nuevos actores y nuevas dinámicas de la privatización en educación. *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, vol. 16, núm. 3, 3-12.

- Mancebo, M. E. (30 de octubre de 2006). La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación. Montevideo, Uruguay: Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política.
- Mancebo, E; Carneiro, F.; Lizbona, A. (2014) La educación: ¿Un “outsider” de la protección social? Un análisis a partir de las políticas de inclusión educativa en Uruguay (2005-2013) *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, vol. 4, núm. 2, noviembre, pp. 295-323. Universidad de la República Montevideo, Uruguay
- Marrero, A., & Cafferatta, G. (2008). Educación, Estado y Política en Uruguay: del imaginario estatista al ascenso de los corporativismos (o la nostalgia de la hegemonía). *Revista Iberoamericana de Educación*, septiembre- diciembre, número 048, 187-207.
- Más Rocha, S., & Vior, S. (2009). Nueva legislación educacional: ¿nueva política? En S. Vior, M. Misuraca, & S. Más Rocha, *Formación de docentes. ¿Qué cambió después de los '90 en las políticas, los currículos y las instituciones?* (págs. 17-46). Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Meirelles, G. M. (2013). O financiamento da educacao de jovens e adultos em municipios minerios período 1996-2006. *Revista Brasileira de Educacao*, v. 18.
- Mendes, G., Caramelo, J., Terraseca, M., De Sordi, M., & Kruppa, S. (2015). Autoavaliacao como estrategia de resistencia à avaliacao externa ranqueadora. *Educ. Pesqui. Sao Pablo*, v. 41, 1283-1298.
- Morduchowicz, A. (2009). Descentralización educativa y capacidades institucionales de las provincias. *Aportes para el debate*, 26 (Cuestión Federal), 39-55.
- Morduchowicz, A. (2012). Descentralización educativa y capacidades institucionales de las provincias. *Aportes para el debate*.
- Murillo, F. J., & Garrido, C. M. (2014). Segregación social en las escuelas públicas y privadas en América Latina. Proyecto I+D EDU2014-56118-P .
- Murillo, M. V., Oliveros, V., & Vaishnay, M. (2011). Economic Constraints and Presidential Agency. En S. Levitsky, & K. Roberts, *The Resurgence of Latin American Left* (págs. 52-70). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Narodowski, M., (1994) *Infancia y poder. La conformación de la pedagogía moderna*, Buenos Aires: Aique
- Narodowski, M. ¿Hacen falta “políticas educativas de Estado” en la Argentina? *Punto de Vista*, n. 62, 1998.
- Narodowski, M., (1999) *Después de clase. Desencantos y desafíos de la escuela actual*, Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- Narodowski, M. (2008). School choice and quasi-state monopoly in education systems in Latin America: The case of Argentina. En M. Forsey, S. Davies, & G. Walford, *The globalisation of school choice?* (págs. 131-144). Oxford:

Symposium Books.

- Narodowski, M., (2013) “Políticas públicas e infancia. Deseos y límites a la igualdad en la educación”, *Revista Brasileira de Educação* v. 18 n. 54
- Narodowski, M y Brailovsky, D (2006) El fin de la “razón de Estado” en la historia de la escolarización” en Narodowski, M y Brailovsky, D *Dolor de Escuela*, Buenos Aires; Prometeo.
- Narodowski, M y Lenzi, A. (2017) “La emergencia del Estado en el discurso pedagógico moderno”, Martínez Boom, Alberto *¿Epistemología de la Pedagogía?* Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional- Aula de Humanidades.
- Narodowski, M., & Martínez Boom, A. (2016). ¿Por qué se expande la educación privada?: Aportes para el debate global. *Revista Colombiana de Educación*, nº 70.
- Narodowski M., Moschetti, M. y Gottau, V. (2017). El crecimiento de la educación privada en Argentina: ocho explicaciones paradigmáticas. *Cad. Pesqui.* [online].vol.47, n.164, pp.414-441. ISSN 0100-1574. <http://dx.doi.org/10.1590/198053143853>.
- Narodowski, M., & Snaider, C. (2015). ¿Neoliberalismo? El crecimiento de la matrícula de la Educación Privada en Argentina y Uruguay. *Revista Sudamericana de Educación, Universidad y Sociedad*, Vol. 14.
- Natanson, J. (29 de junio de 2008). ¿Qué es en realidad una política de Estado? Página 12.
- Navas, & Casanova. (2014). Reformas educativas globales: privatización, biopolítica, tecnologías de control y performatividad . *Revista Témpera* , 31-48
- Oliveria, D. A. (2015). Nova Gestao Pública e Governos Democrático-Populares: contradicoes entre a busca da eficiencia e a ampliacao do direito à educacao. *Educ., Soc., Campinas*, v. 36, nº 132, 625-646.
- Palamidessi, M. (2006). *La escuela en la sociedad de redes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Panizza, Francisco E. (2005) The Social Democratization of the Latin American Left. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 79 (October): 95-103
- Pereyra, A. (2008). La fragmentación de la oferta educativa en América Latina: la educación pública vs. la educación privada. *Perfiles educativos*, 132-146.
- Peroni, V. (2012). Redefiniciones en el papel del Estado: la privatización de lo público y las implicancias para la democratización de la educación. *Revista de currículum y formación del profesorado*, vol. 16.
- Petkoff, T. (2005). Las dos izquierdas. *Nueva Sociedad*, 197, 114-128.

- Plá, S. (2014). Debates contemporáneos sobre la inequidad y la exclusión educativa en América Latina. *Sinéctica*.
- Porta, E., & Cianci, M. (2016). Mediatización de los procesos de privatización de -y en la educación en América Latina y el Caribe: discursos mediáticos. *Educ., Soc., Campinas*, v. 37, 35-54.
- Pribble, J., & Huber, E. (2011). Social Policy and Redistribution: Chile and Uruguay. En S. Levitsky, & K. Roberts, *The Resurgence of Latin American Left* (págs. 117-135). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Prieto, S. (2016). Religión y transferencia del gasto educativo en las provincias argentinas. Tesis para obtener el título de Magister en Ciencia Política. Universidad Torcuato Di Tella.
- Quiroga, P., De Sousa, M., & Parte Pérez, M. A. (2017). Aportes de Baudelot y Establet en la comprensión de la educación latinoamericana del siglo XX. *Revista Educare*, Vol. 21 ISSN: 2244-7296, 76-102.
- Relevamientos Anuales (2017) Dirección Nacional de Evaluación y Calidad Educativa. Ministerio de Educación, Buenos Aires, Argentina.
- Rezende Pinto, J. M. (2016). Uma análise da destinacao dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. *Educ., Soc., Campinas*, v. 37, 133-152.
- Rivas, A. (2009). El federalismo educativo argentino. En A. Rivas, *Lo uno y lo múltiple*. Buenos Aires.
- Rivas, A. (2015). América Latina después de PISA: lecciones aprendidas en la educación en siete países 2000-2015. Resumen ejecutivo. Fundación CIPPEC.
- Rivas A., Mezzadra F. y Veleda C. (2013), *Caminos para la educación. Bases, esencias e ideas de política educativa*, Buenos Aires, Granica. Capítulos 1 y 3.
- Ruiz, G. (2009). La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales. *Revista de Educación*, 348. , 283-307.
- Sader, E. (2008). Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina. *CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CTA EDICIONES- Instituto de Formación CTA* .
- Saforcada, F. (2009). Alambrando el bien común: conocimiento, educación y derechos sociales en los procesos de privatización y mercantilización de las últimas décadas. *Pablo Gentili, Gaudêncio Frigotto, Roberto Leher y Florencia Stubrin (comps.), Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina, Rosario, CLACSO/Homosapiens Ediciones*.
- Santiso, J. (2000). La mirada de Hirschman sobre el desarrollo o el arte de los traspasos y las autosubversiones. *Revista de la Cepal* n° 70- Abril.

- Senen Gonzalez S. (2008), "Políticas, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micro política", En: Perazza R. (comp.): *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*, Buenos Aires, Aique.
- SITEAL. (22 de mayo de 2018). Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina. Obtenido de <http://www.publicaciones.siteal.iipe.unesco.org/perfiles-de-pais/>
- Souza, P. (2001). Avances de la educación en Brasil. Revista de la CEPAL, n° 73.
- Suasnábar, C. (2017). Los ciclos de reforma educativa en América Latina: 1960, 1990 y 2000. Revista Española de Educación Comparada, núm. 30 ISSN 2174-5382, 112-135.
- Tedesco, J.C. (1998) Educación, Estado y Ciudadanía, Panel "Educación, Estado y Mercado" Foro escuela siglo XXI, (Bogotá, abril 3 de 1998)
- Tedesco, J., & Tenti Fanfani, E. (2001). La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Tello. (2015). Globalización Neoliberal y Políticas Educativas en Latinoamérica. *Journal of Supranational Policies of Education*, n. 4 , 38-53.
- Tomasevski, K. (2004). *Los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la educación*. Informe sobre el derecho a la educación, E/CN.4/2004/45, Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas.
- Urteaga Quispe, M. (2017). La desigual capacidad del Estado en América Latina. Análisis de sus fundamentos históricos. Política y sociedad, 435-457.
- UNESCO. (2004). *Aumentar los ingresos procedentes de los impuestos para colmar el déficit financiero en la educación. Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo*. Paris: UNESCO.
- Verger, Moschetti, & Fontdevila. (2017). Manual para el estudio de la Privatización educativa en América Latina. Internacional de la Educación, Universidad de Barcelona.
- Verger & Normad, (2015) Nueva Gestión Pública y Educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. Educ. Soc., Campinas, v. 36, n°. 132, p. 599-622, jul.-set., 2015
- Villasmil, Santos, R. d., & Pinto, N. (2017). Políticas públicas educativas en Latinoamérica: el contexto brasileño y venezolano. Revista Educacao em Questao, 12-41.
- Viñao, A. (2012). El asalto a la educación: privatizaciones y conservadurismo *Cuadernos de Pedagogía N° 421*, p. 81-85.

- Vior, S., & Rodríguez, L. (2012). La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización. *Pro-posicoes*, Campinas, v. 23, n. 2 , 91-104.
- Weyland, K. (2009). The rise of Latin American's Two Lefts: insights from Rentier State Theory. *Comparative Politics* 41, N°2 (January): 45-64.
- Weyland, K. (2011). The Left: Destroyer or Savior of the Market Model? En S. Levitsky, & K. Roberts, *The Resurgence of Latin American Left* (págs. 71-91). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.