

A degradação do ensino

DE LUCA, Romina. **Brutos y baratos: Descentralización y privatización en la educación argentina (1955-2001)**. Ediciones ryr: Buenos Aires, 2008. 250p.

Natalia Alvarez Prieto¹

Técnicos, funcionarios y educadores coinciden en destacar el deterioro de la educación argentina. En ese sentido, el libro *Brutos y baratos* propone revisar los presupuestos explicativos que se han esgrimido para dar cuenta de tal situación. Al respecto, existe una idea muy arraigada que supone que los “males de la educación” devienen de la existencia de un proceso de privatización educativa impulsado por corrientes neoliberales a través de la ejecución de políticas de descentralización. El resultado conjunto de una y otra política habría sido el retiro del Estado en materia educativa. Sin embargo, la historiografía ha dado por supuesto tales fenómenos sin comprobar empíricamente que efectivamente hayan operado. En términos generales, el análisis se ha concentrado en las reformas legales y en las intenciones proclamadas por los distintos gobiernos, soslayando la distancia que media entre los dichos y los hechos. Por ello, Romina De Luca² realiza una reconstrucción del proceso real acaecido en la estructura educativa argentina entre 1955-2001.

El trabajo que aquí se reseña fue desarrollado en el marco del Grupo de Investigación de la educación argentina del Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales. Para la elaboración del estudio se empleó la información estadística suministrada y sistematizada por diversas oficinas, como el Departamento de Estadísticas del Ministerio de Cultura y Educación, el DINIECE, el INDEC y la Dirección General Red Federal de Información Educativa. En forma secundaria, se utilizó legislación nacional para dar cuenta de las distintas reformas en el plano legal. A partir de las distintas fuentes, la autora elaboró una base empírica propia observando las tres grandes variables macro-estructurales del sistema educativo: alumnos, docentes y establecimientos. Se estudió su evolución a nivel nacional, tanto en el conjunto del sistema educativo como en cada uno de los niveles que lo conforman: pre-primario, primario, medio y superior no universitario³. De este modo, tanto

¹ Lic. – Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales (CEICS - Argentina).

² Romina De Luca es licenciada en Historia y docente de la Universidad de Buenos Aires. El libro que reseñamos constituye su tesis de licenciatura.

³ En el estudio se excluye el nivel universitario en tanto se considera que sus particularidades requerirían un estudio específico.

por las fuentes utilizadas como por las variables en observación, este estudio efectúa una reconstrucción de la estructura educativa en su conjunto.

El libro, publicado por la editorial *ediciones ryr* en 2008, se compone de cinco capítulos. En el capítulo I se analiza la evolución de la autoridad privada en el sistema educativo. En ese sentido, se reconstruye la trayectoria seguida por dicha autoridad en cada uno de los niveles educativos. La autora señala que para medir la incidencia del crecimiento verificado por la autoridad privada resulta necesario reconstruir la evolución del conjunto del sistema educativo. Por ello, en el capítulo II, se ponderan los resultados obtenidos para la esfera privada a partir de su comparación con el recorrido seguido por la autoridad pública. El capítulo III se concentra en el proceso de descentralización educativa acaecido en la esfera pública. Nuevamente, se lo reconstruye a la luz de los datos correspondientes al conjunto del sistema. Por último, en los capítulos IV y V se analizan ambos procesos, es decir, privatización y descentralización, tomando en consideración cuatro casos puntuales: Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. El análisis de estos cuatro casos resulta relevante en tanto permite develar si las tendencias observadas a nivel nacional se verifican también en aquellos casos en que la presencia de la autoridad privada es mayor.

En relación al debate historiográfico, la autora plantea que los distintos trabajos pueden agruparse en dos grandes corrientes: la “historiografía socialdemócrata” y otra de corte liberal. Si bien ambas coinciden en que el sistema educativo avanzaría hacia su privatización, producto del impulso estatal, difieren en su explicación. Mientras la primera señala a la descentralización como causa, la segunda apunta hacia factores individuales y subjetivos propios de la demanda y, en forma secundaria, al proceso de autonomización de esa gestión promovido por el mismo Estado.

Por su parte, la historiografía socialdemócrata supone que, en el proceso privatizador, habrían existido dos tendencias contrapuestas: una, corporizada por gobiernos autoritarios y liberales (Onganía, Videla y Menem), que lo habría impulsado, y otra, encarnada por gobiernos democráticos y populares (Illía, Cámpora y Alfonsín), que se habría opuesto a él. En este sentido, identifican como hito de la privatización los años setenta y noventa, momentos en que el Estado habría adoptado un rol subsidiario, utilizando la descentralización como mecanismo que impulsaría la privatización. El principal problema que presenta este grupo de trabajos radica en que no ha realizado ningún estudio de carácter empírico para confirmar sus planteos. Más bien, han reconstruido el marco legal suponiendo que éste tuvo un correlato inmediato en el conjunto educativo.

En relación a la corriente liberal, si bien los autores señalan que la educación no se encuentra privatizada, admiten que el sector poseería valores elevados de participación en un sistema mayoritariamente público. Asimismo, plantean que la matrícula buscaría salir del

circuito estatal en tanto la educación privada estaría organizada de acuerdo a otros criterios: mayor flexibilidad, propuestas curriculares y extracurriculares atractivas y docentes más motivados en su labor. En este sentido, el problema sería cómo generalizar esos principios al resto de la educación. Al respecto, la autora señala que, si bien desde esta corriente se han realizado ciertas mediciones de la incidencia del sector privado en el conjunto del sistema educativo, no se ha efectuado un análisis detallado y, por tanto, la falta de sistematicidad impediría establecer conclusiones acabadas.

En el capítulo I, De Luca procede a la reconstrucción de la evolución de los establecimientos, docentes y alumnos del sector privado en el período estudiado para la totalidad del sistema educativo. Para dilucidar si, tal como se aduce, existieron gestiones políticas determinadas que le proporcionaron mayor impulso al crecimiento de la gestión privada, construye un promedio de crecimiento interanual para cada una de ellas. Al compararlos, concluye que la autoridad privada se expandió tanto bajo gestiones que supuestamente la favorecieron, a través de la descentralización, como sería el caso del gobierno de Onganía, como en aquellas que teóricamente la desalentaron, como Illía y Alfonsín. En el mismo sentido, tampoco se verifican importantes crecimientos en los períodos en que se habría dado un impulso al sector, como bajo la década menemista o la dictadura militar instaurada en 1976.

En el capítulo II, al comparar ese crecimiento con el de la autoridad pública, se observa que el incremento de la gestión privada no implicó una pérdida en la presencia estatal. Por el contrario, el control de la gestión privada no registró grandes variaciones y se mantuvo en menos de un 25% del total del sistema. En el caso del nivel primario, tampoco encuentra una gestión política que aparezca como decisiva para el crecimiento de la autoridad privada. De modo similar, al establecer la relación existente entre la evolución de ése sector y la autoridad pública en lo que refiere a la participación de una y otra verifica que, en materia edilicia, si bien la gestión privada duplicó su presencia, sus niveles de control del sistema resultan mínimos: 14% de los establecimientos. Esa expansión habría dado respuesta al crecimiento constante que se venía registrando en la matrícula que, si bien se duplicó, tampoco superó el 20% sobre el total de estudiantes primarios de todo el país. Asimismo, confirma una situación similar en materia docente. En relación al nivel pre-primario constata que, más bien, el nivel ha avanzado en profundizar la presencia estatal. Con respecto al nivel medio, la presencia de ambos sectores en 1958 resultaba análoga a la existente hacia el 2001. Sólo en lo que refiere al nivel superior no universitario se observa que el sector privado ha evolucionado de tal forma que habría adquirido un control muy importante en relación a alumnos, establecimientos y docentes. Sin embargo, la autora sostiene que este movimiento es más una apariencia que una realidad. Al inicio de la serie,

el nivel tenía una extensión mínima y la gestión privada casi no tenía presencia en él. Cuando el nivel terminó de consolidarse, hacia fines de los años setenta, la evolución del sector no se diferenció de lo ocurrido en los restantes niveles. De este modo, a partir del análisis estadístico, se concluye que no puede hablarse de una tendencia general hacia la privatización del sistema educativo argentino. Tampoco puede afirmarse que el Estado haya asumido una postura o rol “subsidiario”.

Llegado a ese punto, De Luca propone reconstruir la respuesta a la pregunta que aún se mantiene en pie: ¿qué ha ocurrido, entonces, a partir de la descentralización educativa? En relación a ese proceso, observa, en el capítulo III, que los traspasos de establecimientos, alumnos y docentes desde la Nación hacia la autoridad provincial no han sido privativos de aquellos momentos en que se implementaron políticas concretas de descentralización. Con respecto a los niveles primario y pre-primario, las transferencias no se revirtieron una vez que el proceso fue desarticulado en el plano legal. Asimismo, en el caso del nivel pre-primario el proceso de descentralización se llevó a cabo incluso en aquellos momentos en que el nivel aún no había sido afectado por dichas políticas, configurándose así una descentralización de hecho. En el mismo sentido, la tendencia hacia la descentralización del nivel medio y del nivel superior no universitario se apoyó en un mayor dinamismo de la autoridad provincial frente a la nacional. De ese modo, la estrategia operada en materia educativa pareciera haber sido el proceder a un cambio de jerarquía en el interior del Estado mismo.

Por último, para evaluar si la situación del sistema educativo en su conjunto encubriría una realidad heterogénea, la autora analiza la evolución de las autoridades educativas -pública y privada- en aquellas jurisdicciones en que el sector privado adopta una mayor presencia. A tales efectos se consagra en los capítulos IV y V, deteniéndose en el análisis del progreso de los distintos niveles educativos en cuatro casos puntuales: Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Sin embargo, se verifican tendencias análogas a las que operaron en el conjunto del país. Sólo en relación a la Capital Federal se observan valores más elevados para la autoridad privada, pero esa realidad ya se encontraba presente hacia 1963. De modo tal que, a despecho de quienes establecen una relación causal entre privatización y descentralización, la presencia elevada del sector privado fue anterior a los procesos de descentralización.

A partir del análisis precedente, se desprenden conclusiones de gran importancia para comprender la evolución del sistema educativo argentino. En primer lugar, resulta incorrecto el supuesto que sostiene la existencia de un proceso de privatización educativa en marcha. En ese sentido, la estrategia de la burguesía “educadora” privada ha sido, más bien, completar niveles, realizando así un uso más eficiente de su capacidad instalada que,

en un principio, era sólo empleada para el nivel primario. Por otra parte, de acuerdo a la evolución observada, todos los gobiernos desde 1958 podrían ser vistos como propulsores del sector privado si se relaciona ello con el mero hecho de registrar crecimiento. No se verifica entonces una correlación entre orientación política determinada y privatización. Con respecto a la descentralización, la autora observa cómo trasciende aquellas instancias concretas de ejecución de políticas específicas orientadas hacia su implementación. En ese sentido, nos encontraríamos frente a una descentralización *de hecho*, en la medida en que no se verifica ninguna contratendencia en el proceso. Puede afirmarse que, en la práctica, la descentralización ha atravesado a todas las gestiones, convirtiéndose en una estrategia de clase. Por otra parte, en tanto ambos procesos -privatización y descentralización- no han evolucionado en el mismo sentido, resulta correcto afirmar que, a diferencia de lo sostenido por la historiografía socialdemócrata, la descentralización no ha implicado más que un traspaso de establecimientos, alumnos y docentes desde el nivel nacional al provincial/municipal. Por todo ello, la autora señala que el debate que gira en torno a los ejes privatización/descentralización resulta falso, en tanto el primero no se verifica empíricamente y el segundo, en sí mismo, no resulta ni bueno ni malo.

De este modo, De Luca apunta que lo que no es puesto en cuestión es el proceso más profundo que afecta al sistema educativo desde mediados del siglo XX: el fenómeno de la degradación. El libro avanza en indicar algunas manifestaciones estructurales, pero entiende que la degradación constituye un fenómeno cualitativo que forma parte de un proceso mayor que incumbe no sólo a la educación -pública y privada- sino a la sociedad en su conjunto. Con respecto a ello, la autora sostiene como hipótesis que la descualificación de la fuerza de trabajo torna cada vez más superfluos los conocimientos impartidos por la institución escolar. Por ello, desde la óptica capitalista, el costo de mantener una educación de masas tiene cada vez mayor peso en los presupuestos educativos y menos sentido. Es decir, si la educación fuera un buen negocio, el capital necesario sería puesto a su servicio y la burguesía haría todo por ofrecer el mejor producto. Por otra parte, el capitalismo enfrenta desde la década del '70 una crisis que ha llevado a aumentar la tasa de explotación de los trabajadores, en el caso que nos ocupa, de los docentes, lo que redundará inevitablemente en el deterioro de la calidad educativa. En suma, en palabras de la autora: "No es la educación la que crea a la sociedad sino el tipo de sociedad el que crea una educación funcional a ella" (DE LUCA, 2008: 242). Invertir los términos hace que la escuela se adapte al proceso de degradación que la atraviesa mediante un discurso perverso que supone que se encuentra dentro de sus posibilidades modificar tal situación. Por tanto, la autora plantea la necesidad de establecer una nueva agenda de investigación desde una perspectiva marxista que, centralmente, examine cómo se expresa en el plano cualitativo la degradación educativa. En

ese sentido, señala que el estudio de las reformas curriculares y sus resultados en la cotidianeidad escolar a partir del análisis de los programas de estudio, cambios en el régimen de evaluación y disciplina, manuales y cuadernos escolares, el fenómeno de la violencia en las escuelas y la degradación de las condiciones laborales docentes constituyen algunos de los problemas centrales a investigar.

Recebido em *maio* de 2009

Aprovado em *junho* de 2009