



Marzo, 2010

EL MODO DE REGULACIÓN DE LA EDUCACIÓN CHILENA EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA¹

Javier Corvalán R²

I. INTRODUCCIÓN

Para qué y cómo comparar el sistema educativo chileno

Comparar sistemas educativos no es por cierto algo nuevo ni original. Desde campos interdisciplinarios como la propia política educativa y también algunas disciplinas más tradicionales como la sociología y la economía de la educación, el ejercicio comparativo a nivel de la institucionalidad y de la dinámica educativa de tales sistemas ha sido un ejercicio recurrente. El objetivo de tal actividad no ha sido algo distinto a aquello que es propio de cualquier comparación dentro de las ciencias sociales, esto es, un intento de comprensión de un objeto de estudio que se tiene demasiado cercano y que, por lo mismo, se le ve como universal. Por ello, la comparación de un sistema educativo -en este caso el chileno- no busca sino observar el objeto en cuestión a partir de categorías que en su forma sean similares a las de otros sistemas, pero que en su contenido puedan variar y con ello otorgar matices que motivan la reflexión y el cuestionamiento de lo que existe.

En este ejercicio de comparación en el campo de las disciplinas referidas, existe un elemento de común acuerdo entre los investigadores y que se refiere al aspecto histórico de los sistemas educativos³. Con ello nos referimos a que tales sistemas son comprensibles a partir de sus etapas de formación y desarrollo lo cual es difícilmente diferenciable de las historias nacionales de cada uno de los países. En el caso de la educación entonces, la historia es fuertemente explicativa y en contrapartida los enfoques netamente racionalistas y sincrónicos de explicación de tales sistemas deben ser necesariamente cuestionados. Por otra parte y en concordancia con esta línea argumentativa, la investigación comparada de sistemas educativos concluye que ellos son sistemas de origen político o sistemas formados y/o producidos a partir del debate político en cada sociedad. Esto impacta aún más en la necesaria consideración de una línea no racionalista (o por lo menos no absolutamente racionalista) de explicación de los sistemas educativos. Lo último se observa, por ejemplo, cuando los estudiosos de la política educativa o los mismos policy makers se preguntan cómo y por qué existen tantos elementos híbridos en los sistemas educativos o dicho de otro modo, por qué tales sistemas no están alineados bajo una misma lógica organizacional lo que, en teoría, facilitaría el funcionamiento y la eficacia de los objetivos educacionales.

¹ Documento producido en el marco del Programa de Investigación Políticas Públicas, Equidad e Igualdad del Sistema Educacional, financiado por la Fundación Ford.

² jcorvala@cide.cl Investigador de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado

³ Ver por ejemplo Archer, 1984.

Por explicación racionalista sobre la existencia y dinámica de los sistemas educativos nos referimos a un enfoque que entiende a tales sistemas y a sus procesos de cambio y permanencia como la elección de la mejor alternativa entre muchas posibles de acuerdo a objetivos relativamente claros respecto de los fines de tal sistema. Asumir esta explicación corresponda a un enfoque de racional choice a nivel colectivo que presupone un escenario social y político libre de tradiciones, grupos de interés y negociaciones en el cual los actores política e históricamente constituidos ejercen su influencia la mayor parte de las veces sin tener una visión global de las consecuencias sociales de los cambios o de la estabilidad del sistema educativo.

Lo anterior podría graficarse en los conceptos de Alain Touraine y particularmente desde lo que este autor llama la historicidad. La historicidad para Touraine es una suerte de "acción de la sociedad sobre sí misma - por lo que - la sociedad humana no puede ser reducida a un organismo que se reproduce inmutablemente y que sólo se transforma por mutaciones provocados por acontecimientos internos o externos; ella (la sociedad) no solo es capaz de adaptarse a un medio ambiente cambiando y modificando constantemente las reglas de su propio funcionamiento"⁴(...) "la historicidad es producto de la combinación de tres componentes: el modo de conocimiento, que constituye una imagen de la sociedad y de la naturaleza, la acumulación que resguarda una parte del producto disponible y el modelo ético que escoge e interpreta la capacidad de acción de la sociedad sobre ella misma"⁵.

Esta visión forma parte de cierto sentido común sobre la cual se ha edificado gran parte de la explicación sociológica contemporánea y que asume la idea de diferenciación de las sociedades modernas como uno de sus pilares explicativos. Sucintamente se trata esta de una idea que alude a la pérdida de sentido y estructura global unitaria de la sociedad como producto de la modernidad y en contrapartida a la generación de unidades diferenciadas cada una con lógicas de estructuración y funcionamiento particulares. En esta línea, aunque con importantes diferencias teóricas, autores como Bourdieu propone la idea de campo⁶ y Luhmann la de sistema⁷ aún cuando ambos, Luhmann en particular, enmarcan sus explicaciones en una teoría global de la sociedad. Para efectos del tema desarrollado en este texto y por la investigación empírica que la sociología de la educación ha llevado a cabo sobre los sistemas educacionales en las últimas décadas, nos parece más preciso y explicativo una teorización que aluda a la especificidad de los sistemas educativos y no a una conceptualización de los mismos mediante categorías que son aplicables a otras dimensiones sociales o a una teoría global de la sociedad que precisamente, por su globalidad, da cuenta solo de generalidades del sistema educacional, de sus exigencias y de su dinámica. Pese a lo anterior y a la vez de manera consecuente con lo planteado hasta aquí, la explicación historicista y políticamente enmarcada del sistema educativo nos parece apta para el tema aquí desarrollado.

Proponemos entender a los sistemas educativos como conjuntos de actores, sean ellos institucionales o no, dotados y explicados tanto por una historicidad fuerte como por una reinterpretación permanente del fenómeno educativo, lo que les otorga un permanente carácter emergente e indeterminado. Al ser portador de una historicidad fuerte, el sistema educativo tiene una gran capacidad de crear sus propios referentes, distintos de

⁴ Touraine, 1993 p. 43-44.

⁵ Touraine, 1993, p. 464.

⁶ Bourdieu, 2002 (1966).

⁷ Luhmann, 1992.

escenarios sociales externos resultando así relativamente estable e impermeable a las transformaciones de otros escenarios sociales. Por eso también, y lo veremos al momento de reseñar las dinámicas de cambio de los sistemas educativos, tales transformaciones aún cuando muchas veces son enunciadas como radicales, mantienen elementos de la estructura socio-educativa que pretenden superar.

La fuerte historicidad del sistema educativo es constatable por quienes existen socialmente al interior o en relación con el mismo, particularmente a partir de sus decisiones, ya que experimentan el peso de un ambiente con densidad histórica que tiende a autodeterminarse marcando límites con los intentos de control desde el exterior. Por otro lado, los sistemas educativos, aún cuando algunos de ellos sean más cercanos a una lógica organizativa de tipo liberal son estructuras altamente burocratizadas y normadas que intentan controlar diariamente a millones de individuos al interior de la rutina escolar. Sin embargo, este elemento burocrático y normativo debe ser relativizado en la cotidianeidad del mismo sistema, puesto que en ellos, en los ministerios, sus administraciones intermedias y las escuelas, existen numerosas tierras de nadie, zonas de incertidumbre⁸ en las cuales el poder es difuso y la autonomía de los individuos o de las instituciones emerge ya sea para traicionar los principios fundantes del sistema educativo o para potenciarlo y ayudarlo a conseguir sus objetivos. Este enunciado será de primera importancia al momento de referirnos en este texto al concepto de regulación de los sistemas educativos.

En la misma dirección de esta idea, el examen de la literatura comparada de los sistemas educativos nos permite utilizar el concepto de autonomía relativa de los sistemas educacionales -propuesto por Bourdieu⁹- o su distancia de la lógica de organización social global de las sociedades a las cuales pertenecen. Así, debido a su historicidad y a su "politicidad" los sistemas educativos tienen elementos comunes con la tónica o el ethos organizacional y político de las sociedades mayores pero también tienen elementos que inexplicablemente en una primera visión, les aleja de éstas.

Lo anterior queda claro, por ejemplo, cuando el sistema chileno al interior de un modelo de desarrollo social fuertemente (neo) liberal conserva una tendencia de gratuidad universal del servicio y una regulación de la profesión docente mediante un estatuto que se distancia notoriamente de la lógica de mercado. Lo mismo sucede, en sentido inverso al sistema educativo chileno, cuando en Suecia, país considerado uno de los paradigmas de la socialdemocracia moderna con fuertes regulaciones y propiedades estatales en el área social, se observa la adopción, desde los años 90, de un modelo de cuasi mercado educativo sin abandonar los objetivos sociales y equitativos del mismo¹⁰. Por último, la misma situación paradójica del sistema educativo en relación a la sociedad mayor a la cual pertenece se observa en el sistema norteamericano en el que frente a una sociedad que se ha construido en torno a la supremacía del individuo y de sus opciones, vemos que no posee un sistema educativo basado en la modalidad de school choice, uno de cuyos principales fundamentos socio-políticos es la primacía de la libertad individual frente al Estado¹¹.

⁸ Crozier y Friedberg (1977), proponen este concepto de zona de incertidumbre para dar cuenta de ese espacio de interacción en organizaciones complejas en el cual el poder es difuso, aún cuando esté formalmente determinado.

⁹ Bourdieu y Wacquant, 1992.

¹⁰ Carnoy, 1998.

¹¹ Wolf y Macedo, 2004.

Lo anterior nos sirve para reafirmar que las aproximaciones racionales y lineales sirven tal vez para estudiar la dinámica y consecuencias de cada uno de estos elementos al interior de los sistemas educativos, pero es la historia y la política la que nos da la explicación de las características específicas de su existencia.

Otra consideración para entender los sistemas educacionales modernos se refiere a su doble carácter, institucional-colectivo por una parte e individual, por otra. Esto se refiere a que desde el poder organizador de los sistemas educativos - generalmente los Estados nacionales- tales sistemas se entienden como un proceso colectivo de alta institucionalización y normalización, mediante el cual se busca generar conductas colectivas o bien ordenar conductas individuales afines a un objetivo común, entendido éste generalmente en torno al proyecto colectivo mayoritario de constitución, reafirmación y desarrollo del Estado-nación. Sin embargo, el proceso o acto educativo –nos referimos a la relación pedagógica- ha sido concebido prioritariamente desde una perspectiva individual: el proceso de aprendizaje y su evaluación se entienden en los sistemas escolares como instancias individuales y su expresión colectiva (resultados de aprendizaje de un establecimiento, una unidad subnacional o de un país) se constituye por agregación de individuos. Por tal dualidad –colectiva e individual- los sistemas educacionales tienen una fuerte semejanza a la institucionalidad del mercado (o sistema mercantil), puesto que en ambos –sistema educacional y mercado- se proponen estructuras normativas e institucionales que enmarquen las relaciones entre los individuos y los productos a lograr en tales dinámicas (adquisición de conocimientos en el caso del sistema educativo, satisfacción de necesidades materiales en el caso del mercado). Cada una de estas instituciones –educación y mercado- genera elementos socialmente útiles y necesarios (preparación de las nuevas generaciones para el relevo que permita tanto la mantención como la proyección de la sociedad y aumento de la riqueza y el bienestar material de la sociedad, respectivamente), que implican acciones colectivas con consecuencias individuales y enmarcamientos colectivos con espacios de acción para los individuos¹².

Si parte de la explicación anterior puede ser considerada el aspecto institucional y colectivo de los sistemas educativos, entendidos estos como un prerrequisito funcional y organizativo de la sociedad, existe como señalamos un correlato individual de los tales sistemas –tal como en el mercado- constituido por la acción individual fuertemente utilitaria y competitiva. Desde esta perspectiva, los sistemas educativos se fundamentan en la acción de los alumnos y de sus familias, tal como en un mercado, en sus preferencias y opciones, en su conducta al elegir o des-elegir un determinado establecimiento –cuando pueden hacerlo- y en la acción diferenciadora y generalmente competitiva al interior de la sala de clases.

Lo anterior nos permite a la vez entender los sistemas educacionales a partir de una dualidad compuesta por un lado por su forma y estructura, es decir por su principio de permanencia, y por otro por su dinámica, es decir por su principio de transformación.

De esta conceptualización es posible inferir dos elementos:

¹² Esta similitud entre adentro y afuera de la educación o más específicamente entre relación pedagógica y mercado e incluso vida cívica ha sido analizado en diversos momentos de la sociología de la educación haciendo referencia a la eventual independencia y diferencia del sistema educacional en relación a otras esferas, sistemas, campos o ámbitos de la sociedad.

Dado que los sistemas educacionales modernos están formados y/o gestionados por y desde el Estado (ya sea nacional o local), es a partir de éste que se produce su principio de permanencia basado en la forma y estructura de tal sistema. La misión básica de todo Estado en relación a los sistemas educacionales, es generar y mantener su estructura a partir de lo cual se ordena el conjunto de actores sociales que participan de tal sistema. La base estatal de los sistemas educativos modernos se refiere y concretiza no solo en la organización, gestión y propiedad pública sino al compromiso financiero del Estado (financiamiento público) y en la regulación global del sistema educativo

En los sistemas fuertemente centralizados es esperable un predominio del principio de permanencia y por tanto una tendencia a la inmutabilidad de su forma. Lo contrario es esperable en aquellos sistemas con tendencia a la descentralización y más aún en aquellos que tienen tendencia a la autonomía de las unidades o establecimientos educacionales (lo que puede ser visto como una línea consecucional y avanzada de la descentralización). En estos lo esperable sería una permanente tendencia a la transformación y un esfuerzo del poder estatal por generar una mínima estabilidad del sistema.

El contexto de la comparación que mas adelante hacemos del sistema educativo chileno no es neutro y hace que la misma se enmarque dentro de un proceso de cuestionamiento de la calidad y equidad de la educación, hecho que proviene desde la década de los 90, hasta la crítica a las bases de tal sistema, culminado por una amplia movilización estudiantil en el primer semestre de 2006 y el posterior reemplazo de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). Este panorama hace que desde diversas perspectivas tanto actores sociales como políticos, así como intelectuales y gestores del Estado han manifestado su desaprobación con ciertas características del sistema educativo chileno dado que para algunos principalmente produce inequidad permanente mientras que para otros, tales problemas se producen por el desaprovechamiento de potencialidades de su actual estructura¹³.

Junto a esta problematización es necesario considerar que, tal como lo afirman diversos historiadores chilenos, dentro de los cuales destacamos a Góngora¹⁴ la sociedad chilena es en buena medida un producto de la acción estatal. Esta afirmación se refiere a un tema que ha sido analizado desde dentro y fuera del país y desde diversas disciplinas y que se refiere al hecho que en Chile los principales referentes sociales de identidad y proyecto colectivo se constituyeron en buena medida a partir del peso de las instituciones públicas o bien de las consecuencias de estas. Si se acepta esta tesis, el sistema educativo puede ser un buen ejemplo de la misma.

En términos globales los sistemas educativos modernos han tenido una génesis a partir de la sociedad civil (ejemplo norteamericano¹⁵), el Estado (ejemplo francés¹⁶) o la iglesia (ejemplo español y de varios países latinos¹⁷). La identificación de la iglesia con el Estado hasta la transición del siglo XIX al XX, no permite distinguir claramente la

¹³ En la primera línea ver Beyer, Eyzaguirre y Fontaine, 2003 y en la segunda García-Huidobro y Bellei, 2003.

¹⁴ Góngora, 1981.

¹⁵ Ver Good, 1966, p. 89-115; Collins, 1989 p. 105-148.

¹⁶ Durkheim, 1982; Bertaud, 1983.

¹⁷ Ver Weinberg, 1984, p. 41-68.

diferencia fundacional educativa de uno y otro en algunos países, puesto que actuaron mancomunadamente. En el caso de Chile, las décadas siguientes a la independencia marca un desarrollo educativo importante, no tanto en términos de cobertura pero sí de compromiso gubernamental y de presencia incipiente del Estado en la provisión educacional. En efecto y tal como lo señalan Labarca (1939); Campos (1960) y Soto (2000) la preocupación del Estado en educación es tímida en la primera mitad del siglo XIX, importante en la segunda mitad de ese siglo y decidida en el siglo XX.

Con todo, en el período post-independencia el Estado manifiesta su preocupación por la instrucción pública principalmente a partir de los artículos que al respecto le consagra en la Constitución de 1833¹⁸ y en un énfasis paulatino en la educación secundaria y superior, esta última a partir de la fundación de la Universidad de Chile en 1848. Son notables los primeros esfuerzos gubernamentales en torno a la educación los que comporten aspectos fuertemente novedosos para la época, tales como un énfasis en la educación primaria y que a su vez estas se abrieran tanto a niños como a niñas, tal como queda expresado en el principal reglamento escolar de Chile republicano dictado por la Junta Gubernativa en 1813 el que dispone la apertura de una escuela para niños y otra para niñas en todas las aldeas del territorio, lo que se complementa con un notable proyecto de equidad social y de responsabilidad del Estado disponiendo, además a los escolares los útiles indispensables: “de tal modo que los padres de familia por ningún pretexto ni bajo título alguno, sean gravados con la más pequeña contribución”¹⁹.

La preocupación gubernamental citada en el párrafo anterior se dirige sin mayor éxito a interpelar a los establecimientos de la iglesia para lograr tal finalidad de extensión de la educación inicial pero “en la década del 20 al 30, el ambiente no era propicio a la diseminación de la enseñanza primaria”²⁰ lo que explica aquello que mencionamos anteriormente consistente en que “los esfuerzos se concretaron a consolidar los colegios de segunda enseñanza, que servían a la clase más adinerada y cercana al gobierno de la República”²¹.

Paralelamente la educación privada de raíz eclesial tendrá durante el siglo XIX y XX un rol importante pero en algunos aspectos subordinada al protagonismo creciente del Estado en educación. El Estado docente va a convivir con la educación confesional y con la laica-privada, pero en los hechos ambas le conferirán el protagonismo y control del sistema, en sus aspectos fundamentales, al Estado tanto como proveedor y como regulador²². El hecho más claro al respecto es que si bien es cierto en la segunda mitad del siglo XIX, es decir, en el período fundacional del Estado docente, la educación privada se desarrolla cómodamente en torno al principio de libertad de enseñanza (garantizada por los ordenamientos educativo-legales de 1860 y de 1920) se establece la primacía del Estado

¹⁸ Dentro de los cuales se encuentran a) el artículo 119 que “recomendaba a las municipalidades cuidar a las escuelas primarias y demás establecimientos de educación que se paguen de fondos municipales”; b) el artículo 153 (después 144) que declara nada menos que “la educación pública es una atención preferente del Estado” y c) el 154 (después 145) que indica que “habrá una superintendencia de educación pública a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección bajo la autoridad de gobierno” (ver Labarca, 1939, p. 92).

¹⁹ Labarca, 1939, p.86

²⁰ Labarca, 1939, p. 87.

²¹ Labarca, 1939, p. 87.

²² Núñez, 1982; 1985; 1998).

en dos aspectos centrales de la regulación educacional: los contenidos de la enseñanza y la examinación de los alumnos²³.

En síntesis la comparación del sistema educacional chileno debe tomar en cuenta la historia del mismo y en particular el protagonismo de la acción estatal de manera articulada con la educación privada, al mismo tiempo que su énfasis en la constitución del colectivo nacional en paralelo a la generación de individuos con fuerte conciencia cívica y con formación laica al interior de una sociedad tradicionalmente católica. Se trata entonces de un sistema educativo producto de una negociación permanente que permite en su interior la existencia de referentes opuestos.

II. PRINCIPIOS DE REGULACIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS: FUNDAMENTOS Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Desde hace algunas décadas, particularmente en el contexto europeo, se vienen estudiando los procesos de transformación de los sistemas educacionales. Tales procesos de transformación habían sido históricamente analizados a partir de la expansión de la educación expresada en el enorme aumento de la cobertura desde el período de la post-guerra y en la consecuente complejización de los sistemas educacionales graficados no solo en el aumento de cobertura sino también en la generación de distintas ramas, especializaciones y tipos de instituciones escolares. Todos estos fenómenos educacionales son también visibles, tal vez con algunas décadas de diferencia, en América Latina y en Chile y son propios de la consolidación de sistemas de enseñanza en sociedades que ven al mismo como un requisito básico de su desarrollo social y económico.

Los análisis de las transformaciones de los sistemas educativos en la perspectiva descrita se refieren a cambios morfológicos y cuantitativos de los mismos, los que responden a demandas sociales y a exigencias del medio social, pero también a cierto nivel de autoexigencia de los mismos sistemas educativos de manera de justificar su existencia como una de las áreas centrales de las sociedades modernas. Por cambios morfológicos nos referimos principalmente a aquellos que son producto de la masificación educativa y en particular a las consecuencias cualitativas de ésta, lo que llevó al aumento no solo de alumnos sino, consecuentemente, de profesores y establecimientos y a la complejización de ambos: nuevos tipos y especializaciones de profesores y de establecimientos, mayores años de escolaridad obligatoria, niños socialmente diversos en las escuelas etc. Esta complejización que obligó a diversas transformaciones en el sistema educativo implicó también un aumento de los mecanismos burocráticos de control centralizado, es decir, la densificación de los mecanismos hasta ese momento dispuestos para una cantidad menor de alumnos, profesores y establecimientos y para una heterogeneidad menor de los mismos.

El panorama anterior ha hecho que parte del análisis de los cambios de los sistemas educacionales haya experimentado un importante giro en las últimas dos décadas. El antiguo marco analítico que pretendía comprender los mencionados cambios comenzó a

²³ Ossa, 2007, p. 29.

ser visto como obsoleto por cuanto estas transformaciones ya no ocurren con regularidad ni de manera incremental (de ahí que tales sistemas se consideren consolidados) no obstante se producen otras mutaciones al interior de los sistemas educativos. Estas transformaciones se refieren en general a procesos que involucran descentralizaciones de decisiones y administraciones educativas y con mayores o menores implementaciones de elementos semi-mercantiles y/o competitivos bajo la forma de evaluaciones estandarizadas de desempeño y/o resultados²⁴.

Como una manera de generar un instrumental teórico que permita comprender al menos parte de estos cambios se ha utilizado en la discusión socio-educativa reciente la noción de modo de regulación de los sistemas educativos. Esta conceptualización y re-problematización de los sistemas educativos tiene un origen mayor en temáticas que son propias del análisis político público -más allá del contexto educativo- y se enmarca principalmente en torno al rol del Estado moderno en escenarios de modelos socioeconómicos con mayor presencia –en comparación a las décadas anteriores- de relaciones de mercado²⁵.

En términos de definición en el campo de los sistemas educativos el concepto de modo de regulación se refiere a los “modos de orientación, coordinación y control de los sistemas educativos”²⁶. Otros autores han definido la regulación de tales sistemas como el “conjunto de acciones dispuestas por una instancia (gobierno, jerarquía de una organización) para orientar las acciones y las interacciones de los actores sobre las cuales ellas tiene una cierta autoridad”²⁷.

Por su parte Barroso y Afonso²⁸ definen dos contextos para el uso de la expresión de regulación de sistemas educativos. El primer contexto se refiere casi exclusivamente a la discusión respecto de la reforma del Estado en el campo educacional y sobre su modernización y en tanto definición proviene de los países altamente centralizados en materia de servicios educativos y sociales (Francia, Portugal e Italia, principalmente). En un segundo contexto, más próximo a la situación chilena, la regulación es vista como una transferencia de la provisión educativa a agentes semi autónomos y privados y a la generación de reglas del juego por parte del Estado.

Abordar el concepto de regulación de los sistemas educativos implica, como lo señalamos anteriormente, aludir tanto a la estructura como a la dinámica de tal sistema. Si bien es cierto que la estructura educacional puede ser un concepto relativamente claro, el mismo no es lo suficientemente explicativo de fenómenos que ocurren en su interior y de su dinámica de cambio y reproducción. Por ello, la idea que asumimos de regulación alude al conjunto de mecanismos de control y gerenciamiento mediante los cuales se intenta que los actores o agentes al interior de la estructura se coordinen y tengan conductas que sean proclives al sentido y propósito que la sociedad le otorga al sistema educativo, los que básicamente pueden señalarse como: i) transmitir el conocimiento a las nuevas sociedades de manera de garantizar la reproducción e integración de la sociedad, y con ello la mantención de la cohesión social; ii) generar mecanismos y procesos de selección y clasificación de los individuos de acuerdo a las capacidades desplegadas por estos en

²⁴ Maroy, 2004; Linblad y Popkewitz 2001; 2004.

²⁵ Dupriez y . Maroy, 2003.

²⁶ Dutercq y Van Zanten, 2001. citado en Maroy, 2004, p. 15.

²⁷ Maroy,y Dupriez, 2000.

²⁸ Barroso et al, 2002.

el sistema escolar, de manera de generar señales que puedan ser captadas por el sistema de educación superior y por el sistema laboral, aportando así a la correcta distribución de los recursos humanos en la estructura productiva y ocupacional; iii) posibilitar, mediante los procesos anteriores, mecanismos de movilidad social meritocrática en los individuos. Adicionalmente las sociedades contemporáneas y particularmente los Estados en las últimas décadas han introducido dos requerimientos al sistema educativo y a la conducta de sus actores: iv) propender a la calidad del proceso educativo, es decir que particularmente la transmisión de conocimientos señalada en el punto (i) se lleve a cabo considerando un cierto parámetro o nivel de aprendizajes, el cual se corresponda con necesidades funcionales de otros sistemas sociales, particularmente el laboral-productivo; y v) establecer mínimos de equidad del proceso educacional, entendido esto fundamentalmente en el sentido que el requisito (iii), es decir el relativo a que la posibilidad de movilidad social mediante el conocimiento transmitido en la escuela, se produzca con la mayor independencia posible del origen de clase social de los alumnos, para lo cual lo señalado en el punto (iv), es decir, la calidad del sistema educacional, debe tener niveles mínimos de homogeneidad distributiva. De acuerdo a este enunciado, la regulación es entonces necesaria dado que los actores que integran el sistema educativo pueden tener conductas que no solo sean proclives a estas exigencias de la sociedad, sino que también sean directamente contrarias a las mismas. Es el caso de profesores y escuelas en donde directamente no se enseña o no lo hagan adecuadamente en la medida o manera que la sociedad lo necesita; procesos educacionales que no generen una correcta selección, es decir, donde los más capaces sean postergados frente a aquellos que son menos capaces; experiencias escolares que no posibiliten una adecuada movilidad social a los individuos y que, por el contrario, los condenen a permanecer en las mismas posiciones sociales del origen de clase; un nivel de transmisión de contenidos y de aprendizaje por parte de los alumnos que sea insuficiente para las necesidades productivas y sociales de la sociedad; y, finalmente, una diferenciación en la transmisión de contenidos que como resultado de aprendizaje impida la movilidad social propia y deseable en una sociedad democrática.

Dicho lo anterior, planteamos a continuación que es posible entender a los sistemas educativos modernos a partir de una regulación básica o matriz de dos tipos: a) por mecanismos liberales, dentro de los cuales uno de los principales es el de tipo mercantil y b) por mecanismos burocráticos, uno de los cuales es el de tipo estatal-centralizado. Ciertamente se tratan ambos de polaridades-tipo que no se expresan de manera pura en ninguna realidad concreta, pero que marcan tendencias en diferentes sistemas. Siguiendo lo que señalamos hace algunas páginas los sistemas regulados por mecanismos liberales son aquellos que tienden al polo de la dinámica y de la transformación y que en sus aspectos más concretos están regulados por conductas individuales de consecuencias asociadas y colectivas. Al contrario, los sistemas regulados por control burocrático son aquellos que tienden al polo de la estabilidad y la permanencia y que en sus aspectos más concretos están regulados por decisiones transformadas en normativas y que predeterminan la conducta de los individuos, tendiendo a unificarla.

El ideal de todo sistema educativo o social basado en un ordenamiento de mercado es la autorregulación, para lo cual es necesario la instalación de un conjunto de mecanismos de tipo microsocial, es decir, mecanismos que están vinculados con la conducta de los individuos: incentivos, informaciones, sanciones, entre otros. En contrapartida, un sistema educacional basado en regulaciones burocráticas asume lo la normalización u homologación de la conducta de los actores como algo indispensable debido a una

potencialidad permanente de desviación de la misma hacia desempeños contrarios a los objetivos del sistema.

En todo momento es importante recordar que ambos tipos de regulación no son sino respuestas a los cinco requerimientos de todo sistema educativo: integración, selección y movilidad social, inicialmente y calidad y equidad, como complemento, y por lo tanto tales regulaciones y las estructuras educacionales en las que se insertan son medios y no fines para tales objetivos mayores. En el caso del sistema Chile y de los tres sistemas educacionales con los que lo pondremos en comparación, están regulados principalmente de acuerdo al tipo (a), es decir mediante mecanismos liberales y, además tanto Chile como Suecia e Inglaterra han hecho en las últimas décadas una transición desde la regulación burocrática hacia la de tipo liberal. En el caso de Holanda es posible sostener que su sistema educativo siempre ha estado enmarcado en la perspectiva liberal. Sin embargo y como lo señalamos anteriormente, al señalar la inexistencia de sistemas educacionales “puros” estamos afirmando que en todos los casos estudiados existen – conjuntamente con mecanismos de regulación mercantil- otros de regulación burocrática, pero que el centro de tal regulación se ubica con más proximidad a uno de esos polos.

Como ya lo hemos enunciado, consideramos aquí una distinción entre los sistemas educativos de regulación liberal y los de regulación mercantil, siendo estos últimos una variación o especificidad de los primeros. Básicamente un sistema educativo de regulación liberal se define por un principio de libre iniciativa y de amplias posibilidades de contractualidad entre la oferta y la demanda educativa, lo que se expresa en la primacía tanto del principio de libertad de enseñanza como también de posibilidad de elección de establecimiento por parte de las familias. En segundo lugar, un sistema liberal está por lo general marcado por una tendencia a la libertad curricular, entendida como parte esencial de la libertad de enseñanza, aún cuando el Estado mantenga y exija lineamientos de base en tales contenidos. Una regulación de mercado en educación debe implicar el primero de los aspectos anteriores (libertad de enseñanza y elección de establecimiento), y puede o no implicar lo segundo (libertad curricular), pero necesariamente se basa en un proceso de competitividad entre las escuelas y cuyo objeto de competencia debe, en último término, expresarse en recursos económicos.

Ahora bien ¿qué significa en primer lugar que un sistema educativo esté regulado por mecanismos de mercado? Inicialmente son tres los elementos necesarios: i) en principio y como ya lo señalamos, un sistema educativo regulado mercantilmente necesita de libertades en la oferta y la demanda educativa. Esto significa lo que en Chile conocemos como la libertad de enseñanza y por otro lado, la libertad de escoger establecimiento (school choice), ii) en segundo lugar, como en todo mercado, es necesario que a partir de las libertades anteriores y de las acciones que de ellas se derivan exista la disputa por recursos en último términos monetarios pero que están mediados por otros recursos intermedios; iii) y en tercer lugar, un mercado educativo propiamente tal debe tener una cierta libertad de precios y de acuerdo del mismo entre las partes interesadas. Si por precio se entiende lo que tradicionalmente se define en economía como el valor monetario implicado entre las partes para la adquisición del bien, se trata entonces de un aspecto fuertemente inexistente en los sistemas educativos públicos, incluso en aquellos que se regulan mercantilmente. La excepción, prácticamente única a nivel internacional, es Chile con el sistema de financiamiento compartido²⁹. Sin embargo, si se entiende por precio al

²⁹ Modalidad instaurada en la década del 90 en Chile y que consiste en que los establecimientos que reciben financiamiento estatal (municipales y particulares) pueden cobrar una participación

costo para adquirir un determinado bien y éste, cuando se trata del ingreso a un determinado establecimiento escolar, aún cuando sea gratuito, implica ciertos recursos del demandante, la conclusión es que el precio existe en todo sistema educativo y particularmente en aquellos en que los oferentes de educación (escuelas) pueden seleccionar a los demandantes (alumnos). El ejemplo más claro es la selección en base a habilidades u otras características³⁰ de los alumnos y que realizan los establecimientos sobre-demandados. Estos procesos están particularmente presentes en los sistemas de regulación mercantil y más específicamente en la modalidad de school choice.

De acuerdo a lo anterior el sistema educativo chileno está regulado principalmente por mecanismos de mercado en lo que concierne decididamente en el aspecto (i) y (ii) y relativamente por el (iii). En contrapartida, un sistema regulado desde mecanismos burocráticos implica al menos: a) una restricción bajo la figura de una normativa estricta para efectos de la oferta y demanda educacional. La expresión más clara al respecto desde el punto de vista de la oferta educativa es la restricción de la oferta solo al sector público y/o la exclusión de elementos de lucro de la eventual oferta privada; b) como consecuencia de lo anterior no existe en este modelo una disputa por recursos económicos aún cuando sí es posible que exista una disputa por recursos simbólicos que de manera directa no tienen una consecuencia económica en los agentes oferentes de educación³¹; y c) la variable precio es minimizada o prácticamente inexistente, lo que no significa, como ya señalamos, que no existan otros precios no monetarios en juego³².

III. SÍNTESIS DE HALLAZGOS Y PERSPECTIVA COMPARATIVA

Como parte del desarrollo de esta investigación se hizo una clasificación temática, a partir de la bibliografía internacional reciente, sobre los diferentes aspectos de regulación en cuatro países, incluyendo Chile. Estos cuatro países, de acuerdo a lo que señalamos en otra sección de este texto, tienen en común el hecho de tener sistemas educacionales

financiera a los padres. En el caso de los establecimientos municipales este cobro es posible solo a nivel de educación media (secundaria).

³⁰ En Chile y en otros países esta selección se lleva a cabo, principalmente, bajo la forma de entrevistas a los padres y/o de tests de habilidades a los niños postulantes al establecimiento.

³¹ Esta disputa por recursos simbólicos que no implican de manera directa recursos económicos es la que se observa, por ejemplo, en el caso de escuelas y universidades al interior de modelos regulados burocráticamente, pero que se disputan alumnos de alto rendimiento. Es difícil –desde una óptica mercantil– entender por qué lo hacen y la respuesta hipotética dice relación con autorreferencias de sentido de la institución y las consecuencias –económicas y simbólicas– para sus administradores en tanto individuos.

³² Otro ejemplo de precio en los mercados educativos, distinto al incluido en el texto es el tema de la Prueba de Selección universitaria (PSU), aplicada en Chile. Más allá de que el sistema universitario chileno sea pagado a precio de mercado para gran parte de los usuarios desde hace más de dos décadas, particularmente en las llamadas universidades tradicionales y en especial en las de alto prestigio se “paga la entrada” no solo con dinero sino también con puntaje PSU. Así cuando se dice que una carrera requiere 700 puntos de PSU para ingresar, ése es uno de sus precios, el que precisamente para producir tal capital (puntaje) necesita generalmente de capital económico previo. Esto no es otra cosa que el postulado de Bourdieu cuando señala que a mediano o largo plazo el capital cultural (y también el social) en una sociedad capitalista se explica por el capital económico y/o tiene la capacidad de convertirse en él.

regulados de manera liberal y/o mercantil. Para efectos de lo que sigue hemos sintetizado la información comparativa en aspectos centrales y útiles para la comparación con el caso chileno y nos hemos exployado en las conclusiones.

Suecia

El aspecto más interesante de la comparación del sistema educativo sueco con el chileno es la transición del primero hacia un modo de regulación liberal y pro-mercantil en tiempos recientes. En efecto y tal como lo señalaremos en detalle unas páginas más adelante, desde comienzo de los años 90 Suecia dio un enorme giro en el modo de regulación de su educación pública adoptando mecanismos que parecían impensables para su tradición socialdemócrata y de protagonismo estatal. Al mismo tiempo es necesario tener en cuenta que uno de los aspectos más importantes de diferencia con el caso chileno es que el proceso de transformación educativa, al contrario de Chile, se llevó a cabo bajo un gobierno democrático.

Dentro de la historia educacional sueca el período que va entre 1940 y 1970 se corresponde con un enorme desarrollo social del país hasta posicionarse como una de las sociedades de mayor igualdad y de más alto nivel de vida a nivel mundial. Esta etapa las políticas educativas estuvieron marcadas por principios de equidad, centralización, y un contenido ideológico que se denominó sociológico y democrático³³. El trasfondo de este ordenamiento era un concepto de uniformidad y homogeneidad de la educación³⁴, para lo cual el Estado central controlaba la totalidad del sistema, incluso el currículo, la distribución de docentes, las decisiones financieras así como una infinidad de aspectos menores. De acuerdo a nuestras categorías de análisis es posible situar tal situación como un ejemplo claro de regulación de tipo burocrática y centralizada.

Fueron principalmente razones de estancamiento económico comenzados en los 80, seguidos por nuevas orientaciones políticas seguidas en los 90 las que lleva a generar lo que en la literatura se conoce como una “free-choice revolution” en 1991³⁵. Estas reformas estuvieron dirigidas a consolidar un sistema de school choice entre colegios municipales así como un sistema de subvenciones para colegios independientes o particulares. Paralelamente se permitió mas autonomía curricular en el nivel secundario y las escuelas obtuvieron una mayor autonomía para llevar a cabo decisiones curriculares, metodológicas, pedagógicas así como también en lo que concierne a la asignación de recursos³⁶. Un rasgo particular de esta reforma fue su rapidez, lo que a juicio de Linblad significó un ritmo de cambio mucho mayor que en otros países de la OECD³⁷.

El principio fundamental del sistema educativo sueco siempre ha sido el de equivalencia, que es anterior a la reforma, y que se entiende como una suerte de igualdad de oportunidades teniendo a la equidad como principio estructurante del sistema educacional. Esta garantía de equivalencia por parte del Estado sueco se refiere a que “cada niño y joven debe tener acceso a una educación equivalente (equitativa), sin tener en cuenta el género, lugar de residencia, o el status socioeconómico”³⁸. El concepto de equivalencia

³³ Lindblad 2002 p.284..

³⁴ Englund 2005 p. 45-46.

³⁵ Miron 1998 p.77..

³⁶ Miron 1998 p.77.

³⁷ Lindblad 2002 p.285

³⁸ www.euridice.org..

actualmente sigue siendo una prioridad de la educación sueca, aunque recientemente hay quienes han expresado críticas y dudas con respecto al éxito del sistema actual para proveer resultados realmente equitativos. Con todo, es interesante observar como. Al decir de la mayor parte de los analistas, existe actualmente en Suecia un fuerte consenso respecto a que las reformas fueron inevitables y necesarias³⁹. Tomando este consenso como base, el centro de muchas de las discusiones actuales se da en torno a más controles y regulaciones nacionales para asegurar que la educación proporcionada por cada institución y del sistema en general siga cumpliendo con este principio de equivalencia.

En términos de equidad social global, Lindblad señala que Suecia ha incrementado su segmentación y polarización durante los últimos 10 ó 15 años. Es así como las desigualdades de ingresos y de empleo han aumentado, tal como la segregación de vivienda y en educación de acuerdo a clases sociales y origen étnico⁴⁰. Carnoy desde una perspectiva bastante más crítica sugiere que la reformas educativa suecas de tipo pro-mercantil así como las de otros países europeos, fueron adoptadas como mecanismos económicos para aumentar choice y calidad y por lo tanto como una estrategia para generar más eficiencia en el sistema y no como una manera de proveer equidad o aumentar movilidad social. Por ello el mismo Carnoy argumenta que la demanda de equidad en educación es inconsistente con la naturaleza de las reformas emprendidas⁴¹. Un elemento importante al momento de comparar el sistema educativo sueco con el chileno es lo que señala el mismo Carnoy y que mencionamos anteriormente, en términos de que ambas estructuras educativas han hecho una rápida transición desde una organización centro-estatista hacia un sistema de tipo centralizado y liberalizado basado en el school choice.

Dentro del sistema sueco y a nivel de la educación pre-escolar las municipalidades tienen el mandato de proveerla para niños a partir de los 6 años, en tanto la educación obligatoria se garantiza para los niños entre 7 y 16 años. Según el acta educacional, existe libertad para asistir a colegios municipales, colegios para la población autóctona (Suomi), colegios independientes (privadas), colegios internacionales o colegios internados. Para poder avanzar a la educación secundaria es necesario que los jóvenes aprueben exámenes en las áreas de sueco, inglés y matemáticas. Los alumnos rinden cuantas veces sea necesario su examen para ingreso a la educación secundaria, con los apoyos pedagógicos correspondientes. El sistema educativo sueco también provee una educación especial para estudiantes sordos o discapacitados, en escuelas que aseguran una atención personalizadas a estos alumnos en un período de escolarización de 10 años siguiendo el currículum nacional.

En cuanto a los mecanismos de regulación y tal como se señaló anteriormente, el sistema educacional sueco, es una estructura que fue modificada en los años 90 hacia una regulación de school choice. Englund⁴² revisa en detalle los argumentos de la discusión relativa a este tema, lo cual es particularmente interesante ya que, como también señalamos, se produce en torno a un diálogo con el concepto de equivalencia o igualdad de oportunidades educativas. Para este autor, se produce un desplazamiento de este último concepto desde objetivos tales como unidad nacional y marcos comunes de

³⁹ Lindblad 2002 p.291.

⁴⁰ Lindblad 2002 p.286

⁴¹ Carnoy 1998 p.315-316.

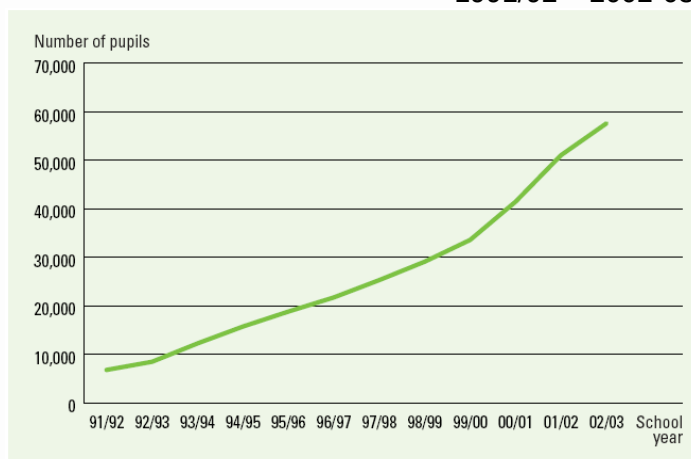
⁴² Englund, 2005.

referencia hacia una situación en la cual otros objetivos se han agregado priorizando aspectos de tipo individual y entre ellos la libertad de los padres para elegir establecimiento. En el lenguaje que hemos utilizado en la investigación en la cual se enmarca este escrito⁴³ podemos decir que tal cambio corresponde a una transformación en la narrativa educativa en la sociedad sueca en los últimos veinte años, desde un discurso colectivo y nacional hacia uno centrado en los derechos y preferencias individuales.

En esta misma línea argumentativa Englund señala que las nuevas connotaciones del concepto de equivalencia hacen posible que este se vincule con la idea de soluciones locales o particulares a los problemas educativos, tales como la diferenciación de métodos de estudio en escuelas particulares, la apertura de escuelas independientes, etc. De esta manera, el mismo autor señala que el concepto de equivalencia ha terminado en Suecia por ser vinculado con la libertad de opción escolar. Con todo, la información reciente nos indica que pocas familias ejercen el derecho a escoger escuela, por ejemplo se dispone de los siguientes datos: un 60% de los padres piensan que el choice escolar es un tema importante; el 50% de ellos consideran que un mayor grado de independencia de las escuelas es positivo; 7% de las familias han postulado a otra escuela municipal; y el 10% de los alumnos asiste a escuelas en las que no fueron asignados. Desde una pregunta más general se observa que más del 90 por ciento de los padres está de acuerdo con el derecho a escoger la escuela a la que se debe asistir y más de un tercio piensa que es positivo tener más independencia en las escuelas⁴⁴.

En cuanto a la estructura del sistema escolar, Suecia tiene un número relativamente pequeño de escuelas independientes o privadas aún cuando ellas han tendido a aumentar en los últimos años producto, al parecer, de las transformaciones que hemos mencionado. Con todo, en torno a un 6% de los niños en educación obligatoria asistió en el año escolar 2003/2004 a escuelas privadas y la tabla siguiente muestra el incremento de los alumnos en estas escuelas desde inicios de los 90:

Cuadro 1. Número de alumnos en colegios independientes o privada, años escolares 1991/92 – 2002-03.



Fuente: National Agency of Education, 2003.

⁴³ Programa de Investigación Políticas Públicas, Equidad e Igualdad del Sistema Educacional de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado.

⁴⁴ The Swedish National Agency for Education 2003 p.11.

En el año escolar 1989/1990 solo un 0,9% de los alumnos de educación primaria asistió a escuelas independientes y esta proporción aumentó a un 1,5% de los alumnos en el caso de la educación secundaria superior. Una década más tarde (año escolar 1999/2000) las cifras respectivas alcanzaban a niveles de 3% y 4%⁴⁵. Los análisis realizados indican que los padres con mayor educación y mayores recursos económicos son aquellos que en mayor medida han incrementado sus posibilidades de opción educativa⁴⁶.

Este dato sirve para confirmar que la reforma pro-sistema mercantil ha tenido como impacto un aumento de la oferta privada en la educación sueca, aún cuando como señalamos anteriormente su extensión dentro de la totalidad de la matrícula sueca no es demasiado relevante. De manera paralela Carnoy señala que a partir del establecimiento de la modalidad de school choice se ha incrementado una desigual distribución de los beneficios educativos⁴⁷, ya que por ejemplo:

Se ha incrementado el número de alumnos que se inscribe en las escuelas privadas, lo que sucede principalmente en las ciudades más grandes y de más elevado nivel económico, donde precisamente se ubica la mayor parte de tales escuelas.

Más de un tercio de los municipios no tienen escuelas privadas y una pequeñísima parte de ellas se establecieron en áreas rurales, la mayoría a partir de la acción de los mismos padres.

Los datos muestran que los padres con educación universitaria y que además viven en zonas urbana están mejor informados sobre el school choice y por lo tanto tienen una tendencia mayor a elegir una escuela distinta a aquella que se les asignó.

En cuanto a la estrategia de financiamiento de las escuelas la reforma de 1991 le significó a los municipios distribuir al menos un 85% del promedio de los costos por alumno en las escuelas municipales para cada estudiante inscrito en las escuelas privadas. Carnoy argumenta que este 15% de descuento se explica por el hecho que las escuelas privadas no necesitan proveer salud escolar, instrucción lingüística, almuerzos gratuitos y transporte escolar⁴⁸. Esto hace que una diferencia notable con la realidad chilena, desde los años 80, sea que en Suecia, aún cuando podría decirse que hay un principio de competencia entre las escuelas y teniendo en cuenta la liberalización del sistema educacional a partir de los años 90, no existe una igualdad de trato económico desde el Estado para las escuelas públicas y privadas, privilegiándose a las primeras ya que su servicio implica aspectos más explícitos pro-equidad educacional y por lo tanto mayores costos asociados.

La educación impartida por las escuelas suecas independientes o privadas es gratuita para las familias. La ley establece la gratuidad absoluta aún cuando la educación sea establecida a partir de instituciones privadas subvencionadas y que estas reciban por principio un aporte por alumno inferior a las escuelas públicas.

En relación a los aspectos administrativos de la educación, los municipios en general tienen su propio directorio o consejo de educación el cual decide respecto de la asignación de fondos entre sus distintas escuelas. Al mismo tiempo, este organismo

⁴⁵ National Agency of Education, 2000.

⁴⁶ Welfare Accounts Committee, 2000b; Lindblad 2002, p.287.

⁴⁷ Carnoy 1998, p.333-334.

⁴⁸ Carnoy 1998 p.331.

decide sobre los fondos que serán asignados a las escuelas independientes del municipio. No existen regulaciones nacionales respecto a cómo específicamente los recursos deben ser asignados a cada establecimiento y por ello, cada municipio desarrolla su propia modalidad al respecto., pero en la literatura consultada se señala que hay una gran similitud en este aspecto entre los distintos municipios. Un número importante de municipios comienza por determinar los recursos básicos para cada alumno y a continuación adiciona a este monto una cantidad suplementaria en caso que existan necesidades educativas especiales, entendiéndose por esto último a niños provenientes de sectores deprivados, alumnos con enfermedades o desventajas físicas o bien inmigrantes⁴⁹. Los fondos a nivel de las escuelas son compartidos entre los gobiernos centrales y locales. Los ingresos por impuestos municipales es el principal ingreso de los niveles locales. Como un suplemento al mismo los gobiernos locales reciben un aporte estatal que puede ser de dos tipos, en dinero propiamente tal o por exenciones de impuestos. Claramente la subordinación económica de las escuelas independientes o privadas a la planificación municipal es uno de los elementos distintivos más relevantes del sistema educativo sueco en relación al chileno.

La equidad estructural para efectos de los recursos de los municipios para educación se determina por distintos factores, como por ejemplo el tipo de población, teniendo cada municipio la facultad de decidir sobre la asignación de recursos y la organización de actividades. Los fondos estatales, por tanto, no están directamente vinculados a la organización escolar, puesto que los municipios son libres para usar los recursos para los servicios educacionales o bien para dirigirlos a otras actividades. En un gran número de municipios los comités confían a cada escuela un presupuesto completo para salarios, para costos de materiales de enseñanza y equipamiento y otros aspectos similares. Respecto del tema curricular en el sistema educacional sueco la literatura utiliza el término de marco común de referencia para referirse a la existencia de contenidos curriculares comunes con algunos grados de autorización para innovaciones en las escuelas.

Holanda

A diferencia de los restantes países considerados en este texto, en el caso de Holanda no se trata de un proceso de liberalización del sistema educativo sino de una historia liberal del mismo. En efecto, el sistema holandés está basado en un profundo liberalismo educativo que se trasunta en aspectos sociales, políticos, culturales y económicos de su organización. Tal como lo señalan diversos autores⁵⁰ la libertad educacional, tanto desde las instituciones como desde los individuos, ha sido siempre una característica del sistema educativo holandés. Esta libertad tiene en consecuencia dos dimensiones: “primero grupos de individuos son, con ciertos límites legales, libres para establecer y operar escuelas primarias y secundarias independientes del Estado de acuerdo a sus propios principios religiosos, filosóficos o pedagógicos. Estas escuelas, cuando ellas llenan los criterios establecidos por la ley, son completamente financiadas por el Estado. En segundo lugar, los padres son libres para escoger la escuelas que desean para sus hijos y cuando la escuela escogida es financiada por el Estado, ella debe ser gratuita para todos los alumnos entre cuatro y dieciséis años”⁵¹.

⁴⁹ www.euridyce.org. Documento en que sale esto???

⁵⁰ Vermeulen, 2004; Dijkstra, Dronkers y Karsten, 2004.

⁵¹ Vermeulen, 2004, p 31.

En comparación al caso chileno, el sistema holandés es interesante por cuanto su contenido de libertad educativa se refiere fundamentalmente a una gran descentralización en los aspectos pedagógicos y en las orientaciones de los establecimientos y al mismo tiempo centraliza y norma con precisión aspectos financieros y salariales del personal docente. En relación a esto último se produce una importante diferencia con la regulación de la profesión docente en Chile puesto que en Holanda los docentes, aún cuando trabajen en escuelas que son privadas tienen el estatus de funcionarios públicos. También en esta línea, es interesante lo relativo al poder otorgado al Consejo Municipal ya que este, junto con fiscalizar el funcionamiento del conjunto de escuelas de su territorio, tiene la potestad tanto para determinar la instalación de escuelas públicas como también para autorizar la instalación de las privadas. Esto quiere decir que, a diferencia del caso chileno, la creación de estas últimas no está determinada por los propios dueños o administradores de acuerdo a su riesgo de mercado, sino a una evaluación social de su necesidad o impacto en la zona. Dicho en otras palabras, aún cuando el sistema educativo holandés tiene sin lugar a dudas un carácter fuertemente liberal y privado, la creación de escuelas tanto privadas como públicas está subordinada a una necesidad social de las mismas, cuya definición es extra mercantil y producto de un debate público-local.

Para entender la base de funcionamiento y regulación del sistema educativo holandés resulta indispensable aludir al artículo 23 de la Constitución de ese país:

La educación debe ser una constante preocupación del gobierno.

Todas las personas deben ser libres para proveer educación sin perjuicio del derecho de las personas a la supervisión de la autoridad y en relación a constituir una educación autorizada por la ley, su derecho a examinar la competencia y la integridad moral de los docentes para ser regulada por el Acta del Parlamento.

La educación provista por las autoridades públicas debe ser regulada por el Acta del Parlamento respetando las creencias y religiones de las personas.

Las autoridades asegurarán que la educación primaria sea provista en un número suficiente de escuelas públicas autorizadas en cada municipio. Desviaciones de esta provisión son permitidas bajo reglas establecidas por el Acta del Parlamento.

Los estándares requeridos por las escuelas públicas en cuanto a su financiamiento estatal, tanto en su parcialidad como en su totalidad, deben ser regulados por el Acta del Parlamento, con consideración en el caso de las escuelas privadas de la libertad para proveer educación de acuerdo a su religión o creencia.

Los requerimientos para la educación primaria deben ser tales que la calidad de las escuelas privadas totalmente financiadas con fondos públicos y de escuelas de autoridad pública sea equitativamente garantizada.

Las escuelas primarias que satisfacen las condiciones establecidas por el Acta del Parlamento serán financiadas a partir de fondos públicos de acuerdo al mismo estándar que las escuelas públicas. Las condiciones bajo las cuales la educación secundaria privada y la educación preuniversitaria deben recibir contribuciones a partir de fondos públicos considerados a partir del Acta del Parlamento.

El gobierno generará al parlamento reportes anuales sobre el estado de la educación⁵².

A partir de este artículo de la constitución holandesa referido al sistema educativo holandés se permite concluir lo siguiente al momento de compararlo con el ordenamiento chileno: i) que aún cuando se trata de un sistema liberal con énfasis en el derecho a la libertad de enseñanza, se inicia el artículo enfatizando la responsabilidad gubernamental por la educación; ii) se asume una primacía de la planificación pública de la educación a nivel local lo que a su vez implica la existencia y distribución de educación privada; iii) de acuerdo a lo anterior, la existencia de escuelas privadas no depende solo del análisis del tamaño de la demanda a juicio del oferente, sino de un análisis que de la misma haga la autoridad local y además esta oferta privada debe cumplir con exigencia y estándares educativos previos y con una justificación de su necesidad en el contexto territorial en la que se insertará.

Precisamente por lo anterior al momento de hacer la comparación con el caso chileno, es notable observar el poder de los municipios para regular la provisión territorial de educación, sea esta pública o privada lo es notable si se recuerda que en Holanda la gran mayoría de los establecimientos son privados. Básicamente mediante la supervisión de sus territorios, los municipios realizan una tarea de supervisión de la cantidad y calidad de la oferta educativa, velando por un principio de igualdad de oportunidades para los niños del territorio.

El otro aspecto interesante del sistema holandés al comparársele con el chileno es respecto de lo curricular. Para entender la manera en que este se gestiona es necesario aludir al rol del gobierno central. Este establece elevados estándares mediante el Statutory Curricula y todas las escuelas deben someterse a mediciones de los resultados de aprendizajes a partir de tales estándares. Sin embargo todas estas prescripciones se encuentran balanceadas con una fuerte autonomía escolar lo que incluye contenidos curriculares suplementarios así como también métodos de enseñanza particulares.

Dentro de este esquema tan liberal de provisión educativa la calidad y la equidad están gerenciadas a partir de mecanismos de estandarización de contenidos y procedimientos así como de accountability o rendición de cuenta pública. De esta manera y más allá de la supervisión que realiza el municipio, cada escuela tiene un consejo escolar cuya obligación es generar una cuenta pública hacia la comunidad respecto de qué enseña la escuela, en qué medida lo hace y otros tipos de políticas como la de admisión de alumnos. También en esta línea, es necesario aludir a los mecanismos de acreditación tanto de las escuelas mismas como de los docentes, considerando que tales procesos recaen principalmente en las autoridades del gobierno central. Uno de los aspectos más propiamente liberales y cercanos a una lógica de mercado y que por lo tanto asemeja al sistema holandés con el chileno, es su énfasis en la comunicación de información sobre los resultados. Es así como, incluso por mandato constitucional, las escuelas deben entregar a la comunidad su plan anual y un informe respecto del desempeño de cada alumno. Paralelamente el nivel central registra un informe histórico plurianual del desempeño de cada estudiante. Además, los informes de los supervisores de las escuelas (provenientes del nivel central) son públicos y se sintetizan en un informe anual.

También es interesante notar que en el aspecto financiero si bien es cierto el sistema educativo holandés es privado y básicamente con un modelo de subsidio a la demanda,

⁵² Vermeulen, 2004 p. 32-33.

las asignaciones de los fondos y el uso de los mismos están fuertemente estipulados desde el nivel central y están lejos de tener un carácter de libre disposición, como es la tendencia en Chile. Al mismo tiempo y al igual que lo que ha pasado con ciertas políticas recientes en Chile, la asignación de fondos se hace de manera diferenciada según el tipo de alumno, teniendo como parámetro central su “costo de aprendizaje”.

*Inglaterra*⁵³

La principal institución a la cual se hace alusión al referirse al sistema inglés son los LEA (Local Education Authorities) y el cuerpo legal más relevante para referirse a la educación inglesa es The Education Act, la que se ha ido reformado a lo largo del siglo XX.

Tempranamente -en 1902- el Acta Educativa de ese año decreta la expansión de la educación secundaria y establece oficialmente los LEA, otorgándoles una responsabilidad por la educación primaria y secundaria incluyendo las escuelas religiosas. El acta de 1944 establece tres tipos de educación: primaria, secundaria y la further education que con el tiempo se convirtió en la educación superior. Es importante notar que esta complejización del sistema educativo inglés tiene un objetivo de ampliación de la cobertura, al mismo al mismo tiempo que de selección de alumnos, dado que la mayor parte de los LEA establecieron las llamadas grammar schools para los alumnos más capaces. Con el Acta de 1944 se introdujo también la idea de escuelas religiosas subvencionadas.

En 1960 se establecen las escuelas secundarias comprensivas que, a diferencia de las grammar schools, admiten alumnos sin tomar en cuenta sus habilidades. Por ley se inició un proceso para difundir y aumentar las escuelas comprensivas al interior de los LEA, sin embargo en la actualidad todavía subsisten algunas grammar schools. Los hechos más importantes para el sistema educativo suceden en la década de los 80, con este doble movimiento de liberalización a partir de mecanismos de mercado: en 1986 se produce un cambio al interior del gobierno escolar incrementando su poder de decisión frente a los LEA y la reforma de 1988 introduce el Currículo Nacional, al mismo tiempo que la delegación de presupuesto a las escuelas. Esta reforma también permite que las escuelas primarias y secundarias puedan optar a permanecer fuera del control de los LEA denominándose grant-maintained schools. Las reformas de los años 80 pusieron un énfasis importante en consagrar el mecanismo de school choice tanto desde argumentos de derechos ciudadanos como desde la noción de competencia entre las escuelas y de generación de un mercado educativo propiamente tal. Esta modalidad de school choice es parte de una política que perdura hasta la actualidad en Inglaterra.

A partir del período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial, Inglaterra adopta un sistema educativo altamente normado al cual se le introducen regulaciones de mercado en la década de los 80 y de los 90. Concretamente, las primeras regulaciones pro-liberalización del sistema educativo se produjeron en 1980 cuando el acta educacional consagró el derecho a la elección de escuela de los padres así como un conjunto de requerimientos de información por parte de las escuelas de manera tal de entregar elementos para potenciar la competencia entre ellas. En 1988 se establece un sistema de delegación del presupuesto a las escuelas de manera individualizada con una asignación de fondos relacionada con el reclutamiento de alumnos⁵⁴.

⁵³ El sistema educativo de Inglaterra es común con el de Gales y normalmente se le analiza y refiere como uno solo. En tal línea y para efectos de simplificación de la lectura aludiremos a este sistema educativo bajo la noción genérica de *Inglaterra*.

⁵⁴ Harris, 2004.

Históricamente cada LEA ha sido una unidad descentralizada con una considerable cantidad de escuelas a su cargo. El proceso de liberalización de los años 80 en adelante se centró en una reducción del poder de los LEA y un traspaso del mismo y de las responsabilidades a las escuelas. En efecto, tal como le señala Gewirtz (2002), hasta los años 80 los LEA constituían una autoridad que casi no dejaba espacio de decisión a las escuelas: “los LEA decidían como la educación tenía que ser provista en su área. Ellos eran responsables por la asignación de los profesores a las escuelas, el cuidado y la mantención de los edificios escolares, la provisión de la merienda escolar, la asignación de los niños a las escuelas y aspectos similares”⁵⁵.

Sin embargo, es interesante como al interior de los mismos LEA se produjo, a partir de los años 60, una serie de fenómenos que denota la libertad curricular en las escuelas: “(...) Durante los años 60 y 70 la mayor parte de los LEA se trasladaron hacia el sistema de escuelas comprensivas en las cuales los niños independientemente de sus habilidades eran educados en los mismos establecimientos y no en escuelas segregadas de acuerdo a sus habilidades. Al interior de este sistema de provisión los profesores operaban como profesionales autónomos y tenían una considerable libertad para determinar el currículum”⁵⁶. Si bien a partir de 1988 se transita hacia una fuerte centralización curricular, en 1993 se realizaron algunas reformas que lo flexibilizaron, todo ello dentro de un esquema de mucho mayor control que el propuesto por los anteriores gobiernos conservadores.

En términos generales puede argumentarse que el currículum del sistema educativo inglés es centralizado y su responsable es la QCA (Qualifications and Curriculum Authority). Tanto los LEA como las escuelas y sus directores tienen el deber de asegurar su implementación así como asegurar su evaluación y avance y también generar los procesos en las escuelas para apoyar a los docentes en la implementación curricular. Los métodos y los materiales para el aprendizaje son decididos por el profesor en consulta con el director de la escuela y el director del área de conocimiento en la escuela. De esta manera, cada profesor es responsable de planificar sus clases de manera tal que el currículum prescrito sea efectivamente transmitido. Los profesores son también responsables de asegurar una dinámica de trabajo en la cual existan suficientes oportunidades de aprendizaje diferenciado para niños de todos los niveles de habilidades.

Un aspecto que llama la atención del sistema, tanto al comparársele con otros sistemas de países desarrollados como con el chileno, es su enorme tipología de establecimientos. En efecto, respecto de los tipos de escuelas existentes en Inglaterra se puede mencionar inicialmente a tres tipos de ellas que reciben fondos públicos: las escuelas comunitarias (organizadas por las autoridades locales y totalmente financiadas por estas) y que en términos concretos son las escuelas públicas establecidas a partir de los LEA y como ya se dijo, totalmente financiados por ellos. En segundo lugar se encuentran las escuelas de fundaciones, las que también son financiadas por las autoridades locales pero gozan de mayor independencia para diversos aspectos de su gestión. Estas últimas fueron las sucesoras de la iniciativa del gobierno de Margaret Thatcher (1979-1990) de las grant schools, consistentes en escuelas con una enorme autonomía de gestión y que en general fracasaron como iniciativa. Un tercer tipo son las escuelas voluntarias controladas y las escuelas voluntarias ayudadas, la mayor parte de origen religioso,

⁵⁵ Gewirtz, 2002, p. 3.

⁵⁶ Gewirtz, 2002.

financiadas públicamente pero con una pequeña cantidad de su presupuesto (10 a 15%) proveniente de fuentes privadas. En otro orden se observan también las escuelas netamente privadas, llamadas independientes. Estas últimas son escuelas que se financian mediante el pago de una colegiatura y a ellas asisten alrededor de un 7% de la matrícula.

A partir de la reforma de los últimos años se han consolidado también las llamadas Trust Schools que aún cuando son financiadas públicamente, gozan de una gran libertad y autonomía en su gestión. Estas escuelas son mantenidas también por apoyos externos provenientes de fundaciones, organizaciones caritativas y universidades, entre otras. Todas las escuelas son potencialmente aptas para constituirse en Trust Schools.

El tema de las grant-maintained schools es interesante para el caso chileno. Ellas son parte central del gobierno conservador en los años 80 y se trata de escuelas que voluntariamente salen de la administración y tuición de los LEA y desarrollan un proyecto de autonomía. Si bien no constituyen un proyecto de privatización de los establecimientos, sí están en la línea de generar mecanismos de mercado y específicamente de opción escolar en el sistema educativo, puesto que uno de sus propósitos fue aumentar la posibilidad de opción de establecimiento entre los padres⁵⁷. De acuerdo al análisis hecho por Harris⁵⁸ y por otros autores, el proyecto de las grant-maintained schools fracasó, porque ese año solo 1.200 escuelas eran parte de ese sistema, cifra muy inferior a aquella que el gobierno se había propuesto. Sin embargo hay aspectos que son aún más relevantes para dar cuenta del fracaso de la iniciativa de las grant-maintained schools, ya que se señala que el contenido de la educación no cambió en estas escuelas y además en ellas – a pesar de su libertad en los más diversos ámbitos- se seguía aplicando el currículum nacional.

Asimismo, varias de las escuelas que se cambiaron a este sistema lo hicieron para evitar ser clausuradas por los LEA, ya que se encontraban en niveles inferiores a los estándares de calidad exigidos por estos. Por último, es importante relativizar la conclusión de algunos autores en torno a mayores logros en estas escuelas en comparación a otras que permanecieron en el ámbito público propiamente tal, puesto que un número significativo de los establecimientos que se transformaron en grant-maintained schools eran ya escuelas exitosas, “reforzando la falsa percepción que el estatus de grant-maintained per se implicaba mejoramientos en los estándares educacionales”⁵⁹. El fracaso de este tipo de escuelas y con ello de un tipo de política de liberalización con introducción de mecanismos mercantiles significó, sin embargo, un paso importante en las políticas de autonomía. En concreto y como lo señalamos más arriba, esta modificación implicó la creación de las foundations schools con una mínima representación de los LEA en su estructura de gobierno.

El mismo autor mencionado señala algunas áreas de debate en el actual sistema educativo inglés argumentando que todas ellas se relacionan con temas de regulación. En primer lugar se encuentran los temas curriculares propiamente tales, en los cuales si bien es cierto el control gubernamental se ha flexibilizado, según numerosos críticos aún impide la innovación curricular. Una segunda área de debate actual refiere al tema de gobernabilidad (governance issues) y alude a la tendencia que los gobiernos laboristas no

⁵⁷ Harris, 2004, p. 94.

⁵⁸ Harris 2004..

⁵⁹ Harris, 2004, p.95.

han revertido la disminución del poder de los LEA, en particular de los aspectos de asignación financiera a las escuelas, lo que ha significado que los recursos en su mayoría lleguen directamente a los establecimientos y que, por lo tanto, se genera una diferente capacidad para atraer a los docentes.

IV. ANÁLISIS INTEGRADO: EL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO Y LA COMPARACIÓN DE SU REGULACIÓN CON OTROS SISTEMAS DE BASE LIBERAL

Temas para el debate.

1) Lo que hemos expuesto en este texto nos permite concluir que los denominados sistemas liberales en educación lo son todos, incluyendo el chileno, de manera parcial. En efecto, lo que determina tanto la similitud como la diferencia de cada uno de estos sistemas son los aspectos o áreas que están liberalizadas y aquellos que están regulados por una autoridad central. Desde este punto de vista se podría inferir que la diferencia entre los distintos sistemas y particularmente con el chileno es su nivel y tipo de combinatoria entre los aspectos liberales y los aspectos centralizados o dirigidos desde la autoridad central.

El caso chileno es, con todo, uno de los ejemplos de mayor liberalización educativa el que, sin embargo, mantiene un control relativamente importante de parte del currículum, entre otros aspectos (mayor parte del financiamiento, por ejemplo), a partir de la autoridad central. Aún así, resulta claro que el sistema educativo chileno tiene grados notables de liberalismo en comparación a otras realidades educativas y sobre todo en lo que se refiere a introducción de mecanismos mercantiles en su regulación. Comenzando con los grados importantes de funcionamiento y regulación liberal del sistema chileno, ellos se expresan primeramente en la fuerte independencia del sistema privado subvencionado de los poderes públicos y locales. En efecto, tanto en el sistema holandés como en el sueco y en menor medida en el caso inglés, la autoridad nacional y particularmente la local juega un rol importante de regulación tanto de la existencia misma de la oferta educativa como de su funcionamiento cotidiano. Desde este punto de vista las escuelas privadas chilenas, a diferencia de la mayor parte de sus contrapartes de los países analizados, no tienen una rendición de cuentas o accountability educativo con consecuencias hacia los poderes públicos, sino solo hacia su demanda educativa real o potencial.

En efecto, en el sistema chileno no existe un rol de tuición de los municipios sobre el sector particular subvencionado y los aspectos de control que realizan los niveles intermedios de tipo gubernamental (Seremi y Deprov) se refieren por lo general a aspectos formales de la oferta educativa privada. En consecuencia y también a diferencia de otras experiencias internacionales aquí considerados, no existe una articulación (por ausencia de un ente articulador) de la oferta pública (municipal) y la privada (particular subvencionada y particular privada) en un mismo territorio.

2) La comparación internacional con estos sistemas liberales permite concluir que la historia reciente de los mismos es una tensión entre la libertad de las familias y de los oferentes de educación y el poder del Estado por regular e impedir que, como lo señalamos en las primeras páginas de este informe, el sistema comience a generar resultados no deseables y contrarios a su fundamento público. La pregunta entonces es cómo en Chile el Estado regula la educación o dicho de otro modo ¿qué mecanismo se

ha dado en el Estado –en el actual modo de regulación- para controlar lo que sucede en las escuelas, es decir, para controlar la producción educativa misma y hacerla concordante con los objetivos de un sistema educativo moderno y democrático?

El actual modo de regulación de la educación chilena genera una situación paradójica para el Estado central puesto que, por un lado, frente a la opinión pública y frente al juicio democrático debe responder por los resultados de la educación –tanto en calidad como en equidad- y por otro lado, carece de un poder de control que le permita generar cambios decisivos en las escuelas y en el sistema educacional en su conjunto. A partir de la transformación de los años 80, el Estado chileno perdió la mayor parte de su poder regulador del sistema educacional ya que el modo de regulación propiamente tal se trasladó al mecanismo de cuasi-mercado, es decir, tal modo de regulación quedó des-institucionalizado y alojado en un conjunto de acciones coordinadas mecánicamente desde la demanda de las familias.

La descripción que en este texto hemos hecho indica que ninguno de los países en cuestión –aún cuando han asumidos elementos de mercado en la provisión educativa- han reducido a tal nivel las atribuciones reguladoras del gobierno central. El modo de regulación en un sistema educativo mercantil y cuasi-mercantil hace que la regulación misma de la dinámica del proceso educativo tenga un fuerte principio individualista metodológico a la vez que utilitarista: el tipo de sistema educativo resultante y en particular las características de su oferta dependerán principalmente de la búsqueda de intereses individuales por parte de las familias y de los alumnos y por lo tanto la forma y dinámica del sistema escolar será el efecto agregado de tales conductas.

Lo anterior, sin embargo, no es exclusivo del sistema chileno y ni siquiera lo es de un sistema de cuasi-mercado en educación y las consecuencias supuestas de los efectos de esta conducta individual y utilitaria frente a la educación es uno de las lecciones más importantes que la experiencia internacional debe dejar para Chile. En efecto, se trate o no de un sistema educativo pro-mercantil o liberal, la demanda por educación será siempre un fenómeno individual marcado por elementos utilitaristas por parte de quienes escogen un establecimiento educativo. En los sistemas burocráticos y sin posibilidad de elección de escuelas este tema intenta ser neutralizado o minimizado en torno a objetivos societales mayores.

En los sistemas liberales el predominio de la acción utilitaria individual es permitido, bajo el argumento de la libertad individual y en los sistemas pro-mercantiles el tema en cuestión es incentivado como una necesidad básica para la autorregulación del sistema educativo. La problemática en tales sistemas entonces pasa a ser el reconocimiento de efectos perversos⁶⁰ a partir de la lógica de acción individual en cualquier tipo de sistema educativo, aspecto que la dinámica de regulación de los países aludidos en la comparación parece tenerlo presente y que no se sugiere con la misma claridad en el caso del sistema chileno. En efecto, en este último y en el tipo de análisis que se hace a partir de la propia lógica del sistema, se insiste en la generación de efectos perversos a partir de un aspecto de la acción individual-utilitaria, como es el proceso de mala elección

⁶⁰Esta noción ha sido introducida en el análisis social por el sociólogo individualista metodológico Raymond Boudon y se refiere a la agregación de un tipo de conducta que es provechosa para un individuo que inicialmente la realiza, pero que al conectarse mecánica y masivamente con similares conductas de otros individuos genera conductas atentatorias y poco deseables, incluso para los individuos que la iniciaron.

de escuela y no a los efectos perversos productos de la agregación de buenas elecciones respecto del establecimiento. Esto último tiene directa relación con el principio de este texto y en particular con el objetivo de integración de la sociedad, elemento que puede ser afectado en un sistema liberal, precisamente a partir de la buena decisión del establecimiento por parte del individuo. La buena decisión individual y familiar al momento de elegir escuela y la buena decisión del establecimiento al preferir los alumnos de mejor desempeño pueden generar un efecto perverso en relación al objetivo mencionado, al producir segmentación socio-educativa la que, por definición, atenta, contra lo que señalamos en las primeras páginas, al objetivo integrador de la sociedad que es asignado al sistema educacional.

3) El modo de regulación de la educación chilena tiene como uno de sus elementos centrales al mecanismo de school choice el que, a su vez, surge como base para la generación de competencia entre los establecimientos educacionales. Sin embargo, la revisión de las experiencias internacionales denota que este objetivo competitivo del school choice es solo uno entre varios posibles. De hecho tal modalidad existió en Chile desde antes del cambio de modo de regulación en la década del 80, cuando el sistema educativo nacional no se regulaba competitivamente. Los casos examinados en este informe relativos a Holanda y Suecia son los más notables en cuanto a presencia de school Choice alejado en algunos casos de manera decisiva de aspectos relativos a la competencia entre escuelas.

Este tema ha sido claramente abordado por Wolf y Macedo⁶¹ quienes analizan la modalidad de school choice desde el punto de vista de la promoción de valores cívicos en distintos países (Holanda, Inglaterra y Bélgica) y su propuesta desde tal punto de vista en sociedades que tienden a negar tal modalidad (Estados Unidos, Francia, Italia). Dupriez y Cornet por su parte aborda el mismo tema para el caso de la Bélgica franco parlante, sociedad en la cual la elección de escuela por parte de los padres ha existido desde los orígenes mismo del sistema escolar en torno al principio de libertad de enseñanza: “si nos detenemos brevemente sobre el origen del sistema de enseñanza es necesario insistir en el hecho que la libertad de enseñanza no ha sido siempre interpretada como parte importante de una lógica de mercado”⁶².

4) La comparación internacional levanta cuestionamientos al momento de analizar la educación de provisión pública en sistemas competitivos y en relación a los actores de la competencia en cuestión y en particular en el caso chileno. En concreto y en el caso de la educación municipal chilena ¿se trata de una competencia entre escuelas o entre municipios? Si la respuesta es entre escuelas, ¿qué sentido y qué objetivo tiene la competencia entre escuelas de un mismo municipio? Considerando que en tal caso no compiten por recursos económicos, los que siempre son captados por el ente administrador de tales escuelas y no por estas últimas, resulta entonces interesante observar a partir de qué compiten las escuelas que pertenecen a un mismo administrador (cuál es el objeto en disputa en tal competencia) ya que la misma parece no estar en el diseño original del modo de regulación de cuasi-mercado.

La observación de experiencias liberales y/o competitivas en otros países sugiere algunas reflexiones en esta línea respecto del caso chileno. Por ejemplo y siguiendo con el tema mencionado en el párrafo anterior, es importante analizar el caso chileno respecto de la

⁶¹ Wolf y Macedo, 2004.

⁶² Dupriez y Cornet, 2005.

unidad de competencia por la subvención educacional, lo que se conoce oficialmente por “sostenedor” y el nivel de competencia que le impone su entorno, lo que se grafica en el esquema siguiente:

	Entorno no competitivo	Entorno competitivo
Sostenedor con un establecimiento	tipología 1	tipología 2
Sostenedor con más de un establecimiento (en proximidad geográfica)	tipología 3	tipología 4

Lo más complejo de esta tipología es operacionalizar con precisión lo que se entenderá por entorno competitivo. Sin embargo, es posible referirse a él en términos de áreas de influencia de establecimientos de manera tal que ellos pueden establecer la disputa de alumnos como actividad regular de su relación.

En no pocos casos, tanto en el sector particular subvencionado como en el municipal existe un sostenedor con solo un establecimiento y que además tal situación se produce en un contexto de baja o nula competencia (tipología 1). Es el caso de la mayor parte de las escuelas rurales y de algunas escuelas urbano-marginales, en donde el modo de regulación competitivo simplemente no puede generar los efectos que de él se espera debido a la insuficiencia de actores para competir.

Aparte de la anterior, otras tres tipologías y análisis son posibles. La tipología 2 es la de un sostenedor también con una escuela y además en un contexto competitivo, es decir en territorios en los cuales se deben disputar alumnos. Este es el caso de una parte importante de los municipios urbanos y de algunos sostenedores particulares-subvencionados. Esta es una de las dos tipologías en que se expresa de manera más fiel el modo de regulación competitivo en el sistema educacional chileno, ya que la unidad financiera que recibe la subvención por alumno está en directa relación con la unidad de producción del servicio y que debido a la competencia el oferente debe disputar permanente recursos a partir de la captación de alumnos. En el caso de la educación municipal es probable que esta situación se produzca en algunas comunas semi-urbanas y también es importante señalar que al año 2005 se registra un 38% de sostenedores particulares subvencionados con solo un establecimiento educacional⁶³, la mayor parte de ellos presumiblemente en áreas de alta competencia.

Una tercera tipología es la de un sostenedor con varias escuelas próximas geográficamente y en áreas de baja competencia. Es el caso que se produce en los municipios que mantienen escuelas en áreas urbano-marginales o rurales en las cuales, por motivos de mercado insuficiente, los sostenedores particulares tienden a no participar. Un primer análisis interesante a partir de estas tipologías es que los establecimientos municipales tienen menor libertad que los particulares subvencionados para optar a desempeñarse en cualquiera de estos cuatro contextos. Esto se debe, por ejemplo, a que el municipio está obligado a generar oferta educacional en su comuna y solo puede hacerlo en ella.

⁶³Brunner., Elacqua, González, Montoya, Salazar, 2006.

Una cuarta tipología surge de la posibilidad de un sostenedor con varias escuelas, todas en un contexto competitivo y en ella la competencia por recursos es directamente entre sostenedores las cuales pueden redistribuir recursos entre sus escuelas, buscar nichos de mercado para cada establecimiento, etc. En este escenario es importante levantar la pregunta no solo del sentido y efecto de la competencia sino también respecto de quien compete y a partir de qué objeto en disputa.

Un segundo análisis respecto de esta tipología se refiere a nuestra pregunta inicial en este punto y relativa al rol de la regulación competitiva del sistema en cada uno de estos escenarios. En el caso de la tipología 1, por ejemplo (un sostenedor-una escuela en contexto competitivo), la totalidad del entorno de oferta educativa puede ser percibido como amenaza y tal escenario de competitividad puede actuar o como un incentivo permanente al incremento de la calidad o como un posicionamiento en un determinado nicho de mercado que bien puede ser de depositario de la baja calidad educativa en el entorno territorial.

En este punto la comparación internacional releva nuevamente los llamados niveles intermedios de los sistemas educativos como parte de las estructuras más importantes de tales sistemas y para efectos de este trabajo importa la manera en que tales niveles intermedios tienen correspondencia o, al contrario, una eventual disonancia con el modo de regulación global del sistema. En el caso chileno, este proceso no deja de tener algunas particularidades puesto que, correspondiendo principalmente tales niveles intermedios a los municipios, se produce el fenómeno de asignación de recursos a partir del número de alumnos atendidos por cada escuela fundamentándose para ello la competitividad entre las mismas y teniendo en cuenta que los recursos en cuestión no se asignan a la escuela, sino al municipio.

El caso contrario es el de los establecimientos particulares subvencionados en los cuales los recursos se traspasan a específicamente a sus dueños que en su gran mayoría () solo tienen un establecimiento. En tal situación los establecimientos recaudan tales recursos directamente en relación al número de alumnos atendidos y la competencia es directamente entre establecimientos. En el caso de los municipios hay que establecer una relación entre las unidades (establecimientos) y su administración ya que en rigor no son los establecimientos educacionales los que compiten entre sí, sino sus administradores. Esta situación es un dato de importancia puesto que la existencia de una institución administradora y de varias unidades, posibilita una gestión equitativa de los recursos al interior de un entorno mayor de tipo competitivo que es el trasfondo que vemos en algunos de los casos internacionales y no en Chile. Es un marco de acción que está presente en municipios chilenos que poseen varias escuelas y que algunas de ellas pueden ser económicamente deficitarias y/o atienden a una población más desfavorecida, así que la unidad administradora tiene la potencialidad de gestionarla como un sistema en equilibrio, siempre y cuando el modo de regulación permita e incentive esta conducta. Es por ejemplo lo que en principio se deriva de la organización municipal de los sistemas suecos y holandeses.

5) Otro aspecto interesante al momento de realizar esta comparación es, a nivel conceptual, la distinción entre los aspectos liberales de un sistema educativo y aquellos que se comprenden dentro de una estructura mercantil propiamente tal. La reforma de los años 80 en Chile homologó ambos conceptos estableciendo el cuasi-mercado de educación y más específicamente el principio de competitividad entre escuelas como la concreción tanto de la libertad de emprendimiento educativo (libertad de enseñanza)

como también de la posibilidad de elección de escuela por parte de las familias. El examen de las experiencias internacional y de los fundamentos de la regulación de otros sistemas educativos se sustenta -tanto en el caso de la libertad de enseñanza como de la posibilidad de school choice- en argumentos de derechos ciudadanos antes que en criterios mercantiles y competitivos. Básicamente la reforma de los años 80 en Chile estableció más que el derecho de libertad de enseñanza, el derecho a la libertad de empresa educativa, homologando semánticamente ambos conceptos.

Si bien es cierto desde el punto de vista financiero, todos los modelos en cuestión se basan por definición y en mayor o menor medida en una estrategia de subsidio a la demanda, las diferencias fundamentales están en los aspectos o ámbitos que efectivamente deben estar a cargo financieramente de las escuelas o de sus administradores. En Chile por ejemplo, el subsidio en cuestión (subvención educacional) se estructura mediante la transferencia de la misma a los dueños (sostenedores de las escuelas) y con estos fondos los sostenedores deben cubrir los costos financieros de la educación, en principio con una libre disposición de los recursos.

En el caso de los establecimientos particulares subvencionados la libertad de uso de los recursos es absoluta mientras que en los municipales el costo del profesorado está condicionado a parámetros nacionales (a partir del estatuto docente). La diferencia con otros sistemas similares es que en general en ellos existen costos que son asumidos por otras instancias (salarios de los docentes por parte del gobierno central, infraestructura, etc.) o bien ellos son fijados externamente (caso también de los salarios docentes) aún cuando las escuelas sean privadas. Además y como lo señalamos en páginas anteriores, una diferencia sustancial de estos sistemas con el chileno es la prohibición o fuerte limitación a los aportes financieros de los padres que en el sistema chileno, al contrario, está no solo formalizada sino también incentivada mediante el sistema de financiamiento compartido.

6) La distinción entre el grado de liberalización y el de mercantilización de un sistema educativo queda de manifiesto al comparar el caso chileno con el holandés a través de una constatación que sorprende. En efecto, el tema es que aún cuando el sistema holandés puede ser considerado como fundamentado más en la libertad ciudadana y política que en los criterios de mercado, existe una proporción de escuelas privadas –en comparación a las públicas- inmensamente superior a lo que ocurre en Chile. Esto hace que Tooley⁶⁴ por ejemplo al referirse a ambos países lo distinga, quedando Chile en el modelo de demand-size financing (financiamiento desde la demanda) y Holanda en el modelo de state-funded private schools (escuelas privadas financiadas por el Estado). Considerando solo este caso se tiene que mayor mercado o libertad de emprendimiento en educación no es sinónimo de mayor privatización de la oferta y que al parecer el predominio de esta última dice relación con otros fundamentos legales, constitucionales, regulativos y sobre todo históricos.

7) En términos temporales y de radicalidad del cambio hacia un modo de regulación pro-mercantil, el sistema educacional sueco muestra una diferencia notoria con lo ocurrido en Chile en cuanto a la conducta de las familias. Tal diferencia tiene que ver con el hecho que en Suecia el traslado de las familias hacia el sector privado e incluso el cambio de escuela ha sido hasta el momento un fenómeno menor, lo que contrasta fuertemente con el éxodo importante ocurrido en Chile desde el sector municipal hacia el particular

⁶⁴ Tooley, 1997.

subvencionado en los últimos quince años. La transformación del sistema inglés bajo la era Thatcher de los años 80 tiene una importante similitud con lo ocurrido en Chile en esa misma época en el sentido, señalado por Ball et al 65, quienes aluden a una transformación liberal-mercantil de un lado y conservadora de otra. El primer aspecto se refiere a la organización competitiva de la oferta educativa y el segundo a la normativa curricular: “El Acta66 entregaba una complicada combinación de política neoliberales de mercado en la cual las escuelas eran arrojadas a competir como pequeños negocios sobreviviendo gracias a su habilidad para reclutar, y una neoconservadora restauración de políticas curriculares destinadas a establecer un antiprogresista currículo nacional”67

8) En definitiva existen dos temas que nos parecen particularmente relevantes para Chile al momento de hacer la comparación con el sistema educativo inglés. Por un lado, el debate histórico reciente entre la posibilidad y necesidad educativa de generar escuelas diferenciadas o bien escuelas comunes, de acuerdo a las capacidades de los niños. El tema de fondo aquí es la legitimidad de la selección de acuerdo a antecedentes previos de los alumnos. El segundo tema es el relativo a la liberalidad en lo relativo a la estructura del sistema educativo, junto a una tendencia al control de los contenidos de la enseñanza. Si en el caso del sistema educativo, como en muchas otras áreas del funcionamiento político institucional inglés es posible observar la presencia de una lógica liberal, la particularidad, mirada desde Chile, es que tal liberalismo se presenta en la práctica en la libertad de elegir establecimiento y en la libertad de los mismos y de los profesores para desarrollar métodos pedagógicos, pero no en una libertad curricular propiamente tal.

Otro tema que sirve de reflexión en el caso de la comparación con el sistema inglés es el relativo a las modificaciones a partir de los cambios de gobierno. Como lo señalan diversos autores68, la consagración del sistema inglés como estructura educacional inclusiva se produce en la segunda mitad del siglo XX principalmente como obra de los gobiernos laboristas pero a la vez mediante un fuerte consenso social. El debate reciente (años 70 en adelante) se produce sobre la base un sistema educacional consolidado y de una economía que aún cuando se podía considerar altamente desarrollada, mostraba signos preocupantes de estancamiento. Con todo, una primera mirada de los sistemas chileno e inglés hasta antes de los años 80 da cuenta de una diferencia en su estructura en el sentido que el sistema chileno era altamente centralizado y el inglés en principio era descentralizado con la existencia de los LEA. Sin embargo esta diferencia, aún cuando formalmente cierta, no lo es en términos sustantivos si se toma en cuenta la escuela en tanto unidad destinataria de políticas centralizadas. En efecto, en el modelo pre-80 en Chile las escuelas y su dinámica eran consecuencia directa del poder central y en el caso de los LEA ellas constituían el poder central para las escuelas.

Los gobiernos conservadores de los años 80 en Inglaterra buscaban generar mecanismos de mercado y de liberalización para aumentar la productividad y rendimiento escolar, debilitando la influencia del nivel central constituido por los LEA. Al mismo tiempo estos gobiernos proponían una fuerte autonomía curricular en las escuelas. El ascenso de los gobiernos laboristas, particularmente a partir de 1997, haciendo un símil con los gobiernos concertacionistas en Chile (1990-2010) no son una vuelta atrás en la estructura del

⁶⁵ Ball, Cardoso, Reay, Thrupp y Vincent, 2002.

⁶⁶ Se refiere al *Education Reform Act* de 1988.

⁶⁷ Ball, Cardoso, Reay, Thrupp y Vincent, 2002..p.6

⁶⁸ Geweritz 2002, Ball 2002, Gorard, 2004.

sistema educativo sino una combinatoria de elementos que sin restablecer el poder y la centralización de los LEA, mantienen grados de autonomía y competencia entre las escuelas, pero centralizan otro tipo de decisiones entre las cuales destaca el curriculum.

9) Es interesante notar también que los procesos de mercado y liberalización del sistema inglés no han significado un aumento notable de la privatización del sistema. Esto lleva a concluir la singularidad del caso chileno en el cual la desregulación del sector privado, la posibilidad de lucro y la falta de apoyo específico y significativo al sector educativo público (municipal) ha hecho aumentar de manera casi explosiva a las escuelas privadas⁶⁹. El argumento en Chile de mayor calidad o preferencia de la población por las escuelas privadas es un análisis de consecuencias de procesos de políticas educativas y no de causas o justificaciones de las mismas.

10) Dado que en los tres países comparados con Chile existe el school choice como parte de un sistema liberal y de mercado en educación, es interesante observar cuando ello es posible, las consecuencias de este mecanismo en ámbitos de discusión que son relevantes para nuestro país. La primera constatación es que no hay estudios contundentes ni consensuales respecto de las consecuencias del school choice, por ejemplo, a nivel de segregación social. Por la trayectoria política de los países en este tema no es posible hacer un análisis comparativo en dos momentos en Holanda, país en el cual la modalidad siempre ha existido, pero sí en Inglaterra y Suecia. Respecto del primero Gorard⁷⁰ afirma que el nivel de segregación en las escuelas ha disminuido en el reino Unido desde 1988, año de implantación de la modalidad de school choice: “una razón para ello es que el proceso de opción escolar parental puede disminuir la segregación que normalmente sucede cuando los estudiantes son simplemente colocados en la escuela del vecindario. La evidencia también sugiere que la elección y la diversidad en tipos de escuelas no están claramente relacionadas entre sí”⁷¹. En el caso de Suecia y como se explicó en la sección correspondiente, la evidencia del impacto del choice escolar como producto de las reformas liberales no es totalmente conclusiva ya que solo una pequeña parte de la población ha utilizado la opción de establecimiento.

11) El tema de la génesis político-institucional respecto de cómo llega cada país a un ordenamiento liberal y mercantil de su sistema educativo no es algo menor. En efecto, hay que recordar que en Chile esta transición se produjo al interior de un período dictatorial, por tanto sin la adecuada discusión pública ni juicio de mayoría de manera de otorgarle la debida legitimidad social y política al proceso. En los países que aquí hemos hecho referencia, tal legitimidad ha existido y puede argumentarse que los cambios realizados responden, de manera indirecta, a la opinión de mayorías nacionales. El proceso democrático ha significado también la densidad de la discusión pública y académica y la gradualidad de los cambios. En Chile el grueso de la investigación sobre el sistema educativo y sus consecuencias – que es además bastante escasa si se compara con las experiencias internacionales- se ha producido en los años 90, es decir, una vez que la transformación del sistema ya estaba consolidada.

12) Dado que los sistemas educativos aquí estudiados por su naturaleza tienden a la transferencia de fondos a las escuelas o a sus administradores, es interesante observar lo

⁶⁹ Desde mediados de los años 90 las escuelas privadas subvencionadas chilenas han aumentado a un ritmo promedio de 2% anual.

⁷⁰ Gorard, 2004, p. 131-132.

⁷¹ Gorard, 2004, p.132.

relativo al uso posible de tales fondos. Como se sabe, en Chile la tendencia es hacia la libre disposición de los mismos y solamente el sector municipal está parcialmente obligado a un cierto nivel de uso de los mismos de acuerdo a los salarios de los profesores establecidos en el estatuto docente. La comparación que hemos realizado da cuenta que en general en ninguno de los países existe, el nivel de libre disposición de los recursos que observamos en Chile y que incluso en el caso del sistema más privado y liberalizado como es Holanda, su uso está estrictamente reglamentado. Con todo es necesario consignar que los recientes cambios de legislación global de la educación chilena en el período 2008-2010 y las nuevas propuestas de política –en particular la de subvención preferencial- conllevan un mayor accountability en el uso de los fondos transferidos a los sostenedores de los establecimientos.

13) Al igual que otros sistemas educativos, el chileno se compone de subsistemas que son derivaciones de la estructura público y privada. La principal comparación que se puede hacer respecto de otros sistemas es tanto la independencia de estos sistemas como lo relacionado con la llamada igualdad de trato de parte del Estado. En efecto, la relación establecida entre el Estado y las escuelas en el sistema educacional chileno es fundamentalmente financiera, mediante la subvención, la que se distribuye con independencia del tipo de institución (municipales y particulares subvencionados) con lo cual ambas modalidades se conciben al interior de un mismo sistema competitivo. Dicho de otra manera, la particularidad del sistema educativo chileno es que el Estado no genera distinción formal financiera alguna entre las escuelas públicas y privadas. La única diferencia de trato se refiere a los docentes mediante la existencia del estatuto que se aplica a quienes trabajan en el sector público. Concordantemente con lo anterior la existencia o generación de establecimientos educativos es un campo en el cual el Estado chileno no interfiere y que en consecuencia depende en exclusivo de la iniciativa privada o municipal. Al mismo tiempo es interesante constatar que en Chile el Estado no controla la generación de la oferta educativa y que sin embargo la cobertura del sistema es casi total.

14) ¿Cómo rinden cuenta las escuelas de su desempeño? El análisis comparado de la política educativa demuestra que este es un tema inexistente o en el mejor de los casos incipiente en muchos sistemas educativos y que es una de las características innovadoras más relevantes de los sistemas liberales en los últimos años. En efecto Holanda, ha introducido algunos mecanismos de rendición de cuentas en su sistema que desde antes ya era liberal. Suecia, por su parte, ha liberalizado un sistema estatal y centralizado e Inglaterra que lo ha equilibrado desde una fuerte mercantilización han generado mecanismos de supervisión directamente relacionados con la rendición de cuenta pública de resultados educativos. La diferencia importante con el sistema chileno es que la rendición de cuentas se genera en los países estudiados no solo para tener consecuencias a partir de la demanda de la población, sino también de parte de los poderes públicos. En Chile este tema se plantea de manera fiel al modo de regulación mercantil, es decir mediante el puntaje Simce entendido como información de resultado de manera de ser sancionado o premiado por los cambios que implica en la demanda educativa del establecimiento. De acuerdo a esta lógica se trata de una rendición de cuentas sancionada por la demanda dado que sea cual sea el puntaje SIMCE no existe autoridad pública capaz de ejercer una sanción sobre la escuela. Un cambio importante al respecto es el que se ha producido legislativamente en el país entre los años 2008 y 2010 y que apuntan, al menos parcialmente, al empoderamiento del Estado central para tomar medidas con escuelas que crónicamente presentan bajos resultados.

Bibliografía

Adnett, N, y Davies, P (1999). "Schooling Quasi-Markets. Reconciling Economic and Sociological Analyses" en *British Journal of Educational Studies*. Vol 47, No 3 (Sept 1999), pp. 221-234.

Ambler, John S (1994). "Who Benefits From Educational Choice? Some Evidence from Europe." *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol 13, No 3, pp. 454-476.

Archer, M (1984), *Social Origins of Educational Systems*, Sage, London and Beverly Hills.

Barroso, J, Afonso, N, Bajomi, I, Imre, A y Eros, G (2002), *Systèmes éducatifs, modes de régulation et d'évaluation scolaires et politiques de lutte contre les inégalités en Angleterre, Belgique, France, Hongrie et au Portugal. Synthèse des études de cas nationales en* <http://www.girsef.ucl.ac.be/Deliverable3.pdf>

Ball, S, Cardoso, C.M, Rea, D, Thrupp, M y Vincent, C (2002), *Education policy in England. Changing modes of regulation (1945-2002) en Changes in Regulation Modes and Social Reproduction of Inequalities in Education Systems: A European Comparison.*

Bertaud, J.P (1983), *Sur le chemins de l'école républicaine en La vie quotidienne en France au temps de la révolution 1789-1795*, Hachette, Paris, p- 220-247.

Beyer, H, B. Eyzaguirre, L. Fontaine (2003), *La reforma educacional chilena. Una apreciación crítica.* En Hevia, R (ed), *La educación en Chile, hoy*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, pp. 179-199.

Bourdieu, P (2002) (primera edición en francés en 1966), *Campo de poder, campo intelectual*, Montessor, Paris.

Bourdieu, P y Wacquant L (1992), *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Seuil, Paris.

Brunner, J.J, Elacqua, G, González, S, Montoya, A.M, Salazar, F (2006), *Calidad para la educación. Claves para el debate*, UAI, Santiago.

Carnoy, M (1998), "National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education?" en *Comparative Education Review*, Vol 42, No 3, pp. 309-337.

Collins, R (1989), *La sociedad credencialista. Sociología histórica de la educación y la estratificación*, Akal. Madrid.

Crozier, M y E. Friedberg (1977), *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, Paris.

Cox et al (1998); *160 años de Educación Pública. Historia del Ministerio de Educación*, MINEDUC, Santiago.

Davies, P, N. Adnett and J. Mangan (2002). "The Diversity and Dynamics of Competition: Evidence from Two Local Schooling Markets." *Oxford Review of Education*, Vol 28, No 1, pp. 91-107.

Dijkstra, A, J. Dronkers y S. Karsten (2004), *Private school as public provision for education: school choice and market forces in the Netherlands*, en Wolf, P y Macedo, S, *Education Citizens. International Perspectives on Civic Values and school Choice*, Brookings Institutions press, Washington p. 67-90.

Dupriez, V y C. Maroy (2003), Regulation in school systems: a theoretical analysis of the structural framework of the school system in French Speaking Belgium, en Journal of Education Policy, Vol 18 N°4, Julio-Agosto, p. 375-392.

Dupriez, V y Cornet, J (2005), La rénovation de l'école primaire. Comprendre les enjeux du changement pédagogique, De Boeck, Bruxelles.

Durkheim, E, Durkheim, (1982), Historia de la educación y de las doctrinas pedagógicas en Francia, La Piqueta, Madrid..

"Education in the News." EURYDICE at NFER. Issue 38, April 2006. <http://www.nfer.ac.uk/eurydice/education-news/education-news.cfm>. Accesado el 22 de Junio 2006.

Englund, Thomas (2005). "The discourse on equivalence in Swedish education policy." Journal of Education Policy, Vol 20, No 1, pp. 39-57.

ESTIA Sweden. www.estia.educ.goteborg.se. Accesado el 21 de Julio de 2006.

García-Huidobro, J.E y C. Bellei (2003), Desigualdad educativa en Chile, en En Hevia, R (ed), La educación en Chile, hoy, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, pp 87-114.

Gewirtz, S (2002) Consequences and Contradictions of the Post-Welfarist Settlement in Education: the English case, Paper presented to the RAPPE Third Workshop in Louvain-la-Neuve, Université Catholique de Louvain, GIRSEF, 24-25th January.

Gibson, A y Asthana. S (2000) "Local Markets and the Polarization of Public-Sector Schools in England and Wales." Transactions of the Institute of British Geographers, New Series, Vol 25, No 3, pp. 303-319.

Góngora, M (1981) Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX, Ediciones de la Ciudad, Santiago.

Good, H.G (1966), Historia de la educación norteamericana, UTEHA, México..

Gorard, S (2004), Policies and Social Integration :The Experience of England and Wales en Wolf, P y Macedo, S, Education citizens. International perspectives on Civic Values and , Brooking Institutions press, Washington, p. 131- 156

Gorard, S y Taylor C (2002) "Market Forces and Standards in Education: A Preliminary Consideration." British Journal of Sociology of Education. Vol 23, No 1, p. 5-18.

Gorard, S y Fitz. J (1988) "The More Things Change. . . The Missing Impact of Marketization?" British Journal of Sociology of Education. Vol 19, No 3., pp. 365-376.

Gordon, L and Whitty, G (1997) "Giving the 'Hidden Hand' a Helping Hand? The Rhetoric and Reality of Neoliberal Education Reform in England and New Zealand." Comparative Education. Vol 33, No 3, pp. 453-467.

Hargreaves, D (1996). "Diversity and Choice in School Education: A Modified Libertarian Approach." Oxford Review of Education, Vol 22, No 2, pp. 131-141.

Harris, N, Regulation, choice and basic values in education in England and Wales : A legal perspective (2004) en en , Wolf, P y Macedo, S, Education citizens. International perspectives on Civic Values and p. 91-130.

Hirsch, D (2005). " and the Search for an Educational Market." *International Review of Education*, Vol 41, No 3/4. Pp. 239-257.

James, E (1984), "Benefits and Costs of Privatized Public Services: Lessons from Dutch Educational System" *Comparative Education Review*, Vol 28, No 4, pp. 605-624.

Karsten, S, Visscher, De Jong. T (2001) "Another Side to the Coin: The Unintended Effects of the Publication of School Performance Data in England and France." *Comparative Education*, Vol 37, No 2, pp. 231-242.

Karsten, Sjoerd (1999). "Neoliberal Education Reform in the Netherlands." *Comparative Education*, Vol 35, No 3, pp. 303-317.

Karsten, S, Groot I y Ruiz, M (1995) "Value Orientations of the Dutch Educational Elite." *Comparative Education Review*, Vol 39, No 4, pp. 508-523.

Labarca, A (1939), *Historia de la enseñanza en Chile*, Imprenta Universitaria, Santiago..

Levin, H (1998). "Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs." *Journal of Policy Analysis and Management*. Vol 17, No 3, pp. 373-392.

Linblad, S, et al (2002). "Educating for the New Sweden?" en *Scandinavian Journal of Education Research*, Vol 46, No 2 pp. 284-303.

Linblad, S y Popkewitz, T (2001), *Education governance and social integration and exclusión. Studies in the power of reason and the reason of power. .A report of EGSIE project*, Departament of Education, Uppsala University, Uppsala.

Linblad, S y T. Popkewitz, Eds (2004) *Educational Restructuring. International Perspectives on Educational, Policy, Research and Practice*, Information Age Publishing, Greenwich.

Louis, K and Boudewijn Van Velzen, A.M (1991) " in the Netherlands." *The Education Digest*. Vol 56, No 6..

Luhmann, N (1992), *Teoría de la sociedad y pedagogía*, Paidós, Barcelona..

Maroy, C, (2004), *Regulation and Inequalities in European Education Systems. Final Report*, Univesité Catholique de Louvain, GIRSEF, Louvain la Neuve.

Maroy, C y Dupriez, V (2000), *La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel ,en Belgique francophone* en *Revue Française de Pédagogie*, 130, pp. 73-87.

Mazurek, K y Winker, M.A (2006) *Schooling Around the World, Debates, challeges and practices*, Pearson Education, New York.

MINEDUC (2006), *Hacia un sistema de escolar descentralizado, sólido y fuerte*, Ministerio de Educación, Santiago.

Ministry of Education, Culture, and Science. The Netherlands (2004), "Key Figures 2000-2004: Education, Culture and Science in the Netherlands."

Miron, G (1998). "Free Choice and Vouchers Transform Schools." Educational Leadership International, October, pp. 77-80.

National Agency for Education (2006). "Descriptive data on childcare, schools, and adult education in Sweden 2003." www.skolverket.se. Accesado el 19 de Julio de 2006.

Noden, P (2000). "Rediscovering the Impact of Marketization: Dimensions of Social Segregation in England's Secondary Schools, 1994-99." British Journal of Sociology of Education. Vol 21, No 3, pp. 371-390.

Núñez, I (1982), Desarrollo de la educación chilena hasta 1973, PIIE, Santiago.

Núñez, I (1985), El cambio educativo en Chile: estudio histórico de estrategias y actores, 1920-1973, PIIE, Santiago.

Núñez, I (1998), El Ministerio de Educación en Chile: instrumento del rol estatal en educación 1927-1997, mimeo, Ministerio de Educación y Academia de Humanismo Cristiano, 1998 en http://www.piie.cl/documentos/documento/ivan_nunez/HISTMINponIVC.pdf

Harris, N (2004), Regulation, Choice and Basic Values in Education in England and Wales: a legal perspectiva en Wolf, P y Macedo, S, Education citizens. International perspectives on Civic Values and , 91-130.

Ossa, J (2007), El Estado y los particulares en la educación chilena, 1888-1920, en Estudios Públicos 96, Santiago, pp. 23-96.

Osborn, M; Broadfoot, P; Planel, C; and Pollard, A (1997). Social Class, Educational Opportunity and Equal Entitlement: Dilemmas of Schooling in England and France en Comparative Education, Vol 33, No 3, pp. 374-393.

Power, S, Halpern, D; and Whitty, G (1997) Managing the State and the Market: 'New' Education Management in Five Countries, British Journal of Educational Studies. Vol 45, No 4, pp. 342-362.

Psacharopoulos, G (1977). The Perverse Effects of Public Subsidization of Education or How Equitable is Free Education? Comparative Education Review, Vol 21, No 1, pp. 69-90.

Sidgwick, S, Mahoney, P y Hextall, I (1994) A Gap in the Market? A Consideration of Market Relations in Teacher Education. British Journal of Sociology of Education, Vol 15, No 4, Teacher Education: Past Present and Future , pp. 467-479.

Soto, F, Historia de la educación chilena, CPEIP, Santiago, 2000.

Teelken, C (1999). Market Mechanisms in Education: in The Netherlands, England, and Scotland in a Comparative Perspective en. Comparative Education, Vol 35, No 3, p. 283-302.

The Swedish National Agency for Education (2003). and its Effects in Sweden: A Summary. Lenanders Grafiska AB, Kalmar.

The Education System in Sweden. 2003-2004 and 2006 Supplement. Eurydice Website. www.eurydice.org Accessed 22 June 2006.

The Education System in Netherlands. 2003-2004 and 2006 Supplement. Eurydice Website. www.eurydice.org Accessed 12 August 2006.

The Swedish National Agency for Education Website.
<http://www.skolverket.se/sb/d/190>. Accessed 27 June 2006.

Thrupp, M (1998). Exploring the Politics of Blame: School Inspection and Its Contestation in New Zealand and England, en *Comparative Education*, Vol 34, No 2, Special Number (20): Comparative Perspective in Educational Policy, pp. 195-209.

Tomlinson, S (1997). Diversity, Choice and Ethnicity: The Effects of Educational Markets on Ethnic Minorities, en *Oxford Review of Education*, Vol 23, No 1, Choice, Diversity and Equity in Secondary Schooling (Mar 1997), pp. 63-76.

Tooley, J (1997). "Choice and Diversity in Education: A Defence." *Oxford Review of Education*, Vol 23, No 1, Choice, Diversity and Equity in Secondary Schooling, pp. 103-116.

Touraine, A (1993), *Production de la société*, Du Seuil, Paris.

Van Langen, A y Dekkers, H (2001). "Decentralization and Combating Educational Exclusion." *Comparative Education*, Vol 37, No 3, pp. 367-384.

Vermeulen, B (2004), Regulating to promote civil values: constitutional and political issues in the Netherlands, en Wolf, P y Macedo, S, *Education citizens. International perspectives on Civic Values* and p. 31-66.

Weinberg, G (1984), *Modelos educativos en la historia de América Latina*, Kapeluz, Buenos Aires, 1984.

Welsh, P (2004), Equity, Economics and Educational Need: Some Tensions Between Consumer and Producer Interests in the Management of Secondary School Admission Procedures in Thanet, UK. en *School Leadership and Management*, Vol 24, No 2, pp. 191-203.

West, A, Hazel P y Noden P (1988). School Admissions: Increasing Equity, Accountability and Transparency en *British Journal of Educational Studies*, Vol 46, No 2, pp. 188-200.

White, P Gorard, S, Fitz, J y Taylor, C (2001). Regional and Local Differences in Admission Arrangements for Schools en *Oxford Review of Education*. Vol 27, No 3, pp. 317-337.

Whitty, G (1997). Creating Quasi-Markets in Education: A Review of Recent Research on Parental Choice and School Autonomy in Three Countries, en *Review of Research in Education*, Vol 22 , pp. 3-47.

Wolf, P y Macedo, S (2004) *Education citizens. International perspectives on Civic Values and* , Brooking Institutions Press, Washington.

Para citar texto: En: **MARCHESI, A., TEDESCO, J.C. y COLL, C. (Coord.)**, *Calidad, equidad y reformas en el enseñanza*. OEI, Santillana, Madrid, pp. 19-34.