

XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

# **La tendencia de la educación argentina entre 1958 y 1983: descentralización y ¿privatización? Educativa.**

De Luca, Romina.

Cita:

De Luca, Romina (2009). *La tendencia de la educación argentina entre 1958 y 1983: descentralización y ¿privatización? Educativa*. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-008/824>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **“La tendencia de la educación argentina entre 1958 y 1983: descentralización y ¿privatización? educativa”**

Romina De Luca

## **Introducción**

La historia del sistema educativo durante la segunda mitad del siglo veinte se encuentra signada por una temática central: la descentralización educativa. La mayor parte de la literatura experta señala que, a menudo, la descentralización habría propiciado y/o facilitado la privatización del sistema escolar. De hecho, la descentralización le habría permitido al Estado asumir un rol mínimo o subsidiario, reduciendo funciones que otrora le habrían sido propias: por ejemplo, brindar educación y salud al conjunto de la sociedad. En particular, las políticas educativas pro-privatizadoras o descentralizadoras serían promovidas por un determinado tipo de orientaciones políticas, esto es, aquellas tendencias neoliberales o lo que otros han llamado la emergencia de una “nueva derecha”. De este modo, no se podría hablar de una política de estado sino más bien del triunfo de determinadas corrientes ideológicas. Por cuestiones de espacio no podemos desarrollar in extenso las distintas vertientes que, con matices, han esgrimido tales posiciones.<sup>1</sup> Sólo indicaremos que, a menudo, no se han presentado datos empíricos que permitan comprobar que como correlato de las políticas de descentralización se haya producido una privatización escolar y, en consecuente, la asunción de un rol subsidiario del Estado en materia educativa.

En esta ponencia nos proponemos reconstruir, en el período indicado, la evolución del nivel primario en el conjunto del territorio nacional a partir de tres de sus principales variables: establecimientos, alumnos y docentes. A los fines de realizar la evolución, recopilamos y elaboramos una base empírica propia con los datos sistematizados por el Departamento de Estadística del Ministerio de Cultura y Educación. En los próximos acápite presentamos los principales resultados arrojados por el análisis.

## **La descentralización en el plano legal: niveles primario**

Analizar la evolución del nivel primario reviste gran interés para la discusión reseñada anteriormente. Recordemos que el nivel primario es objeto de políticas de descentralización desde inicios de la década del sesenta. Éstas se inician, al menos en el

plano legal, luego de la caída de Perón en tanto fue la “Revolución Libertadora” la que a partir del Decreto-ley 7.977 de abril de 1956 reestablecía el Consejo Nacional de Educación. El Consejo, suprimido bajo el peronismo, tenía la potestad de transferir establecimientos.<sup>2</sup>

Pero fue la llegada al poder de Arturo Frondizi cuando se procedió a descentralizar, por vez primera, el sistema educativo argentino, entre 1961 y 1962. En 1961 sancionó el Decreto 7.299 que actuó como marco del proceso. La transferencia de establecimientos formaba parte de un plan de racionalización administrativa más general cuyos lineamientos habían sido establecidos por el Comité Ejecutivo del Plan de Racionalización Administrativa (C.E.P.R.A.). Uno de los primeros servicios que se transfirió fue el de educación. Los traspasos se aceleraron en 1962, a partir de la sanción del Decreto N° 495 del mes de enero. Allí se establecía que, de forma inmediata, se llevarían a cabo las transferencias que hasta el momento no se hubieran efectuado.

La caída de Frondizi revertiría la descentralización en el plano del derecho. No obstante, la contramarcha no impugnó en sí las medidas descentralizadoras sino más bien sus irregularidades formales. El argumento con el que se justificó la vuelta fue que los convenios de transferencia entre la Nación y cada una de las provincias no habían sido ratificados debidamente por las legislaturas provinciales, tal como estipulaba el decreto de transferencia.

Un nuevo hito en el proceso descentralizador se dio bajo la autoproclamada “Revolución Argentina”. Onganía sancionó la Ley 17.878 oficializando una nueva transferencia de establecimientos escolares nacionales a las provincias. El texto legal indicaba: “podrá transferir a las provincias todas o algunas de las escuelas nacionales en las condiciones que establezcan los convenios que concierte ad referendum del Poder Ejecutivo”.<sup>3</sup>

Por último en nuestro período de estudio, en 1978, mediante la Ley 21.809 del 5 de junio y publicada en el Boletín Oficial el 9 de junio de ese año, la Nación transfirió sus establecimientos a las provincias una vez más.<sup>4</sup> La novedad de este tercer intento era que también avanzaba sobre el nivel pre-primario. Al igual que con Onganía, se justificaba ese acto como una forma de cumplir las previsiones constitucionales del artículo 5° de la Constitución Nacional en relación a los poderes reservados a las provincias: impartir educación sería uno de ellos. El proceso se completó con la Ley

21.810 en dónde se transfirieron los establecimientos de Tierra del Fuego y Capital Federal.<sup>5</sup>

Siendo esa la base legal, debemos constatar ahora cuál ha sido la dinámica que ese proceso de descentralización le imprimió a la gestión privada. En este sentido nos preguntamos si puede constatarse en cada uno de los hitos descentralizadores un mayor impulso para la autoridad privada. De datar el crecimiento de la autoridad privada para el nivel primario nos ocuparemos en los próximos dos acápites de esta ponencia.

### **Evolución de la cobertura de la autoridad privada en el nivel primario (1958-1983)**

Hacia 1958 se registraban en todo el país 1.308 establecimientos primarios; hacia 1983, la cifra ascendía a 2.300. Entonces, en un cuarto de siglo la cantidad de establecimientos privados creció un 75%. Si indagamos cómo se repartió ese aumento en los distintos gobiernos observamos que entre 1958 y 1962, el sector pasó de 1.308 a 1.564 colegios primarios. El mayor crecimiento se registró entre 1960 y 1961 cuando el sector movió su planta de 1.359 escuelas primarias a 1.564. Para dilucidar si, tal como se aduce, existieron gestiones políticas determinadas que le proporcionaron un mayor impulso al crecimiento de la gestión privada, construimos un promedio interanual de expansión para poder así comparar a las distintas gestiones entre sí. Desde nuestra perspectiva ese mecanismo resulta útil en tanto nos evita las distorsiones en que podrían incurrirse si comparamos crecimiento porcentuales absolutos de gestiones que permanecieron por diversos plazos de tiempo en el poder. En particular, durante el gobierno de Frondizi el crecimiento interanual promedio fue de 4,3%. La salida del poder de éste y el posterior ascenso de Guido no le ocasionaron un freno al sector privado que, hacia 1963, contaba con 1.698 establecimientos. En esta oportunidad, el crecimiento interanual alcanzó un 10%. En total, desde 1958 se crearon 390 nuevos establecimientos primarios privados. Con Illía, la gestión privada adicionó 290 nuevos establecimientos, cifra nada despreciable, alcanzando un total de 1.988 colegios primarios hacia 1966. Así, el promedio de crecimiento interanual fue mayor al de Frondizi alcanzando un total de 5,4% en el trienio 1963-1966.

Contrariamente a lo que suele argumentarse, la “Revolución Argentina” no le proporcionó un mayor impulso a la gestión privada. Por el contrario, entre 1966 y 1973 la planta edilicia de esa autoridad pasó de 1.988 escuelas a 2.185, es decir, sólo se agregaron 197 más. Por ello, el onganiato le propinó al sector privado uno de los

promedios de expansión más bajos hasta el momento: sólo 1,4%. La desaceleración se extendió bajo el gobierno peronista. La planta edilicia privada se estancó y hacia 1976 ese registraban apenas 2.168 colegios primarios en todo el país. Conclusiones similares a las expuestas con Onganía arroja el análisis de la última dictadura militar. Ésta se instaló en el poder dentro de una fase de disminución de los establecimientos privados que se había iniciado anteriormente, en concreto, entre 1975 y 1976. La contracción se prolongó hasta 1980, año en el que se registraron 2.092 establecimientos. En 1981, la cantidad de establecimientos comenzó a ascender nuevamente pero aún se encontraba por debajo del nivel previo a la caída: en 1981 se contaban 2.145 colegios primarios mientras que en 1976, 2.168. Al finalizar la dictadura militar, el promedio de crecimiento interanual no alcanza siquiera un punto porcentual: 0,87% con un total de 2.300 establecimientos en 1983.

Tal como podemos ver, no encontramos una correlación directa entre gestiones que implementaron políticas descentralizadoras y expansión de la autoridad privada. De tres de ellas -Frondizi, Onganía y Videla- sólo en una (con Frondizi) encontramos una correlación. Asimismo, encontramos que la gestión privada se expandió durante una gestión, como la de Illía, que no implementó políticas de descentralización y, por el contrario, es considerada como opositora a la tendencia a la subsidiariedad.

En relación a los alumnos que estudiaban bajo la égida privada encontramos que hacia 1958 estudiaban allí 281.126 alumnos. Y ya en 1983 lo hacían 799.487. Así en un cuarto de siglo la matrícula privada había crecido 284%. A la hora de medir el incremento en cada una de las gestiones de gobierno tal como lo hicimos con los establecimientos hallamos que, con Frondizi, la matrícula primaria sumó 69.140 nuevos alumnos y si en 1958 se registraban 281.126, hacia 1962 se contabilizaban 350.266 estudiantes primarios. El promedio anual alcanzó un 5,71%. Por su parte, el año en que Guido se mantuvo en el poder -entre 1962 y 1963- la matrícula adicionó 20.801 alumnos, registrándose una matrícula total de 371.067 estudiantes.

Bajo el gobierno de Illía, entre 1963 y 1966, la cantidad de alumnos privados primarios pasó de 371.067 estudiantes a 464.770. Precisamente en esos años se registró el mayor promedio de incorporación interanual de todo el período estudiado en la presente ponencia: 7,8%. Por su parte, la “Revolución Argentina” implicó una dinámica menor a la del radical. En los siete años que aquella se mantuvo en el poder, la cantidad de alumnos ascendió a 122.898 estudiantes. Este aumento se repartió en forma pareja a lo largo de todo el período alcanzándose un promedio anual de 3,42%, menos de la

mitad de lo registrado entre 1963 y 1966. Aunque debemos hacer notar que, bajo el ongiato, la evolución de los establecimientos y de la matrícula resultó divergente: mientras la planta edilicia se mantuvo estancada; la cantidad de alumnos creció. Solo entre 1972 y 1973 el crecimiento entre años tuvo un ritmo menor adicionándose 3.348 alumnos.<sup>6</sup> Producto de la expansión total, hacia 1973, estudiaban en el nivel primario privado 587.668 alumnos. Por su parte, con el gobierno peronista la matrícula sumó 41.522 nuevos estudiantes para finalizar con 629.190 alumnos en 1976. Finalmente, entre 1976 y 1983, el promedio anual de expansión fue similar al datado para 1966-73. Al iniciarse el autoproclamado “Proceso de Reorganización Nacional” se contabilizaban 629.190 alumnos y al finalizar 799.487. De este modo, se agregaron 171.297 nuevos alumnos en más de siete años. Desde nuestra perspectiva, los valores no habilitan a considerar a dicho régimen como adalid de la privatización.

En suma aquí tampoco constatamos una correlación directa entre tipo de gestión o determinadas políticas educativas y crecimiento de la autoridad privada.

En materia de docentes, hacia 1958 los trabajadores del sector privado estaban constituidos por 10.152 maestros. En cambio, en 1983 la planta docente del sector privado alcanzaba a un total de 36.978 trabajadores. La expansión en el transcurso de los veinticinco años estudiados es mayor aún a las otras variables: 364%. Veamos aquí también cómo se repartió ese crecimiento.

Durante la presidencia de Frondizi, el sector privado adicionó 5.492 nuevos docentes. El incremento se concentró entre 1960 y 1962, en tanto entre 1958 y 1959 la planta de docentes se mantuvo más o menos estable y sólo se adicionaron 650 nuevos cargos. Al momento de ser derrocado Frondizi se registraban bajo la égida privada 15.644 docentes primarios, lo que implicaba un crecimiento porcentual bajo su gestión de un 54% a razón de 11,50% anual. Precisamente, bajo su gestión se registró el mayor crecimiento interanual promedio de toda la etapa analizada en esta ponencia. Mientras tanto, en el interregno de Guido, el sector privado pasó a contar con 17.006 docentes. Por su parte, bajo Illía el incremento en la planta docente fue ligeramente inferior al que se produjo con Frondizi: el sector privado incorporó 4.926 docentes alcanzando un total de 21.932. En términos medios porcentuales registró la segunda marca más elevada con un promedio de adición de 8,87% por año. Si bien el crecimiento no se detuvo con la “Revolución Argentina”, en términos comparativos, lo hizo a menor ritmo. Entre 1966 y 1972, el sector privado sumó 8.687 nuevos cargos. De este modo, hasta 1972 el crecimiento porcentual alcanzó un 39,6% con un total de 30.619 trabajadores en el

ámbito privado. En promedio, la incorporación anual fue de 4,67%, poco más de la mitad de lo registrado con Illía. Cabe destacar que, durante el año de la gestión de Lanusse, se produjo una caída en la planta docente privada, en tanto, hacia 1973 se contabilizaban 30.088 docentes.

Entre 1973 y 1976, sólo se produjo un aumento de 1.089 docentes. Hacia 1978, la cifra de docentes ascendía a 31.177, setenta y nueve menos cargos que los registrados en el '76. Cabe destacar que los dos primeros años de la dictadura militar que hemos incluido aquí tuvieron un movimiento errático. Afirmamos ello porque registramos un crecimiento entre 1976 y 1977 y un posterior descenso entre 1977 y 1978. Esa inestabilidad puede deberse, tal vez, a una deficiente medición de las fuentes.

Pero, la última dictadura militar se vio afectada por dos movimientos en la evolución de la planta docente. Una fase de incorporación y otra de contracción. La primera se extendió desde 1979 hasta 1981, dónde la cantidad de docentes pasó de 31.177 a 37.417. El segundo período estuvo marcado por la contracción y se prolongó durante los dos últimos años del régimen militar. En este sentido, hacia 1982 se registraban 35.209 docentes, es decir, 2.208 cargos menos que la marca más elevada. Si bien al momento de su retiro del poder la cantidad de docentes ascendía a 36.978, es decir se había producido un aumento ligero en relación al año anterior, todavía la marca era más baja que la del año '81. Es por ello que estos dos años los hemos denominado de contracción. En todo el período, el promedio de incorporación de docentes entre años, fue de 2,59%, el más bajo datado hasta el momento.

Tal como podemos ver, tampoco en materia docente el crecimiento de la autoridad privada se corresponde con aquellos momentos en los cuales se implementaron políticas de descentralización. Por el contrario, lo que registramos es una tendencia a la desaceleración de la incorporación docente de una gestión a la otra. El pico más elevado lo ubicamos bajo la gestión de Frondizi. Y si bien la marca más elevada se corresponde con la implementación de políticas descentralizadoras, el segundo índice de crecimiento lo ubicamos entre 1963 y 1966, es decir, con Illía.

A la largo de este acápite pudimos ver que en ninguna de las tres variables analizadas en esta ponencia hallamos una correlación entre políticas de descentralización y crecimiento de la autoridad privada. No obstante, en las tres sí encontramos una gran expansión del sector privado en los veinticinco años analizados. En materia edilicia, la expansión fue de 75%, en alumnos se trató de un 284% mientras en la planta docente se ubicó el mayor crecimiento: 364%. A los efectos de intentar

ponderar el significado de esa progresión debemos proceder a compararlo con la expansión de la autoridad pública. Para ello, procederemos en el próximo acápite de esta ponencia a convertir los valores absolutos de cada una de las autoridades a porcentaje sobre el conjunto del sistema educativo. Así podremos ver si, tal como se supone a la hora de hablar de la privatización educativa, el crecimiento de la autoridad privada fue en detrimento de la autoridad estatal. Veamos.

### **El crecimiento de la autoridad privada en el nivel primario en relación a su par estatal (1958-1983)**

Tal como podemos observar a partir del presente cuadro, no verificamos que el gran aumento de la autoridad privada le permitiera alcanzar un lugar hegemónico en el conjunto del sistema educativo. Los valores que esta autoridad alcanza hacia 1983 no son de tan magnitud como para afirmar la existencia de un proceso de privatización educativa. En relación a los establecimientos del nivel primario, como vimos en los acápites anteriores, en 1958, el sector contaba con 1.308; por su parte, la autoridad oficial poseía 16.621 escuelas primarias; sumando ambas el nivel primario estaba constituido por 17.929 establecimientos. Las que se encontraban a cargo del sector privado constituían un 7%; por su parte, el sector oficial controlaba el 93% restante. Hacia 1983, mientras el sector privado registraba 2.300 colegios primarios, la esfera pública contaba con 20.552. El grado de participación de una y otra era de 10% para autoridad privada y 90% para la estatal.

<b>CUADRO N° 3 Establecimientos, alumnos y docentes en %</b>						
<b>Nivel Primario</b>						
Período: 1958-2001						
Años	Establecimientos		Alumnos		Docentes	
	Autoridad		Autoridad		Autoridad	
	Oficial	Privada	Oficial	Privada	Oficial	Privada
1958	93	7	90	10	92	8
1959	92	8	90	10	92	8
1960	93	7	89	11	91	9
1961	92	8	88	12	90	10
1962	92	8	88	12	90	10
1963	91	9	88	12	89	11
1964	91	9	87	13	88	12
1965	91	9	87	13	87	13
1966	93	7	87	13	88	12
1967	93	7	86	14	87	13
1968	92	8	86	14	86	14
1969	92	8	85	15	86	14
1970	92	8	85	15	86	14
1971	91	9	85	15	85	15



1972	92	8	84	16	85	15
1973	92	8	84	16	85	15
1974	92	8	84	16	85	15
1975	92	8	84	16	86	14
1976	92	8	84	16	86	14
1977	91	9	83	17	85	15
1978	91	9	83	17	85	15
1979	91	9	83	17	85	15
1980	91	9	83	17	83	17
1981	91	9	83	17	83	17
1982	90	10	83	17	84	16
1983	90	10	82	18	84	16

entre 1958 y 1983.

En materia de alumnos el grado de participación obtenido por la autoridad privada resulta mayor. Si hacia 1958, la matrícula privada representaba un 10% sobre el total de los alumnos del nivel primario, hacia 1983 constituía un 18%. Si observamos la forma en la que el sector privado ganó esos espacios, encontramos que el

**Fuente:** Elaboración propia en base a fuentes citadas

incremento se distribuyó en forma pareja a lo largo del tiempo. Y si bien, los ocho puntos obtenidos fueron en detrimento de la autoridad estatal no podemos soslayar que el Estado educaba al 82% de los alumnos de todo el país. Una situación análoga hallamos en el caso de los docentes. Hacia 1958, el sector privado contrataba al 8% de los educadores del nivel primario. Por su parte, el Estado lo hacía sobre el 92% restante. Veinticinco años más tarde, el sector privado había duplicado sus valores en materia de contratación docente. Ahora trabajaban en el sector privado el 16% de los educadores de todo el país. Sin embargo, el sector oficial seguía contratando al 84% de los docentes del país registrando bajo su égida a un total de 196.448 docentes.

Entonces, si bien registramos que el crecimiento de la autoridad privada ha sido muy importante en el período estudiado podemos afirmar a partir de los datos reconstruidos someramente en este capítulo que ese crecimiento no habilita a considerar que estemos en presencia de un proceso masivo de privatización escolar. Asimismo, tampoco encontramos que algún tipo de orientación política de las que gobernaron el país en el cuarto de siglo analizado en esta ponencia hubiera actuado en forma determinante para el crecimiento de la autoridad privada. Ese tipo de gestión se expandió bajo todas las gestiones políticas. Así podríamos afirmar que si Frondizi promovió el crecimiento de la autoridad privada también lo hizo Illía. Y a la hora de analizar los casos de las dos dictaduras en las cuales se implementaron políticas de descentralización los valores obtenidos por la gestión privada no resultaron espectaculares.

Y tal como podemos observar en el cuadro no se registra, en materia edilicia, una gestión que haya resultado decisiva en la ganancia de los tres puntos porcentuales obtenidos por la gestión privada

Desde nuestra perspectiva, queda pendiente aún analizar cuál ha sido el fenómeno que operó en los momentos de descentralización educativa. En el próximo acápite nos proponemos focalizar nuestra atención con más detalles en observar qué fue lo que ocurrió en el interior de la autoridad pública entre 1958 y 1983.

### **La evolución del sistema educativo público del nivel primario entre 1958 y 1983**

En uno de los acápites de esta ponencia hemos reconstruido el proceso de descentralización en el plano legal. Sin embargo, que la ley haya estipulado un traspaso de establecimientos -con ellos sus respectivos alumnos- y de docentes no implica necesariamente que ese proceso haya operado en el conjunto del sistema educativo. Tal como vimos, una vez reconstruido el proceso empírico de expansión de la autoridad privada no constatamos correspondencia entre políticas esas políticas y la evolución de esa gestión. Entonces, debemos reconstruir cómo el proceso de descentralización operó en el conjunto del sistema. En este sentido, nos preguntamos, en primer lugar, si los traspasos se hicieron efectivos; en segundo término si esos traspasos se revirtieron una vez que las políticas concretas fueron desandadas en el plano legal.

En materia de establecimientos primarios de la autoridad pública debemos destacar varios puntos. Hacia 1958 la autoridad provincial ocupaba el primer lugar en el control de establecimientos del sector público. Sin embargo, la ventaja que lo separaba de su par nacional no resultaba muy abultada: sobre un total de 17.929 establecimientos primarios, 16.621 se encontraban a cargo del sector público y dentro de éstos, 7.726 eran nacionales y 8.895 provinciales. Hacia 1983 se registraban 20.950 establecimientos estatales de los cuales ya la amplia mayoría estaba a cargo de autoridades distritales: de ellos 20.552 eran provinciales y apenas 398 nacionales. Veamos como se produjo ese cambio en el transcurso de nuestro período de estudio.

La autoridad nacional mantuvo su planta edilicia primaria prácticamente estancada desde 1958 hasta 1964. De hecho, en el primer año contaba con 7.726 escuelas y en el segundo con algunas menos, 7.713. En esos seis años se destaca también una gran inestabilidad donde se producen dos momentos de disminución: entre 1959 y 1960 se registraron, entre un año y otro, 68 establecimientos menos y entre 1961 y 1962 una nueva pérdida de 144 colegios primarios. Este segundo momento coincide con la primera descentralización implementada por Frondizi. En el primer año, con un decreto general y en el segundo en forma compulsiva se procedió a transferir establecimientos y

contratos de locación a la mayoría de las provincias que aún no hubieran hecho efectivo el decreto de traspaso, tal como vimos al principio de este capítulo. La planta edilicia de la Nación reflejó, en forma recatada, dicha transferencia. Durante esos años de crecimiento modesto para la Nación, el sector provincial, por su parte, no paró de expandirse y de incorporar nuevos establecimientos. Así, entre 1958 y 1964 incorporó 1.651 nuevos establecimientos, al pasar de 8.895 escuelas a registrar 10.456. Hasta ese momento, la autoridad provincial detentaba la mayor cantidad de establecimientos de todo el nivel. Pero algunos años más tarde, la situación no era la misma y producto del gran dinamismo de la Nación, hacia 1965, ese cuadro casi se había revertido. Para ese año la autoridad nacional registraba 9.657 primarias frente a 10.549 provinciales y entre 1966 y 1967 había superado a la dotación provincial.

No obstante, el ciclo expansivo de la autoridad nacional no se prolongaría demasiado y ya entre 1967 y 1968 había reiniciado una fase contractiva. Si en 1967 contaba con 15.234 establecimientos, al año siguiente tenía 2.537 menos. Ese descenso se prolongó hasta 1971, momento en el que registró el punto más bajo con 10.249 escuelas, cifra en la que se estabilizó -con algunos altibajos- hasta 1975. Cabe destacar que esa primera disminución registrada entre 1967 y 1968 tuvo gran relevancia, en tanto contrajo la cantidad total de establecimientos existentes en todo el nivel. Si en el primer año, en todo el país, había 28.204 escuelas primarias, al año siguiente se registraban 26.067. Como vemos, la Nación se achicó antes de que se implementaran políticas de descentralización educativa. No obstante, entre 1968 y 1969 constatamos el traspaso de la Nación a las provincias. Producto de ello, hacia 1969, las autoridades provinciales habían recuperado el primer lugar en el control de establecimientos primarios con un total de 12.178 escuelas frente a las 11.420 nacionales.

La Nación prolongó su pérdida de establecimientos hasta 1977 año en el cual registró una planta edilicia primaria compuesta por 9.035 escuelas. Pero, un año después, y como producto de la nueva descentralización, se redujo casi cuatro veces al perder en un solo año 6.532 escuelas. Hacia 1978, la Nación controlaba 2.503 primarias. Ése no sería su piso más bajo. Su cercenamiento se extendió hasta 1983 momento en el cual se registraban apenas 398 establecimientos nacionales. De las 6.532 escuelas que se desprendió la autoridad nacional entre 1977 y 1978, el circuito provincial absorbió 6.049. De modo tal que, su planta edilicia pasó de 13.816 escuelas a 19.865. El proceso se prolongó hasta 1983 sin encontrarse grandes alteraciones luego del traspaso de 1978.

En relación a la matrícula, observamos que la trayectoria de ambas autoridades - menos errática en el tiempo- también se vio afectada principalmente por los tres momentos de descentralización educativa aquí observados. Esas políticas, en forma sucesiva, ampliaron la distancia que separaba a la autoridad provincial de la nacional. Veamos.

Desde el ascenso de Frondizi a la presidencia encontramos trayectorias disímiles para la Nación y las provincias. Mientras la Nación no paró de reducirse, las provincias se expandieron. En lo que refiere a la primera vemos que, entre 1958 y 1959, pasó de atender 1.122.403 alumnos a hacerlo sobre 1.119.525. Pero en los años que coincidieron con la promulgación de políticas de descentralización, la disminución de la matrícula nacional fue mayor: entre 1960 y 1961 se deshizo de 6.658 estudiantes y entre 1961 y 1962, cuando se procedió al traspaso compulsivo, de 36.426 alumnos más. Todavía en 1963 se sentían los coletazos de la descentralización y el sector nacional perdía 1.795 alumnos más atendiendo para ese año un total de 1.074.885 estudiantes. Por su parte, la autoridad provincial sólo registró crecimiento y pasó de 1.456.297 alumnos, en 1958, a 1.651.288, en 1963. Tal como vemos, el primer momento de descentralización educativa encuentra a la Nación y a las provincias bajo tendencias contrapuestas.

Si el gobierno desarrollista había implicado un cercenamiento para la Nación no ocurrió lo mismo bajo el gobierno radical de Illía. Entre 1963 y 1966 la Nación registró una fase de incorporación de nuevos alumnos a su égida. Producto de ello, en ese trienio había adicionado 193.193 nuevos alumnos, atendiendo un total de 1.267.819 hacia 1966. Pero la llegada al poder de la “Revolución Argentina” revirtió esa fase. A partir de 1966, comenzó un nuevo ciclo descendente que sólo se detuvo en 1972, un año antes del recambio de régimen. En esos seis años, la matrícula nacional pasó a albergar 1.068.222 alumnos, valores algo inferiores a los del año '63. En cambio, en el mismo lapso las autoridades provinciales pasaron de 1.740.199 alumnos a contar con 2.046.465. Así, mientras la Nación expulsó 199.597 alumnos, las provincias adicionaron 306.266. Producto de esa divergencia, como podemos observar en el gráfico 8 al final del capítulo, la trayectoria de la primera aparece en declive y, paralelamente, la de la segunda en alza.

Finalizada una excepción de apenas dos años -entre 1973 y 1974- la matrícula nacional continuó cayendo hasta alcanzar, en 1977, un total de 1.038.850 alumnos. Contrariamente, los provinciales siguieron aumentando y para el mismo año esa autoridad contaba con 2.142.790. Pero, la oposición en el movimiento de una y otra se

agudizó aún más en 1978 cuando la Nación, producto de la política descentralizadora, redujo su matrícula a apenas 149.900 estudiantes. El punto más bajo lo alcanzó en 1982, cuando se contabilizaron 100.727 alumnos nacionales. En contrario, entre 1977 y 1978, los alumnos provinciales pasaron de 2.142.790 a 3.117.462. Es decir, las provincias no sólo incorporaron los 888.950 alumnos nacionales sino que también mantuvieron una expansión propia. Esa dinámica hizo que hacia 1982 llegara a atender 3.521.496 estudiantes.

En relación a los docentes del nivel no encontramos una trayectoria muy disímil a la descrita para las otras variables aquí estudiadas. El movimiento de la planta docente no resultó muy disímil a lo ocurrido con los establecimientos y los alumnos. Ya en 1958, la autoridad provincial contaba con una mayor cantidad de docentes a su cargo: sobre un total de 126.821 docentes primarios, 116.669 se desempeñaban en la esfera pública y dentro de ella, 61.627 lo hacían bajo égida provincial y 55.042 en la nacional. Ese predominio, provincial por sobre lo nacional y público frente a lo privado, se acentuó con las descentralizaciones, en particular, hacia 1978 creció a pasos agigantados. Al igual que con la matrícula, la planta docente nacional permaneció prácticamente estancada entre 1958 y 1963. En esos cinco años pasó de contratar 55.042 docentes a 56.598. Además en ese período se registraron dos años de disminución: 1960 con 855 docentes menos y 1962 con 154, en relación al año anterior. En cambio, en el mismo período no se produjo ninguna disminución en la planta provincial que se movió de 61.627 docentes a 80.444.

También aquí, el ciclo de estancamiento nacional se quebró entre 1963 y 1967. En esos años, la Nación sumó a su órbita 11.090 nuevos docentes y su planta pasó de 56.598 trabajadores a estar compuesta por 67.688. Por su parte, la autoridad provincial, en sintonía con la fase general y con su propia dinámica particular, continuó adicionando docentes y hacia 1967 contrataba 90.697 docentes en el nivel primario.

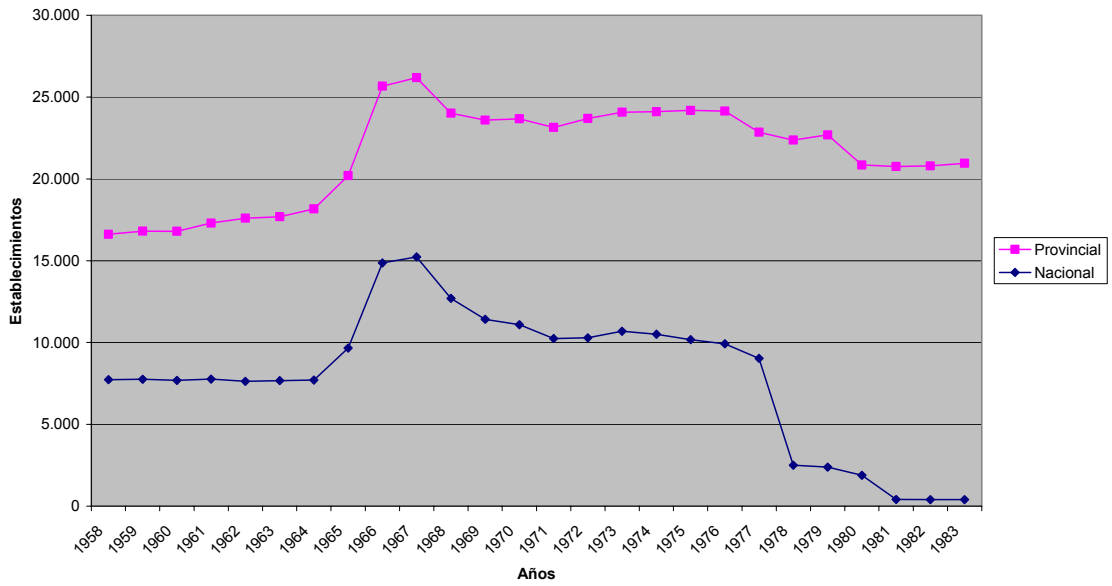
La descentralización implementada por Onganía frenó el crecimiento nacional, por un lado, y, al mismo tiempo, le provocó un cercenamiento. A partir de 1968, la Nación comenzó a reducir su planta docente habiéndose deshecho de 2.975 trabajadores respecto del año anterior. La pérdida de docentes se prolongó hasta 1970, año en el que alcanzó el piso más bajo con 58.124 educadores. En total, en el período 1967-68, la Nación contaba con 9.564 docentes menos. Por su parte, la autoridad provincial había incorporado 16.420 nuevos docentes, alcanzando una planta total de 107.117

trabajadores de la educación. Como vemos, no sólo incorporó a los nacionales sino que también sumó por su cuenta.

En el plano nacional, la pérdida fue seguida por una fase de estancamiento: en 1974 registraba 59.931 docentes. A pesar de tener una recuperación -hacia 1977 su planta se componía de 67.129 docentes- ella no sólo no le permitió disputar el lugar ocupado por las provincias en el interior del sector público sino que, además, fue seguida por una contracción mucho mayor. En relación al primer punto, las provincias en el año '77 tenían a su cargo una planta con 118.183 trabajadores. Como vemos, el crecimiento nacional anteriormente reseñado no se produjo en detrimento de la expansión provincial. El segundo punto reviste mayor importancia. A partir de la implementación de la descentralización educativa, la autoridad nacional comenzó una fase de descenso que reduciría su presencia en el nivel a casi nada. En este sentido, observamos que entre 1977 y 1978 se desprendió de 56.896 trabajadores y pasó a tener una dotación de apenas 10.233 docentes. Su reducción no se detuvo allí y se extendió hasta 1982. Para ese año registraba 6.565 cargos. Contrariamente, pero en relación a lo que ocurría en la égida nacional, entre 1977 y 1978 la autoridad provincial sumaba 48.285 docentes. Hacia 1983, el sector en total había adicionado 71.281 nuevos trabajadores.

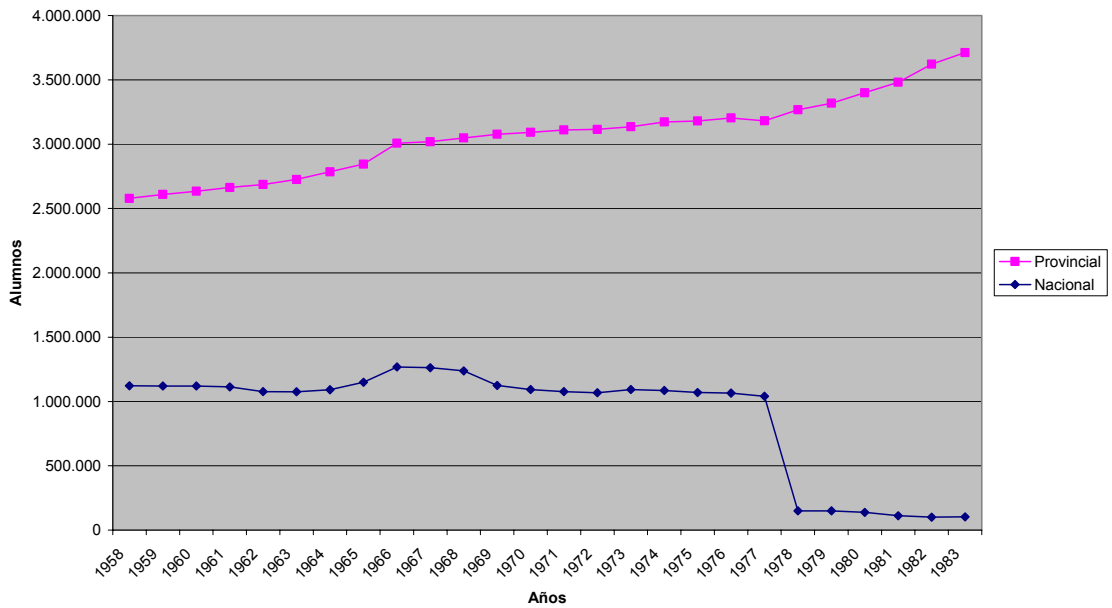
En este sentido y tal como observamos en los gráficos 1 a 3 el mayor dinamismo de la autoridad provincial por sobre la nacional no pareciera haberse visto alterado por ninguna gestión política. Más bien, ha constituido una tendencia permanente en el período de estudio. Asimismo, los tres momentos de descentralización aquí estudiados han provocado traspasos de la Nación a las provincias.

**Gráfico 1. Nivel Primario. Establecimientos educativos de la autoridad nacional y de la provincial. En valores absolutos**



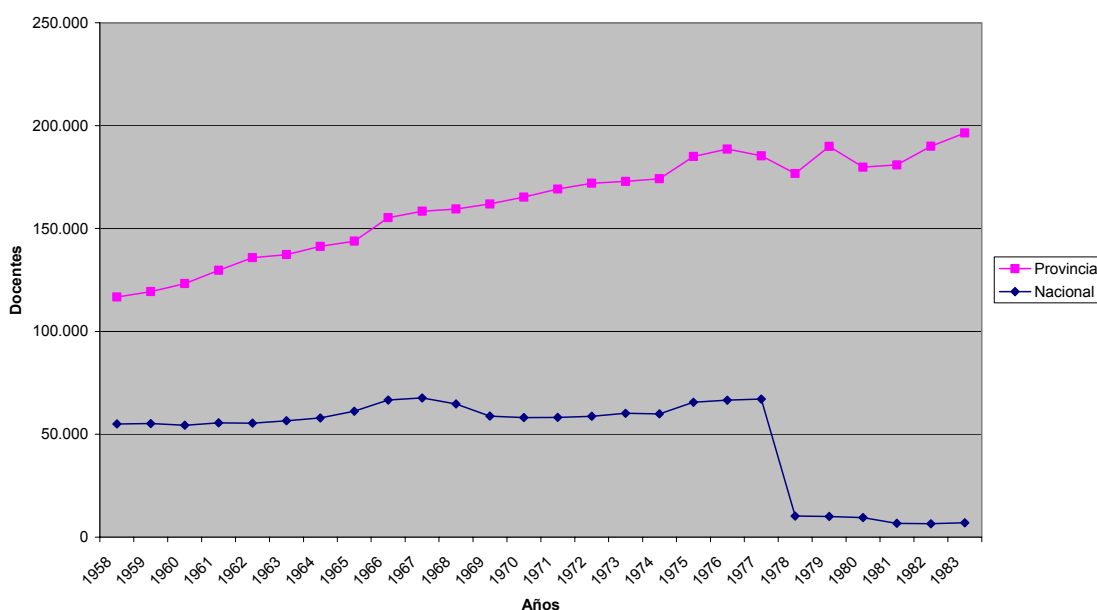
**Fuente:** Elaboración propia en base a fuentes citadas

**Gráfico 2. Nivel Primario. Alumnos de la autoridad nacional y de la provincial. En valores absolutos**



**Fuente:** Elaboración propia en base a fuentes citadas

Gráfico 3. Nivel Primario. Docentes de la autoridad nacional y de la provincial. En valores absolutos



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes citadas

## Conclusiones

En la presente ponencia nos concentramos en observar si tal como se supone la dinámica del sistema educativo durante la segunda mitad del siglo se encuentra signada por la privatización. El análisis del nivel primario nos permitió observar que si bien registramos un gran crecimiento de la autoridad privada en el conjunto del nivel durante el período estudiado, los valores que aquella obtuvo no habilitan a considerar que estuviéramos en presencia de un proceso de privatización educativa. La autoridad oficial siguió controlando el 80% del conjunto del nivel primario. Asimismo, observamos que la expansión de la autoridad privada no se encontró vinculada, en forma lineal, con políticas de descentralización. Por el contrario, hallábamos que la gestión privada se expandió en términos absolutos tanto bajo la gestión de Frondizi como con la de Illía. De hecho esas dos gestiones aparecían como las más dinámicas para el sector. A la hora de ponderar la evolución de su participación, una vez más, observamos la ausencia de una gestión que apareciera como decisiva. El crecimiento de la autoridad privada era más bien secular.

Como no hallamos correlación entre expansión privada y descentralización, intentamos reconstruir cuál era el proceso que podía observarse en las instancias de descentralización. Así vimos que bajo esas políticas se producía un traspaso de



establecimientos, alumnos y docentes nacionales a la égida de las provincias. De este modo, la descentralización acentuaba una mayor presencia de las provincias en el conjunto del sistema.

En suma, creemos que la construcción empírica del proceso real vivido por el sistema educativo en su nivel primario pone por tierra el mito privatizador como causante de los males de la educación argentina vinculado a determinadas corrientes ideológicas. Para nosotros, queda por indagar, entonces, el fenómeno más profundo que afectó al sistema en ese período, a saber: el de su degradación.

### **Fuentes:**

#### **Leyes:**

Ley n° 13.047, sancionada el 28 de septiembre de 1947 publicada en el Boletín Oficial el 22 de octubre de 1947.

*Anales de Legislación Nacional*, año 1956. Decreto – Ley 7977.

*Annales de Legislación Nacional*, Año 1962

*Annales de Legislación Argentina*, Año 1968, Volumen XXVIII- C

*Annales de Legislación Argentina*, Año 1970, Volumen XXX – A

*Annales de Legislación Argentina*, Año 1978, Volumen XXXVIII - B

#### **Fuentes utilizadas**

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

Año 1973. Ministerio de Cultura y Educación-Departamento de estadística: *Estadísticas de la educación. Establecimientos, alumnos y docentes por dependencia, repartición y jurisdicción. 1964-1973*, Buenos Aires, noviembre de 1974.<sup>1</sup>

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

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup>Remitimos al lector a: De Luca, Romina: *Brutos y baratos. Descentralización y privatización en la educación argentina (1958-2001)*, ediciones ryr, Buenos Aires, 2008.

<sup>2</sup>“Podrá transferir a las provincias todas o algunas de las escuelas nacionales en las condiciones que establezcan los convenios que concierte ad referéndum del Poder Ejecutivo”, artículo 11 de la Ley: *Anales de Legislación Nacional*, 1956, pp. 351-352.

<sup>3</sup>*Anales de Legislación Nacional*, 1956, pp. 351-352.

<sup>4</sup>ADLA, Tomo XXXVIII-B. pp. 1454-1455.

<sup>5</sup>*Ídem*, p. 1457.

<sup>6</sup>Entre 1966 y 1967 se agregaron 20.297 estudiantes; entre 1967 y 1968, 13.293; entre 1968 y 1969, 30.174; entre 1969 y 1970, 11.779; entre 1970 y 1971, 19.917 y, finalmente, entre 1971 y 1972, 24.000.