



Políticas, territorios e investigación educativa: la privatización "por concentración" en la Provincia de Buenos Aires (2001-2018)

Policies, territories and educational research: privatization "by concentration" in the province of Buenos Aires (2001-2018)

CORREA, Natalia¹

GIOVINE, Renata²

SUASNÁBAR, Juan Manuel³

Correa, N., Giovine, R. y Suasnábar, J. M. (2021). Políticas, territorios e investigación educativa: la privatización "por concentración" en la Provincia de Buenos Aires (2001-2018). *RELAPAE*, (14), pp. 36-50.

Resumen

El artículo busca aportar elementos teórico-metodológicos para el desarrollo de la investigación educativa en torno de las relaciones entre políticas educativas y territorios, desde un enfoque de derechos humanos. Se parte de considerar a éstas como puntos de intersección de prácticas de gobierno, sus racionalidades políticas y las experiencias vitales que permiten observar singularidades locales, así como desigualdades territoriales. Para ello, en primer lugar se recupera la categoría de territorio en su articulación con el estudio de las políticas educativas, en diálogo con las desigualdades y cómo se manifiestan los procesos de inclusión/exclusión educativa y de segregación espacial que darían lugar a un proceso de privatización educativa por concentración. En segundo lugar, se realiza un ensayo metodológico en el cual se aborda como objeto de análisis la privatización de la educación escolar en la Provincia de Buenos Aires, a través de la puesta en relación del comportamiento de variables educativas del sector público y privado en el período 2001-2018. Con ello, se busca contribuir a la investigación educativa proponiendo otras formas de operar con los datos estadísticos, por fuera y/o más allá de los objetivos del gobierno de la población en tanto conjunto y principio de soberanía. Es decir con los mismos instrumentos de las estadísticas se busca poner en práctica un análisis que dé cuenta de la complejidad, heterogeneidad y dinámica de la vida escolar, así como de las decisiones estatales, sociales y familiares en torno a la elección escolar, permitiendo visibilizar singularidades locales y la emergencia de territorios diversos, múltiples y en movimiento.

Palabras Clave: políticas educativas/ territorios/ gobierno/ estadísticas/ educación pública-privada

Abstract

The article provides theoretical-methodological elements for educational research on the relationships between educational policies and territories, from a human rights perspective. Considering these as points of intersection of government practices, their political rationalities and life experiences that allow observing local singularities, as well as territorial inequalities. In the first place, the category of territory is recovered in its articulation with the study of educational policies, dialoguing with inequalities and how the processes of educational inclusion / exclusion and spatial segregation are manifested, giving rise to a process of educational privatization by concentration. Second, a methodological test is carried out taking as object of analysis the

¹ Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina / ncorrea25@gmail.com

² Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina / renatagiovine@gmail.com

³ Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina / jsuasnabar@fch.unicen.edu.ar

privatization of school education in the Province of Buenos Aires, relating the behavior of educational variables in the public and private sectors in the period 2001-2018. The objective is to contribute to educational research by proposing other ways of operating with statistical data, outside and / or beyond the objectives of the government of the population as a whole and principle of sovereignty. In other words, with the same statistical instruments it is sought to put into practice an analysis that accounts for the complexity, heterogeneity and dynamics of school life, as well as the state, social and family decisions around school choice, allowing see local singularities and the emergence of diverse, multiple and moving territories.

Keywords: educational policies/ territories/ government/ statistics/ public-private education

Introducción⁴

El presente artículo analiza las relaciones entre políticas educativas y territorios en las prácticas de gobierno del sistema educativo. Se pretende realizar algunos aportes teórico-metodológicos en torno a dicha relación, sus resignificaciones y posibles modos de indagar en la investigación educativa. Esta propuesta encuentra su fundamento en la complejización real y conceptual que la misma asume en la reconfiguración de la tradicional alianza entre el estado, la sociedad y la educación escolarizada desde las dos últimas décadas del siglo XX, y con ella en la necesaria reinención de formas de investigación que aporten a la consagración del derecho a la educación en tanto derecho humano fundamental (Ruiz, 2020; Scioscioli, 2015; Tomasevski, 2004a y 2004b).

Las modificaciones acontecidas no son sólo de carácter teórico. Sus efectos se visibilizan en los modos de pensar, actuar y ocupar el mundo, el sistema educativo y las escuelas, como así también en las experiencias de los sujetos escolares y de otras organizaciones sociales que crecientemente van contribuyendo al sostenimiento de la escolarización de niños/as y jóvenes en situaciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad. En este escenario, la biopolítica se nutre de las prótesis de la estadística que, si bien cobra mayor relevancia como herramienta de gobierno de los estados desde el siglo XVII, tal como lo ha descrito Foucault (1991), ahora da paso a nuevas formas de regulación social y educativa.

De ahí que la relación entre políticas y territorios cobra una notable relevancia. El territorio en el estudio del gobierno de la educación implica reconocer tanto dimensiones espaciales como simbólicas por las que transcurren las relaciones de poder y que involucran a actores políticos, educativos y sociales portadores de sentidos, significaciones y representaciones. Así la primera parte de este artículo centra su atención en la categoría de territorio en relación con el estudio de las políticas educativas, en particular en diálogo con las desigualdades. La tesis central de dicho apartado es que es necesario pensar un abordaje de la relación de las políticas educativas y los territorios como puntos de intersección de prácticas de gobierno, racionalidades políticas y experiencias vitales en donde observar tanto las singularidades locales como las desigualdades desde un enfoque multidimensional.

En la segunda parte del artículo, se pone a prueba la tesis mencionada tomando como objeto de análisis el tan mentado proceso de privatización de la educación escolar en la Provincia de Buenos Aires. Desde un análisis estadístico, utilizando como fuentes los relevamientos anuales de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia⁵, se busca dar cuenta de cómo dicho proceso no puede ser pensado desde la lógica de la ocupación estratégica del espacio por el estado, por el mercado u otros actores sociales en una relación de suma cero, donde la ausencia de uno habilita la presencia del otro. Más bien, la puesta en relación del comportamiento de variables educativas del sector público y privado en dicha provincia, permite hacer visibles esas singularidades locales y la emergencia de territorios diversos, múltiples y en movimiento.

I- Revisitando la categoría territorio en las políticas educativas

La relación territorio-desigualdad posee un largo recorrido en las ciencias sociales. A mediados del siglo XX es abordada haciendo hincapié en su dimensión física, aludiendo al “centro-periferia” para describir aquellas nuevas poblaciones que se radicaban en las ciudades fabriles durante el llamado proceso de urbanización⁶; convirtiéndose los alrededores en el espacio habitado por los marginales y en el cual debían estratégicamente edificarse escuelas que –en tanto representantes del estado nacional y provincial- continuarían siendo las difusoras del ideal civilizatorio normalizador, abarcando a estos segmentos poblacionales e intentando

⁴ Este artículo es una versión ampliada y modificada de dos ponencias presentadas en el III Coloquio de Investigación Educativa en Argentina “Debates Educativos sobre la Desigualdad: Miradas desde la investigación”, 13 y 14 de junio de 2019, CABA.

⁵ Los Relevamientos Anuales son operativos educativos anuales de carácter censal aplicados a nivel nacional. Su “unidad de relevamiento y análisis son las unidades educativas. Recogen al 30 de abril de cada año la información consolidada a nivel nacional sobre las principales variables del sistema educativo. La implementación de este relevamiento se ajusta a un glosario, criterios metodológicos y procedimientos comunes que aseguran la comparabilidad de los datos en adecuadas condiciones de cobertura y calidad” (<https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/relevamiento-anual>). Dadas sus características constituyen un instrumento de gran relevancia para la investigación educativa.

⁶ Cabe recordar aquí los ya clásicos trabajos de Germani y Di Tella para el caso de Argentina.

brindarles cada vez mayores años de escolarización para producir sujetos productivos y autogobernados. En tal sentido y como lo analiza Collet-Sabé (2020) recuperando a Sennet, Foucault y Varela y Alvarez-Uría, el territorio no era un lugar sino un espacio, un simple "decorado" y la escuela una fortaleza que se constituía "contra" los cuerpos de esas poblaciones. Esta distribución de las poblaciones desde las fronteras definidas a partir de esos límites físicos se va desdibujando a lo largo de dicho siglo, tornándose más permeables, porosas y superpuestas a otras; pero también apareciendo otros muros que dan cuenta de otros márgenes y líneas (visibles e invisibles) de desigualdades diversas en tanto proceso multidimensional (económico, cultural, social, político, educativo, territorial). Los años '90 constituirán un punto de inflexión en los procesos de urbanización, tal como se retomará más adelante incorporando al análisis la categoría de segregación. Todo ello le demanda a las ciencias sociales nuevas herramientas analíticas que posibiliten describir e interpretar esta complejidad.

Del lado de la *desigualdad*, la perspectiva estructuralista va perdiendo fuerza explicativa frente a la emergencia de otros fenómenos nominados bajo categorías como las de exclusión y vulnerabilidad que irán desplazando, tanto en el discurso político como académico, al de pobreza. Una perspectiva considerada estática al no permitir observar ese conjunto de posiciones "cuyas relaciones con su centro son más o menos laxas [entre las que se encuentran las] poblaciones mal escolarizadas" (Castel, 1996, p.447). En otros términos y acudiendo a otros teóricos de la nueva cuestión social, la categoría pobreza se torna insuficiente para dar cuenta de las nuevas desigualdades en el declive del sistema de protección social edificado durante la vigencia del estado de bienestar (Fitoussi y Rosanvallon, 1997; Castel, 2010).

En tal sentido, para autores argentinos como Camilloni (2008) y Krischesky (2020), la exclusión –presente aún en los procesos de inclusión- es social y cultural, siendo múltiples los mecanismos que la producen. Por un lado, *inclusión/exclusión* se irán constituyendo en un par que –complementándose y oponiéndose a la vez- aludirá a esa relación espacial que, demarcando el afuera del adentro o el centro de la periferia, delimitará el lugar desde donde se definen las normalidades diferenciales⁷. Por otro lado, la vulnerabilidad o "*vulnerabilidades*" -en términos de Castel- se torna un concepto significativo al constituir desde esta perspectiva teórica una categoría dinámica que, aludiendo a una zona inestable en la que se entrecruzan la precariedad del trabajo, la fragilidad de los soportes de proximidad, educativos y psicológicos, destaca la posibilidad de desplazamiento de los individuos en función de los matices de afiliación al sistema social. Dicho de otro modo, refiere a la localización de los individuos en distintas zonas de vulnerabilidad, pudiendo estar a la vez -por ejemplo- más afiliados a las relaciones societales/sistemas de protección y menos a las estructuras institucionales del trabajo y la educación escolarizada. Así pueden delimitarse espacios de mayor o menor vulnerabilidad que –al encontrarse ligados– permitirán sostener a los individuos frente a los avatares de la existencia.

Este acercamiento teórico a la categoría de vulnerabilidades dialoga –por su entrecruzamiento de procesos y puntos de inflexión provenientes de diversas temporalidades y espacialidades- con otra perspectiva más compleja de la *desigualdad*. Aquella que –al decir de Kessler (2014)- también podría explicarse por su mirada multidimensional en la que se incluyen las categorías anteriormente mencionadas y sus tendencias contrapuestas. En sus palabras, "aquello que genera mayor igualdad en una dimensión (...) podrá ser la clave explicativa para comprender la perdurabilidad, o aún el crecimiento, de la desigualdad en otra" (p.18).

En diálogo con líneas de distinción como la segmentación y fragmentación (Tiramonti, 2004; Kessler, 2014), la *segregación* constituye una dimensión particular de las desigualdades educativas incorporando a las anteriores –de acuerdo a Veleda (2012)- la dimensión espacial. Ello permite dar cuenta –especialmente a partir de los años 90- por un lado, de la progresiva parcelación del espacio urbano que refuerza el "distanciamiento de los grupos sociales entre sí en una tendencia al repliegue y a la homogeneización interna de los modelos de socialización" (p.26). Por otro lado, debido a las prácticas excluyentes que portan algunas políticas,

⁷ Foucault en sus cursos del Collège de France (2006) distingue el alcance de la disciplina y la seguridad en relación al modo diferencial en que ambas abordan/ordenan las distribuciones espaciales o, en términos del autor, la normalización. La primera se constituye en torno a la ley/norma, planteando "un modelo óptimo (...) intentan[do] que la gente, los gestos y los actos se ajusten a ese modelo [definiendo] normal/anormal" (p.75) (normatividad). La segunda alude a la normalización, es decir, a la existencia de procedimientos, métodos y técnicas de normalización que se desarrollan "a partir y por debajo, en los márgenes e incluso a contrapelo de [un] sistema de la ley" (p.75) y que van refiriendo a los dispositivos de seguridad característicos del gobierno de las poblaciones.

instituciones y actores tendientes a “preservar grupos socioeconómicamente homogéneos” (p.27) en el territorio escuela (Grimberg y Giovine, 2020). Así la segregación educativa se centra en las desigualdades que se generan en la relación políticas, espacios (locales) y escuelas, permitiendo visibilizar -entre otras- desigualdades territoriales en la oferta y demanda escolar, y su elección por parte de las familias -tal como se analizará en el próximo apartado-; complejizándose y dinamizándose así el análisis de la tensión educación pública/estatal⁸ y educación privada.

Es así como del lado del *territorio* se desacopla su vinculación con el poder de soberanía que definió como principio de gobierno a los dispositivos de seguridad (Foucault, 2006), para ser pensando como “dimensión del espacio cuando el enfoque se concentra en las relaciones de poder” (Haesbaert, 2013, p.20). De este modo espacio y territorio no pueden ser separados, dado que ambos constituyen dimensiones sociales, siendo el espacio condición de posibilidad para que el territorio –en tanto conjunción de múltiples relaciones de poder- se materialice a través de prácticas espaciales. Es decir, el territorio expresaría conceptualmente la intersección entre lo espacial, lo material, lo concreto, lo real, lo natural –aún reconociéndose como producción social- y el campo de las representaciones o de lo simbólico que otorga una carga identitaria que guía, direcciona o incita a determinadas prácticas políticas y de elección escolar.

Cabe aclarar que la idea de territorio sin esa base material y considerada sólo desde la dimensión simbólica es lo que se define como *territorialidades* (Haesbaert, 2013; 2015). Este enfoque se apoya en los debates epistemológicos que buscan distinguir el espacio del territorio, producto tanto del atravesamiento de múltiples formas de vinculaciones, movilidades, símbolos y relaciones de poder, como por las mismas dinámicas contemporáneas del capital, los individuos, los grupos, las tecnologías y los poderes. En este sentido, territorio y poder conservan su relación intrínseca, pero su dinámica se vuelve objeto de indagación variando las escalas territoriales (supranacional, nacional, regional, local) y los componentes (materiales, simbólicos, representacionales, etc.). De allí que, como señala Haesbaert (2013):

Si no concebimos el poder simplemente como un poder centralizado, sino también como un poder difuso en la sociedad, aunque en forma desigual, tendremos una concepción multiescalar del territorio. El territorio transita, entonces, por varias escalas diferentes, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba; por lo tanto, hay macro y microterritorios (p.26).

Si se recuperan estos debates epistemológicos las *políticas educativas* pueden concebirse como producto de sus recorridos reticulares en una arena de disputas en torno a los significados y representaciones que van guiando, condicionando, obturando e incitando prácticas de gobierno que responden a diferentes racionalidades, y operando como “condiciones de posibilidad de la acción”⁹. Racionalidades que se traducen en técnicas de gobierno, dando lugar a *gubernamentalidades* que expresan viejos y nuevos modos de distribución de las fuerzas reguladoras entre los niveles y aparatos estatales, y los sectores de la sociedad¹⁰.

⁸ Tradicionalmente en el SEA a la educación impartida por el estado se la denominaba pública. Desde la Ley Federal de Educación de 1993 la división entre ambas pasó a ser un asunto de gestión, considerando a ambas como educación pública, una de gestión estatal y otra de gestión privada, a la que en 2006 la Ley de Educación Nacional de 2006 le anexa las de gestión social y cooperativa. Cabe aclarar que esta última incorporación no tuvo lugar en las modificaciones normativas de todas las provincias (tal el caso de la Provincia de Buenos Aires) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este artículo y por la trayectoria que en la historia de la educación argentina posee el signifiante “público” se mantendrá este término que connota significaciones que exceden el significado restringido de gestionar escuelas prescripto en las leyes nacionales argentinas y remite a los principios básicos de la política educativa fundacional en tanto obligaciones de los estados: universalidad = democratización = gratuidad, al que se le agregaría desde el enfoque de derechos humanos fundamentales los de accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, y asequibilidad, tal como se abordará en el segundo apartado.

⁹ Tal como se viene trabajando en anteriores proyectos de investigación, la noción de gobierno se concibe desde la perspectiva de Foucault en tanto conducción de la vida de los individuos, racionalidad/es política/s y técnicas de poder que posibilitan indagar cómo funciona y qué efectos de poder producen (Foucault, 2009; Rose, 1999; Miller y Rose, 1990; Giovine, 2012; Giovine y Suasnábar, 2013). Asimismo, se utiliza el término práctica para referir a lo que los individuos “realmente hacen cuando hablan o cuando actúan”; es decir son singulares, múltiples, inmanentes, pero deben ser “estudiadas como formando parte de un ensamblaje, de un dispositivo que las articula”, conforme a reglas que poseen o portan racionalidades y operan como “condición de posibilidad de la acción” (Castro Gómez, 2010, p.28-29). De modo tal que se concibe que las políticas son prácticas de gobierno.

¹⁰ Allí emerge la noción de *gubernamentalidad*, o más precisamente *gubernamentalidades* como las diferentes formas de encastre de las racionalidades políticas y las técnicas de gobierno, sin primacía una de la otra, sino en una “intrincada interdependencia” (Rose y Miller en De Marinis, 1999).

Cabe recordar que Foucault desarrolla la noción de territorio junto con la de gubernamentalidades ubicándola en el momento en que la regulación del ciclo vital de la población se vuelve objetivo estratégico de la política. Ello ha implicado para los estados, desde el siglo XVIII, extraer una serie de “saberes precisos” que tienen como objetivo el equilibrio de la población, su homeostasis y su regulación (Foucault, 2000). Entre dichos saberes, tal como sostiene Rose (1991):

Las estadísticas aquí emergen como una de las modalidades clave para la producción del conocimiento necesario para gobernar, convirtiendo el territorio a gobernarse en el pensamiento como un dominio con su propia densidad y vitalidad inherentes” (p. 676, traducción propia).

De ahí, el interrogante que surge es qué información válida provee esta ciencia del estado y de la investigación en el pasaje del siglo XVIII al XXI que permita observar cómo se garantiza el derecho a la educación de todas/os en tanto derecho humano fundamental, tal como lo prescribe la Constitución provincial de 1994 y otras normativas derivadas.

II- La educación pública y privada en la provincia de Buenos Aires: territorios múltiples, complejos y en movimiento.

La adopción de un enfoque de derechos humanos fundamentales en la investigación sitúa como imperativo la pregunta acerca de si las políticas educativas están significando avances o retrocesos en cuanto al cumplimiento de los mismos. Los desarrollos de Tomasevski, en este sentido, significan un aporte central. Como señala la autora este enfoque considera sus principios básicos (universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia, integralidad, progresividad) y las particularidades que derivan de la posición de la educación en la red de derechos y declaraciones internacionales en la que se inserta, las cuales han ido siendo incluidas en las legislaciones de algunos países latinoamericanos que se fueron reformando desde finales del siglo XXI y en el siglo XXI, entre ellos Argentina. En este marco, Tomasevski (2004a; 2004b) ha elaborado lo que se conoce como el esquema de las 4A, el cual compondría el contenido del derecho a la educación en obligaciones estatales: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad¹¹.

La dicotomía público-privado puede ser ubicada en relación con la dimensión de la asequibilidad, aunque para ello sean necesarias algunas puntualizaciones. El término original de esta dimensión en inglés es ‘*available*’. Según el Longman Dictionary (2018) “*something that is available is able to be used or can easily be bought or found*”, literalmente significa algo que está disponible para ser usado o puede ser fácilmente comprado o adquirido/alcanzado. En este sentido, el término engloba ya dos posibles opciones: disponibilidad y alcanzable. Así algunos autores como Scioscioli (2015) traducen el inglés *available* por el término castellano *disponible*, mientras que otros como Dávila y Naya (2011), Moya Otero (2015) y algunas de las traducciones al español de los textos de Tomasevski (2004a) lo denominan *asequible*. Entre ambas traducciones se abre un espacio de

¹¹ Sintéticamente se pueden resumir de la siguiente manera: 1) *Asequibilidad*, esta dimensión engloba dos obligaciones estatales, las que deben ser entendidas en el contexto de las particulares situaciones de cada región y país –a su vez que en relación con el sistema mundial-. Por un lado, supone atender al carácter de derecho civil y político de la educación el que “demanda del gobierno la admisión de establecimientos educativos que respeten la libertad *de y en* la educación” (Tomasevski, 2004a, p.350). A su vez, la dimensión de derecho social y económico, obliga al estado a asegurar un segmento de la escolarización básica obligatoria y gratuita para todos los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, atendiendo simultáneamente al respeto por la diversidad dado el carácter de derecho cultural de la educación. 2) *Accesibilidad*, la garantía del acceso a la educación supone la eliminación de todas las barreras que impliquen algún tipo de discriminación en el acceso y permanencia en los niveles obligatorios del sistema educativo. Es el reverso de la exclusión, sea por cuestiones de género, origen étnico o nacional, religión, preferencias u opiniones políticas, posición económica, discapacidad, etc. Uno de los elementos principales de esta dimensión es la gratuidad. 3) *Aceptabilidad*, no basta con que existan establecimientos educativos y que los niños, niñas y adolescentes puedan acceder a ello. Un enfoque de DDHH, afirma Tomasevski, busca que la educación asegure cierto piso de calidad y relevancia. Esta dimensión requiere tomar en consideración la totalidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje y sus componentes. Así, la autora puntualiza la necesidad de atender a: a) la incorporación de una perspectiva de DDHH en la enseñanza y la vigilancia de la relevancia de los saberes; b) la ‘des-marginalización’ de los derechos de los profesores, atendiendo a la necesidad de contar con un cuerpo de profesores formado, capacitado y actualizado, pero también con condiciones dignas de trabajo. 4) *Adaptabilidad*, esta dimensión “requiere que las escuelas se adapten a los niños, según el principio del interés superior del niño de la Convención sobre Derechos del Niño” (Tomasevski, 2004a, p.350). Una educación desde este enfoque no se agota en transmitir *los* derechos, sino en enseñar *en* DDHH. Ello supone poner como principio la singularidad de cada sujeto en tanto sujeto de derecho contra toda forma de homogenización pretendida, que puede sintetizarse en la frase “*all different, all equal*” (Tomasevski, 2004b, p.39).

interpretación acerca de las características y alcances del derecho a la educación; cuestión que la autora sintetiza del siguiente modo:

La asequibilidad engloba dos obligaciones gubernamentales diferentes. El derecho a la educación como derecho civil y político requiere que el gobierno permita el establecimiento de escuelas, mientras que el derecho a la educación como derecho social, económico y cultural requiere que el gobierno asegure que la educación gratuita y obligatoria sea asequible para todos los chicos y chicas en edad escolar. (p.7)

Desde mediados del siglo XIX se fue formando un sistema de instrucción pública que pretendía que las provincias y la Nación garantizaran al menos el segmento obligatorio de educación primaria. Pero también, y tal como lo plasma ya la Constitución Nacional de 1853 y la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873, se habilitó a que los particulares pudieran crear sus propias escuelas. En este sistema mixto puede reconocerse una tendencia desde una fuerte regulación estatal hacia una mayor desregulación que dio lugar al llamado proceso de privatización educativa con la sanción de la Ley Domingorena en 1958.

Tal como se viene enunciando, las relaciones sector público-sector privado se materializaron en términos de tensión, la cual ha sido objeto de múltiples análisis a lo largo de la historia de la educación escolar (Vior y Rodríguez, 2012; Gamallo, 2015). En este sentido, en parte por los dilemas intrínsecos a las propias definiciones normativas en las Constituciones Nacional y de la Provincia de Buenos Aires (Bravo, 1972) y sus reformas (Giovine, 2008; Giovine, 2012; Scioscioli, 2015), por los derroteros de las políticas y los actores intervinientes en diferentes momentos históricos, la relación entre público y privado en el sistema educativo remite siempre a una dimensión de conflicto y a un terreno de lucha y conquista en donde el avance de una parte se mide como retroceso del otro (Vior y Rodríguez, 2012).

Los estudios sobre el tema coinciden en que se asiste a un proceso sostenido y de crecimiento y/o expansión de la educación privada en la Argentina y en la Provincia, con epicentros en momentos históricos determinados¹². Sobre esa base, varios trabajos han abordado las preguntas relativas al por qué de dicho crecimiento (Botinelli, 2013; DINIECE, 2013; CTERA, 2018), coincidiendo en que al menos hay cuatro factores a tener en cuenta: a) los ciclos económicos y la distribución del ingreso, b) la composición de la oferta escolar (públicos y privados), c) el comportamiento de la demanda y la elección escolar, d) la opinión pública en relación con lo público y lo privado, al que se podría agregar un quinto, e) las relaciones que los anteriores entablan con las políticas educativas.

Cada uno de estos factores amerita un análisis en sí mismo y en relación con la tesis enunciada en la Introducción, habilita a considerar diferentes variables territoriales para su análisis. Es por ello que, dado el objetivo aquí propuesto y por cuestiones de extensión, se centra la atención en la intersección entre los ítems b) y c), pero cambiando el eje de la pregunta acerca del por qué de la privatización hacia el cómo. Es decir, hacia las formas en que este proceso va configurando el territorio bonaerense como territorios múltiples atravesados por procesos de inclusión/exclusión en los que pueden identificarse esas vulnerabilidades a las que se hacía referencia en el anterior apartado y que ponen límites a la asequibilidad de la educación.

¿Qué herramientas e información provee la estadística para observar si la educación escolarizada es asequible para todas/os? ¿A qué indicadores recurrir de aquellos que están disponibles en los sistemas oficiales y qué esquemas interpretativos elaborar desde la investigación? Reconociendo la legitimidad que la población y los estados le otorgan a los números, pero previendo a la vez del riesgo de caer en el "fetichismo estadístico" y de cómo las decisiones sobre los cortes temporales y la selección de determinados indicadores dan lugar a

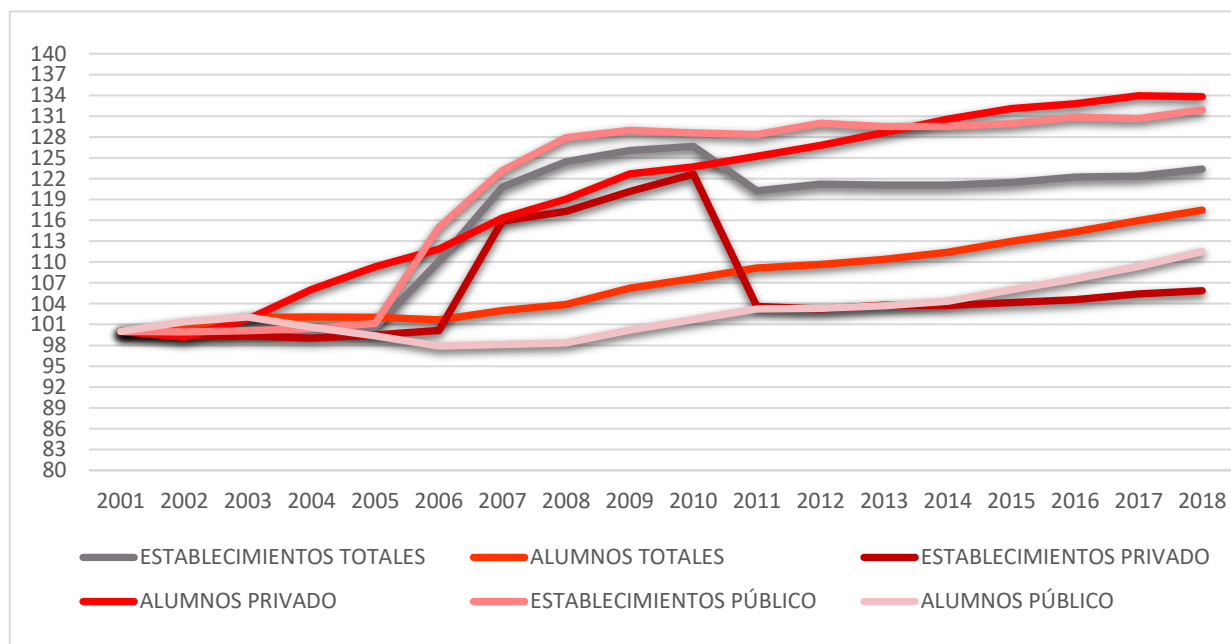
¹² Narodowski (2018) señala que: "El proceso privatizador de la educación argentina es complejísimo por su carácter paradójico: ninguna política pública pareció proponérselo como objetivo, pero es el resultado de la implementación de sucesivas políticas educativas a lo largo de décadas y bajo todo tipo de signo político; muchas de las políticas educativas que lo originaron se pretendieron progresistas y a favor de la educación pública, pero terminaron incentivando el proceso contrario de pérdida de espacio de la educación pública y la consecuente privatización de la matrícula escolar". (p.12)

diferentes interpretaciones¹³, cabe reconocer su utilidad tanto para el proceso de toma de decisiones en la gestión, como que la mayoría de las investigaciones se basan en estos “productos estatales” (Botinelli, 2019).

Si se toma como punto de partida el comportamiento de la matrícula y de los establecimientos públicos y privados en la Provincia de Buenos Aires en el período 2001-2018, pueden observarse algunas tendencias generales. Durante dicho período la evolución de ambos indicadores ha sido progresiva. Los establecimientos pasaron de 15.824 (10.628 públicos y 5.196 privados) en 2001 a 19.521 (14.021 públicos y 5.500 privados) en 2018. La matrícula ascendió de 4.330.398 alumnos en 2001 (3.166.508 en el sector públicos y 1.169.890 en el sector privado), a 5.109.878 alumnos en 2018 (3.550.584 en el sector público y 1.559.294 en el privado).

No obstante lo anterior y como se desprende del Gráfico I, pueden discriminarse momentos particulares al interior de cada una de las variables¹⁴. Tomando al 2001 como año base (2001=100%), el incremento de la matrícula ha sido constante (17%), aunque con diferencias según el sector de gestión, siendo para la finalización del período de un 33% para el sector privado y de un 11% para el sector público. Ello ha significado un incremento total de 760.030 alumnos al sistema educativo bonaerense, de los cuales 366.265 se incorporaron al sector público y 393.765 al sector privado (el 49% y el 51%, respectivamente).

Gráfico I: Variación de establecimientos y matrícula total y por sector de gestión. Provincia de Buenos Aires - 2001-2018 (2001=100%)



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamientos Anuales 2001 a 2018. Dirección de Información y Estadísticas. Subsecretaría de Planeamiento. DCGyE.

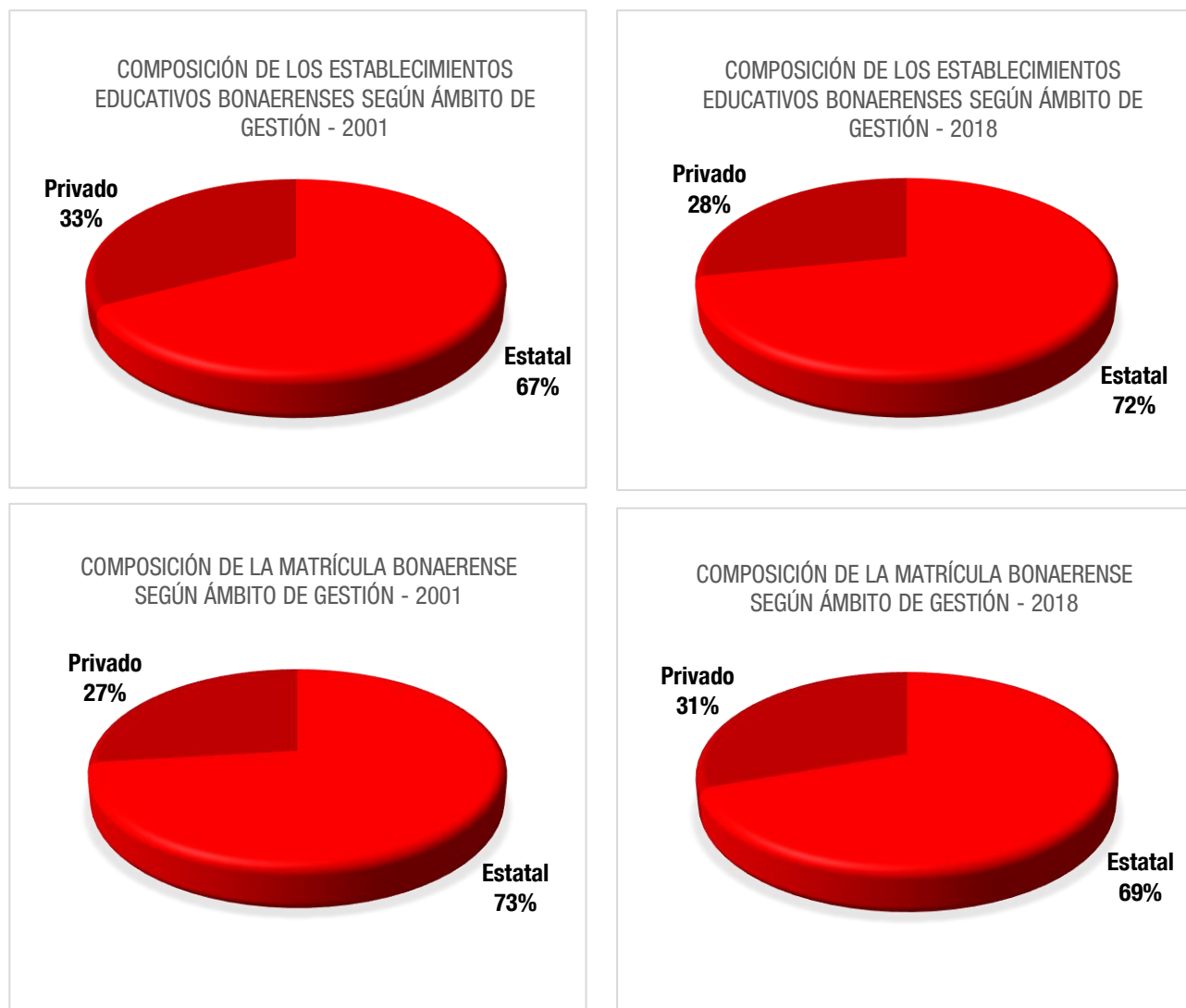
¹³ Alonso y Starr (...) demuestran que las cifras políticas están ligadas a luchas y disputas entre grupos de interés y lobbies sectoriales. Iluminan las culturas, valores y objetivos enfrentados de los académicos que teorizan las cifras, los estadísticos que las calculan, los tecnócratas que las utilizan y los políticos que calculan o pontifican en términos de ellas. Contribuyen a lo que podríamos llamar la “sociología política” de los números. Pero más allá de sus propias perspectivas, podemos vincular estas amables reflexiones estadounidenses con las preocupaciones europeas sobre el poder. Porque nos permiten explorar las relaciones entre cuantificación, aritmética, estadística y democracia como una mentalidad de gobierno y una tecnología de gobierno. (Rose, 1991, p. 680-681, traducción propia)

¹⁴ En 2006 y 2007 se observa un aumento debido a la creación de las Secundarias Básicas. A partir de 2011 se ve un decrecimiento por las conformaciones de las Secundarias Completas (algunas Secundarias básicas se unieron a las Secundaria Superiores). Ello es producto de modificaciones político-educativas, tanto de la Provincia a principios de los 2000, como del cambio de estructura del sistema educativo y la ampliación de la obligatoriedad escolar con la sanción de la Ley Nacional de Educación.

En lo que respecta a los establecimientos educativos, la tendencia también ha sido creciente, incorporándose 3.697 establecimientos (un crecimiento del 21%), 3.393 pertenecientes al sector público, registrando un incremento del 31% en el período. Los restantes 304 pertenecen al sector privado, es decir, un incremento del 5,5%. Así, el 91,7% de los establecimientos que se incorporaron fueron del sector público.

De estos primeros datos surge una cuestión en relación con la diferencia entre el comportamiento de la matrícula y el de los establecimientos de educación pública y privada. Si se analizan de forma comparada en función de la composición de ambas variables, para el total de la Provincia (Gráfico II), durante el período analizado se dio una modificación según la cual el crecimiento de la matrícula del sector privado no se acompañó de un crecimiento de la oferta educativa. Al mismo tiempo, el sector público tuvo un comportamiento inverso, aumentando su participación en el total de establecimientos, pero reduciendo la misma en la matrícula.

GRÁFICO II - Comparación de la composición de la matrícula y los establecimientos según sector de gestión – Provincia de Buenos Aires - 2001-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamientos Anuales 2001 a 2018. Dirección de Información y Estadísticas. Subsecretaría de Planeamiento. DCGyE.

Una primera hipótesis es que se está asistiendo a un proceso de *privatización por concentración* de matrícula, mientras que el sector público se ha *diversificado institucionalmente* sin una consecuente ampliación de matrícula. Se utiliza el término diversificación como opuesto al de concentración en el sentido de mayor o menor *disponibilidad* de establecimientos en el territorio. Esa dimensión puede ser ampliada en análisis posteriores con otras variables para complejizar su alcance, tales como el tipo de oferta por nivel, orientación de titulación, matrícula, localización espacial a nivel local, acceso de transporte público, perfil socio-económico de los alumnos -entre otras- que aporten a la comprensión de lo *alcanzable* o no de dichos establecimientos, a la vez que a la conformación de circuitos educativos que refuercen o no la segregación educativa (Veleda, 2012) en los territorios en que se diversifica el espacio bonaerense.

Esta hipótesis habilita al menos dos puntualizaciones. En primer lugar, -algo casi evidente- es que este proceso está vinculado a los mecanismos de elección escolar y selección escolar que Martínez, Villa y Seoane (2009) han llamado el “*marketing* y el *searching* educativo” (p.52). Mecanismos que construyen territorialidades en el sentido de “un campo de representaciones territoriales que los actores sociales portan consigo, incluso por herencia histórica [...] y hacen cosas en nombre de estas representaciones” (Haesbaert, 2013, p.27). De allí que puede aventurarse como segunda hipótesis derivada que se estaría asistiendo a una *privatización del territorio educativo*, no ya -o solamente- en relación con el crecimiento de la matrícula o los establecimientos educativos privados, sino -y sobre todo- por una estructuración de la relación entre los establecimientos y la matrícula escolar a través de las lógicas mercantiles de oferta y demanda. En dicha estructuración puede observarse que los recursos para la contienda entre los sectores son marcadamente desiguales, ya sea por la falta de recursos materiales (por ejemplo, para destinar a publicidad), como por la percepción y presencia de dichas lógicas en la vida cotidiana (por ejemplo, contando con un área o departamento de comunicación al interior de los establecimientos) o por la legitimidad que algunos sectores de la población y formadores de opinión pública le otorgan al sector privado, pese a las políticas de inclusión educativa que principalmente en la primera década del siglo XXI se han ido poniendo en práctica. En síntesis, los territorios de lo público y lo privado son territorios de lucha complejos, en donde no basta con la presencia física para que la existencia sea efectiva¹⁵.

Como se mencionó en el apartado anterior, pensar el territorio como construcción relacional implica concebirlo compuesto de múltiples escalas. En este sentido se abre el interrogante acerca de si estos comportamientos generales se replican a nivel de las regiones y distritos escolares¹⁶. Para comenzar a aproximarnos a posibles respuestas, se trabajó con la variación de la composición de los establecimientos y la matrícula para el intervalo 2001-2018 a nivel de cada distrito. Así se calculó la variación interanual para el intervalo y la tasa de variación de la participación de cada sector en cada una de las variables a partir de la diferencia entre el valor final e inicial (Tasa de variación=Valor 2018-Valor 2001). En el promedio provincial, el sector público¹⁷ aumentó su participación en el total de establecimientos en un 4,66%, mientras que en relación con la matrícula su participación disminuyó en un 3,64%¹⁸. De la desagregación a nivel de distrito emergen diferencias significativas. En el caso de los establecimientos públicos, las variaciones se distribuyen en un rango que va de un aumento en su participación del 14,39% (distrito 132, José C. Paz) a una disminución del -8,68% (distrito 124, Pinamar). En el caso de la matrícula pública, el rango va desde un aumento en la participación del sector del 9,19% (distrito 127, Tres Lomas) a una disminución del 12,61% (distrito 55, Tigre).

¹⁵ Pero que, tal como se ha analizado en textos anteriores (Giovine et. al., 2011; 2014), no logran revertir la elección escolar sobre todo de las familias de los sectores medios de la población. Y pone en evidencia los conflictos y disputas de poder que se establecen entre las políticas educativas y la libertad de elección de los individuos y las familias reforzada por la racionalidad política neoliberal desde los '90.

¹⁶ La gestión educativa de la Provincia de Buenos Aires se encuentra en regiones y distritos. Éstos últimos son coincidentes con los partidos en que se divide política y administrativamente la Provincia y conforman 137 distritos, mientras que las primeras, desde 2004, se organizan en 25 regiones cuyo agrupamiento obedece a las siguientes variables: 1) Secciones electorales, 2) kilómetros cuadrados, 3) población, 4) matrícula, 5) establecimientos educativos, 6) educación superior, 7) universidades, 8) Poder Judicial. La nómina completa de regiones y distritos puede consultarse en:

<http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/consultadistrito/>

¹⁷ En lo que sigue analizamos sólo el comportamiento del sector público ya que al tratarse de la relación de dicha variable con un conjunto los valores del sector privado son correlativos pero de signo opuesto (lo que aumenta en uno disminuye en el otro y viceversa).

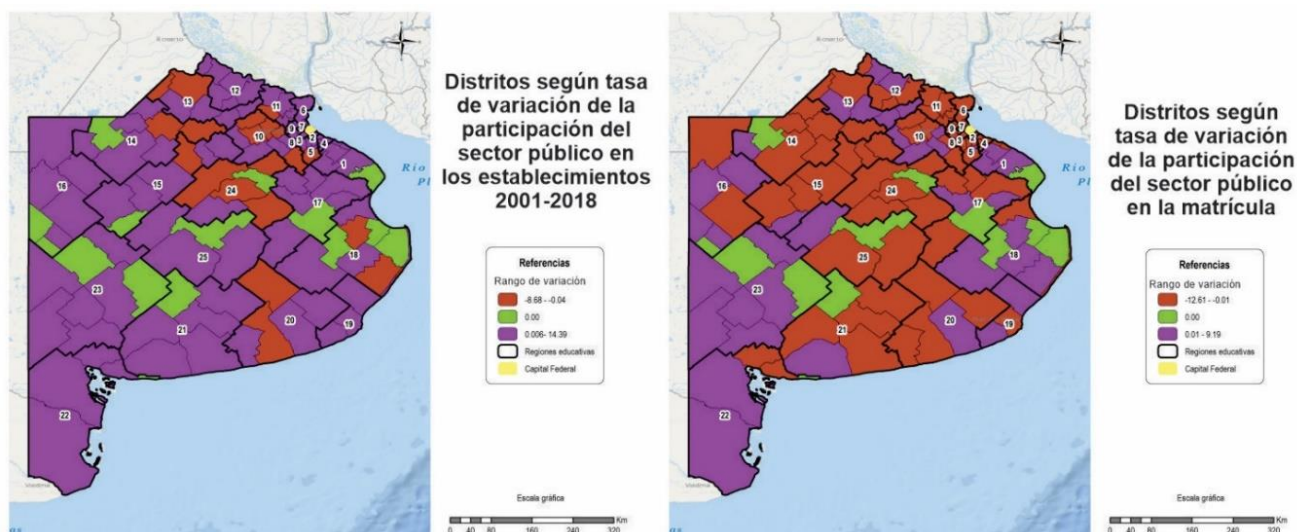
¹⁸ Correlativamente, en el sector privado se dieron los comportamientos de signo opuesto.

Se agruparon los distritos según el siguiente criterio: valores menores a 0 (en los que se registra un decrecimiento de la participación del sector), valor igual a 0 (que implica que no se modificó la relación entre público y privado) y valores mayores a 0 (registra un crecimiento en la participación del sector). A partir del mismo pueden discriminarse 6 territorios bonaerenses compuestos por un grupo de distritos (Cuadro I) y cuya distribución se sintetiza en el Mapa I.

Cuadro I: Agrupamientos de distritos según tasa de variación de la participación del sector público en la composición de los establecimientos y la matrícula - 2001-2018

	Registra un decrecimiento de la participación del sector público	No se modificó la relación entre público y privado	Registra un crecimiento en la participación del sector público
Establecimientos	21 distritos	15 distritos	99 distritos
Matrícula	83 distritos	13 distritos	39 distritos

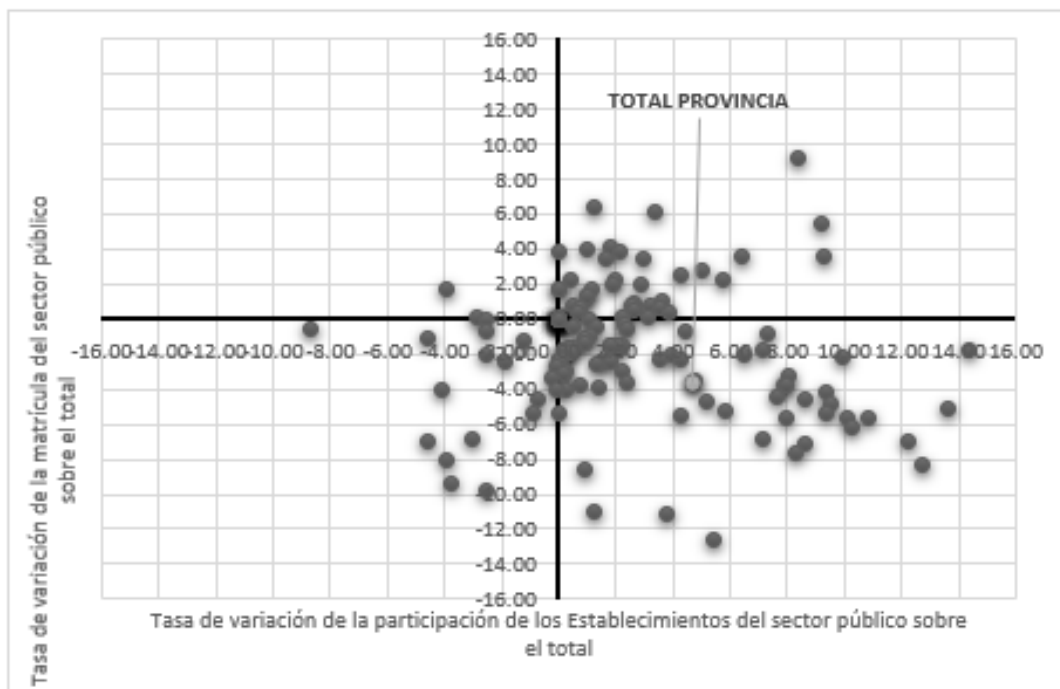
Mapa I: Distritos según tasa de variación de la participación del sector público en la composición de los establecimientos y la matrícula - 2001-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamientos Anuales 2001 a 2018. Dirección de Información y Estadísticas. Subsecretaría de Planeamiento. DCGE.

Como se ha señalado anteriormente, la hipótesis de la *privatización por concentración* deja latente la cuestión relativa a la posibilidad de que una mayor presencia de establecimientos públicos en los territorios no se traduzca en un aumento de la matrícula. Para acceder a esta pregunta a nivel de los distritos se realizó una correlación de las tasas de variación en análisis. En el Gráfico III, se visualiza dicha correlación de la variación de la matrícula pública (Eje Y) con la variación de los establecimientos públicos (Eje X). Así se delimitan 4 cuadrantes según los rangos ya utilizados (menor, igual o mayor que cero): 1) superior izquierdo (aumentó la matrícula y disminuyeron los establecimientos del sector público), 2) superior derecho (aumentaron la matrícula y los establecimientos del sector público), 3) inferior derecho (disminuyó la matrícula y aumentaron los establecimientos) y 4) inferior izquierdo (disminuyeron matrícula y establecimientos).

Gráfico III: Correlación de las tasas de variación en la participación de los establecimientos y la matrícula - Sector público - 2001-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamientos Anuales 2001 a 2018. Dirección de Información y Estadísticas. Subsecretaría de Planeamiento. DCGYE.

En síntesis, el análisis del comportamiento de establecimientos y matrícula a nivel distrital permite señalar diferencias y divergencias en dicha escala. Estos datos dan cuenta de que el territorio bonaerense está atravesado por múltiples y complejas realidades y que su entidad es una construcción que, como tal, admite otras construcciones posibles. A este respecto, es menester recordar en la investigación educativa que la estadística estatal, al convertir los objetos de gobierno en regularidades numéricas habilita, tal como sostiene Rose (1991) a “una maquinaria de gobierno para operar desde centros que calculan” reglas globales, mecanismos de previsión, estimaciones de comportamientos; pero en los que “es claro que tales números no se limitan a inscribir una realidad preexistente, sólo inscriben una preexistente realidad”. Es decir “visibilizan un dominio con cierta homogeneidad interna y externa de fronteras (de límites)” (p. 676, traducción propia), ejerciendo un gobierno a través de los números como ciencia del estado¹⁹.

De allí que, sin la necesidad de empezar desde foja cero en cada caso, la investigación educativa puede buscar otras formas de operar con los datos, de contornearlos, reagruparlos, diseccionarlos y volverlos a componer de modo tal de dar visibilidad a otros ‘claros’, a territorios que están ahí, superpuestos, solapados o simplemente descartados por los objetivos del gobierno de la población como conjunto y principio de soberanía. Y vale remarcar enfáticamente, no se trata de criticar las producciones estadísticas estatales por reduccionistas o sesgadas. Es su propia naturaleza intrínseca del arte de gobernar, el recortar y constituir un tipo de producción de verdad específica (que esa ciencia del estado nunca ha dejado de hacer, aunque hoy compite en una batalla muy desigual con la potencia de la *Big Data*).

¹⁹ En cada caso, la colección y la agregación de números participan en la fabricación de un ‘claro’ dentro del cual el pensamiento y la acción pueden ocurrir. Los números delinear ‘espacios ficticios’ para el funcionamiento del gobierno y establecen/delimitan un ‘plano de la realidad’ marcado por una cuadrícula de normas sobre las cuales el gobierno puede operar (Miller & O’Leary, 1987; Rose, 1988; Miller y Rose, 1990 en Rose, 1991, p.676, traducción propia)

Más bien se apunta a que, en todo caso, la investigación educativa pueda pensar por fuera y/o más allá de la noción de territorio soberano y devolver, con los mismos instrumentos (es decir con las producciones estadísticas de las propias agencias estatales), análisis que den cuenta de la complejidad, heterogeneidad y dinámica de la vida escolar y de las decisiones estatales, sociales y familiares en torno a ella.

Referencias bibliográficas

Botinelli, L. (2013) *¿Por qué crece la educación privada? La educación en debate*, (12). UNIFE.

Botinelli, L. (2019). Bases metodológicas en la producción de datos oficiales sobre educación. En, *Desafíos epistemológicos y metodológicos en el estudio crítico de la actualidad latinoamericana. II Jornadas de epistemología y metodología de las ciencias sociales*, FCH/UNICEN.

Bravo, H. (1972). *Bases constitucionales de la educación argentina*. Paidós.

Camilloni, A. (2008). El concepto de inclusión educativa: definición y redefiniciones. *Políticas Educativas – Campinas*, 2(1), 1-12.

Castel, R. (1996). *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós.

Castel, R. (2010) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica.

Castro Gómez, S. (2010) *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Siglo XXI.

Collet-Sabé, J. (2020) Qué es el territorio para la escuela: ¿decorado, recurso o agente? Modelos e implicaciones de diversas políticas de relación entre escuela y territorio en Cataluña (España). *Espacios en Blanco*, 30(2), 351-364.

CTERA (2020). La privatización educativa en Argentina. *Mediateca pedagógica de CTERA*. Recuperado de <http://mediateca.ctera.org.ar/items/show/344>.

Dávila, P. y Naya, L.M. (2011). *Derechos de la infancia y educación inclusiva en América Latina*. Gránica.

De Marinis, P. (1999). Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo). En Ramos Torre, R. y García Selgas, F. (comps.), *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea* (pp. 73-104). Centro de Investigaciones Sociológicas.

DINIECE (2013) El debate sobre el crecimiento reciente de la educación privada. *Serie La Educación en Debate, Documentos de la DINIECE*, (11).

Fitoussi, J.P. y ROSANVALLON, P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Manantial.

Foucault, M. (1991). La gubernamentalidad. En CASTEL et al., *Espacios de poder* (9-26). La Piqueta.

Foucault, M. (2000). *Defender la sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2009). *El gobierno de sí y de los otros. Curso en el Collège de France (1982-1983)*. Fondo de Cultura Económica.

Gamallo (2015) La “publicación” de las escuelas privadas en Argentina. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 9(1), 43-74.

Giovine, R. (2008) *Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: la provincia de Buenos Aires 1850-1905*. Colección Itinerarios. La Crujía/Stella.

Giovine, R. (2012) *El arte de gobernar al sistema educativo: discursos de estado y redes de integración socioeducativas*. Colección Cuadernos Universitarios. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Giovine, R. y Martignoni, L. (2014) Lo socioeducativo y la tensión libertad/seguridad en las políticas y prácticas de inclusión educativa en Corbalán, M. Alejandra (coord.) *La cultura al poder. Red de educación, cultura y política en América Latina* (pp.67-89). Biblos.

Giovine, R. Y Suasnábar, J. (2013) Desandando caminos: propuestas para un análisis político de los textos legales educativos. En Tello y Pinto de Almeida (org.) *Estudios epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional* (pp.193-228). Editora Mercado de Letras.

Giovine, R.; Martignoni, L. (2011). La escuela media bajo el mandato de la obligatoriedad. *Cadernos CEDES* (Centro de Estudos de Educação e Sociedade), Dossiê: *Juventude e ensino médio: território de práticas, marcos legais e formação*, 31(84).

Grinberg, S. Y Giovine, R. (2020) Presentación. Políticas educativas y territorios. *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, 30(2), 307-311. DOI: <https://doi.org/10.37177/UNICEN/EB30-279>

Haesbaert, R. (2015). Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. En Saquet, M. A. y Sposito, E. S. (orgs.), *Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos* (pp. 95-120). Consequência Editora.

Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura representaciones sociales*, 8 (15), 9-42. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102013000200001&lng=es&nrm=iso

Kessler, G (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2000-2013*. Fondo de Cultura Económica.

Krichesky, M. (2020). *Experiencias de reingreso a la educación secundaria y lazo social. Un estudio en base a las representaciones de docentes y estudiantes en condiciones de vulnerabilidad y cambios del formato escolar* (tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, Argentina.

Logman Dictionary of Contemporary English (2018). Definición available. Recuperado de <https://www.ldoceonline.com/es-LA/dictionary/on-line>

Martinez M. E., Villa, A. y Seoane, V. (2009). *Jóvenes, elección escolar y distinción social. Investigaciones en Argentina y Brasil*. Prometeo Libros.

Miller, P. & Rose, N. (ed.) (1990). *The power of psychiatry*. Cambridge University Press.

Moya Otero, J. (2015). *La educación como derecho. Bases para un contexto razonable*. Editorial Arco, Libros-La Muralla.

Narodowski, M. (2018) *El colapso de la educación*. Paidós.

Rose, N. (1991) Governing by numbers: figuring out democracy. *Accounting Organizations and Society*, 16(7), 673-692.

Rose, N. (1999). *Powers of freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge University Press

Ruiz (2020) El derecho a la educación y su desarrollo conceptual desde una perspectiva histórica. *Cadernos de História da Educação*, 19(2), 544-560. Recuperado de <https://doi.org/10.14393/che-v19n2-2020-16>

Scioscioli, S. (2015). *La educación básica como derecho fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado Federal*. EUDEBA

Tiramonti, G. (comp.) (2004) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Manantial.

Tomasevski, K. (2004a). Indicadores del derecho a la educación. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 40, 341-388.

Tomasevski, K. (2004b). *El asalto a la educación*. Intermón Oxfam.

Veleda, L. (2012). *La segregación educativa. Entre la fragmentación de las clases medias y la regulación atomizada*. Stella/La Crujía.

Vior, S. y Rodriguez, L. (2012). La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización. *Revista Pro-posições*, 23(2), 91-104.

Fecha de recepción: 29-10-2020

Fecha de aceptación: 2-12-2020