

# education policy analysis archives

A peer-reviewed, independent,  
open access, multilingual journal



epaa | aape

Arizona State University

Volume 28 Number 92

15 de junio de 2020

ISSN 1068-2341

## Una Economía Política y Cultural de las Subvenciones Estatales a la Educación Privada en Argentina

*Mauro C. Moschetti*

Universitat de Girona

Spain



*Mauro Lauría Masaro*

Universidad Torcuato Di Tella

Argentina

**Citation:** Moschetti, M. C. & Lauría Masaro, M. (2020). Una economía política y cultural de las subvenciones estatales a la educación privada en Argentina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(92). <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4559>

**Resumen:** En comparación con otras modalidades de alianza público-privada (*public-private partnerships* o PPP) en educación de surgimiento más reciente como los programas de *vouchers* o escuelas *charter* inspirados en los postulados de la teoría de la elección pública, las políticas de subvención estatal a la oferta suelen responder a teorías del cambio menos explícitas. La mayoría de estas políticas son abordadas por la literatura como arreglos singulares y altamente idiosincrásicos, en lugar de ejemplos de una variedad particular de PPP. A partir de una revisión de la literatura y del análisis de los debates legislativos del período 1947-2006, este artículo procura examinar el proceso de adopción del marco político-regulatorio definido por la política de subvenciones a escuelas privadas en Argentina desde una perspectiva evolutiva de economía política y cultural. Se distinguen tres períodos a efectos analíticos entre los cuales prima una lógica evolutiva de continuidad no lineal sujeta a los vaivenes contextuales e impulsados por distintos actores en el campo de las ideas y la práctica política.

Journal website: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa\_aape

Manuscript received: 26/2/2019

Revisions received: 22/12/2019

Accepted: 17/2/2020

**Palabras-clave:** política educativa; adopción de políticas; privatización; alianzas público-privadas

### **A cultural political economy of supply-side subsidies for private schools in Argentina**

**Abstract:** In comparison with other forms of public-private partnerships (PPP) in education of more recent emergence such as voucher programs or charter schools inspired by the postulates of the theory of public choice, supply-side subsidies for private schools usually respond to less explicit theories of change. Indeed, most of these policies are addressed by specialized literature as unique and highly idiosyncratic arrangements, rather than examples of a particular variety of PPP. The frequent absence of a theory of change that explicitly presents the assumptions, objectives and mechanisms of this type of policy, makes it necessary to reconstruct it from a perspective of policy sociology based on the analysis of the behavior of agents and economic, political, institutional and cultural drivers that lie behind their adoption in each particular context. Based on a review of the literature and the analysis of the legislative debates of the 1947-2006 period, this article seeks to examine the process of adoption of the regulatory framework defined by the policy of supply-side subsidies for private schools in Argentina from an evolutionary perspective of political and cultural economy. The article distinguishes three periods for analytical purposes among which an evolutionary logic of nonlinear continuity prevails, subject to the contextual vagaries and driven by different actors in the field of ideas and political practice.

**Keywords:** education policy; policy adoption; privatization; public-private partnerships

### **Uma economia política e cultural de subsídios estatais para a educação privada na Argentina**

**Resumo:** Em comparação com outras modalidades de parcerias público-privadas (public-private partnerships ou PPP) na educação de emergências mais recentes, tais como programas de *vouchers* ou escolas *charter* inspirados nos postulados da teoria da escolha pública, as políticas de subsídios de suprimento do estado geralmente respondem a teorias de mudança menos explícitas. De fato, a maioria dessas políticas é abordada pela literatura especializada como arranjos únicos e altamente idiossincráticos, ao invés de exemplos de uma variedade particular de PPP. A frequente ausência de uma teoria da mudança exaustivamente explícita pressupostos, objetivos e mecanismos deste tipo de política exige reconstruir a partir da perspectiva da sociologia da política a partir da análise do comportamento dos agentes econômicos e as condições econômicas, políticas, questões institucionais e culturais que estão por trás de sua adoção em cada contexto particular. A partir de uma revisão da literatura e análise dos debates legislativos do período 1947-2006, este artigo pretende analisar o processo de adoção do quadro político e regulamentar definido pela política de subsídios para escolas particulares na Argentina a partir de uma perspectiva evolutiva da economia política e cultural. Artigo distingue três períodos para fins analíticos, incluindo uma lógica evolutiva da não-linear continuidade contextual sujeitos a flutuações e conduzido por diferentes atores no campo das ideias e prática política.

**Palavras-chave:** política educacional; adoção de políticas; privatização; parcerias público-privadas

## Introducción

El marco regulatorio en el que operan las escuelas privadas subvencionadas en Argentina siguió una trayectoria de adopción no lineal condicionada por los vaivenes en la correlación de fuerzas de los distintos agentes públicos y privados intervinientes en su largo proceso de instauración e institucionalización. En gran medida, buena parte de los sistemas de subvenciones públicas a la oferta educativa privada que existen en distintos contextos internacionales comparten estas características (Verger et al., 2016). En este marco, la posibilidad de comprender sus supuestos, objetivos y mecanismos se encuentra supeditada al análisis detallado de su evolución histórica.

A partir de una revisión de la literatura y del análisis de los debates legislativos del período 1947-2006, este artículo se plantea como objetivo examinar el proceso de adopción del marco político-regulatorio definido por la política de subvenciones a escuelas privadas desde una perspectiva evolutiva de economía política y cultural (Jessop, 2004; Jessop & Oosterlynck, 2008). En tal sentido, se indagará sobre estos aspectos desde una perspectiva de sociología de la política a partir del análisis del comportamiento de los agentes y los condicionantes económicos, políticos, institucionales y culturales que se encuentran detrás de su adopción.

Otros análisis han efectuado aportes significativos en el estudio de los cambios registrados en la dimensión normativa del proceso (véase, por ejemplo, Gamallo, 2015; Vior y Rodríguez, 2012)<sup>1</sup>. Complementariamente, aquí se considera que el concepto de adopción de políticas resulta clave para comprender la lógica detrás de las reglas del juego que ésta determina para los actores. En este sentido, el artículo se estructura en tres secciones. En primer lugar, reflexionamos sobre la especificidad de las políticas de subvención a la oferta, el carácter multifacético de sus objetivos y de su teoría del cambio y sobre la pertinencia de reconstruir sus lógicas y objetivos a partir del estudio de la economía política y cultural de su adopción y actualización. En segundo lugar, se presenta el análisis del proceso de adopción de la política de subvenciones a la oferta educativa en Argentina estructurado inductivamente a efectos analíticos en tres períodos históricos y procurando identificar los factores internos y externos de naturaleza económica, política e ideacional intervinientes en cada momento de su extensa vigencia (Jessop, 2004, 2010; Jessop & Oosterlynck, 2008; Robertson & Dale, 2015; Verger et al., 2016). Finalmente, el artículo sintetiza los hallazgos intentando reconstruir la sedimentación de los distintos supuestos, objetivos y mecanismos de la política, destacando sus contradicciones y límites.

## Marco Analítico y Metodológico

### La Especificidad de las Políticas de Subvención a la Oferta

Las PPP pueden ser definidas en términos generales como arreglos entre el sector público y el sector privado para la provisión de bienes, servicios y/o infraestructura. En muchos contextos diferentes, las PPP son crecientemente percibidas como un enfoque innovador de política educativa para proporcionar educación para todos y, especialmente, para proporcionar nuevas oportunidades educativas para la población más vulnerable (Patrinos et al., 2009). Muchos gobiernos, organizaciones internacionales y otros *stakeholders* consideran que los esquemas de PPP poseen el potencial para conjugar los aspectos más positivos de los sectores público y privado: en particular, la orientación hacia la equidad y la cohesión social del ámbito estatal, la innovación, dinamismo y

---

<sup>1</sup> Esta materia ha sido abordada desde otros enfoques que exceden el marco del presente estudio. En este sentido, véanse los aportes de Bravo (1972, 1984, 1988), Riquelme (2004), Tedesco (1992, 2004, 2007) y Tedesco y López (2004).

eficiencia del sector privado, y el compromiso social del sector privado sin fin de lucro (Osborne & Gaebler, 1992).

Los esquemas de PPP pueden, no obstante, abarcar una amplia gama de opciones de política, perseguir distintos objetivos, y responder a lógicas muy diferentes (Verger, Moschetti & Fontdevila, 2020). Algunas categorizaciones frecuentes (i.e., subvenciones a la oferta, escuelas *charter*, sistemas de *vouchers*), aún con limitaciones, contribuyen a dar cuenta de esta diversidad (véase, por ejemplo, Patrinos et al., 2009). Con todo, es necesario destacar que los distintos esquemas de PPP admiten a su vez una gran variabilidad interna en función de las características que asumen sus diseños específicos. Así, por ejemplo, los sistemas de *vouchers* pueden diferir significativamente según sean focalizados o universales, proporcionen financiamiento parcial o completo (es decir, con o sin pagos adicionales a cargo de las familias), de acuerdo con la escala territorial de la intervención, o según el tipo de proveedor privado admitido (Levin, 2002; Moe, 2008).

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

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

Adicionalmente, en comparación con otras modalidades de PPP en educación de surgimiento más reciente inspirados en los postulados de la teoría de la elección pública, las políticas de subvención estatal a la oferta suelen responder a teorías del cambio menos explícitas y más complejas—véase, por el contrario, los mecanismos desencadenantes típicamente asociados a los programas de financiamiento a la demanda en Lubienski (2006). De hecho, los distintos programas de subvenciones a la oferta existentes difieren notablemente en sus objetivos, que pueden incluir aumentar el acceso, aumentar la calidad, ofrecer cierta diversificación horizontal o simplemente garantizar una distribución equitativa de los recursos entre los diferentes proveedores (Patrinos et al., 2009). Aun así, en muchos casos, el objetivo final de las subvenciones puede ser menos explícito, indefinido o incluso variable a lo largo del tiempo para servir a diferentes agendas de política. Este suele ser el caso de aquellos contextos en los que la institucionalización de un sector privado dependiente del Estado se remonta a la expansión de la escolarización masiva, como en los casos de España, Francia o Argentina; esto es, aquellos que Verger et al. (2016) denominan PPPs *históricas*.

## El Estudio de la Adopción de Políticas: Una Aproximación desde la Economía Política y Cultural

En línea con la diversidad potencial descrita en términos de objetivos, los programas de subvención a la oferta constituyen un tipo particularmente heterogéneo en términos de diseño de política. La larga existencia de algunas políticas de subvención a la oferta ha determinado incluso que en ciertos casos éstas se presenten y sean percibidas como formas naturalizadas de provisión y financiación educativa. De hecho, la mayoría de estas políticas son abordadas por la literatura especializada como arreglos singulares y altamente idiosincrásicos, en lugar de ejemplos de una variedad particular de PPP (Narodowski, 2008; Vanderberghe, 1999; Verger et al., 2016). Su larga historia en ciertos contextos nacionales ha contribuido, además, a generar una sedimentación de objetivos (Verger et al., 2020). Como resultado de esto en muchos casos es difícil determinar la secuencia lógica de objetivos-supuestos-mecanismos, subyacente a cualquier política pública.

A los efectos de superar dicha opacidad para el caso de la política de subvenciones en Argentina, proponemos estudiarla desde el momento de su surgimiento y analizar las transformaciones de las que ha sido objeto a lo largo de su existencia. El concepto de adopción de políticas resulta clave en este sentido. Desde un punto de vista analítico, la adopción de políticas públicas puede estructurarse en tres momentos distintos: la variación, la selección y la retención (Jessop, 2010; Jessop & Oosterlynck, 2008). Estos momentos conforman una secuencia que permite identificar y organizar de forma lógica aquellos factores intervinientes en los procesos de adopción de políticas (Verger et al., 2016).

Como señalan Verger et al. (2017), en el campo de la educación, la variación refiere al momento en el que los discursos dominantes de política entran en crisis y se torna necesaria su revisión conforme asoman nuevos desafíos y coyunturas. Estos procesos suelen responder a situaciones en las que gana *momentum* el descontento popular—a menudo instigado por actores clave del campo político-educativo—respecto de las características de la oferta educativa (por demandas de mayor diversidad, por ejemplo), o por la puesta en agenda de consideraciones referidas a la calidad educativa, a menudo emanadas de los resultados de desempeño de los sistemas educativos en evaluaciones estandarizadas internacionales. En estos contextos, suelen cobrar relevancia distintos actores (medios de comunicación, *think tanks*, organizaciones no gubernamentales) y la propia oposición política, según el caso, generando presiones sobre los gobiernos a fin de introducir cambios institucionales en los sistemas educativos.

El mecanismo de selección, por su parte, constituye el momento en que los *policymakers* escogen el tipo de solución de política para abordar los desafíos identificados (y socialmente construidos) en el momento de variación. La selección de la política responde en última instancia a la interpretación que acabe primando sobre la naturaleza y las causas de los desafíos educativos y sobre el consecuente tipo de solución adecuada. En el momento de selección cobran, por tanto, relevancia los actores productores de evidencia, ‘aunque no todo tipo—ni toda fuente de evidencia—sea percibida y considerada de la misma manera por los policymakers’ y algunos actores internacionales gocen de mayor reconocimiento o capacidad de marcar el rumbo (Verger et al., 2017, p. 4).

Finalmente, el mecanismo de retención remite al momento en que las soluciones de política son institucionalizadas y pasan a integrar el marco regulatorio (Jessop, 2010). El momento de retención constituye un campo de lucha en el que los gobiernos despliegan toda una gama de prácticas materiales y discursivo-ideacionales para justificar e impulsar las políticas y reformas y hacer frente a fuerzas políticas y sociales (partidos de oposición, sindicatos docentes, medios de comunicación) que las resisten desde paradigmas e imaginarios antagónicos o alternativos.

Sostenemos que a partir del análisis evolutivo de la interacción entre ciertos agentes (funcionarios políticos, *policymakers* y *stakeholders* educativos) y diversos factores contextuales

(económicos, políticos e ideacionales) es posible reconstruir no solo la trayectoria de la política en cuestión sino la lógica—dinámica—que la sustenta.

### Aspectos Metodológicos

A fin de realizar un análisis del contexto de producción, adopción y evolución de la política de subvenciones a la oferta en Argentina se ha recurrido a dos métodos complementarios<sup>2</sup>. En primer lugar, se realizó un análisis documental de la normativa que modeló la política de subvenciones a la educación privada y de los debates parlamentarios que tuvieron lugar cuando las reformas se dispusieron por vía legislativa. A tal efecto, se tomó en consideración el período comprendido entre los años 1947 y 2006. Los documentos en cuestión se incluyen en la Tabla 1.

Tabla 1

*Documentos analizados*

Documento	Descripción
Ley N° 13.047 (1947) y las transcripciones del debate parlamentario correspondiente.	Se trata de la primera regulación relativa a la actividad de los colegios privados. Establecía que las escuelas privadas que acreditaran dificultades para pagar los salarios mínimos de los docentes podrían solicitar hasta dos terceras partes de estos como aportación estatal. Esta contribución podía alcanzar el 80% de los salarios si las escuelas no cobraban cuotas a las familias.
Ley N° 13.343 (1948) y las transcripciones del debate parlamentario correspondiente.	Extendió la posibilidad de acceder a los aportes estatales a los establecimientos adscriptos y modificó el porcentaje de los salarios docentes que podría cubrir el Estado.
Ley N° 14.473 (1958) y las transcripciones del debate parlamentario correspondiente.	Prescribía que los docentes del sector privado gozarían de la misma remuneración mensual que los que se desempeñaban en establecimientos estatales. Motivó la sanción del decreto N° 10.900.

<sup>2</sup> Como primera aproximación al objeto de estudio, se realizaron diez entrevistas en profundidad con *policymakers*, funcionarios y exfuncionarios de alto rango de las administraciones educativas. En particular, se entrevistaron funcionarios y exfuncionarios del Ministerio de Educación de la Nación, y del Ministerio de Educación y la Dirección General de Educación Privada de la Ciudad de Buenos Aires. El objetivo principal de estas entrevistas fue exploratorio y, probablemente debido al foco sociohistórico de las preguntas que orientan el presente estudio, el aporte de las entrevistas realizadas resultó poco substantivo. Los participantes fueron seleccionados siguiendo una estrategia de muestreo de 'bola de nieve' (*snowball sampling*) (Patton, 1990). En particular, estas entrevistas se centraron concretamente en conocer las representaciones que actores actuales o recientes del ámbito político educativo tenían sobre los objetivos generales de la política de subvenciones. Si bien las entrevistas fueron transcritas de forma literal, no se empleó una estrategia de análisis sistemática de las mismas.

Tabla 1 cont.  
*Documentos analizados*

Documento	Descripción
Decreto N° 10.900 (1958).	Incluyó al personal directivo y docente auxiliar de los establecimientos arancelados en el conjunto de cargos subvencionables y elevó el porcentaje del salario subvencionado por el Estado.
Decreto N° 15 (1964).	Clasificó los establecimientos privadas e intento garantizar una distribución equitativa de las subvenciones.
Decreto N° 2.542 (1991).	Clasificó los establecimientos privados y estableció el porcentaje del salario del que podría hacerse cargo el Estado según el tipo de institución de que se trate. Reguló, específicamente, la situación de los colegios que no percibían cuotas.
Ley N° 24.195 (1993) y las transcripciones del debate parlamentario correspondiente.	Introdujo que la familia era responsable de la educación como agente natural y primario de ella, reconoció la enseñanza de gestión privada como integrante del sistema educativo público y aludió a la concesión de aportes estatales según “criterios objetivos de acuerdo con el principio de justicia distributiva en el marco de la justicia social”.
Ley N° 26.206 (2006) y las transcripciones del debate parlamentario correspondiente.	Ratificó las prescripciones contenidas en la ley N° 24.195. Agregó una tercera categoría entre los establecimientos de educación privada, las cooperativas y las organizaciones sociales.

*Nota:* Elaboración propia.

En segundo lugar, aunque de manera simultánea, se llevó a cabo una *scoping review*. Las *scoping reviews* comparten una serie de rasgos y asunciones con las revisiones sistemáticas de literatura, como el uso de métodos transparentes, rigurosos y explícitos. No obstante, este tipo de estudios tienen por objeto preguntas de investigación más amplias que las revisiones sistemáticas y tienden a adoptar criterios menos exigentes en lo que respecta a la metodología y al diseño de investigación de los estudios seleccionados, lo que permite identificar e incluir una mayor cantidad de material (Arksey & O'Malley, 2005).

Para la identificación de literatura académica se empleó principalmente la base de datos *Scopus* (véase la sintaxis de búsqueda en el Anexo I). Adicionalmente, se realizó una búsqueda manual en *Google Scholar* para incluir documentos de trabajo no publicados —y literatura gris en general (informes, documentos de trabajo)— y artículos publicados en revistas no indexadas en *Scopus*. La búsqueda se restringió a los estudios centrados en la educación primaria y secundaria en Argentina y publicados en idioma inglés y español. La búsqueda arrojó un total de 246 piezas académicas, 194 en *Scopus* y 52 por búsqueda manual. El material fue depurado considerando su pertinencia temática respecto del objeto de estudio a partir de la lectura de los resúmenes de todos los artículos quedando definido un corpus total de 97 piezas académicas. Estas 97 piezas se

caracterizan por ofrecer análisis centrados en perspectivas históricas, políticas, sociológico-políticas, legales o económicas, en línea con los objetivos de este trabajo. Se han descartado, por tanto, evaluaciones de impacto, estudios estadísticos descriptivos, análisis sociológicos a escala micro, entre otros abordajes cuyos aportes no resultaban pertinentes a los fines de esta investigación.

Las fuentes documentales y la literatura revisada fueron codificadas preliminarmente utilizando una combinación de códigos inductivos emergentes y códigos deductivos provenientes de la literatura trabajada en los subapartados precedentes (Glaser & Strauss, 2006; Miles & Huberman, 1994). El proceso de codificación se desarrolló en tres niveles de modo secuencial: primero, distinguiendo períodos históricos mediante la identificación de continuidades y puntos de quiebre; segundo, identificando factores y elementos internos y externos de naturaleza económica, política e ideacional; finalmente, considerando la pertenencia de estos factores y elementos a momentos de variación, selección y retención, siguiendo el marco analítico planteado por Jessop y Oosterlynck (2008) y Jessop (2010).

### **La Evolución de la Política de Subvenciones desde una Perspectiva de Economía Política y Cultural de la Reforma Educativa**

En esta sección se presenta el análisis de la evolución de la política de subvenciones al sector privado en Argentina desde el momento de su instauración en 1947 hasta su última reforma en el año 2006. Se han distinguido inductivamente tres períodos a efectos analíticos entre los cuales prima una lógica evolutiva de continuidad no lineal sujeta a los vaivenes contextuales e impulsados por distintos actores en el campo de las ideas y la práctica política.

A continuación, se presenta un cuadro que sintetiza la sedimentación de los distintos supuestos, objetivos y mecanismos que han orientado a la política de subvenciones en cada uno de los tres períodos que distinguimos (Tabla 2). Para cada período identificado, el cuadro presenta, asimismo, los distintos factores contextuales y actores que impulsaron o motivaron la instauración o actualización del marco normativo y se consignan los resultados de política en cada caso. En los apartados siguientes, se presenta el análisis pormenorizado de cada período.

Tabla 2

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

Período	Factores	Actores	Supuestos, objetivos, mecanismos	Resultados
Orígenes del sistema de subvenciones (1946-1955)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Necesidad del gobierno de construir adhesión y legitimidad</li> <li>-Necesidad de incrementar la cobertura escolar</li> <li>-Precariedad de las condiciones laborales de los docentes del sector privado</li> <li>-Crisis económica de 1952</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Iglesia Católica (sectores nacionalistas y democráticos)</li> <li>-Partido Justicialista y aliados (ex radicales, laboristas, conservadores)</li> <li>-Sindicatos docentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La enseñanza religiosa católica es parte inescindible del ser nacional</li> <li>-Defensa del paradigma de libertad de enseñanza contenido en la encíclica <i>Divini Illius Magistri</i> del Papa Pío XI</li> <li>-El financiamiento estatal al sector privado estrecharía la alianza política del gobierno con la Iglesia y los gremios docentes</li> <li>-Las subvenciones al sector privado mejorarían las condiciones laborales de docentes privados</li> <li>-Las subvenciones constituían una vía costo-eficiente de expandir la cobertura</li> <li>-Visión positiva de la iniciativa privada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ratificación de la enseñanza religiosa en escuelas estatales</li> <li>-Ley 13.047 de instauración de la asignación regular de subvenciones para las escuelas privadas</li> </ul>
Naturalización del sistema de subvenciones (1955-1983)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fuerte incremento de la demanda educativa</li> <li>-Inestabilidad político-institucional</li> <li>-Inestabilidad económica</li> <li>-Precariedad de las condiciones laborales de los docentes del sector privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Constelación antiestatista:               <ul style="list-style-type: none"> <li>-Iglesia Católica -</li> </ul> </li> <li>a través del Consudec</li> <li>-Partido Justicialista -con gran ambigüedad</li> <li>-Gobiernos militares</li> <li>-Revista <i>Criterio</i></li> <li>-Organismos internacionales (OEA, UNESCO)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Defensa del paradigma de libertad de enseñanza / Carácter 'ilícito' del 'monopolio estatal'</li> <li>-El pago de impuestos por parte de las familias las habilita a elegir escuelas no estatales sin necesidad de pagar aranceles</li> <li>-La inversión en educación se debía racionalizar y ligar al desarrollo económico (Planteo OOII)</li> <li>-Para funcionar acorde con sus potencialidades, el sector privado debe gozar de autonomía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Habilitación para la creación de universidades privadas</li> <li>-Decreto 10.900 de 1958 de elevación del porcentaje del salario subvencionado por el Estado e incorporación de los institutos arancelados</li> <li>-Creación de la SNEP como órgano de gobierno autónomo del sector privado</li> <li>- Decreto 15 de 1964 de elevación de los porcentajes subvencionables y autonomía pedagógica</li> </ul>

Tabla 2 cont.

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

Período	Factores	Actores	Supuestos, objetivos, mecanismos	Resultados
Institucionalización del sistema de subvenciones (1983-2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Restablecimiento del orden constitucional</li> <li>-Disociación de lo estatal y lo público post-dictadura</li> <li>-Crisis económica (1988-91 y 2001-03)</li> <li>-Percepción de irreversibilidad del sistema en virtud del tamaño alcanzado por el sector privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Iglesia Católica -a través del Equipo Episcopal de Educación Católica</li> <li>-Partidos de gobierno (UCR-PJ)</li> <li>-Organismos internacionales (FMI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Las subvenciones al sector privado como garantía del derecho a elegir escuela, de la igualdad de oportunidades y de la diversidad de la oferta</li> <li>-El sector privado como complemento no mercantil para hacer frente al déficit de oferta estatal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Decreto 2.542 de 1991:               <ul style="list-style-type: none"> <li>-Elevación de porcentajes subvencionables</li> <li>-Criterios no exhaustivos de asignación</li> <li>-Mayores facultades para la SNEP, luego Direcciones provinciales</li> </ul> </li> <li>-Consideración de las instituciones privadas y estatales como públicas:               <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ley 24.195 de 1993 (Ley Federal de Educación)</li> <li>-Ley 26.206 de 2006 (Ley de Educación Nacional)</li> </ul> </li> </ul>

*Nota:* Elaboración propia.

## **De la Alianza Política a la Alianza Funcionalista: Orígenes del Sistema de Subvenciones (1946-1955)**

**El sistema educativo en la primera mitad del siglo XX.** En la década de 1940, Argentina había alcanzado la menor tasa de escolarización privada de su historia. La oferta educativa estatal absorbía alrededor del 93% de la matrícula de la educación primaria (Morduchowicz & Iglesias, 2011). El sistema educativo se configuraba en esos términos a partir de los preceptos de la Constitución Nacional de 1853, que establecía que las provincias tenían la obligación de asegurar la educación primaria gratuita, y en la ley N° 1.420 de 1884, que promovía la educación pública obligatoria, laica y gratuita. Este andamiaje normativo fue concebido como un instrumento fundamental para la consolidación del sistema educativo nacional (Gamallo, 2015).

Sin perjuicio de la preeminencia que progresiva pero rápidamente había alcanzado la educación pública, la ley N° 1.420 habilitaba, asimismo, la posibilidad de que la educación obligatoria se impartiese en escuelas privadas, aunque sujeta a la fiscalización en escuelas públicas. Al amparo de esa normativa, durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, distintas comunidades de inmigrantes y cultos religiosos —incluida la Iglesia Católica— instauraron y sostuvieron instituciones de enseñanza privada como una alternativa marginal en términos de matrícula relativa frente a la oferta estatal (Gamallo, 2015).

En aquel contexto, proliferaron en el ámbito educativo una gran cantidad de discursos y propuestas pedagógicas dentro y fuera de la esfera estatal. Entre todos los sectores, la Iglesia Católica emergió como un sujeto político dispuesto a participar en la implementación de soluciones en diversas áreas de la vida social argentina (Bianchi, 2015) y, llegada la década del 1930, se presentó como un actor político de relevancia central (Bianchi, 1994). El golpe de Estado de 1930 implicó un avance de las corrientes pedagógicas espiritualistas que conllevó la adopción de políticas educativas enfrentadas con el carácter laico y público del sistema (Ruiz et al., 2009). Durante esta década, la Iglesia Católica se movilizó de manera intensa para combatir el laicismo, considerado excesivo en distintas esferas de la política pública. A tal efecto, creó y consolidó una serie de agrupaciones con el fin de influir en política. Desde la promulgación de la ley N° 1.420 en 1884, la Iglesia había inútilmente concentrado sus esfuerzos en lograr la derogación de su artículo octavo, que establecía que la enseñanza religiosa sólo podría tener lugar en las escuelas públicas antes o después de las horas de clase (Pittelli & Rodríguez, 1995).

Con el golpe de Estado de 1943, los cargos ministeriales fueron ocupados por figuras de destacada militancia católica de vertientes nacionalistas, liberales y demócratas. El 31 de diciembre de ese año, se sancionó un decreto por el que se reimplantó la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas primarias, secundarias y en los institutos de formación docente, como asignatura curricular (decreto N° 18.411). La circunstancia de que se tratara de un gobierno de facto conllevó, además, la aplicación del decreto en todo el país, incluso en aquellas provincias en las que las Constituciones locales establecían explícitamente la laicidad de la enseñanza (Pittelli y Somoza Rodríguez, 1997).

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

Ya en la presidencia, Perón estructuró sus objetivos de planificación para el período 1946-1951 en el marco de un plan inspirado en las políticas de planificación estatal surgidas después de la Segunda Guerra Mundial. A fin de centralizar y coordinar las cuestiones vinculadas a la esfera económica, financiera y social creó la Secretaría Técnica de la Nación, fundó el Ministerio de Educación (1949) y separó el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Por lo demás, emuló ciertas prácticas prescritas por los incipientes organismos internacionales de la época y, en una de las primeras experiencias de intervención directa del saber técnico en el diseño de políticas de Estado en el país, le encomendó a un grupo de expertos que relevaran, analizaran y procesaran todos los datos disponibles en materia educativa para delinear un plan de acción “eficiente y racional” de cara a impulsar la universalización de la educación básica (Cammarota, 2010).

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

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

**Alianza funcionalista.** A pesar de las iniciativas impulsadas por el gobierno peronista, algunos sectores de la Iglesia comenzaron a advertir y a cuestionar los límites que se les imponían en la práctica en las escuelas públicas para el desarrollo de las clases de religión, obstaculizadas, según se creía, por la tradición laica que imperaba en ellas (Bianchi, 1994; Ruiz et al., 2009). En otras palabras, las pretensiones de la Iglesia, amparadas por el Estado en el plano normativo, chocaban con la inercia de las prácticas escolares reales ligadas al laicismo fundacional de la escuela pública argentina. Así, en la medida en que no se cumplían sus expectativas porque la enseñanza religiosa ocupaba un rol marginal en las escuelas, la Iglesia comenzó a replantear su estrategia para influir en el campo educativo (Bianchi, 2015).

En este sentido, un sector minoritario pero poderoso dentro del catolicismo autodenominado ‘democrático’ comenzó a instalar y defender la necesidad de asegurarse la mayor autonomía posible (Bianchi, 2015). Se entendía que la religión debía constituir la columna vertebral de la educación y atravesar todas las asignaturas (Ruiz et al., 2009). Este proyecto se enmarcaba en la defensa del paradigma de la libertad de enseñanza y planteaba la necesidad de constituir establecimientos educativos católicos que contaran con autonomía respecto del Estado. En este esquema, en línea con los postulados de la encíclica *Divini Illius Magistri* del Papa Pío XI del año 1929 y nutriéndose de la experiencia de los Países Bajos, el Estado conservaría, por un lado, el

derecho a fiscalizar la enseñanza y, por otro, tendría la obligación de sostener financieramente a las instituciones públicas y privadas de manera equitativa (Bianchi, 2015).

La influencia de este sector no demoró en permear la agenda de política educativa del gobierno, que vio en la posibilidad de sostener financieramente a las escuelas privadas un doble beneficio funcional a sus objetivos: por un lado, un estrechamiento de la alianza política con la Iglesia; por otro, un paso más en la agenda de reformas laboristas y, en definitiva, una ratificación de la alianza con el movimiento sindical. La fórmula escogida para satisfacer la concreción de ambos objetivos incluía dos elementos: (1) la homologación de las condiciones de trabajo de los docentes del sector privado a las del sector estatal y (2) la creación de un sistema que proveyera subvenciones a la oferta privada destinadas al pago de salarios a fin de resolver la inestabilidad laboral de los docentes que se desempeñaban en el sector (Gamallo, 2015; Narodowski et al., 2017). La reforma se materializó a través del Estatuto del Docente de Establecimientos Privados, enviado al congreso por el Poder Ejecutivo Nacional en diciembre de 1946. Sancionada como ley N° 13.047, fue la primera regulación relativa a la actividad de los colegios privados.

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

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

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

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

La existencia de los colegios incorporados se justifica por la falta de escuelas oficiales en la proporción de las necesidades del país, lo que equivale a decir,

como muy bien lo ha expresado el señor miembro informante que aun a pesar de estas cifras que nosotros podemos acordar, el Estado siempre resulta beneficiado, y siendo así, ese beneficio no debe ser el hambre, la miseria y las dificultades de los maestros. No, señor presidente, no puede ser así. (Senador Amelotti, Partido Laborista - Córdoba)

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

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

**Crisis económica y generalización del sistema a las instituciones privadas laicas.** La crisis económica de 1952 forzó la aplicación del Plan de Emergencia Económica. En el campo educativo, el plan tenía como eje el fomento del ahorro. En particular, además de recortar las partidas presupuestarias, el gobierno solicitó a la comunidad educativa que organizara la tarea docente para efectuar, únicamente, los gastos imprescindibles (Belini, 2014; Cammarota, 2010).

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

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

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

## **Del Apoyo Financiero a la Autonomía: Naturalización del Sistema de Subvenciones (1955-1983)**

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

**La ‘desperonización’ del sistema educativo y la disputa entre estatistas y antiestatistas.** El derrocamiento de Perón en 1955 estructuró la política argentina en dos bloques antagónicos: peronistas y antiperonistas. Los gobiernos dictatoriales de Eduardo Lonardi (1955) y Pedro Aramburu (1955-1957) pusieron el foco en la despolitización (desperonización) de la escuela: se prohibió el uso de medios de propaganda política y se inhabilitó para desempeñar cargos en la administración pública a todos los que hubieran participado en el gobierno anterior (decreto-ley N° 4.258 de 1956) (Ascolani, 2000). Asimismo, se impulsaron algunos cambios a nivel institucional, con el mismo objetivo ideológico. Así, la creación del Consejo Nacional de Educación, con atribuciones para pactar políticas con los ministerios provinciales, tuvo por objeto federalizar y descentralizar el sistema como medida de desarticulación del peronismo. La caída del gobierno de Perón también instaló un clivaje entre estatistas y antiestatistas. La constelación estatista estaba conformada por peronistas y técnicos o funcionarios del Estado, cuyo interés común en la escolarización pública hacía que defendieran un modelo de gobierno centralizado. Aunque estos últimos no fueron completamente excluidos de los gobiernos democráticos y no democráticos posteriores a 1955, su escaso número y alta rotación impidieron que sus ideas se transformaran en políticas concretas. Sin perjuicio de esto, mantuvieron un poder considerable por la influencia que ejercía el peronismo y por el apoyo de los docentes (Díaz Ríos, 2016). Paradójicamente, el planteo estatista del peronismo tuvo lugar aun con la defensa del propio Perón de algunos de los postulados antiestatistas durante sus primeros dos gobiernos y, posteriormente, con su retorno al poder en la década de 1970, siendo la defensa del sistema de subvenciones el ejemplo más paradigmático.

Entre los antiestatistas se contaban a la Iglesia Católica, los partidos conservadores, algunos liberales expertos en educación y el ejército. Este grupo tuvo influencia directa en el proceso de toma de decisiones a través de su participación en el Ministerio de Educación a lo largo de todo el período. Además, tuvo recursos importantes a través de escuelas y organizaciones católicas (Díaz Ríos, 2016). Desde este sector se defendieron las subvenciones estatales a las escuelas privadas, la educación religiosa y se promovió la abolición del contenido peronista del plan de estudios (Rein, 1998).

Una de las primeras conquistas del período para la Iglesia fue la sanción del decreto N° 6.403 de 1955 que habilitó la creación de universidades privadas. De esta forma, se comenzaba a quebrar el monopolio estatal de la educación universitaria (Vior y Rodríguez, 2012). Como se introdujo en el apartado anterior, la defensa de la libertad de enseñanza implicaba un cambio de estrategia por parte de la Iglesia, que ya no buscaba mayoritariamente influir sobre las escuelas públicas, sino estructurar sus propios establecimientos (Bianchi, 2015). En este sentido, la Iglesia —y la coalición antiestatista en general— fueron progresivamente decantando por una posición más homogénea en torno de la libertad de enseñanza y del derecho de los padres a elegir qué tipo de educación debían recibir sus

hijos. En este escenario, y en particular desde la revista *Criterio* —de orientación católica— se defendía que las familias que prefirieran las escuelas religiosas pudieran contar con la posibilidad de acceder a ellas sin necesidad de pagar un arancel, pues ya habían contribuido al presupuesto nacional educativo mediante el pago de impuestos. Desde este enfoque, se planteaba que era injusto e ilícito todo monopolio educativo que les concediera a las familias la posibilidad de acudir, únicamente, a las escuelas estatales. Por otra parte, se cuestionaba que las escuelas privadas no pudieran estructurar programas propios y debieran ceñirse a los oficiales. Esto, se sostenía, restringía el derecho de los padres a elegir verdaderamente una escuela acorde a sus preferencias (Fernández & Moscatelli, 2008).

Entre los argumentos más novedosos esgrimidos desde este sector, se planteaba, asimismo, que tanto las escuelas de gestión estatal como las de gestión privada eran *públicas*. Se decía que si se entendía por enseñanza oficial la existencia de una verdad oficial se ingresaba al campo del *absolutismo totalitario* como había sucedido durante el peronismo. Por otro lado, se cuestionaba la inconsistencia en los postulados de ciertos sectores liberales, que condenaban la libertad de enseñanza y, en simultáneo, defendían un plan económico que promovía la iniciativa privada; es decir, desconfiaban del Estado como administrador de bienes materiales, pero adoptaban el criterio opuesto cuando se trataba de la gestión del sistema educativo (Bianchi, 1994; Caimari, 1995; Fernández & Moscatelli, 2008).

**Actualización, expansión y autonomización.** El período comprendido entre 1958 y 1966 se correspondió con la materialización progresiva de buena parte de los postulados antiestatistas y, en particular, de la Iglesia Católica. A su vez, tuvieron gran influencia las ideas que provenían de los organismos internacionales y que impulsaban la modernización, el desarrollismo y la planificación con la intervención de expertos o técnicos en ciertas áreas del Estado. Esta tendencia parece haber sido particularmente importante durante el gobierno constitucional de Arturo Frondizi (Unión Cívica Radical Intransigente - UCRI - 1958-1962; Rodríguez, 2013). En este período, la demanda educativa creció de modo sostenido. Los países tenían la necesidad de adoptar estrategias novedosas para afrontar la expansión de los sistemas escolares, organizar racionalmente el aumento de alumnos y vincularlo con las posibilidades y las necesidades del desarrollo económico y social.

En este marco, la Organización de Estados Americanos (OEA) comenzó a prestar ayuda sistemática a los Estados miembros en materia de planeamiento educacional a través de la UNESCO, que diseñó en 1958 una propuesta denominada “planeamiento integral de la educación” (Teske, 2008). Desde esta perspectiva, se tendía a planificar la educación con un criterio economicista, como una inversión que se debía racionalizar y ligar al desarrollo económico (Suasnábar, 2004). Esta idea marcó una tendencia en la política educativa latinoamericana. Posteriormente, en la región también adquirirían relevancia las ideas difundidas desde la CEPAL (Teske, 2008).

Al asumir como presidente, Frondizi nombró Ministro de Educación y Justicia a Luis Rafael Mac Kay e impulsó el dictado de la ley N° 14.473, conocida como Estatuto del Docente, complementaria a la ley N° 13.047. Inspirada en el nuevo paradigma de la planificación educativa, la nueva norma contemplaba una serie de nuevos derechos laborales, la organización de la carrera docente, la formación y capacitación, y determinó qué titulaciones habilitaban para el ejercicio de la docencia.

En su espíritu marcadamente laboralista, la ley N° 14.473 preveía, a su vez, “disposiciones especiales para la enseñanza adscrita [privada]” (Capítulo XLIX). En este sentido, la norma incluía expresamente en las previsiones del estatuto a todo el personal docente, directivo y docente auxiliar que se desempeñara en establecimientos privados (art. 173). Asimismo, prescribía que éstos gozarían de la misma remuneración mensual que, en igualdad de especialidad, tarea y antigüedad, percibiera el

personal similar de los establecimientos estatales. Esta equiparación, explicaba la ley, se debía efectuar de conformidad con lo establecido en la ley N° 13.047 (art. 174).

Hasta este momento, las instituciones privadas podían acceder a una subvención estatal máxima del 100% del costo de los cargos docentes si no cobraban aranceles y del 75% si lo hacían (ley N° 13.343 de 1948). Sin embargo, los ajustes producidos en los salarios docentes a partir de la sanción de Estatuto del Docente generaron la necesidad de revisar el régimen de subvenciones y dio lugar al dictado del decreto N° 10.900 de 1958. Esta norma recogía ciertas demandas de los sectores antiestatistas e introdujo dos cambios significativos. Por un lado, incluyó al personal directivo y docente auxiliar de los establecimientos arancelados en el conjunto de cargos subvencionables y, por otro, elevó el porcentaje del salario subvencionado por el Estado (Morduchowicz & Iglesias, 2011).

Durante la gestión de McKay se adoptaron, además, una serie de medidas muy relevantes para el sector privado en materia de gobernanza. Una de ellas fue la creación en el año 1958 del Consejo Nacional de Educación Secundaria, entre cuyas atribuciones destacaba la supervisión de las escuelas privadas de ese nivel (ley N° 14.467). Un año después, el sector privado logró cierta autonomía respecto de la línea burocrática del Ministerio de Educación mediante la creación de la Dirección Nacional de la Enseñanza Privada (decreto N° 7.728), que poco después se transformaría en el Servicio Nacional de la Enseñanza Privada (decreto N° 9.247), con facultades de financiación, gestión, gobierno y supervisión del subsistema de educación privada (Morduchowicz, 2001).

El primer director del servicio fue Alfredo M. Van Gelderen, militante católico de larga trayectoria y director del Instituto Superior del colegio católico Escuela Argentina Modelo. Van Gelderen inició una tradición en virtud de la cual el organismo sería dirigido por militantes católicos. En 1968, el Servicio Nacional de la Enseñanza Privada sería elevado al rango de Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada (SNEP, decreto N° 2.704) y subsistiría a lo largo de los años con las mismas atribuciones. De esta forma, el sector privado consiguió la autonomía definitiva por la que había abogado a partir de su cambio de estrategia. En efecto, la SNEP concentraba tantas atribuciones en materia de supervisión y, especialmente, en la definición y asignación de subvenciones, que algunos la han caracterizado como un “ministerio de educación paralelo” y artífice de un virtual autogobierno del sector privado (Morduchowicz, 2001; Narodowski et al., 2017). En este sentido, el Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC) estimó que la creación de la SNEP fue una de las medidas más importantes de la historia de la educación privada, ya que, por primera vez, el sector pudo gestionar sus propios institutos.

Con la autonomización del gobierno del sector privado, éste consiguió un espacio de poder institucional desde el cual impulsar, por un lado, su crecimiento y, por otro, una serie de reformas adicionales gracias al peso específico que, en términos de matrícula, comenzaba a adquirir. Así, en 1960 se dictó el decreto N° 12.179 que estableció que los institutos privados de nivel medio y superior serían considerados unidades administrativas técnico-docentes, concediéndoseles, por tanto, autonomía para expedir títulos habilitantes con validez nacional. Desde el punto de vista estatal, la equiparación del sector privado constituía, asimismo, una forma de descomprimir la creciente demanda secundaria en el sector estatal (Morduchowicz, 2001).

Tras un período de inestabilidad política y económica y con el ascenso a la presidencia de Arturo U. Illia (Unión Cívica Radical del Pueblo - UCRP - 1963-1966), se reiniciaron las reformas en beneficio de la consolidación del sector privado subvencionado, aunque también, por primera vez, se impuso un control formal —aunque poco exhaustivo— por parte del Ministerio de Hacienda sobre el mecanismo de asignación de subvenciones a cargo de la SNEP. En lo que respecta a la regulación de las subvenciones, Illia dictó en 1964 el decreto N° 15. En un intento por garantizar una distribución más equitativa de las subvenciones, el decreto instaba a definir la proporción de salarios docentes subvencionable de las escuelas privadas en función de las características económicas de la zona en la que se encontraban situadas, su población escolar, el tipo de enseñanza

que impartían, los resultados del estudio del último balance y sus necesidades presupuestarias. Sin embargo, sin baremos específicos para la determinación exhaustiva de estos criterios, y con un control meramente formal a cargo del Ministerio de Hacienda, la categorización y el límite máximo de contribución estatal correspondiente en cada caso continuó siendo atribución discrecional de la SNEP (Morduchowicz & Iglesias, 2011).

Adicionalmente, en materia de política pedagógica, el decreto N° 371 de 1964 estableció el régimen de incorporación de los institutos privados a la enseñanza oficial. El decreto reconocía la enseñanza que impartían los institutos privados en el nivel medio y superior de conformidad con los planes aprobados oficialmente (art. 1) y, fundamentalmente, les permitió promover iniciativas que superaran las exigencias del plan de estudios oficial (art. 2). En este sentido, se ha sostenido que la norma pretendía que el sistema de subvenciones también favoreciera la diversificación horizontal, asegurando mayor libertad para el sector privado para implementar planes de estudio alternativos en sintonía con las preferencias heterogéneas de las familias (Narodowski & Andrada, 2000).

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

El gobierno de Onganía se abocó a la reestructuración del Estado; la preocupación del gobierno estaba centrada en que la administración pública se volviera más racional. A tal efecto, la educación tenía un lugar fundamental. En este contexto, accedieron al gobierno funcionarios provenientes de distintas vertientes del catolicismo. La conducción militar tenía una pretensión profesionalista respecto de las personas que se desempeñaban en la función pública. Esto, dada la escasa capacitación de los militares para la gestión pública, los llevó a recurrir a civiles técnicos y apolíticos, aunque mayoritariamente de orientación católica (Giorgi & Mallimaci, 2012; Southwell & De Luca, 2008).

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

Sin embargo, durante este período se impuso con fuerza un discurso que abandonaba la diferenciación entre lo oficial/público y lo particular/privado (Vior & Rodríguez, 2012). Esta diferenciación, que había funcionado tradicionalmente —al menos, desde la sanción de la ley N°

1.420— como dispositivo de legitimación de la educación estatal, comenzó a ser reemplazada por una visión desjerarquizada que postulaba la equivalencia entre ambos sectores y que despojaba —al menos en el plano semiótico— a la educación estatal de su condición de garante de los intereses comunes. En este sentido, escuelas estatales y privadas comenzaron a ser percibidas (y nombradas) por buena parte del espectro político como públicas y distinguidas solo según se tratasen de gestión estatal o de gestión privada. La titularidad comenzaba así a ser significada como una condición que refería meramente a la gestión.

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

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

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

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

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

A lo largo del tercer gobierno de Perón y hasta el golpe de Estado de 1976 no se adoptarían, en efecto, medidas de relevancia para el sector privado. El debate en torno a la sanción de una nueva

ley de educación se sostuvo durante el período, pero no logró materializarse en ninguna norma. En paralelo, y especialmente a partir de la crisis económica de 1975, los reclamos del sector privado se acotaron cada vez más hacia reivindicaciones de tipo presupuestaria (Rodríguez, 2013b).

El 24 de marzo de 1976 las fuerzas armadas organizaron un nuevo golpe de Estado. La dictadura militar marcó el comienzo de un período caracterizado por la represión, el congelamiento del debate político-educativo y la desestructuración de los proyectos modernizadores (Suasnábar & Palamidessi, 2010). Tedesco, Braslavsky y Carciofi (1985) señalan que el objetivo principal en materia educativa estaba dado por la imposición de patrones tradicionales de autoridad, la implantación de mecanismos de control ideológico y la reformulación del rol del Estado en la prestación y la regulación del sistema educativo.

La política educativa de la dictadura se concentró, así, en dos aspectos. Por un lado, en la represión del espacio educativo (Gudelevicius, 2012). Por otro, el sector representado por el Ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz concebía a la educación como un gasto que se debía racionalizar. Así, a partir de 1976, la política educativa estuvo regida por el área económica y consistió esencialmente en la reducción del presupuesto educativo hasta alcanzar el nivel más bajo registrado hasta ese momento. Debido a esto, algunos afirman que el período motorizó un proceso de privatización por desinversión en el sistema público (Díaz Ríos, 2019).

### **Del Entramado Normativo a las Leyes Generales: Institucionalización del Sistema de Subvenciones (1983-2006)**

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

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

Sin embargo, en el contexto argentino, la década de 1980 estuvo marcada por el restablecimiento del orden constitucional en el año 1983 y el final de un período de más de cincuenta años de alternancia entre gobiernos civiles y militares. La contienda electoral de los años 1982 y 1983 puso en pugna continuidades y rupturas respecto de las políticas desarrolladas durante los años de dictadura. En estos años se manifestó un fuerte reclamo por democratizar determinadas instituciones estatales, entre ellas, el sistema educativo (Gorostiaga, 2007). En particular, el

presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) demostró una especial preocupación por la democratización interna y externa del sistema educativo (Hernández Huerta & González Gómez, 2014).

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

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

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

La respuesta más contundente y ampliamente difundida por parte de la Iglesia vino durante el desarrollo del CPN con la publicación del documento *Educación y Proyecto de Vida* (1985) por parte del Equipo Episcopal de Educación Católica (Torres, 2014a). El documento condensaba sus principales ideas en materia de política educativa organizadas según tres ejes temáticos: (1) la formación integral, (2) la subsidiariedad del Estado, y (3) la autonomía de la educación privada.

El balance de finalización del CPN sugirió para muchos un triunfo en el debate de la posición representada por el sector privado —y, en particular, el liberalismo católico— que defendía la libertad de enseñanza (Ezcurra & Krotsch, 1988; Torres, 2014a). El presidente Alfonsín conformó una Comisión Honoraria de Asesoramiento para que elaborara un informe final conocido como *Informe sobre posibles reformas del sistema educativo*. Sin embargo, como consecuencia de las sucesivas crisis económicas que afectaron al gobierno a partir de 1985, el CPN y el consenso imperante acerca de la necesidad de sancionar una nueva ley de educación no derivó, en lo inmediato, en la concreción de reformas estructurales. Con todo, las ideas que se debatieron y tendieron a imponerse en este marco proveyeron las bases para las reformas normativas que se llevaron a cabo en la década siguiente.

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

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

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

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

Los aportes estatales —especificaba el decreto— serían asignados por el Ministerio de Cultura y Educación a través de la SNEP, que también determinaría los aranceles máximos que podía percibir cada institución. Por otro lado, el carácter gratuito de los establecimientos que no cobraban aranceles debía ser corroborado por el Ministerio de Cultura y Educación, nuevamente a través de la SNEP. Por lo demás, el decreto establecía que los establecimientos gratuitos debían pertenecer a entidades de bien público sin fines de lucro para poder recibir la subvención (artículo 6°). Sin perjuicio del carácter gratuito que el decreto adjudicaba a estas instituciones, éstas podían requerir una autorización a la SNEP para percibir cuotas para gastos de mantenimiento y equipamiento de elementos y máquinas no comprendidos en el pago de la subvención. En su caso, la SNEP debía fijar la forma en la que se supervisaría la inversión de estas sumas (artículo 9°). Adicionalmente, el decreto indicaba que los institutos gratuitos podían percibir una “contribución de los padres para solventar el costo de la estructura no subvencionada y los gastos mínimos de funcionamiento”. De manera similar a lo prescripto en relación con los aranceles máximos (artículo 12°), el valor máximo de estas contribuciones también debía ser fijado por la SNEP (artículo 14°).

En resumen, el nuevo decreto profundizó y cristalizó el proceso de autonomización y autogobierno del sector privado iniciado en la década de 1960 y dotó a la SNEP de amplias facultades para gestionar la política de subvenciones y controlar a los proveedores privados. Tales

disposiciones se vieron favorecidas, además, por el amplio margen de decisión derivado de la falta de criterios taxativos para definir la adjudicación de subvenciones. Si bien al año siguiente, con la transferencia del sistema educativo a la órbita de las provincias, la SNEP dejaría de existir, sus facultades pasaron a ser responsabilidad de las nuevas Direcciones de Enseñanza Privada de cada provincia, que replicaron el modelo de la SNEP. El proceso no suscitó conflictos y la aplicación del decreto N° 2.542 simplemente pasó al ámbito provincial (Rodríguez, 2015).

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

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

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

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

(3) El otorgamiento de beneficios al sector privado alimenta un círculo vicioso de privatización por *default*: Desde el Frente Grande se formuló un planteo alternativo relativo a la necesidad de restringir la concesión de subvenciones a fin de no propiciar un proceso de la privatización de la educación. El argumento, expresado por los diputados Carlos Álvarez y Alfredo Bravo, sostenía que el otorgamiento de subvenciones al sector privado determinaría una desinversión en el sistema estatal.

(4) El reconocimiento del sector privado no era sino una concesión a las demandas de los organismos multilaterales de crédito: Desde la izquierda se consideró que la propuesta del Poder Ejecutivo no tenía por objeto mejorar la situación de la educación, sino que se originaba a partir de los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

(5) El reconocimiento del sector privado no es sino reconocer los esfuerzos de autogestión educativa de la sociedad y no supone una incompatibilidad con las responsabilidades indelegables del Estado: Frente a los cuestionamientos que se plantearon al proyecto del oficialismo se esgrimieron diversas defensas. Entre ellas, la más contundente giró en torno de un reenmarcamiento de la provisión privada en tanto emergente de los esfuerzos de organización de la sociedad civil y, en esta línea, una reafirmación de la compatibilidad entre la responsabilidad indelegable del Estado con la educación y el sostenimiento de las instituciones privadas.

La ley fue aprobada el 14 de abril de 1993. El proyecto legislativo impulsado por el oficialismo competía en el Congreso con otros seis proyectos de ley general o federal de educación. La profunda fragmentación de visiones —evidenciada, por ejemplo, en el debate sobre el estatus que debería asumir el sector privado— benefició al proyecto del gobierno que fue aprobado con el voto de las bancadas justicialistas, de los partidos provinciales y de la Unión de Centro Democrático; votaron en contra la UCR, el Partido Intransigente y el socialismo.

La reforma constitucional de 1994 concluiría el debate al reafirmar la normativa sancionada durante los años precedentes. En relación con el derecho a la libre elección de escuelas, la constitución otorgaría jerarquía constitucional a la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH - 1948), que establecía, en su artículo 26°, que los padres tenían el derecho a elegir el tipo de educación que recibieran sus hijos. Aun cuando la vigencia de la DUDH se remontaba a fines de la década de 1940, su reconocimiento constitucional signaría, en adelante, la imposibilidad de dictar una ley que la desconociera.

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

El presidente Kirchner inició, entonces, un proceso de derogación de las normas que representaban la transformación educativa de la gestión de Menem, criticada por los actores sociales enrolados en el progresismo educativo, integrantes de partidos políticos de izquierda y centro izquierda y los gremios docentes con alcance nacional. Este sector había tendido a coincidir en el fracaso de las políticas promovidas en la década de 1990, de supuesta orientación neoliberal y materializadas a través de la Ley Federal de Educación. Frente a esto, y a pesar de que los actores políticos eran, en esencia, los mismos que habían intervenido en la sanción de la ley N° 24.195, el Poder Ejecutivo procuró ubicarse en las antípodas ideológicas del gobierno de Menem (Nosiglia, 2007). El instrumento privilegiado para el diseño de las políticas educativas del período fue, al igual que en la década anterior, la vía legislativa (Feldfeber & Gluz, 2011).

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

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

A pesar de la ruptura que, al menos en el plano ideológico-discursivo, suponía la sanción de la nueva ley, muchos coincidieron en señalar que la reforma no implicó, en la práctica, una ruptura en lo que refiere a los aspectos estructurales del sistema educativo (De Luca, 2008; Moschetti, 2018; Nosiglia, 2007). En este sentido, si bien introdujo cambios en la duración de los ciclos de la educación primaria y secundaria y procuró eliminar algunas marcas discursivas del clima de época de su antecesora, la ley N° 26.206 no produjo modificaciones respecto de lo que había establecido la LFE en cuanto al reconocimiento de la Iglesia Católica y demás confesiones religiosas como agentes educativos (artículos 6° y 63°) y a que la familia era responsable de la educación como agente natural y primario de ella (artículos 6° y 128° inciso a). Además, mantuvo la potestad que se le había conferido a las instituciones privadas para emitir títulos con validez nacional, contratar a sus profesores según el régimen laboral de comercio, recibir aportes financieros del Estado y formular sus propios planes de estudio. Asimismo, sostuvo otro aspecto fundamental de la ley N° 24.195: la clasificación de todas las instituciones educativas como públicas, diferenciadas por el tipo de gestión, pública o privada, y agregó una tercera categoría correspondiente a las cooperativas y organizaciones sociales.

Con la sanción de la Ley de Educación Nacional y la ratificación —por la omisión de dictar una nueva norma— del decreto N° 2.542 se cierra un proceso de legitimación del derecho de las instituciones privadas a recibir financiamiento estatal. Si este reconocimiento había sido históricamente parcial, la sanción de la nueva ley significó el apoyo de, virtualmente, todo el arco político.

## Conclusiones

La privatización de la educación ha avanzado en muchos contextos, aunque siguiendo patrones muy diferentes en lo que respecta al tipo de políticas y procesos intervinientes en su desarrollo (Verger, Fontdevila, et al., 2016). El fenómeno global de la privatización se explica parcialmente por el impacto de una serie de factores de carácter externo —incluyendo presiones derivadas de la globalización económica o el rol de organizaciones internacionales con una preferencia por las soluciones de mercado. Sin embargo, el desarrollo de la multiplicidad de trayectorias de privatización educativa se comprende sólo a la luz de una serie de especificidades políticas, económicas e institucionales que, en la mayoría de los casos, tienen un carácter marcadamente endógeno (Moschetti, Fontdevila & Verger, 2019). Mediante este trabajo se busca comprender un tipo de trayectoria de privatización educativa escasamente documentado que adopta la forma de una alianza público-privada *histórica* basada en una política de asignación regular de subvenciones públicas a la oferta privada. La instauración del sistema de subvenciones estatales a la

educación privada a través de la ley N° 13.047 puede concebirse como una instancia fundacional en la configuración del sistema educativo argentino actual. El análisis de la economía política y cultural del período 1946-2006 arroja claves importantes para entender las lógicas subyacentes de esta alianza público-privada histórica.

La necesidad de estudiar el proceso de adopción de esta política para el caso argentino deriva del hecho de que, a diferencia de otros esquemas de alianza público-privada de surgimiento más reciente, las políticas de subvención a la oferta como formas de alianza público-privada *histórica* suelen responder a teorías del cambio que difieren de aquellas inspiradas en los postulados de la teoría de la elección pública de desarrollo más reciente (Barrera Osorio, Patrinos, & Wodon, 2009; Ensor, 2004; McEwan, 2002). En rigor, las políticas de subvención a la oferta suelen responder a desarrollos de política frecuentemente coyunturales e históricamente anteriores a las reformas pro mercado impulsadas crecientemente a partir de la década de 1980 (Moschetti, 2018). Como consecuencia, las reglas del juego y los comportamientos esperados —tanto los contenidos en algún *corpus* normativo como los de naturaleza más tácita o consuetudinaria— que estas políticas imponen y proyectan sobre los actores han tendido a naturalizarse por efecto de su consolidación incremental —a menudo producida a lo largo de varias décadas.

Complementariamente a otros estudios enfocados en la caracterización de los cambios registrados en la dimensión estrictamente legal del proceso (Gamallo, 2015; Vior & Rodríguez, 2012), la perspectiva de análisis de economía política y cultural ha permitido desensamblar la naturaleza, condicionantes y factores desencadenantes del proceso de adopción de la política de subvenciones a la oferta en Argentina. Igualmente importante, ha posibilitado reconstruir, analizar críticamente y clarificar sus supuestos, mecanismos y objetivos desde su surgimiento hasta su versión actual, pasando por todos los cambios experimentados en el proceso.

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

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

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

esto es, con anterioridad al auge de los discursos pro mercado a nivel internacional— y la desinversión en el sistema estatal registrado a partir de la década de 1970 constituyen los mecanismos generadores más significativos de un proceso de privatización que ha combinado tanto el impulso efectivo de políticas como dinámicas motorizadas por defecto.

Ahora bien, si la *adopción* de un sistema de subvención a la oferta privada de características poco precisas y profundamente idiosincráticas se explica por su desarrollo prematuro y la urgencia de la coyuntura política y económica, la *retención* de sus particularidades y de su naturaleza ‘aislada’, desconectada semántica y lógicamente de los discursos pro mercado se explica por (1) la dificultad de los partidos políticos para articular discursos alternativos —en gran medida por una histórica falta de cuadros técnicos en materia de política educativa en el país (Díaz Ríos, 2019), una fuerte *path dependence* y percepción de irreversibilidad basada fundamentalmente en factores económicos, y (3) la impermeabilidad a las tendencias globales que supuso el ascenso de la Iglesia Católica como principal articuladora y portavoz de la defensa discursiva de la provisión privada. Así, aislada de los planteamientos que han orientado y orientan el debate más reciente sobre gobernanza educativa, la reestructuración del sistema educativo argentino quedó anclada en la doctrina esencialista de la ‘libertad de enseñanza y aprendizaje’ inscrita en la reflexión filosófico-social del cristianismo y al margen no solo del pensamiento promercado importado del campo de la economía sino también de los desarrollos discursivos de los estudios críticos.

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

Finalmente, tomando en consideración las características y las limitaciones de este trabajo, entendemos que los aportes realizados abren la posibilidad de explorar distintas líneas de investigación. Entre ellas puede incluirse la aplicación del modelo de análisis empleado para estudiar otros contextos nacionales y subnacionales en los que existen sistemas de subvención de la oferta, cuyos orígenes y desarrollo permanecen inexplorados y, en muchos casos, naturalizados. Asimismo, sería pertinente profundizar en el estudio de las culturas institucionales de los organismos encargados de la ejecución y monitoreo de la política de subvenciones para comprender el sentido de sus acciones y omisiones en materia regulatoria. Por último, desde una perspectiva micro, el análisis de los contextos regulatorios de las políticas de subvención a la oferta ofrece un buen punto de partida para el estudio de las prácticas desarrolladas por escuelas y familias y sus implicaciones en materia de equidad.

## Referencias

- Arksey, H. y O'Malley, L. (2005). Scoping studies: Towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology: Theory and Practice*, 8(1), 19-32. <https://doi.org/10.1080/1364557032000119616>
- Ascolani, A. (2000). La fuerza, ¿derecho de las bestias o de la razón? Ciudadanía restringida y educación en Argentina (1955-1958). *Anuario de Historia de la Educación*, 32, 89-112.
- Barrera Osorio, F., Patrinos, H. A., & Wodon, Q. (2009). Public-private partnerships in education: An overview. En F. Barrera-Osorio, H. A. Patrinos & Q. Wodon (Eds.), *Emerging evidence on vouchers and faith-based providers in education case studies from Africa, Latin America, and Asia* (pp. 1-16). The World Bank.
- Beech, J., & Barrenechea, I. (2011). Pro-market educational governance: Is Argentina a black swan? *Critical Studies in Education*, 52(3), 279-293. <https://doi.org/10.1080/17508487.2011.604077>
- Belini, C. (2014). Inflación, recesión y desequilibrio externo. La crisis de 1952, el plan de estabilización de Gómez Morales y los dilemas de la economía peronista. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, (40), 105-149. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0524-97672014000100004](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0524-97672014000100004)
- Bettinger, E. P. (2005). The effect of charter schools on charter students and public schools. *Economics of Education Review*, 24(2), 133-147. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2004.04.009>
- Bianchi, S. (1994). Catolicismo y peronismo: La religión como campo de conflicto (Argentina, 1945-1955). *Boletín americanista*, (44), 25-37.
- Bianchi, S. (2015). Iglesia católica y peronismo la cuestión de la enseñanza religiosa (1946-1955). *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 3(2), 1-22.
- Boeskens, L. (2016). *Regulating publicly funded private schools: A literature review on equity and effectiveness* (OECD Education Working Papers No. 147). OECD. <http://search.proquest.com/openview/f770402c01efd618eeba6fcec29b75d3/1?pq-origsite=gscholar&cbl=54479>
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano.
- Braslavsky, C., Tedesco, J. C., & Carciofi, R. (1985). *El Proyecto Educativo Autoritario: Argentina, 1976-1982*. FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano.
- Bravo, H. F. (1972) *Bases constitucionales de la educación argentina*. Centro Editor de América Latina.
- Bravo, H. F. (1984). *El Estado y la enseñanza privada*. Editorial de Belgrano.
- Bravo, H. F. (1988). *Bases constitucionales de la educación argentina: Un proyecto de reforma*. Centro Editor de América Latina.
- Caimari, L. (1995). *Perón y la Iglesia católica: Religión, Estado y sociedad en la Argentina (1943-1955)*. Ariel.
- Cammarota, A. (2010). Ministerio de Educación durante el peronismo: Ideología, centralización, burocratización y racionalización administrativa (1949-1955). *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, (15), 63-92.
- Caruso, M. (1995). Escuela, peronismo y asistencia social (1946-1950): Los problemas del sujeto popular. *Propuesta educativa*, 13, 81-88.
- Cersósimo, F. (2015). *El Proceso fue liberal. Los tradicionalistas católicos argentinos y el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983)*. Universidad de Buenos Aires. [http://repositorio.filo.uba.ar/jspui/bitstream/filodigital/3000/1/uba\\_ffyl\\_t\\_2015\\_898497.pdf](http://repositorio.filo.uba.ar/jspui/bitstream/filodigital/3000/1/uba_ffyl_t_2015_898497.pdf)
- Cucuzza, H. (1997). *Estudios de historia de la educación durante el primer peronismo, 1943-1955*. Editorial

- Los Libros del Riel.
- De Luca, R. (2004). La cobertura ideológica de la reforma educativa menemista: El Congreso Pedagógico de 1984. *Razón y Revolución*, (13), 1-8.  
<http://www.revistaryr.org.ar/index.php/RyR/article/view/225/236>
- De Luca, R. (2006). La reforma educativa de Onganía. El tercer momento de una estrategia. *Razón y Revolución*, (15), 165-182.
- De Luca, R. (2008). *Brutos y baratos: descentralización y privatización en la educación argentina: 1955-2001*. Ediciones RYR.
- Díaz Ríos, C. (2016). *When global ideas collide with domestic interests: The politics of secondary education governance in Argentina, Chile and Colombia*. McMaster University.
- Díaz Ríos, C. (2019). Domestic coalitions in the variation of education privatization: An analysis of Chile, Argentina, and Colombia. *Journal of Education Policy*, 34(5), 647-668.  
<https://doi.org/10.1080/02680939.2018.1460494>
- Ensor, T. (2004). Consumer-led demand side financing in health and education and its relevance for low and middle income countries. *The International Journal of Health Planning and Management*, 19(3), 267-285. <https://doi.org/10.1002/hpm.762>
- Equipo Episcopal de Educación Católica. (1985). *Educación y proyecto de vida*. Consudec y Puerto de Palos.
- Ezcurra, A. M., & Krotsch, C. P. (1988). *Iglesia, educación y congreso pedagógico nacional*. Puntosur.
- Feldfeber, M., & Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: Herencias de los '90, contradicciones y tendencias de «nuevo signo». *Educação & Sociedade*, 32(115), 339-356.  
<https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000200006>
- Fernández, M. del C., & Moscatelli, M. (2008). Educación y libertad en la revista Criterio (1955-1958). *La Trama de la Comunicación*, (13), 227-237.
- Gamallo, G. (2011). Mercantilización del bienestar. Hogares pobres y escuelas privadas. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, (55), 189-233.
- Gamallo, G. (2015). La «publicación» de las escuelas privadas en Argentina. *Revista SAAP*, 9(1), 43-74.
- Giorgi, G. I., & Mallimaci, F. H. (2012). Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970). *Cultura y Religión*, 6(1), 113-144. <http://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/10784>
- Glaser, B., & Strauss, A. (2006). *The discovery of grounded theory*. Aldline Transaction.
- Gorostiaga, J. M. (2003). *Mapping diverse perspectives on school decentralization: The global debate and the case of Argentina*. University of Pittsburgh. <https://doi.org/10.4324/9780203463512>
- Gorostiaga, J. M. (2007). La democratización de la gestión escolar en la Argentina: Una comparación de políticas provinciales. *Education Policy Analysis Archives*, 15(2), 1-25.  
<http://www.redalyc.org/html/2750/275020546002/>
- Grosso, M. L. (1964). Primera Convención Nacional de Enseñanza Privada. *Aequitas*, 5(5), 141-142.  
<http://p3.usal.edu.ar/index.php/aequitas/article/view/1350/1697>
- Gudelevicius, M. (2012). La política educativa implementada durante el primer año del “Proceso de Reorganización Nacional”: Contradicciones y límites. *Trabajos y Comunicaciones*, 2(38), 1-21.  
<http://trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/>
- Hernández Huerta, J. L., & González Gómez, S. (2014). Opinión pública y educación durante la transición a la democracia en Argentina. Primeras consideraciones y guía de fuentes documentales. *Educació i Història*, (24), 173-215.
- Jessop, B. (2004). Critical semiotic analysis and cultural political economy. *Critical Discourse Studies*, 1(2), 159-174. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17405900410001674506>

- Jessop, B. (2010). Cultural political economy and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 3(3-4), 336-356. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19460171003619741>
- Jessop, B., & Oosterlynck, S. (2008). Cultural political economy: On making the cultural turn without falling into soft economic sociology. *Geoforum*, 39(3), 1155-1169. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718507000097>
- Levin, H. M. (2002). A comprehensive framework for evaluating educational vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(3), 159-174. <https://doi.org/10.3102/01623737024003159>
- Lubienski, C. (2006). School diversification in second-best education markets. *Educational Policy*, 20(2), 323-344. <https://doi.org/10.1177/0895904805284049>
- Mason, A. (2012). El conflicto de la jerarquía de la Iglesia con el Peronismo. *Diversidad*, 2(4), 82-114.
- McEwan, P. J. (2002). Public subsidies for private schooling: A comparative analysis of Argentina and Chile. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 4(2), 189-216. <https://doi.org/10.1080/13876980208412678>
- Miles, M., & Huberman, A. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Sage.
- Moe, T. M. (2008). Beyond the free market: The structure of school choice. *Brigham Young University Law Review*, 557(2008), 557-593.
- Morduchowicz, A. (2001). *Private education: Funding and (de) regulation in Argentina*. National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University.
- Morduchowicz, A. (2005). Private education: funding and (de) regulation in Argentina. En L. Wolff, J. C. Navarro y P. González (Eds.), *Private education and public policy in Latin America*. Partnership for Educational Revitalization in the Americas (PREAL).
- Morduchowicz, A., & Iglesias, G. (2011). Auge y avance de los subsidios estatales a las escuelas privadas en la Argentina. En R. Perazza (Ed.), *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*. Aique.
- Morduchowicz, A., Marcon, A., Iglesias, G., Andrada, M., Perez, J., Campan, V., & Duro, L. (1999). *La educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos* (Documento de trabajo. No. 38). Buenos Aires.
- Moschetti, M. (2019). *Alianzas público-privadas en educación: un análisis de la política de subvenciones a escuelas privadas en barrios desfavorecidos de la Ciudad de Buenos Aires* (Tesis de Doctorado). Universitat Autònoma de Barcelona, España. <https://ddd.uab.cat/record/203541>
- Moschetti, M. C., Fontdevila, C., & Verger, A. (2019). Políticas, procesos y trayectorias de privatización educativa en Latinoamérica. *Educação e Pesquisa*, 45, e187870-e187870. <https://doi.org/10.1590/s1678-463420194187870>
- 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 (Eds.), *The globalisation of school choice?* Symposium Books.
- Narodowski, M., & Andrada, M. (2000). *Segregación socioeconómica y regulaciones en el sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. <http://faculty.udesar.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt36.pdf>
- Narodowski, M., & Nores, M. (2002). Socio-economic segregation with (without) competitive education policies. A comparative analysis of Argentina and Chile. *Comparative Education*, 38(4), 429-451. <https://doi.org/10.1080/0305006022000030720>
- Nosiglia, M. C. (2007). El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional N° 26206: continuidades y rupturas. *Praxis Educativa (Arg)*, (11), 113-138. <http://www.redalyc.org/html/1531/153112899011/>
- Osborne, D. E., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial government is transforming the public sector*. Plume.

- Patrinós, H. A., Barrera Osorio, F., & Guáqueta, J. (2009). *The role and impact of public-private partnerships in education*. World Bank Publications. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7866-3>
- Patton, M. Q. (1990). Qualitative Evaluation and Research Methods. *Qualitative Evaluation and Research Methods*, 169-186. <https://doi.org/10.1002/nur.4770140111>
- Paviglianiti, N. (1995). La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina. *Memoria Académica*, (2), 123-146. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.2535/pr.2535.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2535/pr.2535.pdf)
- Pittelli, C., & Rodríguez, M. S. (1995). Peronismo: notas acerca la producción y el control de símbolos. *Historia de la educación in Argentina: Discursos pedagógicos y imaginario social en el peronismo (1945-1955)*, 6, 205-258.
- Pittelli, C., & Somoza Rodríguez, M. (2009). Creencia religiosa y socialización política en los manuales escolares del peronismo y del franquismo: Un estudio comparado. *Historia Caribe*, (15), 9-29.
- Rein, R. (1998). *Peronismo, populismo y política: Argentina, 1943-1955*. Editorial de Belgrano.
- Riquelme, G. C. (2004). *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Miño y Dávila Editores.
- Rivas, A., Vera, A., & Bezem, P. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. CIPPEC.
- Robertson, S. L., & Dale, R. (2015). Towards a 'critical cultural political economy' account of the globalising of education. *Globalisation, Societies and Education*, 13(1), 149-170. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14767724.2014.967502>
- Rodríguez, L. G. (2011). Los nacionalistas católicos de Cabildo y la educación durante la última dictadura en Argentina. *Anuario de Estudios Americanos*, 68(1), 253-277. <https://doi.org/10.3989/aeamer.2011.v68.i1.539>
- Rodríguez, L. G. (2013a). Los católicos desarrollistas en Argentina. Educación y planeamiento en los años de 1960. *Diálogos - Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História*, 17(1), 155-184. <https://doi.org/10.4025/dialogos.v17i1.723>
- Rodríguez, L. G. (2013b). Los católicos y la educación en el tercer peronismo (1973-1976). *Historia de la educación-Anuario*, 14(2), 1-16.
- Rodríguez, L. G. (2015). Iglesia y educación en la Argentina durante la segunda mitad del siglo XX. *Cadernos de História da Educação*, 14(1), 263-278.
- Ruiz, G., Muiños, C., Ruiz, M., & Schoo, S. (2009). La estructura académica del sistema educativo transformada: la impronta del peronismo. *Anuario de investigaciones*, 16, 265-276.
- Sandiford, P., Gorter, A., Salvetto, M., & Rojas, Z. (2005). *A guide to competitive vouchers in health*. Washington, DC: The World Bank. <https://www.poline.org/node/649415>
- Santos Lepera, L. (2015). Los límites de la confrontación: La Iglesia Católica y el gobierno peronista. *Revista de historia americana y argentina*, 50(2), 215-248. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2314-15492015000200008](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-15492015000200008)
- Southwell, M., & De Luca, R. (2008). La descentralización antes de la descentralización: políticas educativas durante el gobierno de Onganía. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 4(3), 375-389.
- Suasnábar, C. (2004). *Universidad e intelectuales: educación y política en la Argentina (1955-1976)*. Ediciones Manantial.
- Suasnábar, C., & Palamidessi, M. I. (2006). El campo de producción de conocimientos en educación en la Argentina. Notas para una historia de la investigación educativa. *Revista Educación y Pedagogía*, 7(46), 16-40. <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaeyp/article/viewArticle/6885>

%5

- Tedesco, J. C. (1992). Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública. *Revista Colombiana de Educación*, 24, 1-15. <https://doi.org/10.17227/01203916.5203>
- Tedesco, J. C. (2007). Gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina. *Revista Pensamiento Educativo*, 40(1), 71-89.
- Tedesco, J. C. y Tenti Fanfani, E. (2001). *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*. Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.
- Tedesco, J. C., & López, N. (2004). Algunos dilemas de la educación secundaria en América Latina. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2(1), 55-69.
- Teske, E. G. (2008). Auge y decadencia del desarrollismo en América Latina. Análisis desde una de sus estrategias centrales: el planeamiento de la educación. *Revista Iberoamericana de Educación*, 46(1), 1-18.
- Torres, G. (2014a). El catolicismo en el discurso educativo argentino: del Congreso Pedagógico Nacional a la Ley Federal de Educación (1984-1993). *Discurso & Sociedad*, 8(2), 350-375. [http://www.dissoc.org/ediciones/v08n02/DS8\(2\)Torres.html](http://www.dissoc.org/ediciones/v08n02/DS8(2)Torres.html)
- Torres, G. (2014b). Iglesia católica, educación y laicidad en la historia Argentina. *História da Educação*, 18(44), 165-185. <https://doi.org/10.1590/S2236-34592014000300010>
- Torres, G. (2014c). La Iglesia Católica Argentina y la definición de lo público y lo privado en el sistema educativo. *Debates do NER*, 2(26), 165-192. <https://doi.org/10.22456/1982-8136.52047>
- Vanderbergh, V. (1999). Combining market and bureaucratic control in education : An answer to market and bureaucratic failure? *Comparative Education*, 35(3), 271-282. <https://doi.org/10.1080/03050069927829>
- Verger, A. (2012). Framing and selling global education policy: The promotion of public-private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education Policy*, 27(1), 109-130. <https://doi.org/10.1080/02680939.2011.623242>
- Verger, A., Bonal, X., & Zancajo, A. (2016). What are the role and impact of public-private partnerships in education? A realist evaluation of the Chilean education quasi-market. *Comparative Education Review*, 60(2), 1-26. <https://doi.org/10.1086/685557>
- Verger, A., Fontdevila, C., & Zancajo, A. (2016). *The privatisation of education: A political economy of global education reform*. Teachers College Press.
- Verger, A., Moschetti, M. C., y Fontdevila, C. (2020). How and why policy design matters: Understanding the diverging effects of public-private partnerships in education. *Comparative Education*, 56(2), 278-303. <https://doi.org/10.1080/03050068.2020.1744239>
- Verger, A., & Zancajo, A. (2015). Review of *Education Policy in Developing Countries* edited by P. Glewwe. *Comparative Education Review*, 59(2), 366-371. <https://doi.org/10.1086/680396>
- Verger, A., Zancajo, A., & Fontdevila, C. (2016). La economía política de la privatización educativa: Políticas tendencias y trayectorias desde una perspectiva comparada. *Revista Colombiana de Educación*, (70), 1-27. <https://doi.org/10.17227/01203916.70rce47.78>
- Vior, S. E., & Rodríguez, L. R. (2012). La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización. *Pro-Posições*, 23(2), 91-104. <https://doi.org/10.1590/S0103-73072012000200007>

## Anexo I

Sintaxis de búsqueda utilizada en *Scopus*:

```
TITLE-ABS-KEY("Privatizaion" OR "subsid*" OR "quasi-market*" OR "per-capita funding" OR "new
public management" OR "NPM" OR "public private partnership" OR "public-private partnership" OR
"PPP" OR "public-private" OR "voucher" OR "school-based management" OR "private sector participation"
OR "private-sector supply" OR "charter school*" OR "markets in education" OR "education industry" OR
"education marketplace" OR "liberalizaion" OR "marketizaion" OR "commercializaion" OR "low-fee
private schools" OR "LFPS" OR "LFP" OR "privatizacion" OR "cuasi-mercado" OR "cuasimercado" OR
"cuasi mercado" OR "subsidio*" OR "subvención*" OR "subvencionada*" OR "subsidiad*" OR
"aportes" OR "oferta" OR "financiamiento per capita" OR "financiacion por capita" OR "nueva gestion
publica" OR "alianzas publico-privadas" OR "alianzas publico privadas" OR "app" OR "publico-privado"
OR "autonomia " OR "participacion del sector privado" OR "mercado educativo" OR "escuela concertada"
OR "escuela subvencionada" OR "liberalizacion" OR "mercantilizacion" OR "neoliberal" OR
"neoliberalismo" OR "reforma del estado") AND TITLE-ABS-KEY ("argentina" OR "buenos aires" OR
"ciudad de Buenos aires" OR "ciudad autónoma de Buenos aires" OR "CABA" OR "latin america" OR
"latinoamerica" OR "america latina" OR "sudamérica" OR "south america" OR "america del sur") AND
TITLE-ABS-KEY("School" OR "schooling" OR "education" OR "educational" OR "teaching" OR "teacher"
OR "educación" OR "privada" OR "escuela*" OR "escolarización" OR "colegio*") AND
SUBJAREA(MULT OR ARTS OR BUSI OR DECI OR ECON OR PSYC OR SOCI) AND NOT
(TITLE("higher education" OR "universit*" OR "tertiary" OR "health" OR "impact" OR "effect" OR
"educación superior" OR "terciari*")) AND ( EXCLUDE(SUBJAREA,"MEDI" ) OR
EXCLUDE(SUBJAREA,"PSYC" ) OR EXCLUDE(SUBJAREA,"NURS" ) OR
EXCLUDE(SUBJAREA,"COMP" ) OR EXCLUDE(SUBJAREA,"ENGI" ) OR
EXCLUDE(SUBJAREA,"ENVI" ) OR EXCLUDE(SUBJAREA,"HEAL" ) OR
EXCLUDE(SUBJAREA,"AGRI" ) OR EXCLUDE(SUBJAREA,"NEUR" ) OR
EXCLUDE(SUBJAREA,"MATH" ) OR EXCLUDE(SUBJAREA,"EART" ) OR
EXCLUDE(SUBJAREA,"BIOC" ) OR EXCLUDE(SUBJAREA,"PHAR" ) OR
EXCLUDE(SUBJAREA,"ENER" ) OR EXCLUDE(SUBJAREA,"CENG" ) OR
EXCLUDE(SUBJAREA,"MATE" ) OR EXCLUDE(SUBJAREA,"CHEM" ) OR
EXCLUDE(SUBJAREA,"DENT" ) OR EXCLUDE(SUBJAREA,"VETE" ) OR
EXCLUDE(SUBJAREA,"PHYS" ) OR EXCLUDE(SUBJAREA,"IMMU" ) )
```

## About the Authors

### Mauro C. Moschetti

Universitat de Girona

Mauro.Moschetti@udg.edu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0162-6860>

Mauro C. Moschetti is a Full-time Associate Researcher at the Department of Pedagogy at the University of Girona, and Senior Researcher at the Department of Sociology at the Autonomous University of Barcelona. His research is concerned with public-private partnerships and market policies in education, educational inequalities and the evaluation of educational policies from an interdisciplinary approach at the intersection of comparative education, sociology of education and global studies.

### Mauro Lauría Masaro

Universidad Torcuato Di Tella

maurolauriamasaro@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4613-9839>

Mauro Lauría Masaro is an Assistant Professor at the Torcuato di Tella University Law School. He is also a PhD candidate at the University of San Andrés and his research is concerned with criminal law, human rights and clinical legal education.

# education policy analysis archives

Volume 28 Number 92

15 de junio de 2020

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Por errores y sugerencias contacte a [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

**Síguenos en EPAA's Facebook comunidad** at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa\_aape.

archivos analíticos de políticas educativas  
consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Felicitas Acosta** (Universidad Nacional de General Sarmiento), **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Ignacio Barrenechea**, **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Angelica Buendía**, (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Carmuca Gómez-Bueno** (Universidad de Granada), **Veronica Gottau** (Universidad Torcuato Di Tella), **Carolina Guzmán-Valenzuela** (Universidade de Chile), **Antonia Lozano-Díaz** (University of Almería), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **María Teresa Martín Palomo** (University of Almería), **María Fernández Mellizo-Soto** (Universidad Complutense de Madrid), **Tiburcio Moreno** (Autonomous Metropolitan University-Cuajimalpa Unit), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Axel Rivas** (Universidad de San Andrés), **César Lorenzo Rodríguez Uribe** (Universidad Marista de Guadalajara), **María Veronica Santelices** (Pontificia Universidad Católica de Chile)

**Claudio Almonacid**  
Universidad Metropolitana de  
Ciencias de la Educación, Chile

**Miguel Ángel Arias Ortega**  
Universidad Autónoma de la  
Ciudad de México

**Xavier Besalú Costa**  
Universitat de Girona, España

**Xavier Bonal Sarro** Universidad  
Autónoma de Barcelona, España

**Antonio Bolívar Boitia**  
Universidad de Granada, España

**José Joaquín Brunner** Universidad  
Diego Portales, Chile

**Damián Canales Sánchez**  
Instituto Nacional para la  
Evaluación de la Educación,  
México

**Gabriela de la Cruz Flores**  
Universidad Nacional Autónoma de  
México

**Marco Antonio Delgado Fuentes**  
Universidad Iberoamericana,  
México

**Inés Dussel**, DIE-CINVESTAV,  
México

**Pedro Flores Crespo** Universidad  
Iberoamericana, México

**Ana María García de Fanelli**  
Centro de Estudios de Estado y  
Sociedad (CEDES) CONICET,  
Argentina

**Juan Carlos González Faraco**  
Universidad de Huelva, España

**María Clemente Linuesa**  
Universidad de Salamanca, España

**Jaume Martínez Bonafé**  
Universitat de València, España

**Alejandro Márquez Jiménez**  
Instituto de Investigaciones sobre la  
Universidad y la Educación,  
UNAM, México

**María Guadalupe Olivier Tellez**,  
Universidad Pedagógica Nacional,  
México

**Miguel Pereyra** Universidad de  
Granada, España

**Mónica Pini** Universidad Nacional  
de San Martín, Argentina

**Omar Orlando Pulido Chaves**  
Instituto para la Investigación  
Educativa y el Desarrollo  
Pedagógico (IDEP)

**José Ignacio Rivas Flores**  
Universidad de Málaga, España

**Miriam Rodríguez Vargas**  
Universidad Autónoma de  
Tamaulipas, México

**José Gregorio Rodríguez**  
Universidad Nacional de Colombia,  
Colombia

**Mario Rueda Beltrán** Instituto de  
Investigaciones sobre la Universidad  
y la Educación, UNAM, México

**José Luis San Fabián Maroto**  
Universidad de Oviedo,  
España

**Jurjo Torres Santomé**, Universidad  
de la Coruña, España

**Yengny Marisol Silva Laya**  
Universidad Iberoamericana,  
México

**Ernesto Treviño Ronzón**  
Universidad Veracruzana, México

**Ernesto Treviño Villarreal**  
Universidad Diego Portales  
Santiago, Chile

**Antoni Verger Planells**  
Universidad Autónoma de  
Barcelona, España

**Catalina Wainerman**  
Universidad de San Andrés,  
Argentina

**Juan Carlos Yáñez Velazco**  
Universidad de Colima, México

education policy analysis archives  
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Melanie Bertrand, David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Daniel Liou, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

**Madelaine Adelman** Arizona State University

**Cristina Alfaro** San Diego State University

**Gary Anderson** New York University

**Michael W. Apple** University of Wisconsin, Madison

**Jeff Bale** University of Toronto, Canada

**Aaron Benavot** SUNY Albany

**David C. Berliner** Arizona State University

**Henry Braun** Boston College

**Casey Cobb** University of Connecticut

**Arnold Danzig** San Jose State University

**Linda Darling-Hammond** Stanford University

**Elizabeth H. DeBray** University of Georgia

**David E. DeMatthews** University of Texas at Austin

**Chad d'Entremont** Rennie Center for Education Research & Policy

**John Diamond** University of Wisconsin, Madison

**Matthew Di Carlo** Albert Shanker Institute

**Sherman Dorn** Arizona State University

**Michael J. Dumas** University of California, Berkeley

**Kathy Escamilla** University of Colorado, Boulder

**Yariv Feniger** Ben-Gurion University of the Negev

**Melissa Lynn Freeman** Adams State College

**Rachael Gabriel** University of Connecticut

**Amy Garrett Dikkers** University of North Carolina, Wilmington

**Gene V Glass** Arizona State University

**Ronald Glass** University of California, Santa Cruz

**Jacob P. K. Gross** University of Louisville

**Eric M. Haas** WestEd

**Julian Vasquez Heilig** California State University, Sacramento

**Kimberly Kappler Hewitt** University of North Carolina Greensboro

**Aimee Howley** Ohio University

**Steve Klees** University of Maryland

**Jaekyung Lee** SUNY Buffalo

**Jessica Nina Lester** Indiana University

**Amanda E. Lewis** University of Illinois, Chicago

**Chad R. Lochmiller** Indiana University

**Christopher Lubienski** Indiana University

**Sarah Lubienski** Indiana University

**William J. Mathis** University of Colorado, Boulder

**Michele S. Moses** University of Colorado, Boulder

**Julianne Moss** Deakin University, Australia

**Sharon Nichols** University of Texas, San Antonio

**Eric Parsons** University of Missouri-Columbia

**Amanda U. Potterton** University of Kentucky

**Susan L. Robertson** Bristol University

**Gloria M. Rodriguez** University of California, Davis

**R. Anthony Rolle** University of Houston

**A. G. Rud** Washington State University

**Patricia Sánchez** University of University of Texas, San Antonio

**Janelle Scott** University of California, Berkeley

**Jack Schneider** University of Massachusetts Lowell

**Noah Sobe** Loyola University

**Nelly P. Stromquist** University of Maryland

**Benjamin Superfine** University of Illinois, Chicago

**Adai Tefera** Virginia Commonwealth University

**A. Chris Torres** Michigan State University

**Tina Trujillo** University of California, Berkeley

**Federico R. Waitoller** University of Illinois, Chicago

**Larisa Warhol** University of Connecticut

**John Weathers** University of Colorado, Colorado Springs

**Kevin Welner** University of Colorado, Boulder

**Terrence G. Wiley** Center for Applied Linguistics

**John Willinsky** Stanford University

**Jennifer R. Wolgemuth** University of South Florida

**Kyo Yamashiro** Claremont Graduate University

**Miri Yemini** Tel Aviv University, Israel

arquivos analíticos de políticas educativas  
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Andréa Barbosa Gouveia** (Universidade Federal do Paraná), **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV), **Sheizi Calheira de Freitas** (Federal University of Bahia), **Maria Margarida Machado**, (Federal University of Goiás / Universidade Federal de Goiás), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro), **Maria Lúcia Rodrigues Muller** (Universidade Federal de Mato Grosso e Science), **Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

**Almerindo Afonso**  
Universidade do Minho  
Portugal

**Alexandre Fernandez Vaz**  
Universidade Federal de Santa  
Catarina, Brasil

**José Augusto Pacheco**  
Universidade do Minho, Portugal

**Rosanna Maria Barros Sá**  
Universidade do Algarve  
Portugal

**Regina Célia Linhares Hostins**  
Universidade do Vale do Itajaí,  
Brasil

**Jane Paiva**  
Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Maria Helena Bonilla**  
Universidade Federal da Bahia  
Brasil

**Alfredo Macedo Gomes**  
Universidade Federal de Pernambuco  
Brasil

**Paulo Alberto Santos Vieira**  
Universidade do Estado de Mato  
Grosso, Brasil

**Rosa Maria Bueno Fischer**  
Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, Brasil

**Jefferson Mainardes**  
Universidade Estadual de Ponta  
Grossa, Brasil

**Fabiany de Cássia Tavares Silva**  
Universidade Federal do Mato  
Grosso do Sul, Brasil

**Alice Casimiro Lopes**  
Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Jader Janer Moreira Lopes**  
Universidade Federal Fluminense e  
Universidade Federal de Juiz de Fora,  
Brasil

**António Teodoro**  
Universidade Lusófona  
Portugal

**Suzana Feldens Schwertner**  
Centro Universitário Univates  
Brasil

**Debora Nunes**  
Universidade Federal do Rio Grande  
do Norte, Brasil

**Lílian do Valle**  
Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Geovana Mendonça Lunardi  
Mendes** Universidade do Estado de  
Santa Catarina

**Alda Junqueira Marin**  
Pontifícia Universidade Católica de  
São Paulo, Brasil

**Alfredo Veiga-Neto**  
Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, Brasil

**Flávia Miller Naethe Motta**  
Universidade Federal Rural do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Dalila Andrade Oliveira**  
Universidade Federal de Minas  
Gerais, Brasil