



# REVISTA CENTRAL DE SOCIOLOGÍA

# 9

Luis Alberto Carmona Sánchez *Los enemigos de Marx*

Eugenio Fernando Lobo Fernández *Subjetividad en movimientos sociales y políticas públicas desde la modernidad reflexiva de Ulrich Beck y Anthony Giddens*

Juan Antonio Carrasco Bahamonde y Daniel Carrasco Bahamonde *Globalización, mercado y multi-regulación de los sistemas educativos: claves para el debate*

Jairo Arias Gaviria *El Campesinado y la educación rural*

Juan Romero *Condiciones sociales de los asalariados del agronegocio uruguayo: incluidos en el negocio y ¿socialmente?*

Ilithya Guevara *Cambios en el flujo migratorio masculino binacional por las políticas antiinmigratorias y el crimen organizado. Corralejo, México*

Daniel Fredes García *Desigualdad de ingresos y tiempo libre en Chile: una aproximación descriptiva*

# REVISTA CENTRAL DE SOCIOLOGÍA

## Director Revista Central de Sociología

Dr. Emilio Torres Rojas

## Editores Revista Central de Sociología

Dr. Nicolás Gómez Nuñez

Mag. Rodrigo Larraín Contador

## Comité Editorial Revista Central de Sociología

Dr. Darío Rodríguez Mansilla  
Universidad Diego Portales

Dr. Diego Pereyra  
Universidad de Buenos Aires

Dra. Nélide Cervone  
Universidad de Buenos Aires

Dr. Fabio Engelmann,  
Universidade Federal do Rio Grando do Sul

Dr (C) Luis Gajardo Ibáñez  
Universidad Central de Chile

Dr. Domingo Garcia-Garza  
CESSP Centro Europeo de Sociología y  
Ciencias Políticas

## Consejo de Evaluadores

Dra. Svenska Arensburg Castelli  
Universidad de Chile

Dr. Fabien Le Bonniec  
Universidad Católica de Temuco

Dr. Luis Campos Medina  
Universidad de Chile

Dr. Salvador Millaleo Hernández  
Universidad de Chile

Lic. Miguel Chávez Albarrán  
Universidad de La Frontera, Chile

Dr. Juan Carlos Oyadel  
Universidad Nacional Andrés Bello

Mag. Patricio de la Puente Lafoy  
Corporación de Desarrollo de las Ciencias  
Sociales, Chile

Mag. Daniel Palacios Muñoz  
Universidad Central de Chile

Dr. Manuel Gárate Chateau  
Universidad Diego Portales

Dra. Lis Pérez  
Universidad de la República, Uruguay

Dra. Jeanne Hersant  
Universidad Nacional Andrés Bello

Lic. Augusto Iriarte Diaz  
Universidad Católica del Norte

Dr. Marcelo Martínez Keim  
Universidad de Santiago de Chile

Dra. Virginia Vecchioli  
Universidad Nacional de San Martín

Revista Central de Sociología. N°9 - diciembre 2019

Edita: Sociología de la Facultad de Educación y Ciencias Sociales. Universidad Central de Chile

Correspondencia: Lord Cochrane # 414, Torre A 2° Piso / Santiago - Chile

Teléfono (56) 2-5826513 / Fax (56) 2-582 6508 / E-Mail: etorres@ucentral.cl

Diseño: Patricio Castillo Romero

# Globalización, mercado y multi-regulación de los sistemas educativos: claves para el debate

## *Globalization, market and multi-regulation of educational system: keys for discussion*

---

Fecha de recepción: agosto de 2019 / Fecha de aprobación: diciembre de 2019

Juan Antonio Carrasco Bahamonde<sup>1</sup> y Daniel Carrasco Bahamonde<sup>2</sup>

### Resumen

Los contextos contemporáneos de política educativa convergen en torno a elementos de regulación post-burocrático que incluyen tanto a las fuerzas del mercado como esquemas de gobernanza a partir de resultados y rendición de cuentas. Ambos modelos se abren paso como respuesta a un diseño burocrático profesional del sistema educativo basado en la planificación central y la racionalidad como normatividad sustantiva (Maroy y Dupriez, 2000, Maroy, 2004, Van Zaten, 2005). Comprender los mecanismos y dinámicas que están en la base de las desigualdades educativas en las sociedades contemporáneas supone explorar las nuevas formas de regulación de los sistemas educacionales en un contexto post-burocrático e indagar cómo la morfología y características institucionales de los sistemas educativos influyen en las lógicas de acción que desarrollan las escuelas en un espacio de competencia específico.

**Palabras Clave:** Multi-regulación, mercado educativo, calidad de la educación y equidad.

---

1 Investigador Independiente, Santiago, Chile. Email: carrasco661@gmail.com

2 Investigador Independiente, Santiago, Chile. Email: danielcarrasco41@gmail.com

## Abstract

The contemporary contexts of educational policy converge around elements of post-bureaucratic regulation that includes both market forces and governance frameworks based on results and accountability. Both models make their way as a response to a professional bureaucratic design of the education system based on centralized planning and rationality as substantive normativity (Maroy and Dupriez, 2000, Maroy, 2004, Van Zaten, 2005). Understanding the mechanisms and dynamics that are at the base of educational inequalities in contemporary societies require to explore new paths of regulating educational systems in a post-bureaucratic context and research how morphology and the characteristics of educational systems are influencing in the logic of action that schools within a space of specific competence.

**Keywords:** Multi-regulation, educational market, quality of education and equity.

## Introducción

La experiencia acumulada de reformas educativas en Chile se caracteriza por haber depositado una confianza extrema en el mercado como contexto de regulación institucional, avanzando durante el último decenio a formas de gobernanza en base a resultados y estándares de aprendizaje. El núcleo estructurante de estas reformas reside en incentivar la expansión de la competencia entre escuelas –con o sin fines de lucro– a través de una privatización orientada por las fuerzas del mercado. El presente trabajo se articula en torno a la pregunta sobre los cuasi-mercados educativos y su capacidad efectiva de modelar el comportamiento de los actores institucionales involucrados en los planes de reforma, presionando hacia la calidad y generación de mayores oportunidades educativas en un contexto de consolidación de las políticas educativas orientadas por el mercado

Las ideas en torno al mercado y la administración de escuelas por parte de instituciones privadas –con o sin fines de lucro– han inspirado un profundo debate en el campo de las políticas educativas a nivel global, abriendo nuevas interrogantes en torno a las formas institucionales de regulación de los sistemas educativos, sus efectos en el quehacer de las escuelas y las respuestas que éstas elaboran a los escenarios competitivos que les plantea este tipo de privatización.

Para Apple (2000) la política educativa es un campo de batalla entre distintas visiones y creencias respecto del mundo. En este sentido, a instalación progresiva de una sensación de crisis social en el debate en torno a las perspectivas de los sistemas educativos ha generado climas propicios para que los gobiernos impulsen severas medidas de ajuste económico. En este contexto, las escuelas y los sistemas educativos deberían tender a “recuperar” una suerte de sentido común básico, del cual parecen haberse extraviado y donde la necesidad es tornarse más eficientes y “gerenciar” de mejor manera sus resultados. Este imperativo parece situar a las escuelas mucho más en la órbita de las estrategias que desarrolla el sector empresarial que los valores tradicionales asociados a la educación pública.

Para Apple (2000) lo que está en juego en este *giro* es un especial ataque a los valores y normas igualitaristas asociadas tradicionalmente a la escuela pública y un proceso de restauración conservadora de una agenda que se replantea los límites de la democracia. Este ataque a los valores igualitaristas no es explícito sino se presenta en la mayoría de los casos como una necesidad política inevitable de competitividad, empleabilidad y mejoramiento de la calidad en las escuelas, por lo tanto, como un esfuerzo por integrar la educación en una agenda económica nacional y global (Apple, 2000).

De este modo, la fuerza de atracción que ejercen las propuestas de mercado en educación reside muchas veces en esta apariencia de simplicidad y sensatez. El poder de persuasión de la metáfora del mercado radica en su capacidad de simplificar la complejidad de los procesos socioeducativos, sus problemas y soluciones, dado que todos tenemos una aproximación primaria al mercado en nuestra experiencia cotidiana (Verger, Bonal y Zancajo, 2015). Ahora bien, existen aproximaciones menos alentadoras respecto de la capacidad que tiene el mercado de modelar las respuestas de las escuelas, especialmente apuntando hacia la calidad. Para Vergel, Bonal y Zancajo (2015) la competencia en contextos de mercado incentiva en las escuelas el desarrollo de estrategias para atraer estudiantes mejor dispuestos al logro escolar y sus familias.

El presente trabajo se pregunta por el futuro de las políticas educativas explorando las dinámicas de reforma en educación basada en las fuerzas del mercado y el entramado regulatorio donde se insertan las escuelas, analizando sus componentes centrales y el tipo de acciones que éstas elaboran a propósito de los ambientes competitivos que les plantea estos enfoques de política educativa. Para esto, nos proponemos realizar una revisión conceptual de los supuestos e implicancias de este tipo de enfoques, indagando de manera crítica la apertura a las fuerzas del mercado de los sistemas educativos en contextos de globalización.

Para cumplir este objetivo, nos preguntaremos si los cuasi-mercados educativos efectivamente tienen la capacidad de modelar el comportamiento de los actores institucionales involucrados en los planes de reforma, presionando hacia la calidad y generación de mayores oportunidades educativas. La perspectiva teórica sugiere que los modelos de gobernanza institucional post-burocráticos constituyen espacios de multi-regulación que integran las fuerzas del mercado y mecanismos de gestión en base a resultados y rendición de cuentas guiados por la idea que el incentivo a la competencia entre las escuelas es un elemento dinamizador capaz de activar procesos de mejoramiento de la calidad educativa y generar resultados relevantes en el sistema educativo.

Algunas vertientes de investigación han vinculado críticamente los procesos de privatización de los sistemas educativos a una mercantilización excesiva que erosiona la base de confianza hacia los sistemas y las escuelas, constriñen los poderes discrecionales de los docentes y directivos diseminando una cultura gerencial que reduce

el trabajo pedagógico a criterios de costo efectividad (Ball y Youdell, 2008, Lundstrom y Parding, 2011, Bauman, 2013). De este modo, las políticas que exacerbaban la competencia entre escuelas parecían descuidar los objetivos de inclusión y cohesión social consolidando bajo ciertas condiciones comunidades cerradas y homogéneas en los territorios (Maroy, 2004, Van Zanten, 2005). Las respuestas de los actores educativos serían condicionadas por una multiplicidad de factores que podrían incluso minimizar, en algunos casos, la influencia de las reglas que pone en juego el mercado (Bellei, 2009, Verger, Bonal y Zancajo, 2015).

Las perspectivas revisadas destacan la necesidad de integrar múltiples niveles de análisis que incorporen el despliegue de tendencias e influencias a nivel global, donde diversas instancias actúan como diseminadores de propuestas de política a nivel nacional, integrando de manera selectiva agendas propias en función de sus trayectorias y culturas específicas. Del mismo modo, esta revisión destaca la relevancia de las políticas regionales y locales para la lucha contra la segregación y desigualdad de oportunidades educativas (Maroy, 2004, Van Zanten, 2005). Finalmente, se hace necesario abordar la dimensión de la escuela, tanto desde el punto de vista de cómo las fuerzas del mercado influyen en sus acciones, como también conocer las respuestas que éstas elaboran a dichas dinámicas.

No podemos captar, en este sentido, las dinámicas de competencia entre escuelas sino en un espacio específico donde agentes regulatorios intermedios filtran las políticas nacionales en condiciones demográficas y territoriales disímiles, modelando las dinámicas de competencia entre las escuelas. Las escuelas enfrentarían, por lo tanto, una situación de mercado, emplazadas en una posición competitiva que da cuenta de escenarios reales, contextos en que se configura una jerarquía local y donde las escuelas asimilan atributos asociados al entorno socio-económico en el cual se sitúan. Las estrategias que desarrollan las escuelas estarían insertas en una densa trama de interacciones con otras escuelas e instituciones como también factores contextuales dinámicos que se van modificando temporal y espacialmente.

## Globalización, estructura social y nuevas políticas del bienestar

El proceso de globalización se define como una potente tendencia a la generación de una mayor interdependencia internacional e integración supranacional que presiona a la reestructuración de las economías bajo el imperativo de la competitividad, el ajuste del gasto social, nuevos medios de comunicación e información, renovadas estrategias políticas y un incremento en la sensibilidad y la conciencia nacional de comunidades locales (Van Zanten, 2005). Cabe preguntarse, en este contexto, ¿cuáles son las implicancias de este proceso para los sistemas educativos y las escuelas?

Las fuerzas que están en la base de la globalización se asocian a la desindustrialización de las economías a partir de la apertura y liberalización del comercio, el desarrollo de nuevas estrategias políticas de los sistemas de gobierno, cambios en los patrones demográficos y la reorganización de la estructura familiar, entre otras tendencias. Precisamente, en este contexto, se inserta la masificación de los sistemas educativos en el mundo donde los niveles de educación primaria y secundaria se universalizan, expandiendo las oportunidades de acceso a posiciones educativas y sociales ventajosas a mayores sectores, al mismo tiempo que los grados escolares pierden en términos relativos su prestigio tradicional y poder diferenciador.

Si bien, este proceso de masificación de los sistemas educativos no significa necesariamente un acceso igualitario a una educación de mayor calidad, los grupos desfavorecidos pueden acceder a mayores oportunidades de mejorar sus recursos educativos y sociales respecto periodos previos (Van Zanten, 2005). En muchos países, la masificación de los sistemas escolares y superiores ha estado acompañada de políticas de discriminación positiva orientadas a la promoción de los grupos clasificados como desfavorecidos, dado que, a pesar de la expansión de los años de escolaridad durante las últimas décadas, las desigualdades no sólo persisten sino que se acentúan.

Si bien, la globalización parece impactar más directamente la educación superior, desde el punto de vista de su internacionalización, también afecta los demás niveles, ofreciendo a las familias una mixtura de oportunidades y riesgos en la perspectiva de planear la escolaridad de sus hijos y su relación con las escuelas. Junto a los efectos inclusivos de la expansión de los sistemas educativos y la discriminación positiva, estos procesos han estado aparejados a una participación cada vez mayor de las familias introduciendo o reforzando contextos sociales de elección de escuelas, lo cual debilita progresivamente la "lealtad" por parte de las familias hacia éstas, situándose formalmente en el rol de electores. El ejercicio de la elección escolar supone muchas veces una distribución asimétrica de recursos económicos, culturales y sociales entre las familias; por ejemplo, su capacidad de apropiación de información y conocimiento respecto a la escuela, sus posibilidades de desplazamiento en la ciudad y la distribución de las escuelas en los territorios, fenómenos que contribuyen a que se profundicen las ventajas de las elites y grupos privilegiados (Maroy, 2004, Van Zanten, 2005). Otros contextos formativos como la educación de adultos o la ruralidad podrían percibir que se exagera la asimetría con las escuelas urbanas en términos de acceso a redes y recursos tecnológicos o pedagógicos si no existe una política sistemática de acción afirmativa hacia ellos.

En este sentido, la situación contemporánea de las políticas educativas a nivel global nos remite a un panorama complejo. Si bien, se puede sostener que ha habido una expansión creciente de las oportunidades educativas, donde las familias han aumentado su capacidad de influir sobre la educación de sus hijos ("voz"), esto no sólo no ha resuelto del todo las desigualdades previas, sino que, en ocasiones,

ha profundizado la segregación socio-educativa, económica y la consiguiente desigualdad social. Un desafío clave para las políticas educacionales es intentar balancear la competitividad y elección escolar con objetivos más amplios de cohesión social

Por lo tanto, existe una asimetría en el impacto de la globalización desde el punto de vista de la estructura social. Las elites sin duda poseen mayores recursos para aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización, ya que tradicionalmente han tenido una fuerte orientación hacia la internacionalización que supone el manejo de otros idiomas, acceso a información, redes y una educación altamente selectiva. Para los padres de los grupos medios, las políticas de expansión de los sistemas educativos y la discriminación positiva pueden ser percibidas como un riesgo de clausura social, especialmente aquellos cuyos hijos asisten a escuelas heterogéneas. En este sentido, la discriminación positiva podría ser también una fuente de ansiedad para los grupos medios que anticipan una organización de las escuelas más atenta a estudiantes desventajados socialmente.

Las clases medias emergentes que dependen más directamente de recursos económicos para mantener y reproducir sus posiciones sociales tenderían a presionar a las escuelas por una formación más instrumental y fuertemente orientada al mercado laboral; mientras los grupos medios con mayor capital cultural tienden a demandar un concepto sustantivo de educación, alentando a sus hijos a seguir profesiones liberales y orientarse como "servidores públicos". Las familias de bajos ingresos parecen menos habilitadas para capturar las oportunidades que pone en juego la globalización al no disponer directamente de un alto capital social y cultural. Esta dinámica genera una tensión entre las elites y los grupos medios en la disputa por posiciones ocupacionales y sociales (Van Zanten, 2005).

Por otro lado, las tecnologías y recursos culturales que pone en circulación la globalización también brindan mayores oportunidades a los padres de influir en la formación de sus hijos dentro y fuera de la escuela. Además de recursos de ayuda al aprendizaje como tutores, la televisión e internet permiten un acceso a más información que los padres pueden aprovechar para la preparación de sus hijos. De alguna manera, los estudiantes pasan cada vez más tiempo en la escuela, aunque ésta también debe competir con otros medios y espacios por atraer a los jóvenes, o bien, integrar estos medios de comunicación e información para potenciar los aprendizajes. En este contexto, se tiende a ampliar la distancia entre las culturas juveniles y la cultura escolar.

La televisión penetra con especial fuerza en los contextos de menores ingresos y la erosión de la cultura escolar basada en "textos y pizarrón" puede profundizar la desventaja de aquellos niños cuyos padres no poseen los medios socio-económicos para utilizar los recursos tecnológicos como recursos educativos (Van Zanten, 2005). Los nuevos medios acentúan la tensión con la cultura escolar tradicional, más bien "enciclopedista" y orientada a los contenidos, planteando a las jóvenes vías

alternativas de entretenimiento, comunicación y transmisión cultural, lo que desafía actualmente a las escuelas en un sentido profundo. Asimismo, las reformas del currículum orientadas al desarrollo de competencias para una economía del siglo XXI, cifra un riesgo de segregación entre escuelas y al interior de ellas:

“El foco en las habilidades más que en los contenidos y la evaluación de procesos más que los exámenes tradicionales pueden constituir una renovada forma de código integrado utilizando una ‘pedagogía invisible’ que exagera las desventajas de los estudiantes con menos capital cultural e información” (Van Zanten, 2005).

Esta ‘pedagogía invisible’ encierra el riesgo de profundizar nuevos modos de desigualdad educativa y las desventajas de los sectores medio-bajos de acceder a competencias complejas, intensivas en tecnología y conocimiento. Al mismo tiempo que los nuevos soportes, lenguajes tecnológicos e informáticos parecen reforzar la orientación a un mercado laboral basado en la gestión eficiente, pensamiento de corto plazo, altas habilidades comunicativas, toma de decisiones estratégicas y destrezas técnicas.

En esta línea, con la globalización emergen nuevos grupos gerenciales asociados al sector privado, cuyas habilidades se centran en las nuevas variedades del capitalismo basadas en la movilidad, flexibilidad y las competencias comunicativas. Saber desprenderse del pasado, alta tolerancia a la fragmentación y lidiar con pautas salariales ilegibles parecen ser las claves de éxito para posiciones directivas en mercados laborales altamente flexibles (Sennett, 2000). En este contexto, los diplomas y certificados educativos parecen perder cada vez más su valor tradicional y altamente diferenciador.

El énfasis en la competitividad a nivel macro-político, en tanto imperativo económico de la globalización, desplaza el eje de la política social del bienestar de tipo keynesiano y presiona para la generación de modelos de políticas más eficientes en una relación de costo beneficio. Desde el punto de vista de los sistemas políticos, la noción del bienestar se orienta a la reestructuración de las estrategias políticas, la erosión de las bases colectivas de la seguridad social y la fragmentación o atomización progresiva del riesgo en lo social (Bauman, 2013).

Se incrementan, en este sentido, los riesgos e incertidumbres en la esfera individual. La reducción sistemática del Estado de Bienestar y políticas de promoción social habría empujado a los grupos sociales intermedios que se desempeñan en el sector público a una situación de “pobreza de posición” caracterizada por un estatus social más bajo e impactando directamente en profesiones como los profesores o trabajadores sociales. Mientras la política clásica de expansión del bienestar fue un proceso de generación de bienes y beneficios sociales para una población creciente, resultando medidas políticamente rentables, la actual política del bienestar está orientada más bien según criterios de costo efectividad de la inversión pública, al ajuste

del gasto y refuerza patrones de estratificación social orientados hacia el mercado, comprometiendo con esto muchas veces un conjunto de medidas que generan una importante resistencia en sectores sociales cuyo bienestar depende fuertemente del gasto social.

En este contexto, la formación de los cuasi-mercados avanza en áreas que tradicionalmente fueron abordadas desde la política social de carácter fiscal y a diferencia del mercado clásico, ni la oferta ni la demanda corren libremente si no se ajustan a normas y condiciones diseñadas por instituciones reguladoras de gobierno. El Estado debe aprobar la formación de nuevas escuelas privadas, define sus metas y objetivos conforme el currículum nacional, realiza pruebas y monitorea su desempeño y regula su régimen de subvenciones, entre otras tareas. De este modo, en un cuasi-mercado las escuelas privadas no buscan necesariamente la generación de utilidades ni son estrictamente "privados" en la medida que participan activamente de un bien público y establecen distintas políticas de acceso a las familias. Desde el punto de vista de la demanda, los padres se deben ajustar a las limitaciones que le plantea el Estado en términos del currículum, niveles y edades a cursar. De este modo, los cuasi-mercados educacionales no excluyen mecanismos centralizados de control, sino las instituciones de gobierno siguen siendo el principal actor regulador del sistema.

## Multi-regulación, cuasi-mercados y gobernanza en base a resultados.

Los contextos de políticas educativas contemporáneas convergen en torno a elementos de regulación post-burocrático que incluyen mecanismos de cuasi-mercado educativo y esquemas de gobernanza a partir de resultados. Ambos modelos se abren paso como respuesta a un diseño burocrático profesional del sistema educativo basado en la planificación central y la racionalidad como normatividad sustantiva (Maroy y Dupriez, 2000, Maroy, 2004, Van Zaten, 2005). Comprender los mecanismos y dinámicas que están en la base de las desigualdades educativas en las sociedades contemporáneas, supone explorar las nuevas formas de regulación de los sistemas educacionales en un contexto post-burocrático, e indagar cómo la morfología y características institucionales de los sistemas educativos influyen en las lógicas de acción que desarrollan las escuelas en un espacio de competencia específico (Maroy, 2004).

En esta perspectiva, los cuasi-mercados educativos se articulan a partir de un ensamblaje de políticas de gobernanza que no constituyen simplemente un libre mercado en sentido clásico. Los cuasi-mercados integran múltiples instancias y mecanismos de regulación, dirección e involucran activamente instituciones de gobierno. Los gobiernos establecen precisamente las reglas del juego, a través de un currículum nacional y sistemas de pruebas estandarizadas entre otros mecanismos, que regulan e incentivan la competencia entre las escuelas. De este modo, el cuasi-mercado educativo es un mecanismo de coordinación entre actores cuya forma institucional

combina elementos burocráticos (mecanismos de coordinación y control) y dinámicas de mercado asociadas a la competencia entre escuelas y la elección escolar de los padres. Existe un coordinador principal –el Estado– que establece las reglas del juego e incentiva la participación de otros actores privados en un régimen de carácter híbrido.

Asimismo, estas propuestas de política educativa sugieren que la competencia entre las escuelas contribuye a diseminar la calidad en una relación de costo oportunidad beneficiosa para la política social, especialmente para países en vías de desarrollo y en contextos de ajuste económico. Los principales supuestos de los enfoques de cuasi-mercado en educación son que la información confiable brindada por los reguladores del sistema –instituciones de gobierno, agentes intermedios, etc.– permite a las familias tomar decisiones en base a criterios de calidad, lo que incentiva la innovación y mejoramiento en las escuelas. Por esta razón, sin información, no hay mercado. Por lo tanto, la competencia contribuye a diseminar la calidad e incentiva la diferenciación horizontal de la “oferta formativa”, guiándose según las señales que brinda un contexto de elección social, ampliando las oportunidades y bienestar de las familias.

Este enfoque de política educativa suscribe a un conjunto de argumentos económicos sobre la naturaleza superior de los mercados y una ontología social que enfatiza la competencia y el campo de la libertad individual, atribuyéndole una especie de energía creativa subyacente a los encuadres regulativos o la planificación centralizada (Vergel, Bonal y Zancajo, 2015). En este sentido, los defensores del mercado sostienen que dadas condiciones favorables, aseguradas entre otros, por instituciones de gobierno, las dinámicas de mercado propician una atmósfera competitiva que presiona al mejoramiento en las escuelas, con especial orientación a los estudiantes y sus familias (“voz”), de tal manera que los incentivos apuntan a que las escuelas desarrollen procesos de diversificación e innovación pedagógica incrementando de este modo su calidad y eficiencia.

Ahora bien, la multi-regulación de los sistemas institucionales de educación no se traduce necesariamente en mayores niveles de orden institucional, pudiendo ocasionar efectos de fragmentación y ser percibido con un grado importante de inconsistencia por parte de los actores por el exceso de requerimientos, la desconfianza entre los agentes reguladores y la resistencia de los actores educativos ante medidas nacionales o locales. Si bien, los aspectos detonantes del mejoramiento educativo poseen un fuerte componente endógeno, –es decir, responde a trayectorias singulares de escuelas fuertemente situadas en un contexto específico– la capacidad de sostener e institucionalizar estos procesos requiere de un balance dinámico donde las instituciones escolares integran selectivamente tanto elementos contextuales (regulaciones, políticas nacionales, dinámicas locales, percepción de las familias, etc.) como capacidades, recursos y estrategias que elaboran internamente a modo de

respuesta a las oportunidades y riesgos que le presenta la situación competitiva de mercado.

En este sentido, se advierte que escuelas en contextos similares presentan una capacidad diferenciada de proyectarse y obtener posiciones en el mercado educativo local, ya sea dado su dependencia institucional, o bien, capacidades organizacionales específicas para abordar su situación de competencia. La presión competitiva puede ser más o menos intensiva dependiendo de factores demográficos, características socio-económicas de las familias, patrones de elección de los padres, proximidad geográfica de sus competidores y/o reputación de la escuela en el contexto local, entre otros aspectos.

## La competencia como interdependencia entre escuelas y sus lógicas de acción

Maroy (2004) sostiene, a partir de la investigación comparada en distintas zonas geográficas y diseños institucionales, que es posible observar diversos clúster o espacios de interdependencia competitiva entre escuelas en los espacios locales. Ahora bien, la intensidad y significación de la competencia varía significativamente según cada territorio, sus políticas y las lógicas de acción que desarrollan las escuelas.

54

El modo en que las dinámicas de mercado van a influir en las lógicas de acción de las escuelas va a depender fuertemente de la jerarquización del espacio educativo local en que las escuelas se insertan. La jerarquía educativa es clave, ya que las escuelas tienden a identificarse con las características socioeconómicas del entorno en el cual se emplazan, aunque su capacidad de respuesta a esta situación es variable. Del mismo modo, la interdependencia entre un conjunto de escuelas –clúster o espacio de interdependencia competitiva– no se produce exclusivamente por dinámicas asociadas al mercado sino también por el desarrollo de procesos de colaboración entre ellas, ya sea por una iniciativa autónoma o dispuesta por una autoridad intermedia. Según la evidencia obtenida por Maroy (2004), la competencia por la obtención de recursos ya sean estos financiamiento, matrícula, prestigio o redes de apoyo en el entorno no supone que las escuelas desarrollen necesariamente estrategias competitivas agresivas o colonizadoras, por lo tanto, es preciso conocer la historia, características y *ethos* de cada escuela.

Los espacios de interdependencia competitiva deben ser vistos desde varias entradas y cuidadosamente contextualizados, estos espacios se estructuran a partir de distintos niveles de acción; contemplando el marco regulatorio y las políticas nacionales, directrices de los agentes regulatorios intermedios y locales, dinámicas demográficas, territoriales y las características e historia de las escuelas que forman parte de un espacio de interdependencia (Van Zanten, 2005 y Maroy, 2004). Las lógicas de acción de varios agentes intermedios pueden variar de un espacio a otro, filtrando la forma en que los marcos regulatorios nacionales son asimilados en cada

contexto. Las capacidades y políticas de las autoridades locales también van a influir decisivamente en cómo se configura la competencia entre las escuelas, y especialmente en las dinámicas de segregación escolar al interior de una comuna o territorio.

La noción de *frontera* de un espacio de interdependencia competitiva es intrínsecamente problemática y por cierto, no se puede asimilar a los límites políticos-administrativos de un territorio. Es preciso explorar los flujos transfronterizos en su composición demográfica, características sociales de la población, estructura residencial, redes de transporte y servicios que van a afectar tanto en la capacidad de elección de los padres como en las dinámicas de competencia de primer y segundo orden, es decir, ya sea por volumen de matrícula o el perfil estudiante-familia al cual se orienta la escuela, respectivamente. Las características y percepciones de los padres también pueden afectar a estos espacios como un lugar imaginado por los actores de acuerdo a su concepto de lo que es una buena escuela o un buen estudiante.

De este modo, cómo la competencia afecta a las escuelas y las respuestas que éstas elaboran varían significativamente de acuerdo a sus contextos y dinámicas territoriales, demográficas, políticas y sociales. Las escuelas en posiciones altas o medio-altas de un espacio local jerarquizado son más proclives a desarrollar lógicas de acción que se muevan en el polo agresivo que denominaremos "emprendedor", a partir del cual las escuelas desarrollan de manera activa estrategias que buscan captar a nuevos y más exigentes segmentos. Mientras que, en la sección baja de una jerarquía, las escuelas muchas veces no pueden sino asimilarse, ya sea de manera pasiva o activa, a los contextos socio-territoriales de exclusión y estigmatización a los cuales pertenecen. Escuelas en zonas medias de la competencia local se esfuerzan por no perder el estatus ganado y mejorar pasivamente la imagen que proyectan al entorno. Asimismo, algunas escuelas buscan atraer y retener cierto tipo de estudiantes especialmente evitando aquellos ligados a problemáticas sociales o conductuales. Dado lo anterior, las escuelas resultan distintamente atractivas para las familias dentro de un espacio de interdependencia, destacando factores como cercanía, sus resultados académicos y "clima escolar".

Basándose en la experiencia de Francia y Bélgica, Van Zanten (2005) señalan que las escuelas que han permanecido por periodos prolongados en posiciones de privilegio en la jerarquía no perciben grandes incentivos a tornarse más competitivas ni tampoco en modificar su "oferta", conservando incluso programas altamente tradicionales de estilo clásico y academicista. Mientras que una fracción de las elites y las clases altas, opta activamente por una formación internacionalista, bilingüe y 'modernista', a partir de la formación de nuevas escuelas orientadas a una educación selectiva que compite con instituciones de élite tradicionales en contextos urbanos y sub-urbanos. Para Delauxe y Van Zanten (Maroy, 2004), los procesos de movilidad espacial en la ciudad por parte de las elites facilitan el surgimiento de instituciones escolares innovadoras y altamente selectivas por fuera de los núcleos metropolitanos, que intentan competir justamente en este exigente segmento.

La interdependencia basada en la competencia entre las escuelas se genera a partir de la integración de la capacidad de las escuelas que tienen de atraer a las familias de acuerdo a distintos criterios internos y externos. Mientras que entre los primeros se destacan el clima escolar, tamaño de la clase y el trabajo pedagógico de los profesores entre los segundos están la promoción que realiza la escuela, las prácticas asociadas a la selectividad que ejercen y las acciones que desarrollan las autoridades locales en la concreción de sistemas regulatorios o iniciativas de política nacional. Para Maroy (2004) es precisamente en este doble movimiento donde se configuran las posibilidades de las escuelas en contextos competitivos. La interdependencia es también una noción relativa, especialmente en contextos urbanos dado el efecto de proximidad territorial. En la práctica, habría una concentración de escuelas en situación de interdependencia, aunque no existe un umbral teórico discreto para discriminar la situación de interdependencia o no para un grupo de escuelas (Maroy, 2004). Por lo tanto, habría que estudiar si la interdependencia sobrepasa los límites de los espacios observados o bien, dentro de los territorios existen más de un espacio de interdependencia.

Las lógicas de acción de los actores educativos no se derivan mecánicamente de los factores contextuales que constriñen o facilitan los procesos en las escuelas. Maroy (2004) detecta que en el caso de Bélgica donde se destaca un contexto de regulación orientado fuertemente al mercado, los directivos eluden una retórica economicista para caracterizar su relación con otras escuelas interdependientes e incluso en algunos casos se desarrolla estrategias intensivas de colaboración entre ellas. Más bien, las escuelas y los docentes utilizan su autonomía relativa de manera más o menos estratégica construyendo un *ethos propio*. Del mismo modo, la coherencia que presentan las lógicas de acción a través de las distintas dimensiones de la escuela es variable al igual que el grado de cohesión al interior de la organización. Maroy (2004) sostiene que existe cierto tipo de coherencia entre la lógica de acción dominante y las condiciones externas e internas de la organización educativa; una consistencia empírica entre estas dimensiones, lo cual permite la posibilidad de una cierta generalización teórica: "las orientaciones éticas de los directivos, el estilo de liderazgo, tienen cierto grado de afinidad con los requerimientos políticos de los cuerpos regulatorios, y con las principales expectativas de los padres, lo cual está relacionado tanto con las condiciones e insumos de la escuela como con su posición en la jerarquía del espacio local" (Maroy, 2004).

Estos factores y condiciones pueden influir en la orientación instrumental o expresiva en las escuelas. Mientras la lógica de acción instrumental privilegia un *ethos gerencial* por parte de los directivos, se sintoniza con la expectativa de padres de grupos medios, tiende a beneficiarse de una posición ventajosa en la jerarquía local y aprovecha sistemáticamente oportunidades que ofrece la política nacional. El mejoramiento de los resultados escolares permite a las escuelas fortalecer su imagen entre los padres de sectores más acomodados y captar positivamente la atención de los cuerpos regulatorios intermedios, potenciando su proyección en la jerarquía local. Como hemos señalado, la convergencia entre estos factores y condiciones no

es mecánica y el grado de cohesión interna en la escuela es una construcción permanente. Entre las familias de ingresos medios también es posible encontrar intereses asociados a un ideario crítico que podrían problematizar la orientación excesiva al “trabajo duro”, el énfasis en la presentación personal o disciplina como sustentos principales de la formación escolar. Maroy (2004) se refiere en este sentido a una “estética liberal” de las clases medias.

Mientras las escuelas de orientación más “instrumental” tenderán a presentar mayor proporción de estudiantes en niveles de logro destacado versus aquellos que no logran esta clasificación, incluso estudiantes que aprenden en la misma sala de clases. Mientras una orientación “expresiva” presenta pocas barreras de acceso y permanencia en la escuela junto a una preocupación activa por la equidad de los resultados de aprendizaje. Una lógica de acción expresiva se asocia a una cierta especialización de la escuela hacia estudiantes con necesidades educativas especiales, ampliando la formación de unidades profesionales no docentes, define políticas de baja selectividad y la expectativa académica es moderada, por lo menos, en términos convencionales. La atención a los temas de inequidad y segregación refuerza precisamente una tendencia a la diferenciación del currículum en la escuela de manera más atenta a estudiantes en situación de exclusión social. Desde el punto de vista de las condiciones externas, las escuelas que sostienen lógicas de acción expresivas no se sitúan habitualmente en las posiciones avanzadas de la jerarquía local y en contextos de disminución demográfica tienden a abrir sus puertas y recibir estudiantes que no logran ingresar a otras escuelas. Hay profesores que sostienen una visión integral y una mixtura de habilidades de aprendizaje que se ajusta de mejor manera a una lógica instrumental o expresiva.

De este modo, el tipo de respuesta que elaboran los actores puede tener una base consensual o conflictiva en la escuela. Maroy (2004) reconoce dos situaciones tipo en que se puede apreciar el rol clave de los equipos directivos en este sentido: aquella situación donde hay una alta cohesión y congruencia en la escuela respecto de su orientación, o bien, un contexto marcado por la inestabilidad y dinámicas de crisis. En el primer caso, la escuela cultiva sistemáticamente un ethos común enraizado en las orientaciones normativas de profesores y directivos. El trabajo de los directivos se orienta precisamente a mantener vivo este espíritu colectivo a partir de un repertorio acotado de estrategias, conservando un equilibrio dinámico entre los cambios de las condiciones y su lógica global. Por otro lado, en situaciones donde los equipos directivos deben lidiar con conflictos manifiestos, ciclos de deterioro de las condiciones de trabajo y escenarios de crisis, su misión será fortalecer la orientación básica de la escuela y la cohesión de los docentes. En estos contextos, los directivos escolares intentarán con mayor o menor éxito instalar un sello o identidad integradora en la comunidad educativa, construyendo interna y externamente este proceso, lo que va a demandar ciertas habilidades de conducción complejas a estos equipos directivos.

## Conclusiones

El siglo XX fue un periodo de consolidación para la escuela y la universalización de la educación primaria. Actualmente existen sociedades altamente escolarizadas, economías intensivas en conocimiento y quiebres tecnológicos que nos presionan a reinventar el rol de la educación y su relación con el mundo del trabajo. La pregunta por el futuro de las escuelas y los sistemas educativos encuentra una dimensión relevante en torno a cómo las políticas educacionales contienen las fuerzas diferenciadoras del mercado, la segregación socioeducativa y amplían las oportunidades para los estudiantes y sus familias.

El núcleo de las reformas educativas orientadas al mercado consiste en incentivar la competencia entre escuelas y una concepción virtuosa de sus impactos en el conjunto del sistema educativo. La competencia se juega en escenarios reales para las escuelas a partir de la configuración de espacios de interdependencia entre distintos actores, instituciones y niveles regulatorios. Estos espacios interdependientes más que viejas jerarquías piramidales operan como redes de baja densidad donde los actores no necesariamente asumen estrategias agresivas de colonización sino también construyen redes colaborativas con el entorno y crean bases de apoyo para sus iniciativas.

Como hemos sostenido, la crisis del diseño burocrático profesional de los sistemas educativos y la planificación centralizada no significa una menor estructura de regulación o menos concentración del poder. Muy por el contrario, ésta se torna más compleja y se perfeccionan mecanismos de control basados en una cultura gerencial y el análisis de costo beneficio de las reformas educacionales. Los marcos regulatorios de los sistemas educativos avanzan consistentemente hacia lo que podemos caracterizar como regímenes híbridos o formas de multi-regulación que suponen, por cierto, la propia capacidad auto-regulatoria de los actores educativos. Este tipo de abordaje nos permite explorar el modo en que las escuelas definen su orientación básica hacia la situación competitiva que les plantea el mercado, definen un *ethos* propio y seleccionan recursos que les brinda la política nacional y local.

Estas formas híbridas de regulación no producen, necesariamente, una mayor coherencia ni orden institucional sino que en muchos casos se presentan a partir de un creciente sentido de fragmentación, mayores requerimientos administrativos y una pérdida de valoración social de la escuela, donde los directivos y reguladores deben esforzarse por sostener un grado aceptable de cohesión y sentido colectivo. Es precisamente en medio de estas turbulencias donde las escuelas navegan y construyen un camino propio, ya sea sacando ventaja de los escenarios de competencia, intentando leer las pautas de elección familiar, reforzando símbolos apreciados por éstas y ofreciéndoles un estatus diferenciado, o bien, abriendo sus puertas y diferenciando un currículum para estudiantes y familias diversas, atentas a objetivos más ambiciosos de inclusión y cohesión social.

La coherencia entre las condiciones (externas e internas) y la lógica de acción de la escuela no es un “fenómeno natural” que se organiza a partir de una acción adaptativa por parte de la escuela a condiciones del entorno social (Maroy, 2004). Se trata de un proceso político complejo y activo donde el rol principal de los directivos es precisamente construir y sostener dicha coherencia. Por supuesto, un cambio en el contexto inmediato de la escuela puede tender a modificar su lógica de acción, aunque su flexibilidad en las formas en que esta responde a contextos dinámicos da cuenta precisamente de sus posibilidades en el mercado. De este modo, una dimensión crítica para el futuro de las escuelas refiere a si el proceso de re-contextualización del currículum educativo orientado a competencias complejas (habilidades comunicacionales, dominio de nuevos sistemas informáticos, lenguajes de programación y pedagogías constructivistas), no está acompañado de políticas educativas inclusivas, plantea la posibilidad que opere como una desventaja difícil de sortear para algunos sectores sociales conformando nuevas formas de desigualdad educativa. Este punto torna relevante la necesidad de potenciar formas de colaboración e innovación abierta en el sistema educativo entre distintos actores, territorios y niveles regulatorios como una forma de contener las fuerzas diferenciadoras de los mercados educativos y alcanzar objetivos más amplios de desarrollo social.

## Referencias bibliográficas

- Apple, M. (2000). Between Neoliberalism and Neo-conservatism: Education and Conservatism in a Global Context (pp. 57-78). En Burbules, N., y Torres, A. (Ed.), *Globalization and Education. Critical Perspective*. New York: Routledge.
- Atria, F. (2012). *La mala educación. Ideas que inspiraron el movimiento estudiantil en Chile*. Santiago: Catalonia / CIPER.
- Ball, S., y Youdell, D. (2008). *Hidden privatization in public education*. Londres: University of London.
- Bauman, Z. (2013). *Sobre la educación en un mundo líquido*. Buenos Aires: Paidós,
- Bellei, C., Valenzuela, J., Vanni, X., y Contreras, D. (2014). *Lo aprendí en la escuela ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?* Santiago: Universidad de Chile / UNICEF.
- Bellei, C., y Vanni, X. (2015). The evolution of educational policy in Chile: 1980-2014 (pp. 179-200). En: Schwartzman, S. (Ed.). *Education in South America*. New York: Bloomsbury.

- Bellei, C., y Trivelli, C. (2014). *Apoyo público a escuelas privadas: casos internacionales y lecciones para Chile*. Documento de Trabajo N°12 CIAE – Universidad de Chile.
- Bellei, C., y Orellana, V. (2014). *What does "Education Privatization" mean? Conceptual discussion and empirical review from Latin American cases*. Documento de Trabajo N°14 CIAE – Universidad de Chile.
- Bellei, C., y González, C. (2013). Sostenibilidad del mejoramiento escolar impulsado por programas de asistencia técnica educativa. *Revista Perspectiva Educacional*, Valparaíso: Universidad Católica de Valparaíso, Vol. 52, N° 1, p. 31-67.
- Bellei, C., Contreras, D., y Valenzuela, J. (2010). *Ecós de la revolución pingüina*. Santiago de Chile: Universidad de Chile / UNICEF.
- Bellei, C. (2007). Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la Evidencia. *Revista Pensamiento Educativo*, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol.40, N°1, p. 285-311.
- Bellei, C., De Los Ríos, D., y Valenzuela, J. (2008). *Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido*. Santiago: FONIDE / MINEDUC.
- Canales M., Bellei, C., y Orellana, V. (2016). ¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? Sectores medios emergentes y elección de escuela en un sistema de mercado. *Revista Estudios Pedagógicos*, Valdivia: Universidad Austral, Vol.42 N° 3.
- Carnoy, M. (1998). National voucher plans in Chile and Sweden: Did privatization reforms make for better education? *Comparative Education Review*, Chicago: University of Chicago, Vol. 42, N° 3, p. 309-337.
- Castells, M. (1997). *The information age. Economy, society and culture. Vol. II, The power of identity*. Malden: Blackwell.
- Chubb, J., y Moe, T. (1998). Politics, markets and the organization of school. *American Political Science Review*, Cambridge: Cambridge University, Vol. 82, N°4, p. 1065-1087.
- Cox, C. (2012). Política y Políticas educacionales en Chile 1990-2010. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo: Universidad de la República, Vol. 21, N° 1, p. 13-42.
- Delanoy, F. (2000). *Education reforms in Chile, 1980-1998: A Lesson in pragmatism*. The World Bank Country Studies, Education Reform and Management Publication Series, Vol. I N° I.

- Flores, C., y Carrasco, A. (2013). *(Des)Igualdad de oportunidades para elegir escuela: preferencias, libertad de elección y segregación escolar*. Santiago: Espacio Público.
- Friedman, M. (1955). The Role of government in education. En: Solo, R (ed.), *Economics and the Public interest*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University.
- Lundstrom, U., y Parding, K. (2011). Teacher's experience with school choice: clashing logics in the sweden educational system. *Education. Research International*, Vol II.
- Maroy, C. (2004). *Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European comparison*. Brussels: European Commission.
- Patrinos, H., Barrera-Osorio, F., y Guaqueta, J. (2009). *The Role and impact of public private partnerships in education*. Washington: The World Bank.
- Sennett, R., (2000). *La Corrosión del Carácter. Las Consecuencias Personales del Trabajo en el Nuevo Capitalismo*. Editorial Anagrama.
- Tokman, A. (2002). *Is private education better? Evidence from Chile*. Documento de Trabajo N°147, Central Bank of Chile.
- Van Zanten, A. (2005). New modes of reproducing social inequality in education: the changing roles of parents, teachers, schools and educational policies. *European Educational Research Journal*, Vol.4, N° 3.
- Verger, A., Bonal, X., y Zancajo, A., (2014). ¿What role and impact do public-private partnerships have in education? *A realist evaluation of the Chilean education quasimarket*. Artículo presentado en la Conferencia CIES, Toronto.
- Weinstein, J., y Muñoz, G. (2009). *Calidad para todos. La reforma en el punto de quiebre*. Santiago: LOM.
- Weinstein, J., Muñoz, G., y Marfán, J. (2013). Liderar bajo presión: las estrategias gestionadas por los directores de escuelas para alcanzar los resultados comprometidos. En: Weinstein, J.; Muñoz, G. (Ed.). *¿Qué Sabemos de los Directores de Escuela en Chile?* Santiago: Fundación Chile / CEPPE.
- Woods, P., Bagley, C., y Glatter, R. (1998). *School choice and competition: markets in the public interest*. London: Routledge.