



Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA
FACULTAT DE CIÈNCIES DE L'EDUCACIÓ
DEPARTAMENT DE PEDAGOGIA SISTEMÀTICA I SOCIAL

ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS EN EDUCACIÓN

**UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE SUBVENCIONES
A ESCUELAS PRIVADAS EN BARRIOS DESFAVORECIDOS
DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

MAURO C. MOSCHETTI

DIRECTORES

**JORDI PÀMIES I ROVIRA
ANTONI VERGER I PLANELLS**

BARCELONA, SEPTIEMBRE 2018

Programa de Doctorat en Educació
Departament de Pedagogia Sistemàtica i Social
Facultat de Ciències de l'Educació
Universitat Autònoma de Barcelona

Alianzas público-privadas en educación
Un análisis de la política de subvenciones a escuelas privadas en
barrios desfavorecidos de la Ciudad de Buenos Aires

Autor

Mauro C. Moschetti

Directores

Jordi Pàmies i Rovira

Antoni Verger i Planells

Barcelona

Septiembre 2018

La Argentina es el país del «como si».

Milcíades Peña

Resumen

La premisa de que el sector privado cuenta con más capacidad para ofrecer educación de calidad a un menor costo ha cobrado recientemente un nuevo impulso a partir de la difusión de distintas formas de alianzas público-privadas (PPP). La evaluación de estas experiencias es, no obstante, todavía escasa y se ha concentrado especialmente en el estudio de programas de *vouchers* y escuelas *charter*, sin arrojar resultados concluyentes. En particular, una de las modalidades de PPP menos exploradas es la de otorgamiento de subvenciones estatales a la oferta privada. Si bien algunos estados se han valido históricamente de esta modalidad de provisión educativa, recientemente su difusión ha ido en aumento tanto en países en desarrollo –con el objetivo fundamental de ampliar el acceso a la escolarización de estudiantes de bajos ingresos, como en países desarrollados –especialmente para aumentar las posibilidades de elección de las familias.

Esta investigación analiza el funcionamiento de la política de subvenciones a escuelas privadas que operan en las zonas menos favorecidas de la Ciudad de Buenos Aires (CABA). Se abordan tres niveles de análisis interrelacionados: (1) *sistémico* –relativo al proceso de adopción y el contenido de la política de subvenciones; (2) *institucional* –relativo a las ‘lógicas de acción’ desarrolladas por las escuelas privadas subvencionadas de bajo costo (S-LFPSs) que operan en estos contextos en tanto respuestas a las ‘reglas del juego’ dispuestas por dicha política; e (3) *individual* –relativo a las racionalidades de elección escolar de las familias en relación con el sector S-LFPS.

La aproximación metodológica de la investigación es la de estudio de caso. Para la recogida de datos, me he valido de la triangulación de cuatro métodos: una *scoping literature review*; entrevistas en profundidad con funcionarios gubernamentales, profesionales de las S-LFPSs, y familias (N=119); observación; y análisis documental y estadístico de fuentes secundarias cualitativas y cuantitativas. Estos métodos fueron aplicados para informar los niveles de análisis sistémico, institucional e individual a fin de advertir de qué modo y siguiendo qué lógicas los actores involucrados traducen en prácticas concretas los mecanismos previstos por la política en cuestión, e indagar cómo, en qué medida y bajo qué condiciones éstas se ajustan o desvían de los supuestos, mecanismos y objetivos detrás de su implementación.

Los principales resultados de la investigación ponen de manifiesto que el marco regulatorio de la política de subvenciones ha seguido una trayectoria de adopción incremental no lineal

condicionada por los vaivenes en la correlación de fuerzas de los distintos agentes públicos y privados intervinientes y, fundamentalmente, por factores de naturaleza endógena —a diferencia de lo observado en otros países de la región. Dicha trayectoria ha dificultado el establecimiento de una teoría del cambio estable que vincule de forma coherente los supuestos, mecanismos y objetivos de la política, y evidencia una dinámica dominada por un proceso de sedimentación por *path dependence* en el que decisiones de política previas han condicionado de forma marcada decisiones subsiguientes. En segundo lugar, el análisis sugiere que, en virtud de las inconsistencias del marco regulatorio y amparadas en una deficiente supervisión estatal, las S-LFPSs compiten por matrícula con las escuelas estatales desplegando un vasto repertorio de prácticas y comportamientos oportunistas que obstaculizan el objetivo de garantizar la libertad de elección en igualdad de oportunidades perseguido formalmente por la política. Finalmente, se identifican múltiples racionalidades de elección escolar de las familias interpeladas por la política. Estas racionalidades, que emergen de la negociación entre las preferencias familiares y los condicionantes externos e internos, evidencian la heterogeneidad y complejidad del vínculo entre agencia y estructura, no contempladas en el diseño y ejecución de la política de subvenciones.

Palabras clave: privatización de la educación, alianzas público-privadas, estudio de caso, Argentina.

Abstract

Public-private partnerships in education An analysis of the policy of subsidies for private schools in disadvantaged neighborhoods of the City of Buenos Aires

The premise that the private sector has more capacity to offer quality education at a lower cost has recently received a new impetus from the diffusion of different forms of public-private partnerships (PPP). The evaluation of these experiences is, however, still scarce and has focused especially on the study of voucher programs and charter schools, without yielding conclusive results. In particular, one of the least explored PPP modalities is the granting of supply-side subsidies for private schools. Although some states have historically used type of educational provision, more recently its dissemination has been increasing in developing countries –with the fundamental objective of expanding access to schooling for low-income students, as well as in developed countries –especially to increase choice.

Considering the case of the City of Buenos Aires (CABA), this research aims at examining the the policy of supply-side subsidies for private schools operating in disadvantaged areas of the city. In this sense, three levels of interrelated analysis are addressed: (1) *systemic* –relative to the policy adoption process and the content of the subsidy policy; (2) *institutional* –related to the ‘logics of action’ developed by state-subsidized privately-run low-fee schools (S-LFPSs) that operate in these contexts as responses to the ‘rules of the game’ set by the policy; and (3) *individual* –relative to the families’ school choice rationalities in relation to the S-LFPS sector.

Building on case-study methods, I have relied on the triangulation of four methods of data collection: a scoping literature review; in-depth interviews with government officials, S-LFPS professionals, and families (N=119); observation; document and statistical analysis of qualitative and quantitative secondary sources. These methods were applied to inform the systemic, institutional and individual levels of analysis in order to examine the ways in which the different intervening agents translate the policy framework into concrete practices, and to investigate the extent and conditions under which these adjust or deviate from the assumptions, mechanisms and objectives behind the policy.

The main results show, first, that the adoption of the regulatory framework of the subsidy policy has followed an incremental non-linear trajectory conditioned by the fluctuations in the correlation of forces of the different public and private agents intervening and, fundamentally, by endogenous factors. This has resulted in the absence of a consistent theory of change linking assumptions, mechanisms and policy objectives, and shows a dynamic dominated by a process of path-dependent policy sedimentation not necessarily coherent in which previous policy decisions have strongly conditioned subsequent decisions. Secondly, the analysis suggests that, due to the inconsistencies of the regulatory framework and poor state supervision, S-LFPSs compete for enrollment with public schools deploying a vast repertoire of responses and opportunistic behaviors that hinder the objectives of guaranteeing freedom of choice and equality of opportunity, both formally pursued by the policy. Finally, the study identifies multiple school choice rationalities on the part of families. These rationalities, emerging from the negotiation between family preferences and external and internal constraints, evidence the heterogeneity and complexity of the link between agency and structure, disregarded in the design and execution of the subsidy policy.

Key words: privatization of education, public-private partnerships, case study, Argentina.

Agradecimientos

A lo largo de los cuatro años recorridos, he tenido la suerte de encontrarme con personas e instituciones cuyo apoyo y cariño han sido fundamentales para el desarrollo de este proyecto. A continuación, quisiera reconocer la ayuda recibida de cada uno de ellos.

Quiero agradecer a la Universidad Autónoma de Barcelona, al Departamento de Pedagogía Sistemática y Social, al GEPS (Grupo de Investigación en Globalización, Educación y Políticas Sociales), al EMIGRA (Grupo de Investigación en Migraciones, Educación e Infancia), a la AGAUR (Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca), a la Universidad de San Andrés, a la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, a la Universidad Torcuato Di Tella, a la AERA (American Educational Research Association) y a la CIES (Comparative and International Education Society) por haberme permitido ser parte de tantos espacios de trabajo y discusión y por brindarme las herramientas, los recursos y la confianza para desarrollar esta investigación. Al profesorado de la Facultad de Ciencias de la Educación de la UAB, especialmente a aquellos y aquellas con quien disfruté y aprendí compartiendo espacios de enseñanza en los últimos años.

También quisiera agradecer a todos los profesionales y familias de las escuelas, y a los funcionarios de los organismos de la administración pública de la Ciudad de Buenos Aires por su amabilidad y confianza, y por su excelente predisposición a ser parte de esta investigación.

A mis directores de tesis, Jordi y Toni, por su confianza ciega, por sus consejos, por su generosidad, por las discusiones, por el afecto. El aprendizaje y la inspiración han sido enormes, en lo académico y en lo personal.

A todos los compañeros y compañeras de viaje: a Aina, Judith, Xavier B., Xavier R., a Pepe, y sobre todo a Clara F., Adri, Alex, Andreu, Lluís, Marcel, Laura, Anto, Geo, Martí, Lovie, Clara S. y Laura C. por los consejos precisos en los momentos exactos, por ayuda y el cariño.

A Alba y a Marta. Por marcarme el rumbo, por las largas horas de trabajo, por el afecto incondicional. Por ser parte fundamental de esta etapa y, seguro, de las que vendrán.

Quisiera también agradecer especialmente a Mauro Lauría Masaro, a Darío Judzik y a Marc Martínez Pons por haber contribuido con sus reflexiones y trabajo en el desarrollo de

algunas etapas de esta tesis. Ha sido un placer inmenso discutir y trabajar con ustedes y espero continuar caminando juntos.

A todos mis amigos y amigas. A los de allá, por estar a la distancia: Marcela, Emilio, Andy, Renzo, Juan, Fede, Fede S., Totó, Juan C., Agus, Ricky, Pabli, Nati, Juancho, Seby, Ale, Oscar, Danilo, Yami, Pablo, Fabi, Nico, Flor, Marina, Heudes, Peto, David, Gastón, Belén, Dani, Josi, Mati, Feli, Rami, Gino, Manu, Rishi. Y a los de acá, por adoptarme a pesar de mis defectos: Jordi M., Jordi A., David, Dani, Raquel, Adrià, Rita, Berni, Edu, Víctor Y., Bruno, Víctor L., Roger, Gemma, Fire, Aina, Dani N., João, Adrià A., Adrià R., Andrés, Emilio, Lucas, Juampi, Júlia, Elena, Albert, Isma, Víctor B., Andrés M., Maro, Pau, Ricard, Marcel, Iban, Lorenzo, Javier, Marc, Joana, Mario, Ricardo, Núria, Santi, Miquel, Pau, Juanma, Assumpta, Eva y Cris.

A quienes desde la academia o desde la amistad contribuyeron a desasnarme, a subsanar mis errores y torpezas en este largo y sinuoso camino. Gracias a Analía Meo, Verónica Gottau, Carolina Snaider, Eloísa Bordoli, Pablo Martinis, Brent Edwards, Mariano Narodowski, Jorge Gorostiaga, Ingrid Agud, Rafael Merino, Mireia Foradada, Claudia Díaz Ríos, Pablo Schiaffino, José Olivera, Cristina Wirth, Jason Beech, Soraya Vega, Rithée Cevasco, Fátima Silva, Gita Steiner-Khamsi, Alexandra Draxler, Stephen Ball, Carlos Skliar, Alberto Moretti, Federico Pailos, Francisco Bertelloni, Martín Gonzalez Rozada, Susana Vior, Stefanía Conde, Marcelo Alfonzo, Daniel Brailovsky, Alejandro Artopoulos, Alejandro Morduchowicz, Daniel Duarte, Damian Melcer y Gustavo Fischman.

Finalmente, quiero agradecer a mi familia, por haberme transmitido las ganas de aprender, por la incondicionalidad, por las conversaciones. A mi mamá y a mi papá, María Angélica y Carlos; a mis abuelas, Juanita y Rosa; y a mis tíos, tías, primos y primas que, por suerte, son muchos. Moltes gràcies.

Índice de contenidos

Introducción	1
Capítulo I. Privatización y nuevas estructuras de gobernanza educativa	11
1.1 La privatización de la educación en contexto.....	11
1.1.1 La(s) privatización(es) de la educación.....	12
1.1.2 Una aproximación al estudio de la privatización educativa desde la economía política y cultural	15
1.1.3 Privatización o mercantilización	18
1.2 Nuevas formas de regulación y alianzas público-privadas en educación.....	22
1.2.1 Alianzas público-privadas: tipos y tensiones	23
1.2.2 Alianzas público-privadas en educación	27
1.2.3 Alianzas público-privadas históricas.....	30
1.3 Privatización por defecto en contextos desfavorecidos	33
1.3.1 <i>Low-fee private schools</i> y privatización ‘por defecto’	33
1.3.2 Problemas de reconocimiento oficial y estatus legal.....	36
1.3.3 Calidad y equidad	37
1.4 La especificidad de las políticas de subvención a la oferta	39
1.4.1 PPPs y políticas de subvención a la oferta.....	39
1.4.2 Variables de diseño específicas.....	41
Cuotas a las familias.....	41
Selección de estudiantes.....	42
Estatus lucrativo.....	42
Capítulo II. La elección escolar: racionalidad limitada y reflexividad	45
2.1 La libertad de elección escolar y la teoría de la elección pública.....	45
2.1.1 Doctrinas libertarias y bases de la teoría de la elección pública	46
2.1.2 La teoría de la elección pública y la reforma educativa.....	49
2.2 Criterios, proceso y condicionantes de la elección de escuela.....	51

2.2.1	El nivel de los criterios de elección.....	52
	Criterios académicos.....	55
	Criterios situacionales.....	56
	Criterios organizacionales.....	57
2.2.2	El nivel del proceso de elección y los condicionantes estructurales.....	58
2.3	Agencia, racionalidades y limitaciones.....	67
2.3.1	Un paradigma sociocultural ampliado.....	67
2.3.2	Un paradigma racional limitado.....	71
Capítulo III. Las respuestas de las escuelas en contexto		75
3.1	Las escuelas frente a la presión competitiva.....	75
3.2	Estrategias o lógicas de acción.....	79
3.3	Condicionantes contextuales y respuestas de las escuelas: un modelo comprensivo.....	86
3.3.1	Condicionantes externos e internos.....	89
3.3.2	Respuestas de las escuelas.....	91
Capítulo IV. Objetivos, modelo de análisis y metodología		97
4.1	Objetivos de la investigación.....	97
4.2	Modelo de análisis.....	99
4.2.1	Nivel sistémico: Marco político y regulatorio.....	103
4.2.2	Nivel institucional: Oferta.....	103
4.2.3	Nivel individual: Demanda.....	104
4.3	Diseño metodológico.....	105
4.3.1	Opción metodológica.....	105
4.3.2	Selección del caso.....	109
4.3.3	Ámbito territorial.....	111
4.3.4	Selección de la muestra de escuelas.....	116
4.3.5	Fuentes y métodos de recogida de datos.....	120
4.3.5.1	Entrevistas.....	120

Funcionarios	123
Directores, docentes y otros profesionales	124
Padres y madres.....	125
4.3.5.2 Observación.....	128
4.3.5.3 Análisis de fuentes secundarias.....	129
Fuentes estadísticas.....	129
Legislación y debates legislativos	130
Documentación escolar	130
4.3.5.4 Scoping literature review.....	131
4.3.6 Estrategia de análisis	132
Capítulo V. La educación privada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	135
5.1 Los ejes de la privatización de la educación en el contexto argentino: nuevas (y no tan nuevas) tendencias	135
5.1.1 Privatización parcial de la provisión	136
5.1.2 Financiamiento público parcial	137
5.1.3 Autonomía institucional.....	139
5.2 La escuela primaria privada subvencionada de bajo coste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	140
5.2.1 Evolución reciente de la distribución de la matrícula	141
5.2.2 Estructura de la oferta	146
5.2.3 Formas jurídicas, subvenciones y cuotas	149
5.3 Viejas políticas, nuevas tendencias e interrogantes	152
Capítulo VI. Una economía política y cultural de las subvenciones estatales a la educación privada en Argentina.....	155
6.1 La evolución de la política de subvenciones desde una perspectiva de economía política de la reforma educativa.....	156
6.1.1 De la alianza política a la alianza funcionalista: Orígenes del sistema de subvenciones (1946-1955).....	157
El sistema educativo en la primera mitad del siglo XX.....	157

Alianza política	159
Alianza funcionalista.....	161
Crisis económica y generalización del sistema a las instituciones privadas laicas	164
6.1.2 Del apoyo financiero a la autonomía: Naturalización del sistema de subvenciones (1955-1983)	165
La ‘desperonización’ del sistema educativo y la disputa entre estatistas y antiestatistas	165
Actualización, expansión y autonomización	167
Naturalización de lo privado como público.....	172
Ratificación y desfinanciación del sector público.....	173
6.1.3 Del entramado normativo a las leyes generales: Institucionalización del sistema de subvenciones (1983-2006)	176
‘Democratización’ y el rol (renovado) de la Iglesia.....	176
Debate e institucionalización	180
Ratificación y clausura.....	186
6.2 Una reconstrucción de los vaivenes de la política de subvenciones.....	187
6.2.1 De la alianza política a la alianza funcionalista: Orígenes del sistema de subvenciones (1946-1955)	190
6.2.2 Del apoyo financiero a la autonomía: Naturalización del sistema de subvenciones (1955-1983)	191
6.2.3 Del entramado normativo a las leyes generales: Institucionalización del sistema de subvenciones (1983-2006)	193
Capítulo VII. Lógicas de acción de las escuelas privadas subvencionadas de bajo coste	197
7.1 El rol de las S-LFPSs en el sistema educativo de la CABA	198
7.1.1 El conocimiento del mercado educativo local	200
7.1.2 La caracterización y el vínculo con las escuelas estatales	202
7.1.3 Equivalencia y competencia.....	205
7.2 Las prácticas (competitivas) de las S-LFPSs	206

7.2.1	Prácticas académicas	208
	Prácticas académico-curriculares	210
	Prácticas académico-pedagógicas	213
	Prácticas académico-organizativas.....	219
7.2.2	Prácticas operacionales.....	222
	Eficiencia productiva.....	223
	Desarrollo de fondos.....	227
	Expansión y alianzas.....	229
	Lobbying	230
7.2.3	Prácticas de diferenciación.....	232
	Nichos no académicos	234
	Atributos simbólicos	236
7.2.4	Prácticas promocionales.....	238
7.2.5	Prácticas de selección.....	240
	La selección de alumnado en la legislación	240
	Prácticas de selección ex ante.....	242
	Prácticas de selección ex post	245
7.3	Las lógicas de acción de las S-LFPSs	246
Capítulo VIII. Racionalidades de elección de las familias		253
8.1	Las preferencias y los límites de la elección	254
8.1.1	La calidad como aspecto subjetivo e inevitablemente mediado.....	255
	Organización escolar	255
	Composición social.....	259
	Aspectos materiales y simbólicos	261
8.1.2	El problema del acceso a la información	262
8.1.3	El reto del acceso: perseverancia, táctica y circuitos diferenciados.....	264
8.1.4	El valor intrínseco de lo privado.....	271
	La distinción entre similares	271

Aspiraciones e historias familiares.....	273
Seguridad.....	274
Respuesta (Responsiveness)	277
Estabilidad.....	279
8.1.5 La representación cultural de la distancia y la logística familiar	281
8.2 Racionalidades de elección de S-LFPSs: Una tipología.....	283
8.2.1 La elección de S-LFPSs como medio de ascenso social.....	283
8.2.2 La elección de S-LFPSs como refugio	285
8.2.3 La elección por defecto de S-LFPSs.....	287
8.2.4 La elección inercial de S-LFPSs	288
Capítulo IX: Conclusiones	291
9.1 Una alianza público-privada <i>históricamente</i> imprecisa.....	292
9.2 Las lógicas de acción de las S-LFPSs: Incentivos, desregulación y comportamiento oportunista.....	299
9.3 Las racionalidades de elección de las familias: oportunidades, límites y reflexividad	306
9.4 Política, oferta y demanda	316
9.5 Implicaciones prácticas y políticas.....	318
9.6 Futuras líneas de investigación.....	321
Referencias bibliográficas	323
Anexos	369

Índice de tablas

Tabla 4.1. Alumnos por sector de gestión y variación relativa según zona. Ciudad de Buenos Aires. 1996-2015.....	116
Tabla 4.2. Perfiles de las escuelas de la muestra.....	119
Tabla 4.3. Detalle de las entrevistas semiestructuradas realizadas	122
Tabla 4.4. Características sociodemográficas de la muestra de familias	127
Tabla 5.1. Participación de la matrícula privada sobre el total en nivel primario en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según comuna. 2004-2014.....	142
Tabla 5.2. Evolución del porcentaje de matriculados en escuelas estatales primarias de la CABA según quintil de ingreso per cápita familiar. 2004-2014.	143
Tabla 5.3. Evolución del porcentaje de matriculados en escuelas privadas primarias religiosas de la CABA según quintil de ingreso per cápita familiar. 2004-2014.....	145
Tabla 5.4. Evolución del porcentaje de matriculados en escuelas privadas primarias no religiosas de la CABA según quintil de ingreso per cápita familiar. 2004-2014..	145
Tabla 5.5. Escuelas, secciones, matrícula e indicadores por Comuna. Nivel Primario. Ciudad de Buenos Aires - Año 2014	147
Tabla 5.6. Porcentaje de escuelas privadas de las Comunas 4, 7, 8 y 9 según subvención estatal recibida – Año 2014.....	150
Tabla 5.7. Porcentaje de escuelas privadas de las Comunas 4, 7, 8 y 9 según aporte estatal recibido y confesión – Año 2014.....	151
Tabla 7.1 Tipos de prácticas identificadas en las S-LFPS.....	208
Tabla 7.2 Lógicas de acción de las S-LFPS.....	248
Tabla 9.1. Frecuencia de los tipos de racionalidad de elección por tipo de S-LFPS	312

Índice de figuras

Figura 1.1. Tipos de privatización y políticas asociadas	14
Figura 1.2. Tipos de cooperación público-privada	24
Figura 1.3. El contínuum de las PPP	29
Figura 3.1. Tipología de las lógicas de acción de las escuelas	81
Figura 3.2 Características generales de las escuelas expresivas e instrumentales ...	84
Figura 3.3. Tipología de respuestas de las escuelas en escenarios competitivos.....	86
Figura 3.4. Modelo comprensivo de respuestas de las escuelas en escenarios competitivos	88
Figura 4.1 Niveles y subunidades de análisis	100
Figura 4.2 Modelo de análisis general	102
Fuente: Elaboración propia.....	102
Figura 4.3. Tipos de diseño de estudios de caso	108
Figura 4.4. Mapa de comunas y barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Detalle por zona (Norte, Centro y Sur)	112
Figura 4.5. Mapa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según porcentaje de hogares con ingresos inferiores al valor de la canasta de consumo total. Año 2014.	113
Figura 4.6. Mapa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según porcentaje de hogares con hacinamiento y localización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios. Año 2015.....	114
Figura 5.1. Escuelas privadas de las Comunas 4, 7, 8 y 9 según forma jurídica – Año 2014	150
Figura 5.2. Distribución de los aranceles mensuales de las escuelas privadas de las Comunas 4, 7, 8 y 9 – Año 2014	152

Lista de acrónimos y abreviaciones

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CONADE: Consejo Nacional de Desarrollo

CONSUDEC: Consejo Superior de Educación Católica Argentina

CPN: Congreso Pedagógico Nacional

CUPFRA: Confederación de Uniones de Padres de Familia de la República Argentina

DGEGP: Dirección General de Educación de Gestión Privada

DiNIECE: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa

EPC: Economía Política y Cultural

IVE: Índice de Vulnerabilidad Educativa

IVS: Índice de Vulnerabilidad Social

LEN: Ley de Educación Nacional

LFE: Ley Federal de Educación

LFPS: Escuela privada de bajo coste

NPM: Nueva Gestión Pública

NSE: Nivel Socioeconómico

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEA: Organización de Estados Americanos

PJ: Partido Justicialista

PPP: Alianza público-privada

S-LFPS: Escuela privada subvencionada de bajo coste

SNEP: Superintendencia Nacional de Educación Privada

TEP: Teoría de la Elección Pública

UCR: Unión Cívica Radical

UCRI: Unión Cívica Radical Intransigente

UCRP: Unión Cívica Radical del Pueblo

UEICEE: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y la Equidad Educativa

Aviso de lectura

- Las citas textuales no han sido traducidas al castellano para conservar su sentido original.
- Las citas de entrevistas respetan la textualidad de los discursos.
- Los nombres de los entrevistados y de las instituciones escolares que formaron parte de este estudio han sido anonimizados y toda referencia que pudiera contribuir a su identificación ha sido suprimida, en acuerdo con las cartas de consentimiento y confidencialidad firmadas en cada caso.

Introducción

La premisa de que el sector privado cuenta con más capacidad para ofrecer educación de calidad a un menor costo ha cobrado recientemente un nuevo impulso a partir de la promoción y difusión de distintas formas de alianzas público-privadas (PPP, por sus siglas en inglés *public-private partnerships*), especialmente en países de ingreso bajo y medio (LaRocque, 2008; Patrinos, Barrera Osorio, y Guáqueta, 2009; Verger, 2012). La evaluación de estas experiencias es, no obstante, todavía escasa y se ha concentrado especialmente en los resultados de aprendizaje medidos a través de evaluaciones estandarizadas en programas de *vouchers* y escuelas *charter*, sin arrojar resultados concluyentes (Languille, 2016b; Verger, Fontdevila, Rogan, y Gurney, 2018; Waslander, Pater, y Van Der Weide, 2010). Así, mientras algunos estudios encuentran un impacto positivo de estas experiencias en los aprendizajes de los alumnos y en materia de eficiencia productiva (Di Gropello, 2006; Patrinos et al., 2009; Witte, Thorn, Pritchard, y Claibourn, 1994; Wößmann, 2006), otros dan cuenta de efectos positivos solo marginalmente o incluso inexistentes para ambas dimensiones (Bettinger, 2005; Bifulco y Ladd, 2006b; Gauri, 1999; Levin, 2003; Orfield y Luce, 2016). A su vez, son varios los estudios que identifican consecuencias negativas de este tipo de esquemas de provisión en tanto tenderían a exacerbar las desigualdades educativas (Alves et al., 2015; Elacqua, 2012; Fiske y Ladd, 2001; Narodowski y Nores, 2002).

Una de las razones por las que la evaluación de estas experiencias arroja resultados tan contradictorios radica en la sensibilidad al contexto que caracteriza la puesta en acto de estas políticas (Braun, Ball, Maguire, y Hoskins, 2011). En particular, los modelos econométricos habitualmente utilizados para medir el impacto de estas intervenciones de política educativa presentan dificultades para capturar o controlar la complejidad y cantidad de variables contextuales que condicionan su desempeño (Klees, 2016; Verger, Bonal, y Zancajo, 2016; Verger y Zancajo, 2015). Resulta necesario, por tanto, estudiar el funcionamiento de estas experiencias en sus contextos reales de producción para examinar los modos en que los actores interpretan y traducen las diversas políticas de PPP en prácticas concretas, y advertir así los complejos mecanismos que permanecen opacos a las perspectivas de investigación más positivistas. Se trata de analizar estas políticas ‘en acción’ (Felouzis, Maroy, y van Zanten, 2013) a fin de examinar cómo y en qué dirección éstas afectan los comportamientos de los actores para evaluar en qué medida y bajo qué

condiciones éstos siguen o se alejan de los mecanismos (y objetivos) previstos originalmente por los *policymakers* (Verger y Zancajo, 2015).

En particular, una de las modalidades de PPP menos exploradas es la de otorgamiento de subvenciones estatales a escuelas privadas. Si bien algunos estados se han valido históricamente de esta modalidad de provisión educativa (Verger, Fontdevila, y Zancajo, 2016; Verger, Moschetti, y Fontdevila, 2018a), más recientemente su difusión ha ido en aumento tanto en países en desarrollo –con el objetivo fundamental de ampliar el acceso a la escolarización de estudiantes de bajos ingresos (Heyneman y Stern, 2014)–, como en países desarrollados –especialmente para aumentar las posibilidades de elección escolar de las familias (Bosetti, 2004; Torrendell, 2002; Vanderberghe, 1999; Villarroya, 2002). Esquemáticamente, los impulsores de los sistemas de subvención sugieren que los estados pueden otorgar fondos a escuelas privadas para expandir la oferta de manera costo-eficiente –idealmente suplementando a la oferta estatal–, favorecer el acceso de estudiantes que de otro modo no serían capaces de pagar por educación privada o para fomentar una mayor diversidad y calidad de la oferta pedagógica (LaRocque, 2008; Montoya y Frugoni, 2016; Patrinos et al., 2009). Como con otras PPPs, su promoción y difusión considera de modo implícito o explícito el supuesto de una cierta superioridad inherente de la provisión privada respecto de la estatal en materia de calidad y eficiencia, y una visión racionalista y escasamente contextualizada de los procesos de elección escolar de las familias (Lubienski, 2006b).

En términos operativos, y a diferencia de los esquemas de *vouchers*, las subvenciones no suelen asignarse necesariamente en función del número de alumnos matriculados, sino de acuerdo con distintos criterios y requisitos que varían ampliamente según el caso (Patrinos et al., 2009). La disponibilidad y proximidad de escuelas estatales, las características socioeconómicas de la población atendida y el tipo de proveedor (religioso, no religioso, con o sin ánimo de lucro) suelen ser solo algunos de los criterios de asignación utilizados. Además, pueden otorgarse subvenciones a escuelas privadas tanto en contextos de libre elección escolar como en sistemas de matriculación por zona de residencia (Morduchowicz et al., 1999). En definitiva, los programas de subvención a escuelas privadas pueden responder a diseños y objetivos de política heterogéneos pero el énfasis suele estar puesto más en (1) ampliar las posibilidades de elección, (2) expandir o diversificar la oferta, o (3) suplementar la insuficiente oferta estatal, que en propiciar la competencia entre proveedores (Patrinos et al., 2009).

Con todo, muchos de los supuestos y condiciones que asegurarían el correcto funcionamiento de estas políticas en la teoría pueden no cumplirse o estar ausentes en la práctica. En particular, los procesos de elección escolar suelen estar atravesados por una serie de limitaciones estructurales no contempladas en el diseño de estas políticas (Ball y Vincent, 1998b; Ben-Porath, 2009; Rich y Jennings, 2015). En consecuencia, la eliminación de los costos de acceso al sector privado puede no implicar automáticamente que las familias de menores recursos accedan efectivamente a él. Por el lado de la oferta, la existencia de una política de subvenciones puede no ser suficiente para garantizar la expansión en la cantidad de proveedores privados necesarios para cubrir el déficit de oferta estatal. A su vez, al igual que con otras modalidades de PPP, las políticas de subvención a escuelas privadas exigen como prerrequisito una gran capacidad de monitoreo y regulación por parte de los Estados a fin de asegurar que los proveedores privados cumplan con la legislación educativa en vigor y garantizar estándares mínimos de calidad (Linder y Rosenau, 2000; Patrinos et al., 2009; Verger y Moschetti, 2017). En este sentido, en comparación con los programas de financiamiento per cápita (a la demanda), los esquemas de subvención a escuelas privadas pueden implicar un desafío extra para los Estados en virtud de la diversidad y complejidad de esquemas, criterios y requisitos de asignación de fondos. Por otra parte, la ausencia de esquemas de financiamiento per cápita puede no ser suficiente para evitar prácticas competitivas *de facto* entre centros (Lubienski, 2003a; van Zanten, 2009).

Para los Estados, monitorear y regular el comportamiento del sector privado en el contexto de PPPs presenta grandes desafíos, especialmente en los países en desarrollo (Rosenau, 2000). En estos casos, la escasez de recursos y capacidades técnico-administrativas puede, por un lado, minar las posibilidades de los Estados de prevenir comportamientos oportunistas por parte de los actores en tanto problemas de principal-agente (por ejemplo, prácticas de selección de estudiantes por parte de las escuelas, mayor aprovechamiento de las subvenciones por parte de las familias con mayor capital cultural, etc.) (Gauri y Vawda, 2004; Krüger, 2012; Linder y Rosenau, 2000; Lubienski, 2003a), y, por el otro, propiciar un uso excesivo de estas modalidades por parte de los gobiernos desatendiendo el necesario desarrollo del sector estatal –este es particularmente el caso de los esquemas de subvención parcial que trasladan parte del costo a las familias (*user fees*) y redundan en ahorros (de corto plazo) para el fisco (Narodowski y Moschetti, 2015b; Rogero-García y Andrés-Candelas, 2014; Rose, 2007). Estas limitaciones suponen, naturalmente, serios interrogantes sobre las implicaciones prácticas de estas políticas en materia de equidad.

La existencia de una extendida política de subvenciones a escuelas privadas que data de varias décadas convierte a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en un caso de gran relevancia a la hora de analizar y comprender el funcionamiento de esta modalidad de provisión en un contexto real. Con un 50% de los alumnos matriculados en el sector privado, de los cuales un 75% asiste a escuelas privadas subvencionadas (DGEGP-CABA, 2016; DiNIECE, 2016)¹, la CABA ha sido por sus características sociodemográficas y por aspectos estructurales de su sistema educativo, el epicentro de un proceso de privatización sostenido a nivel nacional, y ha anticipado tendencias que luego habrían de registrarse en otras jurisdicciones del país (Narodowski y Moschetti, 2015a).

La política de subvenciones a instituciones educativas privadas tuvo origen formal en el año 1947, aunque a partir de la década de 1990 fue perfeccionada con el objetivo de ‘asegurar a todos los habitantes la igualdad de oportunidades para acceder a la educación’ (Decreto N°2542/91). Progresivamente –primero bajo el control del gobierno nacional y luego a cargo de los gobiernos provinciales–, el sistema de financiación fue incorporando cambios en las escalas de subvención² y en los criterios de asignación, aunque siempre en beneficio de una mayor definición, alcance y participación financiera del Estado en el subsistema privado, tanto religioso como laico (De Luca, 2008; Gamallo, 2015; Morduchowicz y Iglesias, 2011; Narodowski, Moschetti, y Gottau, 2017).

En la CABA, si bien este sistema ha propiciado el surgimiento de escuelas privadas de una amplia variedad de precios según la cuantía de la subvención recibida en cada caso (Morduchowicz et al., 1999; Moschetti, 2015), el subsector mayoritario corresponde al que pragmáticamente denominamos *escuelas privadas subvencionadas de bajo coste* (S-LFPS)³, es decir, a aquellas escuelas que perciben el máximo posible de financiamiento estatal dispuesto por la normativa –entre el 80% y el 100% de los salarios docentes y directivos– y que están facultadas para cobrar a las familias contribuciones mensuales muy bajas⁴. Estas escuelas constituyen el 70% de todas las escuelas subvencionadas y se encuentran localizadas con

¹ Los datos corresponden a los niveles de enseñanza obligatoria. Profundizaremos en las características del sistema de subvenciones en el Capítulo VI.

² Actualmente existe una escala de cuatro categorías según la cual las escuelas privadas pueden recibir como subvención el monto correspondiente al 40%, 60%, 80% o 100% del gasto en salarios docentes y directivos (Decreto N° 2542/91).

³ Algunas de estas escuelas – las que perciben el 100% de subvención estatal – son designadas como ‘gratuitas’ en la normativa, pero simultánea y paradójicamente están habilitadas para percibir ‘contribuciones de los padres’ (Decreto N°2542/91). A su vez, si bien la normativa prevé la fijación de montos máximos permitidos para estas contribuciones, también exhibe amplios márgenes para el cobro de otros aranceles por enseñanzas extraprogramáticas y servicios no educativos (comedor, transporte, etc.). Las escuelas que perciben el 80% de subvención estatal, por su parte, pueden cobrar aranceles mensuales, aunque también sujetos a montos máximos.

⁴ Véase Capítulo VI para una descripción y discusión de las características de este sistema de subvenciones.

mayor frecuencia, aunque no exclusivamente, en los barrios de la Zona Sur⁵ de la ciudad – la más desfavorecida según todos los indicadores sociodemográficos y aquella donde la oferta estatal gratuita ostenta déficits de cobertura históricos y, por consiguiente, recurrentes problemas de hacinamiento (*DGEGP-CABA*, 2016; *UEICEE*, 2015; Martínez, 2012; Musa, 2013).

Así, la política de subvenciones ha pretendido expandir la oferta educativa en esta zona en alianza con la iniciativa privada a través del desarrollo y la consolidación del subsector S-LFPS con el objetivo último de garantizar la escolarización y la igualdad de oportunidades de los sectores sociales menos favorecidos. En concreto, la política de subvenciones opera reduciendo de manera significativa o incluso virtualmente eliminando el costo de acceder a la educación privada e idealmente incentivando el surgimiento de nuevos proveedores privados o la expansión de los existentes (Moschetti, 2015).

Si bien desde la introducción de la política de subvenciones la participación del sector privado en la CABA se ha mantenido en niveles elevados, a lo largo de la última década las escuelas privadas han experimentado una nueva expansión en la cantidad de alumnos matriculados en perjuicio del sector estatal. Esta expansión se ha dado especialmente en los niveles primario e inicial, cuya participación sobre el total se incrementó en un 15% y 13%, respectivamente, en el período 2004-2014 (*DiNIECE*, 2016). Algunos autores sugieren que este proceso se explicaría parcialmente por el ciclo de crecimiento económico de post-crisis (2001-2002), aunque no descartan otras causas de naturaleza institucional (Bottinelli, 2013; Krüger, 2014). Otros estudios destacan el hecho de que esta expansión ha tenido como protagonistas a las escuelas privadas fuertemente subvencionadas y a las familias de sectores populares y clase media-baja y que, por tanto, configuraría un tipo de proceso distinto del de la ‘huida’ de las clases medias de las escuelas estatales característico del período 1960-2000 (Gamallo, 2011; Gómez Schettini, 2007; Judzik y Moschetti, 2016)⁶.

⁵ La ciudad se divide en 15 unidades político-territoriales denominadas comunas (*Ley Orgánica de Comunas 1.777/05*). Su injerencia político-administrativa se circunscribe al mantenimiento del arbolado, espacios verdes, veredas, asfalto y a la fiscalización del uso del espacio público. Puntualmente nos referimos a las comunas 4 (Barracas, La Boca, Nueva Pompeya y Parque Patricios), 8 (Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati) y 9 (Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda).

⁶ Continuando una tradición de investigación profusa centrada en el funcionamiento micropolítico de los (cuasi)mercados educativos a nivel internacional (Ball et al., 1996; Crozier et al., 2008; Olmedo, 2008; Raveaud y van Zanten, 2007), el caso argentino ha sido abordado con particular foco en la elección escolar de las familias de clase media y alta (Del Cueto, 2004; López, 1997; Tiramonti y Ziegler, 2008; Veleda, 2007). En efecto, las clases medias y altas fueron protagonistas del crecimiento del sector privado y del desarrollo de circuitos de elite al interior del sector público durante la segunda mitad del siglo XX. Así lo demuestran numerosos estudios sobre los procesos de segmentación y segregación socioeconómica del sistema a lo largo del período (Braslavsky, 1985; Filmus y Braslavsky, 1987; Gasparini et al., 2011; Krüger, 2014; Narodowski,

Si bien algunos estudios han problematizado algunos aspectos normativos formales de la política de subvenciones –en particular, se ha analizado su falta de transparencia y la ausencia de criterios exhaustivos para la asignación de subvenciones, y las diferencias entre el grado de autonomía concedido a las escuelas privadas subvencionadas y a las estatales (Fiszbein, 1999; Krüger, 2014; Morduchowicz et al., 1999; Narodowski y Andrada, 2000; Rivas, 2010)–, la dimensión *práctica* de esta política de subvenciones –i.e., sus aspectos normativos ‘en acción’ evidenciados en los comportamientos concretos de los actores– y sus implicaciones para el cumplimiento de sus objetivos permanecen inexplorados.

En consecuencia, la CABA ofrece un caso relevante de una política de subvenciones de larga existencia y gran alcance en cuyo marco conviven en tensión escuelas estatales y escuelas privadas subvencionadas sujetas a un conjunto de normas institucionalizadas formales e informales que presenta *a priori* múltiples interrogantes y desafíos para el aseguramiento de sus objetivos. Esta investigación propone, por tanto, examinar el caso de las S-LFPSs en las zonas menos favorecidas de la CABA desde su dimensión práctica reparando en las perspectivas tanto de la oferta como de la demanda para comprender de qué modo y siguiendo qué lógicas los actores –escuelas y familias– traducen en prácticas concretas los mecanismos previstos por las políticas de subvención al sector privado, e indagar cómo, en qué medida y bajo qué condiciones éstas se ajustan o desvían de las teorías, supuestos y objetivos detrás de su implementación. Así, se pretende aportar evidencia que permita comprender la expansión de una modalidad de PPP escasamente estudiada desde una perspectiva que desafía frecuentes generalizaciones o visiones descontextualizadas.

Estructura de la tesis doctoral

El contenido de la tesis doctoral se ha organizado en nueve capítulos en los que se desarrolla el marco teórico que sustenta el trabajo empírico de la investigación, los aspectos metodológicos y los objetivos, los resultados obtenidos y las conclusiones que se derivan de la investigación. A continuación, se presentan brevemente los contenidos de cada uno de los capítulos que estructuran la tesis doctoral.

Gottau, et al., 2016; Narodowski y Nores, 2002; Tenti Fanfani, 2007; Tiramonti, 2004). En comparación, los procesos de elección escolar de familias de sectores populares –y en general la problematización de las dinámicas de competencia entre el sector estatal y el sector privado más subvencionado– han sido escasamente estudiados (Gamallo, 2011; Gómez Schettini, 2007).

El Capítulo I explora el concepto de privatización y propone un marco analítico para el estudio de la adopción y reforma de las políticas educativas desde el enfoque de la economía política y cultural. Además, analiza del concepto de ‘alianza público-privada’ como paradigma de política y su transposición al ámbito de la política educativa para introducir, finalmente, la categoría de ‘alianza público-privada histórica’. Por último, se analizan las dinámicas de privatización por defecto en contextos de bajos ingresos y los esquemas de subvención a la oferta estatal como un tipo específico de alianza público-privada.

El Capítulo II ofrece una variedad de miradas sobre la práctica y la investigación de la elección escolar en contextos de cuasi mercados y, en general, de PPPs reparando en las principales doctrinas, teorías y paradigmas que se han ocupado del tema, ya sea desde una perspectiva crítica como propositiva. Así pues, el capítulo explora brevemente los orígenes de la idea de libertad de elección escolar y luego profundiza en la redefinición de la que fue objeto por parte de la denominada Teoría de la Elección Pública como pieza clave del programa de reformas recientes en los esquemas de gobernanza educativa. Seguidamente, se estructuran analíticamente las distintas perspectivas desde las que ha sido investigada la elección escolar, primero según una visión centrada en los criterios de elección, y luego, bajo el paradigma sociocultural, enfocada en el proceso de elección y sus condicionantes. Finalmente, el capítulo propone algunos desarrollos teóricos alternativos para continuar trabajando el concepto y la praxis de la elección escolar basados en una redefinición de algunos aspectos del paradigma sociocultural y de la teoría de la elección racional.

En el Capítulo III, se elabora un marco conceptual comprensivo para observar la variedad de acciones que las escuelas pueden y suelen desplegar en la competencia por recursos. Para ello, se plantea una serie de categorías de análisis que invitan a pensar el mercado y la práctica competitiva como fenómenos esencialmente locales y sujetos a condicionantes internos y externos (Lubienski, 2006b; Woods, Bagley, y Glatter, 1998). El capítulo introduce el concepto de ‘lógicas de acción’ para caracterizar las formas en que las escuelas desarrollan de modo consciente o inconsciente, calculado o espontáneo distintas respuestas ‘competitivas’ guiadas por motivos tanto instrumentales como axiológicos (Ball y Maroy, 2009; Maroy y van Zanten, 2009).

El Capítulo IV presenta los objetivos, el modelo de análisis y la estrategia metodológica que sustentan y orientan la investigación. Se distinguen tres niveles de análisis interdeterminados –institucional, organizacional e individual– y se presentan las

subunidades de análisis que define cada uno. Se describe, a su vez, el diseño metodológico y, según el caso, se detallan las fuentes y técnicas de recogida de datos, el procedimiento del trabajo de campo, las características de la muestra y las estrategias de análisis.

El Capítulo V presenta el proceso de privatización que ha caracterizado la evolución del sistema educativo argentino en la segunda mitad del siglo XX. Luego, este capítulo se concentra en la fase más reciente del proceso de privatización educativa en Argentina que ha tenido como epicentro al nivel primario privado subvencionado en los grandes centros urbanos y, en particular, en la CABA. En este sentido, se repasan los indicadores más destacados en materia de matriculación y estructura de la oferta educativa de este sector en la CABA, con especial foco en las comunas de la zona Sur de la ciudad, ámbito territorial del trabajo empírico de esta investigación.

El Capítulo VI, examina el proceso de adopción del marco político-regulatorio definido por la política de subvenciones a escuelas privadas en Argentina y en la CABA desde una perspectiva evolutiva de economía política y cultural. En análisis se estructura en tres períodos históricos y procurando identificar los factores internos y externos de naturaleza económica, política e ideacional intervinientes en cada momento de su extensa vigencia a la luz de los mecanismos de variación, selección y retención de políticas (Jessop, 2004, 2010; Jessop y Oosterlynck, 2008; Robertson y Dale, 2015; Verger, Fontdevila, et al., 2016).

El Capítulo VII identifica y analiza las prácticas y comportamientos desarrollados por las escuelas privadas subvencionadas de bajo coste en el marco de los incentivos y reglas dispuestos por la política de subvenciones, en particular con relación al tipo de interacciones y vínculos que establecen con la demanda. En el capítulo se exploran los discursos que las propias S-LFPS construyen con relación al rol que desempeñan en el sistema educativo de la CABA en términos de provisión competitiva o bien suplementaria respecto de la oferta estatal. Seguidamente, el análisis se estructura retomando las dimensiones de respuesta tematizadas por la literatura que explora las prácticas de las instituciones educativas en contextos competitivos, entendidos en sentido amplio, es decir, independientemente de la existencia de ‘mercados’ o ‘cuasi-mercados’ formalmente institucionalizados (Maroy y van Zanten, 2009; van Zanten, 2009). A estas dimensiones de respuesta se añaden otras de carácter inductivo evidenciadas durante el trabajo de campo. A lo largo de todo el capítulo, se reconoce que las prácticas de las escuelas son el resultado de procesos de interpretación y traducción (*enactment*) de los lineamientos de la política y que se ven afectadas por una serie de condicionantes de carácter externo e interno. Finalmente,

se presenta una tipología que intenta sintetizar la gama de comportamientos y prácticas desarrolladas por las escuelas en tanto lógicas de acción mediadas por los condicionantes externos e internos a los que se encuentran expuestas.

El Capítulo VIII analiza la dinámica compleja y multifacética que se da entre las preferencias de las familias entrevistadas y los principales factores limitantes tanto de carácter interno como externo en el proceso de elección escolar. Para ello, se recuperan y analizan una serie de núcleos temático-argumentales recurrentes en las explicaciones que las familias ofrecen para dar cuenta de la elección de S-LFPSs. El capítulo presenta, además, una tipología que intenta sintetizar las distintas racionalidades de elección identificadas, concebidas como emergentes de la negociación entre las preferencias (construidas) y los condicionantes externos e internos.

Finalmente, el Capítulo IX presenta las conclusiones obtenidas a partir del análisis de los datos empíricos de la investigación. El capítulo discute, en primer lugar, las principales aportaciones de la tesis con respecto al estudio del proceso de adopción de la política de subvenciones en tanto alianza público-privada histórica, a la vez que se reconstruyen sus objetivos y la lógica del sistema de incentivos que ésta dispone. A su vez, se caracterizan las lógicas de acción identificadas en las escuelas analizadas y se recuperan y problematizan las distintas racionalidades que las familias ponen en juego en el proceso de elección escolar de este tipo de oferta en los contextos estudiados. Finalmente, se plantean las implicaciones prácticas y políticas, y una serie de posibles futuras líneas de investigación que se derivan de la presente tesis.

Capítulo I. Privatización y nuevas estructuras de gobernanza educativa

El fenómeno que se aborda en esta tesis está enmarcado en un complejo y largo proceso de privatización educativa que exige como primer paso descomponer analíticamente sus distintas fases, componentes y mecanismos para obtener una comprensión cabal de su desarrollo e implicaciones en tanto esquema de gobernanza. En este sentido, este capítulo persigue un doble objetivo. Por un lado, busca ofrecer una síntesis del debate en torno del concepto de privatización de la educación que contribuya a dar cuenta de su carácter multifacético. Por otro lado, pretende sentar las bases terminológicas sobre las que discurrirá –por momentos implícita o explícitamente– este trabajo.

Así pues, la primera sección explora el concepto de privatización y propone un marco analítico para el estudio de la adopción y reforma de las políticas educativas desde el enfoque de la economía política y cultural. La sección finaliza con una necesaria discusión sobre las diferencias entre los procesos de mercantilización y privatización de los sistemas educativos. La segunda sección se concentra en el análisis del concepto de ‘alianza público-privada’ como paradigma de política y de su transposición al ámbito de la política educativa para introducir, finalmente, la categoría de ‘alianza público-privada *histórica*’. Por último, la tercera y cuarta sección analizan las dinámicas de privatización por defecto en contextos de bajos ingresos y los esquemas de subvención a la oferta estatal como un tipo específico de alianza público-privada.

1.1 La privatización de la educación en contexto

Hacia finales del siglo XIX, con el afianzamiento de los Estados nacionales y en particular con el fortalecimiento de su poder de cohesión y legitimación, comenzaron a configurarse las condiciones de posibilidad para la instauración de sistemas educativos consistentes con los lineamientos esbozados tiempo atrás. Estos sistemas, cuya proliferación alcanzó su punto máximo en Occidente hacia mediados del siglo XX, resultaron de procesos de estatalización no uniformes de las prácticas y construcciones operadas con anterioridad por diferentes corporaciones de educadores en un camino no exento de conflicto (Archer, 1979). Así, a partir de los años 60 del siglo XIX logró imponerse el criterio de la educación

escolar como ‘bien común’ del que se siguió, lejos de la autonomía relativa que caracterizaba al modelo corporativista, una dinámica de uniformización epistemológica y legitimación estatal en torno de lo escolar. Como corolario de este proceso, en muchos países se configuraron sistemas educativos donde el Estado reservó para sí todo cuanto refería a la definición y consecución de los procesos de provisión de la educación en tanto articulación de un conjunto de regulaciones y significados.

Si bien esta construcción dominó la escena de muchos países durante gran parte del siglo XX, más recientemente, y con independencia del nivel de institucionalización alcanzado en cada caso, muchos sistemas educativos comenzaron a atravesar fuertes transformaciones consistentes con el desarrollo de nuevas dinámicas de funcionamiento y organización cuyos elementos más salientes quedarían representados por la incorporación sostenida de agentes no-estatales y la reconversión de las actividades tradicionalmente estatales (Jessop, 2002). Este proceso no ha sido ni es en absoluto uniforme, en gran medida debido a las diferencias en los puntos de partida de cada caso nacional en cuanto al nivel de desarrollo estatal alcanzado. Con todo, los rasgos emergentes de este proceso resultan habitualmente subsumidos en la noción demasiado general de ‘privatización’ cuando, en rigor, las políticas y procesos de ‘privatización’ que caracterizan el actual proceso de transformación de los sistemas educativos nacionales responden y dan origen, como veremos, a trayectorias muy heterogéneas.

Son múltiples los motivos por los cuales diferentes actores y estados han impulsado procesos de privatización, a la vez que existen variadas fórmulas y alcances en su implementación. Por un lado, las políticas de privatización son presentadas habitualmente como alternativas válidas para incrementar el acceso o la calidad educativa, tornar más eficiente la relación entre recursos y resultados, expandir las posibilidades de elección escolar de las familias, fomentar la innovación o incluso garantizar mayores niveles de equidad. Como contrapartida, entre las múltiples fórmulas –ya sean políticas focalizadas o reformas estructurales– que conllevan efectos de privatización las más frecuentes han sido los esquemas de subvención de escuelas privadas, los programas de *vouchers*, la desregulación la actividad privada en la educación y las escuelas *charter*. En este sentido, esta sección explora los significados del concepto de privatización y presenta un enfoque de economía política y cultural para el análisis de su adopción.

1.1.1 La(s) privatización(es) de la educación

Como una primera aproximación, se destaca el valor de la definición de privatización de la educación que presentan Belfield y Levin (2002) pues ofrece una perspectiva amplia para comprender los múltiples escenarios público-privados actuales en el campo de la educación. La privatización es, de acuerdo con esta visión, ‘the transfer of activities, assets and responsibilities from government/public institutions and organisations to private individuals and agencies’ (p.19). El carácter general de esta definición la convierte en un buen punto de partida para entender las complejas formas de privatización a la vez que permite distinguir entre lo que ocurre al nivel de las escuelas y aquello que se da al nivel de los sistemas educativos. Sin embargo, es también su carácter general el que la torna poco útil para visibilizar las especificidades de cada caso. Algo similar ocurre con la definición de privatización que introduce Lubienski (2006):

By its nature, the notion [of privatization] implies *movement*; some critical aspect of a good or service shifts away from the public toward the private sector—typically in terms of control or ownership. Although the method of privatization can vary, the effect is often to move primary financial responsibility (ownership or cost) from the public (taxpayers, community) to an individual or group of individuals. (Lubienski, 2006, p. 13)

Los ‘aspectos críticos’ de un bien o servicio público a los que se refiere el autor son, en escala decreciente de criticidad a efectos de privatización, la titularidad (*ownership*), provisión, gobernanza o control, financiamiento, acceso y el modelo de provisión (burocrático estatal o ‘de negocios’ –*business-style paradigm*). El planteo de estos aspectos o dimensiones contribuye a clarificar un punto relevante referido a la naturaleza no absoluta del concepto de privatización que retomaremos más adelante.

En una aproximación más reciente y ampliamente difundida, Ball y Youdell (2008) distinguen dos formas de privatización (Figura 1.1.). Por un lado, plantean que la privatización de tipo exógena, o ‘privatización *de* la educación’, se verifica en los casos en que los estados procuran ‘the opening up of public education services to private sector participation on a for-profit basis and using the private sector to design, manage or deliver aspects of public education’ (p. 9). Por otro lado, la privatización endógena, o ‘privatización *en* la educación’, supone ‘the importing of ideas, techniques and practices from the private sector in order to make the public sector more like business and more business-like’ (p. 8). Ball y Youdell ubican dentro de la primera modalidad de privatización a las diversas formas de autorización del lucro de agentes privados, la contratación externa de servicios *non-core* – o directamente de escuelas–, y a los distintos esquemas de alianzas público-privadas en educación resultantes de las innumerables combinaciones posibles de formas de

financiamiento, regulación, titularidad y provisión. Por otro lado, dentro de las manifestaciones de la privatización endógena, destacan las reformas de cuasi-mercado que promueven la competencia entre escuelas, las políticas de autonomía escolar, los incentivos financieros o salariales sujetos a desempeño, y diversas iniciativas de inspiración ‘gerencialista’ ancladas en los lineamientos del programa de reformas del sector público conocido como ‘nueva gestión pública’ (NPM, por sus siglas en inglés *new public management*) (Coupland, Currie, y Boyett, 2008).

Tipo de privatización	Objetivo	Políticas educativas	
Exógena	Promover la participación de proveedores privados en educación	<ul style="list-style-type: none"> Liberalización del sector de la educación Incentivos impositivos a las escuelas privadas o al consumo de educación privada Subsidios estatales a la educación privada 	<ul style="list-style-type: none"> Vouchers y otras fórmulas competitivas en las que el financiamiento sigue a la demanda Escuelas charter Libertad de elección escolar
Endógena	Introducir ideas, técnicas y prácticas del sector privado en los sistemas educativos	<ul style="list-style-type: none"> Pago por desempeño para docentes y escuelas Descentralización de unidades del sistema educativo y gestión basada en el centro Evaluaciones estandarizadas y rankings 	

Figura 1.1. Tipos de privatización y políticas asociadas
Fuente: Adaptado de Verger et al. (2016) basado en Ball y Youdell (2008)

Con todo, como advierten Verger, Zancajo y Fontdevila (2016b), ambas formas de privatización se presentan en la práctica de forma interconectada: un sistema de cuasi-mercado (privatización endógena, en la caracterización de Ball y Youdell) que promueve la competencia entre escuelas y la incorporación de técnicas y valores del sector privado es a la vez una forma de contratación externa de servicios educacionales *core* (privatización exógena) en la que el Estado otorga financiamiento a prestadores privados bajo la modalidad de *vouchers* o subvenciones (Figura 1.1). Así, si bien la distinción que efectúan Ball y Youdell (2008) logra reflejar parte de la complejidad del fenómeno, ésta no logra superar por completo el planteo dicotómico original. En rigor, la tradicional distinción excluyente entre público y privado que ha caracterizado buena parte de la investigación sobre los fenómenos de privatización de la educación resulta cada vez menos operativa (Burch, 2009; Robertson y Verger, 2012). La complejidad y sofisticación crecientes tanto de

las políticas educativas como de las respuestas que construyen los distintos actores –ya sea frente a estas políticas o ante su ausencia– obligan a reconcebir la dicotomía público-privado en clave gradual y, fundamentalmente, desde una perspectiva atenta a la especificidad contextual de estos procesos.

1.1.2 Una aproximación al estudio de la privatización educativa desde la economía política y cultural⁷

El carácter general del concepto de privatización y la heterogeneidad de las iniciativas presumiblemente ‘privadas’ exigen la construcción de marcos conceptuales que permitan desensamblar sus componentes y comprender su naturaleza, variantes e implicaciones para cada contexto. Así pues, los procesos de privatización se desarrollan globalmente, pero de modo dispar en contextos específicos y son estos contextos, nacionales o subnacionales, pero fundamentalmente históricos y discursivos, los que llenan de contenido, lógicas y mecanismos a cada proceso de privatización en particular. En otras palabras, si bien existe una convergencia global en cuanto a resultados –mayor participación de actores privados en el campo de la educación (y de la política educativa)–, tal convergencia no se verifica al advertir la amplia variedad de políticas y procesos que guían los caminos hacia la privatización (Meyer, Boli, Thomas, y Ramirez, 1997; Verger, Fontdevila, et al., 2016; Verger, Moschetti, et al., 2018a).

Este fenómeno de convergencia relativa es el resultado de la interacción compleja de factores externos (o globales) e internos (o locales) en lo que refiere a la formulación, difusión e implementación de políticas pro privatización⁸. Entre los primeros, la literatura destaca las presiones sobre los sistemas institucionales emanadas de la globalización económica; las transformaciones en cuanto a las normas y valores globales relativos al consumo, la elección y la diversificación de los servicios públicos; el rol creciente –en apariencia ‘técnico’ y ‘apolítico’ (Barnett y Finnemore, 2004)– de organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE, organizaciones filantrópicas y corporaciones transnacionales de consultoría; y la difusión global de nuevos paradigmas de

⁷ Aplicaciones de los conceptos discutidos en esta sección pueden consultarse en: Verger, A., Fontdevila, C. y Zancajo, A. (2016). *The privatisation of education: a political economy of global education reform*. New York: Teachers College Press; Bordoli, E., Martinis, P., Moschetti, M., Conde, S. y Alfonso, M. (2017). *Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones*. Brussels: Education International; Verger, A., Moschetti, M. y Fontdevila, C. (2018). The expansion of private schooling in Latin America: Multiple manifestations and trajectories of a global education reform movement. En K. Saltman y A. Means (Eds.), *The Wiley Handbook of Global Educational Reform*. Hoboken: Wiley.

⁸ Aun cuando la distinción entre factores externos e internos resulta analíticamente relevante, es necesario destacar que entre ellos operan vínculos complejos de interdeterminación y que, por tanto, deben entenderse como mutuamente constituyentes.

reforma del sector público como el NPM (Coupland et al., 2008; Dale, 1999, 2000; Lingard y Sellar, 2013; Verger, Fontdevila, et al., 2016).

Sin embargo, si bien estas fuerzas globales ejercen gran presión sobre las agendas de reforma educativa de los gobiernos, son los factores locales los que explican en última instancia de qué modo y en qué medida logran avanzar las políticas de privatización en cada contexto nacional (Verger, Fontdevila, et al., 2016). Entre estos factores se destacan los marcos normativos y constitucionales vigentes que definen reglas de juego, las tradiciones y la cultura políticas, la existencia y la relevancia de grupos de interés locales, y los escenarios de coyuntura económica y social, entre otros.

Al clivaje global-local, Verger et al. (2016) agregan la distinción entre factores materiales e ideacionales que inciden sobre la formulación e implementación de políticas. Los primeros han sido tradicionalmente objeto de análisis de la economía política y pueden ser pensados en torno a tres categorías: factores *económicos* –el nivel de desarrollo económico de un país, las situaciones de crisis que legitiman ciertas reformas, el grado de apertura a los mercados globales, entre otros; factores *institucionales* –entendidos como el sistema de reglas y la arquitectura institucional del gobierno de la educación que operan más bien como mediadores, facilitadores o inhibidores de los cambios de política; y factores *políticos* relativos a las características de la política partidaria de un país en determinado momento.

Más recientemente, las ciencias sociales se han volcado hacia la incorporación de las *ideas* como factores explicativos relevantes para entender los procesos de formulación y adopción de ciertas políticas, sin desconocer la importancia de los factores estrictamente materiales (Verger, Fontdevila, et al., 2016). En el campo de la política educativa, resulta interesante observar los vínculos crecientes entre *policymakers* y expertos, conforme aumenta la complejidad de los problemas de política educativa que los primeros deben abordar. Los ‘expertos’ –a menudo encarnados por asesores, consultores, *policy entrepreneurs*, *think tanks*, organizaciones filantrópicas y organizaciones no gubernamentales– ocupan crecientemente un rol en la producción de ideas (o ‘paradigmas de política’) que inciden sobre las acciones y decisiones de los *policymakers* por cuanto no solo prescriben las soluciones de política ‘adecuadas’ sino que, fundamentalmente, elaboran diagnósticos y discursos que construyen modos de ver, priorizar e interpretar los problemas educativos (Avelar y Ball, 2017; Hall, 1993; Verger, 2012).

La aproximación desde la economía política y cultural (EPC) desarrollada por Bob Jessop (2004) pretende dar cuenta del rol de la dimensión cultural –ideas, semiosis y discursos– en las transformaciones económicas, políticas y sociales que atraviesan distintas sociedades. Según Jessop, el uso de la EPC, como su nombre indica, ha estado tradicionalmente asociado a los estudios del campo de la economía política (2010, p. 337). Sin embargo, su potencial para integrar el análisis de factores económicos, políticos y culturales convierten a la EPC en un enfoque analítico y heurístico pertinente y crecientemente utilizado para el estudio de los procesos de formulación y adopción de políticas, y en particular, para el análisis las transformaciones institucionales asociadas a los procesos de privatización y mercantilización en educación en el marco de la globalización (Robertson y Dale, 2015). En este sentido, el enfoque de la EPC permite analizar cómo factores de distinta naturaleza (globales, locales, materiales e ideacionales) operan de manera interdeterminada ejerciendo poder y presión, y ‘construyendo sentidos intersubjetivos’ (Jessop y Oosterlynck, 2008, p. 2) que determinan el avance de las reformas pro privatización en educación en distintos contextos (Verger, Fontdevila, et al., 2016).

Además de la consideración general de los múltiples factores que inciden en los procesos de formulación y adopción de políticas, y del foco en la dimensión discursivo-semiótica como fuerza causal de los procesos de cambio institucional, Jessop (2010) advierte fundamentalmente que en todas las transformaciones de política los factores económicos, políticos y culturales interactúan a través de tres ‘mecanismos evolutivos’: *variación* (relacionado con las dinámicas de emergencia de nuevas prácticas y sentidos), *selección* (la priorización de ciertas prácticas y sentidos) y *retención* (relativo a la institucionalización de ciertas prácticas plasmadas en políticas). Como señalan Verger et al. (2017), en el campo de la educación, la variación refiere al momento en el que los discursos dominantes de política entran en crisis y se torna necesaria su revisión conforme asoman nuevos desafíos y coyunturas. Estos procesos suelen responder a situaciones en las que gana *momentum* el descontento popular –a menudo instigado por actores clave del campo político-educativo– respecto de las características de la oferta educativa (por demandas de mayor diversidad, por ejemplo), o por la puesta en agenda de consideraciones referidas a la calidad educativa, a menudo emanadas de los resultados de desempeño de los sistemas educativos en evaluaciones estandarizadas internacionales. En estos contextos, suelen cobrar relevancia distintos actores (medios de comunicación, *think tanks*, organizaciones no gubernamentales) y la propia oposición política, según el caso, generando presiones sobre los gobiernos a fin de introducir cambios institucionales en los sistemas educativos.

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

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

Así pues, el enfoque de la EPC permite comprender la interacción compleja de los distintos factores involucrados en los procesos de construcción de las políticas (y de estructuración de los problemas sociales que éstas procuran resolver). La dimensión discursivo-semiótica se presenta en este marco como eje transversal de relevancia vital para entender por qué, cómo y en qué medida avanzan las políticas pro privatización en el campo de la educación.

1.1.3 Privatización o mercantilización

Según presentamos en los apartados precedentes, el concepto de privatización admite una multiplicidad de significantes cuando se lo utiliza para caracterizar fenómenos dentro del campo de la educación. La ‘naturaleza excepcional’ (Lubienski, 2006a, p. 15) del bien educación, que incluye sentidos inherentemente públicos y privados, es en parte responsable de esta dificultad para encontrar categorías exhaustivas. Así pues, estos significantes –fenómenos, políticas y programas concretos–, pocas veces admiten vínculos directos con una quimérica ontología de la privatización. Desensamblar analíticamente los componentes de cada caso y contextualizar estos procesos en términos culturales, políticos y económicos permite comprender cuánto y qué tipo de privatización hay en ellos.

Sin embargo, discutir y analizar los niveles y grados de privatización que cada una de estas iniciativas conlleva no es idéntico a plantear ‘cuánto mercado’ promueven. Belfield y Levin (2002) enumeran una serie de políticas o programas de privatización cuyas implicaciones en ese sentido son, cuanto menos, poco automáticas. Dentro de este conjunto destacan como las más relevantes a los programas de *vouchers*, las políticas de libre elección escolar en instituciones públicas, la liberalización de las escuelas públicas, la contratación privada de determinados servicios, los sistemas de créditos y deducciones impositivas sobre el gasto privado familiar en educación, las subvenciones a las escuelas privadas, las modalidades de *home-schooling*, y los esquemas que promueven la competencia entre escuelas (pp. 23–27). No todas estas políticas o programas crean mercados en sentido estricto, o al menos no lo hacen análogamente.

La idea del mercado educacional (*‘a trully free-market educational system’*) remite a los planteos originales de Friedman de la década de 1950 (1955; 1997) basados en el círculo virtuoso asociado al establecimiento de un sistema de *vouchers* educacionales para que cada familia elija libremente la escuela para sus hijos entre alternativas públicas y privadas. Teóricamente, este esquema enfrentaría al sector público con la competencia de un número creciente de prestadores privados, y lo obligaría a mejorar en términos de eficiencia y calidad a fin de conservar su ‘clientela’ (Friedman, 1997, p. 343). En el planteo de Friedman, los conceptos de privatización y mercado aparecen inextricablemente vinculados:

I believe that the only way to make a major improvement in our educational system is through privatization to the point at which a substantial fraction of all educational services are rendered to individuals by private enterprises. [...]

The problem is how to get from here to there. Vouchers are not an end in themselves, they are a means to make a transition from a government to a market system. The deterioration of our school system and the stratification arising out of the new industrial revolution have made the privatization of education far more urgent and important than it was 40 years ago. (Friedman, 1997, p. 343)

Si bien las ideas de Friedman pasaron desapercibidas durante algunas décadas, el surgimiento y auge de los discursos de reforma del sector público impulsados por la llamada teoría de la elección pública de las décadas de 1970 y 1980, les otorgaron un lugar central en la agenda de reformas de los sistemas educativos. Las ideas privatización y mercado educacional fueron recuperadas y llevadas a un mayor nivel de sofisticación en el célebre libro *Politics, Markets, and America's Schools* (Chubb y Moe, 1990), de enorme influencia en las reformas de mercado impulsadas en muchos sistemas educativos a escala

nacional y subnacional. En estos planteos también la creación de mercados y la privatización aparecen íntimamente ligadas; la primera como alternativa a nivel macro a la gobernanza burocrático-estatal, y la segunda como forma superior de gobierno a nivel micro-organizacional⁹.

En la práctica, la introducción de mecanismos de mercado en reemplazo de los tradicionales esquemas de gobernanza burocrático-estatales difícilmente culmina por convertir a un sistema educativo en un verdadero mercado. Son múltiples las diferencias entre el ideal de mercado y un sistema educativo ‘mercantilizado’. Las condiciones de un mercado en competencia perfecta son virtualmente inalcanzables en cualquier ámbito y parecen serlo aún más en lo que respecta a la provisión de bienes sociales como la educación. Lubienski plantea que ‘in view of continued state involvement in funding, controlling costs, regulating and restricting entry of new providers, there is no “market” in the *laissez faire* sense’ (2006a, p. 4). En última instancia, el resultante de la incorporación de mecanismos de mercado en un sistema educativo ha dado como resultado cuasi-mercados (Le Grand, 1991) o mercados *second-best* (Lubienski, 2006a) que no reflejan el virtuosismo de un mercado puro sino que encarnan una metáfora de mercado, *semejando* los incentivos propios de la competencia (im)perfecta (Henig, 1995).

En la visión de Levin y Belfield (2003), al igual que para Ball y Youdell (2008), los dos componentes clave o precondiciones para la creación de cuasi-mercados educativos son la libertad de elección escolar y la competencia entre escuelas. La libertad de elección se suele operacionalizar mediante la eliminación de las restricciones territoriales, los sistemas de financiamiento a la demanda (*voucher* o per capita) y la producción de información ‘perfecta’ para asistir en la decisión de las familias. De la libertad de elección y el sistema de financiamiento a la demanda se crean las condiciones para que las escuelas compitan por matrícula (y recursos) a la vez que se les concede autonomía pedagógico-administrativa para desarrollar una oferta ‘competitiva’.

Sin embargo, en estos planteos la privatización ocupa lugares distintos. Retomando la idea de privatización endógena, en la caracterización que hacen Ball y Youdell (2008), un cuasi-mercado es en sí mismo una forma de privatización pues las reglas de funcionamiento del propio sistema reproducen aquellas del mundo privado. En el caso del planteo de Levin y

⁹ La lógica detrás del programa de reformas que plantean Chubb y Moe descansa en gran medida en la teoría de la elección racional que será abordada en detalle en el Capítulo II.

Belfield (2003), en cambio, permanece el interrogante de si un cuasi-mercado compuesto exclusivamente por escuelas públicas es o no una forma de privatización.

En este sentido, puede resultar de utilidad recuperar la distinción que efectúan Whitty y Power (2000) entre privatización y mercantilización. Un sistema educativo puede ser objeto de la introducción de numerosos mecanismos de mercado que culminen por redefinir sus modos de regulación y normas de funcionamiento a imagen de un mercado. Pero a su vez, este proceso puede darse sin afectar su naturaleza pública en materia de financiamiento, provisión y propiedad. En gran medida, la idea de mercantilización antecede a la de ‘privatización endógena’ de Ball y Youdell (2008):

[...] even where quasi-markets are confined to public sector providers, it is possible to argue that some aspects of marketization contribute to privatization in an ideological if not a strictly economic sense. These might include:

- fostering the belief that the private sector approach is superior to that traditionally adopted in the public sector;
- requiring public sector institutions to operate more like those in the private sector; and
- encouraging private (individual/family) decision-making in place of bureaucratic fiat. (Whitty y Power, 2000, pp. 95-96)

A la inversa, no toda privatización en sentido estricto, es decir, no de tipo endógena, construye mercados o cuasi-mercados de competencia público-privada. En la práctica, varios estudios empíricos han demostrado que la competencia es una *rara avis* y que priman en cambio comportamientos de competencia monopolística (véase Lubienski, 2006b). La ausencia de mercado también es evidente *a priori* en los procesos de privatización en contextos en los que existen fuertes déficits estructurales de cobertura (d’Aspremont y Gabszewicz, 1985; Narodowski, 2008), o en los casos que describen Whitty y Power (2000) con Marginson (1993):

For example, it is possible to have privatization without marketization. Indeed, state subsidies to the private sector may actually protect it from market forces. On the other hand, marketization of the state sector may make resort to the private sector less attractive to some parents. (Whitty y Power, 2000, p. 95)

No obstante, desde una perspectiva evolutiva, la interdependencia entre ambos conceptos se vuelve más evidente. Para Marginson, ‘privatization does not in itself constitute market relations, [but] it creates a potentially favourable environment for market activity’ (1993, p. 178). Whitty y Power recuperan esta observación pero no descartan la inversa: ‘[some of

the elements of marketization] could also be considered a prelude to privatization' (2000, p. 97).

De modo más radical, Lubienski sostiene que 'since markets are premised on individual property rights, markets presuppose private ownership or control. Hence "privatization," or the movement to private control, needs to be considered as a precondition to "marketization".' (2006a, p. 4). Sin embargo, bajo esta perspectiva subyace una concepción más amplia de privatización que excede la mirada desde la perspectiva de la oferta. De hecho, Lubienski (2006a) propone a su vez un marco analítico alternativo para evaluar cuánto de privatización hay en la idea de libre elección escolar, que es precondition por el lado de la demanda de todo mercado educativo. Su tesis es que la libertad de elección altera la naturaleza misma del bien educación suplantando su sentido público por uno privado, dotándolo de cualidades 'rivales y exclusivas'. En rigor, lo que se produce no es una suplantación sino una exacerbación de los sentidos privados (Bellei y Orellana, 2014). Su conclusión es similar a la de Carnoy (2000) en cuanto a que la libertad de elección es una forma de privatización que convierte a la educación en un *commodity* demandado –ahora competitivamente– por los individuos.

1.2 Nuevas formas de regulación y alianzas público-privadas en educación

Las políticas de privatización educativa han permeado y se han impuesto en muchos sistemas educativos nacionales y subnacionales bajo la forma de complejos esquemas de provisión, regulación y financiamiento resultantes de la hibridación de agentes estatales y privados. Estos esquemas son comúnmente denominados alianzas público-privadas (PPPs, por sus siglas en inglés *public-private partnerships*).

Lejos de los planteos originales de Friedman (1955) que apuntaban a la reconversión de los sistemas escolares estatales en sistemas de oferentes privados, las variantes que en efecto el proceso de 'desestatalización' (Jessop, 2002, p. 198) ha asumido se presentan de manera 'compleja, multifacética e interrelacionada' (Ball, 2009). En ese sentido, Maroy (2004) observa una serie de tendencias comunes en las formas post-burocráticas de coordinación de los sistemas educativos: el aumento de la autonomía escolar, la búsqueda de un equilibrio –no siempre estable– entre la centralización y la descentralización, la implementación de sistemas de evaluación externa de resultados, la promoción directa o

indirecta de mecanismos de elección escolar, entre otras (2004, p. 73). En la práctica, estas tendencias han supuesto nuevas formas no siempre evidentes de articulación entre lo público y lo privado.

En esta sección exploramos el concepto de PPP, sus orígenes y las tensiones inherentes a la hibridación de los objetivos públicos y privados que persiguen. A su vez, recuperamos algunas tipologías generales y otras que aplican específicamente a las PPPs en educación (ePPPs). Finalmente, desarrollamos el concepto de ‘PPP histórica’ para dar cuenta de los esquemas de colaboración público-privada gestados con anterioridad y por lógicas diferentes de las que caracterizan su actual difusión.

1.2.1 Alianzas público-privadas: tipos y tensiones¹⁰

En su origen más general, una alianza público-privada (PPP) resulta de la decisión ‘*make or buy*’ que enfrentan los estados frente al desafío de la provisión de diversos bienes sociales. Los estados pueden en este sentido elegir producir y proveer estos bienes sociales a través de la propia burocracia estatal (*make*), o bien elegir la vía indirecta a través de la incorporación de agentes no estatales en el proceso (*buy*) (Osborne y Gaebler, 1992; Skelcher, 2005). En este último caso, se sigue la necesidad de definir las características que habrá de asumir el modo de ‘incorporación’ del sector privado, es decir, el esquema de PPP. Como advierte Skechler, en esta definición intervienen elecciones tanto ideológicas como técnicas relativas a la forma que habrá de asumir la relación entre el Estado y los agentes privados, el grado en que los agentes privados habrán de oficiar de sustitutos del Estado, y el análisis de costos y beneficios de las distintas alternativas (2005, p. 347). En gran medida, estas elecciones son siempre el resultado de las particularidades que hacen a cada contexto político y cultural. Como señala el autor, no revisten el mismo significado – ni resultan del mismo proceso decisorio– las PPP articuladas en estados que a lo largo del siglo XX desarrollaron sólidos esquemas de bienestar, que aquellas impulsadas en estados donde la intervención del sector privado ha tenido tradicionalmente más peso en la provisión de bienes sociales.

Existen varias tipologías que permiten capturar en mayor o menor medida la amplia gama de PPPs. La tipología de formas de ‘cooperación público-privada’ que presentan Schaeffer y Loveridge (2002) ubica a las alianzas público-privadas como un tipo de cooperación con

¹⁰ Una versión resumida de los conceptos incluidos en este apartado puede consultarse en Verger, A. y Moschetti, M. (2017). Public-Private Partnerships as an Education Policy Approach: Multiple Meanings, Risks and Challenges. *UNESCO Education Research and Foresight*, 19, 1-13.

características específicas que las distinguen de otros modos de involucramiento público-privado. Así pues, en esta visión existen cuatro modos de cooperación público-privada dependiendo del tipo de problema que abordan y el modo en que se toman las decisiones entre las partes: *leader-follower relationships*; *seller-buyer relationships*; *joint ventures*; y *partnerships* (PPPs) (Figura 1.2.).

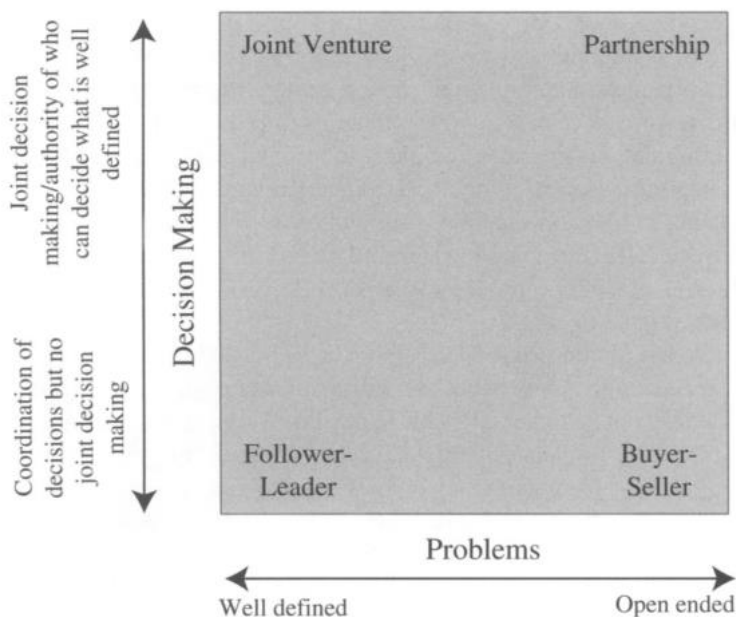


Figura 1.2. Tipos de cooperación público-privada
 Fuente: Schaeffer y Loveridge (2002, p. 182)

En el primer tipo de cooperación, las relaciones de tipo *leader-follower*, es el Estado quien lidera el esquema de cooperación creando condiciones para que el sector privado luego desarrolle una actividad claramente definida de antemano por el Estado. Schaeffer y Loveridge (2002, p. 176) lo ejemplifican con las experiencias de desarrollo urbano de un área: el Estado inicialmente invierte en infraestructura en la expectativa de que las inversiones privadas se acoplen *a posteriori*. El rol del Estado es, en estos casos, el de minimizar el riesgo inicial para que los agentes privados contribuyan al desarrollo de un objetivo concreto.

Las relaciones de tipo *seller-buyer* caracterizan el intercambio de bienes o servicios entre el Estado y el sector privado en el marco de un vínculo comercial de largo plazo. Como señalan Schaeffer y Loveridge (2002), la mayoría de los casos de provisión privada de un bien social caen dentro de esta categoría. Ejemplos de este caso son las prisiones gestionadas por agentes privados, la contratación de firmas privadas para la provisión de

servicios de transporte público, entre otras. Este tipo de vínculo suele ser de largo plazo pues en general incluye múltiples etapas de cooperación público-privada desde la planificación y construcción de la infraestructura hasta la propia prestación del servicio. Es interesante advertir que en estos casos el responsable último por la provisión de servicio continúa siendo el Estado; es el Estado ante quien reclamarán los usuarios por los problemas que experimenten en la prestación del servicio, pues la responsabilidad por la provisión de un bien social es, aun siendo contextualmente determinada, eminentemente estatal.

El tercer tipo de cooperación público-privada que surge del análisis de Schaeffer y Loveridge es el de las denominadas *joint ventures*. En estos casos, el Estado y uno o más agentes privados conforman una firma independiente usualmente organizada como una corporación en la que las partes hacen similares aportes de capital y pactan niveles análogos de poder de decisión. Esta configuración permite a las partes aislar el riesgo para desarrollar conjuntamente un proyecto, pero manteniendo a la vez su independencia. Es por ello que el objetivo de una *joint venture* suele estar claramente definido en términos de un proyecto puntual y de una duración acotada.

Finalmente, Schaeffer y Loveridge se refieren a las PPP como:

[...] we define an ideal-typical partnership as an open-ended agreement to work together. In such an arrangement, the partners define the general purpose of the partnership but are open to new developments and opportunities [...]. In an ideal-typical partnership, all partners share in the rewards and decision making and assume full responsibility for the risks of their joint activities. (Schaeffer & Loveridge, 2002, p. 180)

De esta definición se sigue que, a pesar de que muchas iniciativas de cooperación público-privada son presentadas como alianzas o *partnerships*, en la mayoría de los casos no son más que alguna de las otras tres formas de cooperación. Schaeffer y Loveridge recalcan que, en rigor, tanto las alianzas privado-privado como las de tipo público-privado son virtualmente inexistentes, a excepción de algunos casos muy puntuales. Las demandas que un esquema de alianza impone sobre las partes exigen esfuerzos de coordinación muy costosos en comparación con otras formas de cooperación. Este punto resulta muy importante en el caso de las denominadas alianzas público-privadas en educación. Como veremos, la utilización del concepto de PPP en educación no siempre se corresponde con su definición técnica y en la mayoría de los casos es utilizado para dar cuenta de procesos de privatización o mercantilización (Ball y Youdell, 2008; Verger, 2012).

Ahora bien, toda forma de cooperación público-privada en la provisión de bienes sociales supone la hibridación de esquemas de gobernanza que han de conjugar elementos y objetivos de muy distinta naturaleza (Borys y Jemison, 1989; Skelcher, 2005). En la visión de Skelcher (2005), la hibridación supone una tensión fundamental entre el principio de *accountability* público (propio del Estado) y el de ‘perspicacia’ comercial (propio del sector privado). Rosenau (1999) profundiza en estas dimensiones pero distingue al sector privado lucrativo del no-lucrativo. Retomando a Osborne & Gaebler (1992), señala que:

The public sector draws attention to public interest, stewardship, and solidarity considerations. It is better at openness to public scrutiny, employment concerns, ‘policy management, regulation, ensuring equity, preventing discrimination or exploitation, ensuring continuity and stability of services, and ensuring social cohesion (Osborne y Gaebler, 1992, pp. 24-25).’ (Rosenau, 1999, p. 11)

Respecto del sector privado lucrativo, destaca su creatividad y dinamismo, su eficiencia, espíritu emprendedor, y su capacidad para adaptarse rápidamente a los cambios abandonando las actividades que no resultan lucrativas, entre otras. Finalmente, respecto del sector privado sin fines de lucro:

They do well where customers or clients ‘require extensive trust’, or ‘need hands-on personal attention (such as daycare, counseling, and services to the handicapped or ill).’ This sector excels when commerce involves ‘moral codes and individual responsibility for behavior’ (Osborne y Gaebler, 1992, p. 25). (Rosenau, 1999, p. 11)

En la compatibilización de tan variados enfoques, Skelcher identifica tres preguntas empíricas y normativas que nacen de las tensiones que supone un esquema de PPP. En primer lugar, se pregunta por el grado de ‘control constitucional’ que admiten este tipo de esquemas. En efecto, las PPPs suelen nacer a partir de mecanismos fundamentalmente pragmáticos y *ad hoc* a través de decisiones más ejecutivas que legislativas y suelen, por tanto, ponderar elementos de viabilidad técnica antes que deliberar sobre los propios objetivos sociales de la política pública (Skelcher, 2005, p. 361). En este sentido, Hodge (2004) advierte que en vistas de que las PPPs suelen significar el desembolso de importantes montos de recursos públicos y exceder temporalmente a muchos gobiernos, es crucial que estas alianzas sean no solo técnicamente óptimas sino que estén acompañadas de debate democrático, transparencia y claridad (2004, p. 47). En la visión de Skelcher, todo intento por ‘democratizar’ este tipo de esquemas resulta muy problemático.

Una segunda pregunta que nace de la tensión público-privado tiene que ver con el tipo y grado de *accountability* que admiten las configuraciones híbridas. Mientras que las instituciones democráticas funcionan sobre la base de la deliberación pública y las

elecciones como instancias de validación, los esquemas híbridos se posicionan al margen de estos procesos y, por tanto, ponen en riesgo el principio de *accountability*, al menos en su versión democrática (Skelcher, 2005, p. 362). A su vez, como señala Wettenhall (2003), en este tipo de esquemas el rol del sector público tiende a diluirse con el tiempo, especialmente en el contexto de los procesos macro de debilitamiento del Estado. Es evidente el riesgo que estos esquemas conllevan en materia de control del uso de fondos públicos. Efectivamente, la disposición de fondos estatales pasa, en estos casos, del escrutinio público a través de las instituciones democráticas a esquemas de control privado cerrado al margen de las garantías de acceso a la información pública (Minow, 2003).

Finalmente, la tercera pregunta pone el foco en la potencial pérdida de la imparcialidad del Estado en su rol como regulador al momento de integrar PPPs (Skelcher, 2005). Schaeffer y Loveridge en este sentido advierten:

For example, a government that enters into a PPC [public-private cooperation] with a private firm and makes a significant financial investment (or invests significant political capital) may be reluctant to pursue suspected violations of rules and regulations by its private "partner" if this would endanger the success of the cooperative project. In other words, the government may lose, or be perceived of having lost, its impartiality when it assumes a large tangible interest in the success of private projects. (Schaeffer y Loveridge, 2002, p. 171)

Skelcher advierte que, paradójicamente, como en estos esquemas el Estado es el mayor garante, los incentivos de mercado y la presión tienden a diluirse sobre los agentes privados por lo que se requeriría aún mayor control estatal sobre el desempeño de estos (R. C. Moe y Stanton, 1989; Rubin y Stankiewicz, 2001; Skelcher, 2005).

1.2.2 Alianzas público-privadas en educación

Así como los esquemas de cooperación público-privados han sido frecuentes en la provisión de una gran variedad de bienes sociales, su desarrollo en el ámbito de la educación se dio en dos momentos y contextos distintos, y por motivos muy diferentes. A los esquemas de cooperación público-privados en educación gestados en el primero de estos momentos, los denominamos ‘alianzas público-privadas históricas’ (ePPP históricas), siguiendo la denominación que ofrecen Verger et al. (2016). En estos casos, su implementación derivó de motivos histórico-estructurales muy propios de cada contexto y dieron origen a sistemas educativos duales público-privados en los que el Estado financia al sector público y a su vez ofrece financiamiento total o parcial a un vasto —y a veces mayoritario— sector privado. Profundizaremos en las características más salientes de estos esquemas en el siguiente apartado.

Luego, a los esquemas de cooperación público-privados en educación surgidos entre fines del siglo XX y la actualidad, los denominamos ‘alianzas público-privadas’ (ePPP), en virtud de nombre que han merecido por parte de sus principales promotores (Patrinos, 2006; Patrinos et al., 2009). En estos casos, de ocurrencia más reciente, su implementación ha estado fuertemente promovida en tanto idea programática por un conjunto de organismos internacionales¹¹ que han tendido a postularlas como solución a los problemas de calidad y acceso a la educación que enfrentan los países en desarrollo (Verger, 2012).

Varios han visto en la difusión de las PPP en educación a partir de la década de 1990 una ‘actualización’ o ‘evolución’ (Verger, 2012) de la agotada y ampliamente resistida agenda de privatización. En efecto, Ball y Youdell (2008, p. 8) afirman que ya no resulta habitual que las políticas tendientes a privatizar los servicios educativos, ya sea de forma endógena o exógena, sean articuladas actualmente en términos de privatización propiamente como lo fueron hasta la década de 1980. Por el contrario, los gobiernos y agencias han preferido hacer referencia a términos como ‘*choice*’, ‘*accountability*’, ‘*school improvement*’, ‘*devolution*’, ‘*contestability*’, entre otros. Como advierten Verger, Bonal y Zancajo (2016), es llamativo que si bien todos estos términos aparecen asociados al ‘nuevo’ campo semántico de las PPP, ya resultaban frecuentes en los programas de reforma educativa que postulaban, décadas atrás, políticas de privatización generalizada y creación de cuasi-mercados (Chubb y Moe, 1990; Friedman, 1955; Le Grand, 1991). Las PPPs no serían entonces más que el vehículo conceptual tendiente a resemantizar y facilitar la difusión de la antigua agenda de privatización en el campo educativo, o como afirma Hodge, ‘the latest chapter in the privatisation of government services’ (2004, p. 46).

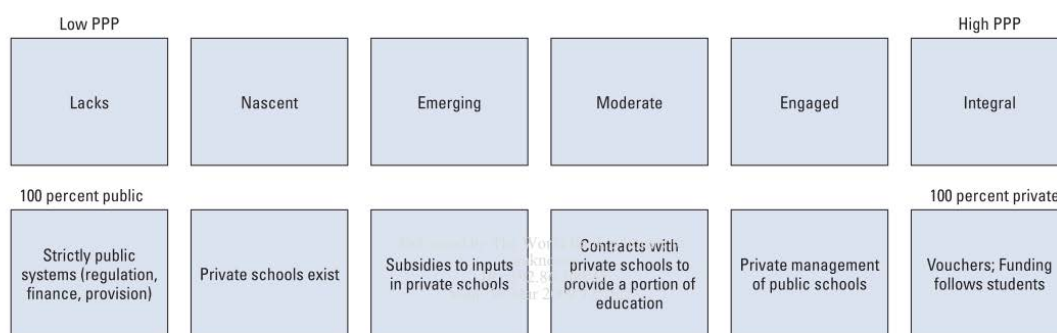
Asimismo, la difusa y amplia noción de *partnership* ofrece un beneficio adicional que la distingue de la taxativa ‘privatización’. No solo sus implicaciones semánticas se presentan como atractivas y seductoras (Minow, 2003; Verger, 2012), sino que a su vez permite nombrar toda una gama de políticas de incorporación del sector privado sin que quede claro cuánto de privatización existe en ellas.

La definición de ePPP que ofrecen distintos documentos del Banco Mundial indica que se trata de vínculos contractuales entre el Estado y el sector privado para que este provea servicios educacionales a los estudiantes (Patrinos, 2006; Patrinos et al., 2009). En concreto, ‘governments contract private providers to supply a specified service of a defined quantity

¹¹ Entre los cuales se destacan el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, entre otros (Verger, 2012).

and quality at an agreed price for a specific period of time' (Patrinos et al., 2009, p. 1). El objeto de estos contratos suele ser amplio y no difiere de las fórmulas de privatización ya conocidas: 'la subcontratación de plazas en escuelas privadas para niños desfavorecidos, la gestión privada de centros públicos o fórmulas de financiación educativa pública que sigue la demanda para fomentar la elección de centro, indistintamente de si éste es público o privado' (Verger y Bonal, 2012, p. 13). En todo caso, existen dos aspectos clave de estas alianzas: primero, que su razón de ser declarada es la expansión del acceso a la educación formal y mejora de los resultados de desempeño de los estudiantes (Patrinos et al., 2009, p. 9); segundo, que la matriz estructurante de toda PPP es, en definitiva, 'financiación pública y oferta privada' (Verger y Bonal, 2012, p. 18).

La Figura 1.3., extraída de uno de los documentos más difundidos del Banco Mundial, denota el carácter abarcativo de la idea de ePPP desarrollada por el organismo que acaba por incluir, conforme avanza el grado de involucramiento de los actores privados, virtualmente a todas las variantes de políticas de privatización educativa conocidas desde la década de 1980. A pesar de su influencia en el campo de la educación para el desarrollo, la categorización del Banco Mundial puede además considerarse tendenciosa puesto que supone privilegiar las soluciones de mercado en educación, concebidas como 'integrales' cuando, en rigor, el nivel de integralidad de una PPP no depende del grado de mercantilización del sistema sino de la horizontalidad entre los sectores público y privado (Rosenau, 2000; Verger y Moschetti, 2017).



Source: Authors' compilation.



Figura 1.3. El continuo de las PPP
Fuente: Patrinos et al. (2009)

Respecto de la sugestiva simetría entre el campo semántico redefinido de las PPPs aplicadas al campo de la educación y el de la agenda de privatización educativa ‘tradicional’, Verger (2012) advierte:

[...] ePPPs do not represent a rupture with previous educational debates, such as the privatization debate. In fact, as we observed in various events, a number of policy-makers problematized the fact that they did not perceive many differences between ‘partnerships’ and traditional privatization. Being aware of this ‘confusion,’ ePPP theorizers try to disassociate their ideas from previous programs and, specifically, from conventional privatization. They normally do it by saying that, in contrast to privatization, in partnership frameworks, the state is the ‘ultimately responsible agent for the service being delivered’ and ‘keeps its regulatory powers’ (Interview ePPP expert 01) (Verger, 2012, p. 121)

A diferencia de lo que plantea el experto entrevistado, es discutible que el hecho de que el Estado mantenga la responsabilidad última y el poder regulatorio supongan una diferencia respecto de las tradicionales propuestas pro privatización. De hecho, la redefinición del rol del Estado como regulador ya estaba presente en los planteos originales de Milton Friedman (1955) en la década de 1950.

En este punto resulta interesante recuperar la precisa tipología de esquemas de cooperación público-privados que ofrecen Schaeffer y Loveridge (2002) que presentamos en el apartado anterior. En rigor, los esquemas de cooperación público-privado denominados como *partnerships* en educación semejan más a relaciones de tipo *leader-follower* en los niveles emergentes de la tipología de Banco Mundial, y a las de tipo *seller-buyer* en los niveles de mayor implicación (*moderate, engaged e integral*). Esto confirmaría en gran medida el punto de partida de Schaeffer y Loveridge y la opción por la terminología ‘*partnership*’ en virtud de su mero valor simbólico (Teisman y Klijn, 2002; Verger, 2012):

[...] the widespread use of the term public-private partnership for a variety of public-private cooperative efforts implies a commonality among them that does not exist (see also Peters, 1998). Differences in characteristics of PPC that are important to their success or failure may therefore be overlooked (Lawless, 1993). Ingerson (1999) states that “the range of projects described as ‘public-private partnerships’ is enormous” and voices the suspicion of (unnamed) critics and skeptics “that these so-called ‘partnerships’ are really subcontracting or grantmaking”. (Schaeffer y Loveridge, 2002, p. 170)

1.2.3 Alianzas público-privadas históricas

En un número importante de países, el crecimiento del sector privado en educación se produjo, o bien con anterioridad, o bien de manera desconectada de la emergencia de las políticas y discursos pro privatización de la última parte del siglo XX. En estos casos, se configuraron sistemas educativos duales público-privados originalmente como respuesta y

solución al conflicto entre los Estados –que procuraban ser artífices de la instauración de sistemas educativos nacionales– y las corporaciones religiosas –que ostentaban *a priori* una fuerte presencia en el ámbito educativo (Verger, Fontdevila, et al., 2016).

En algunos de estos casos, el proceso de estatalización de la oferta educativa que describe Archer (1979) para la mayoría de los países occidentales se produjo de una forma distinta desde sus orígenes, con los Países Bajos como caso paradigmático (Vanderberghe, 1999). En otros, el proceso de estatalización se interrumpió conforme crecía la presión sobre la estructura estatal (capacidad instalada y financiamiento) ante el incremento de la demanda asociada a la universalización de la educación obligatoria (Martínez Boom y Narodowski, 2016).

Vanderberghe (1999) llama a estos esquemas de provisión público-privados ‘viejos cuasi-mercados’ para distinguirlos de aquellos de aparición más reciente. En efecto, fueron distintos los procesos y determinantes que guiaron la instauración de unos y otros. Mientras que los segundos resultaron de la traducción al campo de la educación de las premisas fundamentales del programa de reformas del Estado del NPM, en la discursividad que dio origen a los primeros no existieron referencias a la teoría del cambio ‘libre elección escolar - competencia - calidad - eficiencia’. Por el contrario, estos ‘viejos cuasi-mercados’ fueron la consecuencia lógica del conflicto institucional irresuelto entre el Estado y el conjunto de corporaciones educacionales preexistentes (religiosas en la mayoría de los casos) en el marco del desiderátum de universalización y gratuidad educativa (Vanderberghe, 1999).

De modo similar, Narodowski y Nores (2002) denominan a estas configuraciones público-privadas ‘cuasi-monopolios estatales’ recuperando el concepto de ‘cuasi-monopolio’ utilizado por Wallerstein (1984) y D’Aspremont y Gabszewicz (1985), y poniendo el foco no ya en el conflicto institucional ‘Estado-corporaciones’ sino en la tensión ‘universalización-crisis fiscal del Estado’. D’Aspremont y Gabszewicz (1985) muestran que en los casos en los que un monopolio tradicional no logra satisfacer un incremento súbito de la demanda (por ejemplo, la universalización de la escolarización obligatoria en contextos de crisis fiscal), la configuración de una estructura de oferta alternativa paralela puede actuar como *bailout* de la estructura de oferta original. Esta caracterización describe especialmente los casos en los que la instauración de mecanismos de financiamiento público *parcial* destinado al sector privado (generalmente bajo la forma de subvenciones a la oferta) ha oficiado como incentivo para la salida –en los términos propuestos por Hirschman (1970) y trabajados por Di John (2007)– de muchas familias del sector público

hacia el privado, reduciendo así el estrés fiscal sobre la capacidad instalada estatal (Narodowski y Moschetti, 2015a). Así pues, las configuraciones educacionales cuasi-monopólicas han logrado incrementar las tasas de escolarización en muchos casos merced a la partición del sistema, la concentración de los sectores desfavorecidos en el sector estatal y el incremento del gasto privado familiar en educación en el sector privado parcialmente subvencionado, pero no gratuito (Narodowski, 2008).

‘Viejos cuasi-mercados’ y ‘cuasi-monopolios’ comparten lógicas causales similares asociadas a un conjunto de factores histórico-estructurales propios de cada contexto e independientes de los más recientes desarrollos en materia de políticas de privatización. Sin embargo, están vinculados con el concepto de PPP por el hecho de que en esencia suponen esquemas que combinan, a través de distintos vehículos regulatorios, financiamiento estatal y provisión privada. A propósito de esta continuidad, Verger, Zancajo, et al. (2016b) postulan la denominación ‘alianzas público-privadas históricas’ (PPP históricas) para este conjunto de esquemas de gobernanza educacional. En estos casos, paradigmáticamente representados por los Países Bajos, Bélgica y España, pero entre los que se encuadran también muchos otros casos nacionales, han existido diversas razones históricas, políticas y sociales asociadas a una fuerte tradición corporativa preexistente, religiosa en su mayoría, que caracterizaba a las estructuras educativas anteriores a la instauración de los sistemas educativos nacionales. En algunos países latinoamericanos donde la Iglesia Católica jugó un papel decisivo en las instancias previas a la construcción de los sistemas educativos nacionales, este esquema de alianzas público-privadas históricas se presenta de modo similar aunque combinado con trayectorias de privatización por *default* (Moschetti, 2015; Verger, Moschetti, et al., 2018a).

Verger, Fontdevila, et al. (2016) identifican una serie de factores contextuales comunes que, dependiendo del caso, se presentan con mayor o menor intensidad. Así pues, los países en donde imperan este tipo de arreglos institucionales suelen dar cuenta de una vasta e histórica tradición de provisión educativa privada, generalmente asociada a la labor de diversas corporaciones religiosas previa a la constitución del Estado moderno. En estos casos, el proceso de instauración de los sistemas educativos nacionales no logró doblegar el poder de las corporaciones preexistentes que debieron ser integradas en algún punto como solución al conflicto. Como señalamos, estas experiencias no han recibido ni han estado determinadas por el influjo de discursos pro-mercado. Sin embargo, en muchos casos la combinación efectiva del mandato de expansión del acceso a la educación y las

restricciones presupuestarias del Estado abrieron la vía de las alianzas público-privadas como alternativas costo-eficientes, en una lógica que, de algún modo, anticiparía las premisas de los posteriores programas de reforma del Estado.

1.3 Privatización por defecto en contextos desfavorecidos

La discusión sobre el fenómeno de la privatización de la educación específicamente en contextos de bajos ingresos ha estado dominada a lo largo de la última década por el análisis de la proliferación de las denominadas ‘escuelas privadas de bajo coste’ o LFPS (por sus siglas en inglés, *low-fee private schools*). Estos modelos institucionales surgieron al amparo de los fuertes déficits de oferta educativa estatal en algunos países de África y Asia que ofrecían espacios e incentivos para el desarrollo de la actividad privada ante el incremento sostenido de la demanda de educación. No obstante, si originalmente se trataba de un fenómeno de privatización espontánea a espaldas de la débil política educativa estatal, actualmente su integración en esquemas de alianzas público-privadas es cada vez más frecuente (Srivastava, 2015; Verger, Fontdevila, et al., 2016).

En vista de los cambios en el papel estructural que interpretan las LFPSs en el marco de los sistemas educativos nacionales, consideramos importante ofrecer un detalle de los aspectos más salientes de estas experiencias y ensayar, a su vez, una mirada comparativa. Esta última permite, por ejemplo, advertir algunas similitudes con los procesos que desembocaron en la instauración de ciertas alianzas público-privadas históricas en países de Europa y América Latina. En rigor, en algunos de estos casos, la oferta privada preexistente fue integrada posteriormente al sistema educativo a partir de esquemas de regulación y financiamiento público-privado muy similares a los que proponen actualmente algunos organismos internacionales para la integración de las LFPS (Srivastava, 2015).

Así pues, en los siguientes subapartados nos centraremos en los tres principales ejes de discusión que ha merecido esta trayectoria de privatización: la definición de LFPS y sus implicaciones en la comprensión de los procesos más amplios de privatización; los aspectos regulatorios atinentes al funcionamiento de las LFPS; y las consideraciones relacionadas con la calidad y la equidad que ha suscitado el modelo.

1.3.1 *Low-fee private schools* y privatización ‘por defecto’

Es difícil referirse a un modelo conceptual unívoco de LFPS en virtud de que su proliferación en diversos contextos ha dado lugar a una multiplicidad de experiencias

adaptadas a las características de cada ámbito que no se agotan en una definición en particular. En principio, uno de los mayores problemas es determinar qué significa ‘bajo coste’ y, en ese sentido, Verger, Zancajo y Fontdevila (2016b) destacan el carácter coyuntural de esa dimensión dependiente de ‘la estructura social de los países donde operan estas escuelas, pero también de las circunstancias económicas de las familias’ (p. 144). Srivastava (2008) intenta establecer un umbral y señala que para ser considerada de bajo coste la escuela no debe cobrar una cuota mensual de matrícula superior al importe correspondiente al ingreso diario de un trabajador no calificado, en el caso del nivel primario, y de no más del doble para el nivel secundario. No obstante, estas precisiones resultan problemáticas cuando se consideran los casos en los que algunas LFPSs se encuentran en parte subvencionadas por los estados como ocurre en Nigeria y en Sudáfrica (Ahmed y Sayed, 2009; Härmä, 2013; Schirmer, Johnston, y Bernstein, 2010).

En un estudio sobre las experiencias LFPS en Asia y África, Phillipson (2008) las define como ‘escuelas creadas por un individuo o un grupo de individuos con el objetivo de obtener un beneficio económico’ (p. 1), y excluye a toda escuela operada por organizaciones sin fines de lucro, organizaciones religiosas, organizaciones comunitarias, y naturalmente, a las escuelas privadas tradicionales. Esta definición presenta algunos problemas que han sido señalados por Walford (2011). En rigor, Phillipson opera una simplificación extrema de los motivos por los cuales se crean escuelas privadas para atender a la población de bajos ingresos. Walford argumenta que con la exclusión de las escuelas de bajo coste dirigidas por ONGs y organizaciones religiosas, se pierde de vista gran parte de esta nueva tendencia de privatización que difiere de los modos de privatización tradicional y advierte acertadamente sobre la dificultad de delimitar el carácter lucrativo o no lucrativo de estas experiencias:

[the definition] restricts our understanding of why such schools might be started and how the schools themselves, and the motivations for their continued existence, may change in nature over a period of time. For example, even the idea that they must ‘make a profit’ collapses within the complexity of individuals and groups paying themselves salaries, or establishing schools so that they might gain employment. What is clear is that the vast majority of these new private schools are not the result of shareholders investing money in schools because they see that as the way to obtain the highest financial return. The reasons for starting and continuing with the schools are much more complex, and there is thus the need to consider the whole range of non-government-sector schools with low fees that are designed to serve some of the poorest families in each society. (Walford, 2011, pp. 402-402)

Detrás del problema de la definición de las experiencias LFPS pareciera existir un debate por el tipo de privatización que conlleva su aparición y desarrollo. Así, si retomamos la

estrecha definición ofrecida por Phillipson (2008) encontramos una explicación del fenómeno que tiende a exaltar los mecanismos del mercado como solución a los problemas del déficit de oferta estatal. En la visión de Tooley (2013, pp. 447-448), la idea de *'grassroots privatisation'* agrega a la ecuación un componente de una supuesta organización espontánea que sería inherente al modelo LFPS según el cual las comunidades llevan adelante sus proyectos educativos al margen del Estado en una lógica de tipo *bottom-up*. No obstante, como advierten Verger et al. (2016b), la tesis espontaneísta entraría en contradicción cuando de ella se siguen recomendaciones en favor de que los gobiernos y agencias internacionales contribuyan a financiar e incentivar esta modalidad de escolarización. En efecto, cabe preguntarse entonces si estas escuelas pierden su estatus de LFPS (en el sentido de *'grassroots privatization'*) al momento en que comienzan a recibir financiamiento público y pasan a integrar de algún modo la política educativa estatal.

En este sentido, la definición más restrictiva opera un recorte más normativo que descriptivo. La creación y el uso del concepto de LFPS en la retórica y el discurso de la política educativa parece tener su origen en la determinación de proponer un modelo de provisión educativa estable, estandarizado y escalable, alternativo al modelo de provisión estatal, basado en solo algunas de las múltiples formas de oferta educativa que pueden surgir espontáneamente por fuera de la esfera estatal. Previsiblemente, buena parte de los estudios que presentan evidencia a favor de las LFPSs con ánimo de lucro han sido producidos o financiados por empresarios o inversores de LFPSs¹². La idea del lucro como factor necesario en la definición de LFPS intensifica sólo una dimensión del 'espíritu emprendedor' que puede llevar a un individuo o un grupo de individuos a crear una escuela (Walford, 2011) y automáticamente excluye toda una serie de experiencias del ámbito de la economía social, escuelas administradas por la comunidad, o incluso organizaciones religiosas que buscan aumentar el acceso a la escolarización de sectores desfavorecidos¹³.

Por lo tanto, consideramos que la noción de 'escuela privada de bajo coste' en su acepción restringida a instituciones con ánimo de lucro puede simplificar un fenómeno que, como destacan Junemann y Ball (2015), es en realidad mucho más amplio y multifacético. Su heterogeneidad exige, por un lado, estudios que revelen las particularidades de cada forma privada de provisión escolar dirigida a los sectores sociales más vulnerables, y por otro,

¹² Véase, por ejemplo, la controversia entre Tooley y Longfield (2015) y Day Ashley, Engel, Batley y Nicolai (2014).

¹³ Véase por ejemplo Nishimuko (2009) para el caso de las ONG y escuelas religiosas en Sierra Leona, y Blum (2009) para el caso de las ONG en la India.

estudios que contextualicen social e históricamente estas experiencias a fin de facilitar su comparación con otros procesos de privatización.

En definitiva, la caracterización del fenómeno de las LFPSs debería intentar capturar la evolución de un modo de privatización educativa que comenzó como respuesta a la omisión estatal en materia de cobertura y/o calidad –una privatización *por defecto*, con o sin ánimo de lucro–, pero que ha comenzado a adoptar formas más complejas en virtud del involucramiento de organismos internacionales y los propios estados en el armado de alianzas público-privadas que postulan al modelo LFPS –ya como privatización *deliberada* y privilegiando a agentes con ánimo de lucro– como una alternativa válida de política educativa en países de bajos ingresos (Akyeampong, 2009; Srivastava, 2015; Verger, Fontdevila, et al., 2016)¹⁴.

1.3.2 Problemas de reconocimiento oficial y estatus legal

Como vimos, la mayoría de los investigadores ven a las LFPSs como un fenómeno surgido a la sombra de los deficientes sistemas educativos estatales. En la documentación de las experiencias LFPS se encuentran casos creados desde el ánimo de lucro de sus fundadores y otros tantos resultantes de motivaciones más altruistas (Walford, 2011) aunque siempre como respuesta a la ausencia o deficiencia percibida de la oferta estatal. En ese sentido, Härmä (2009, 2013) destaca que las familias que optan por estas escuelas en ningún caso basan su decisión en una sobreestimación ideológica por lo privado. Por el contrario, el proceso de decisión y opción por la oferta privada es eminentemente pragmático y similar a lo que ocurre con el suministro de otros bienes y servicios públicos que los estados fallan en proveer, ya sea en cantidad o en calidad percibida.

En este contexto, la reacción de los estados frente a la multiplicación de las LFPSs ha parecido fugarse esquemáticamente hacia dos polos. Por un lado, en la mayor parte de los casos, la tendencia hasta el momento ha sido no otorgar reconocimiento oficial a estas escuelas por lo que su funcionamiento se vuelve ilegal. En otros casos, sin embargo, ha primado un criterio de tipo pragmático. Allí, estas escuelas obtienen reconocimiento oficial ya sea porque cumplen con los requisitos legales correspondientes –en muy pocos casos–,

¹⁴ La promoción del modelo LFPS puede materializarse de diversas maneras: ya sea de acuerdo con los tradicionales esquemas de financiamiento público parcial a las escuelas privadas que observamos como una PPP de nivel emergente (Patrinos et al., 2009), o como proponen algunos promotores del modelo, direccionando fondos provenientes de organismos internacionales al financiamiento de estas escuelas, estableciendo sistemas de *vouchers* educativos que amplíen las posibilidades de elección escolar, entre otras alternativas ya más cercanas a esquemas de PPP de alto involucramiento (Dixon, 2012; Tooley y Dixon, 2003).

o bien en virtud de lo que Srivastava (2008) denomina ‘*shadow institutional framework*’, según evidencia el caso de India. Allí, las autoridades otorgan reconocimiento a las LFPSs aun cuando estas no cumplen con el marco regulatorio vigente. En la visión de Srivastava, este reconocimiento ocurre como resultado de dos fuentes de presión: por un lado, la conciencia por parte de las autoridades respecto de que el marco regulatorio oficial contiene una serie de incentivos perversos que obligan a las escuelas privadas a cumplir con requisitos que las escuelas públicas en modo alguno cumplen; por otro lado, la conciencia de que inobjetablemente las LFPSs contribuyen a aumentar las tasas de escolarización donde el Estado no puede expandir la oferta (2008, p. 468). Casos como estos evidencian que la conjunción del mandato de universalización (encarnado en las metas de *Education For All*) y las restricciones presupuestarias de los países en desarrollo da lugar a que los propios estados y organismos internacionales como el Banco Mundial comiencen a percibir a las LFPSs como vehículos legítimos de la expansión de la cobertura (véase Verger & Bonal, 2012).

El reconocimiento oficial y la integración de las LFPSs a los sistemas educativos nacionales podrían interpretarse también como emergentes del carácter ‘irreversible’ de los procesos de privatización (Painter, 1999; Vincent-Jones, 2013). La proliferación por defecto de estas escuelas culmina por alcanzar niveles de matriculación no-estatal de tal magnitud que su incorporación al sistema estatal resultaría inviable en términos económicos y en virtud de la escasa capacidad instalada. Como consecuencia, muchos estados optan por organizar sistemas duales público-privados en los que la incorporación del sector privado puede estar regulada en mayor o menor medida. Una visión evolutiva arroja en este punto similitudes interesantes entre algunos países de África y Asia y otros sistemas educativos largamente establecidos. En muchos de los primeros, las estructuras de gobernanza de los sistemas educativos constituyen por ahora ‘políticas en construcción’. Allí, los incipientes procesos de integración y regulación del sector privado guardan, no obstante, un interesante parecido con los procesos de regulación del sector privado que fueron fundacionales de algunas alianzas público-privadas históricas en Europa y América Latina.

1.3.3 Calidad y equidad

Aun cuando en efecto las LFPSs puedan viabilizar un aumento de la cobertura en países donde el Estado no logra expandir la oferta gratuita, surgen inexorablemente interrogantes respecto de la calidad y equidad que supone el modelo LFPS. La evidencia respecto de la calidad de estas escuelas no es en absoluto concluyente (Day Ashley et al., 2014). Varios

estudios aseguran que el desempeño de los alumnos, la infraestructura y el plantel docente de las LFPSs son superiores en comparación con la oferta estatal disponible (Dixon, 2012; Garg, 2011; Tooley, 2013; Tooley y Dixon, 2003, 2006; Tooley, Dixon, y Gomathi, 2007). Sin embargo, estos hallazgos son en todo caso relativos: la oferta estatal presenta una heterogeneidad que no es considerada en estos estudios y que no es en absoluto desestimable, los indicadores de calidad que utilizan suelen ser poco rigurosos, la escala de sus resultados no admite generalización, y se omiten relevantes elementos contextuales en el análisis. En una respuesta al estudio de Tooley et al. (2007), Sarangapani y Winch presentan una de las objeciones más contundentes:

Yet in the current study, Tooley et al. have chosen a new set of very unusual metrics as proxies for ‘quality’ of educational opportunities. The authors are correct in claiming that basic health and hygiene, safety and comfort and the presence of teacher activity are all important. But the extensive data gathered, tabulated and analysed, of various infrastructural aspects, including the presence of fans, tape recorders and televisions, on which they conclude that the PUU are better or at least as good as government schools, borders on the absurd, particularly when taken with other possible indicators which are omitted. Indeed, they choose these relatively trivial indicators over other proxies such as teacher training qualifications or time-tabled activities! (Sarangapani y Winch, 2010, p. 511)

Adicionalmente, el supuesto carácter costo-eficiente de las experiencias *low-fee* suele ser la contrapartida de la baja calidad o de formas irregulares de contratación de docentes (Härmä, 2011; Riep, 2017; Verger y Moschetti, 2017).

Algunos investigadores ponen también en duda el carácter ‘inclusivo’ de las LFPSs al señalar que por más bajo que sea el coste aun así resulta inaccesible para las familias más pobres (Akaguri, 2014; De, Noronha, y Samson, 2002; Fennell y Malik, 2012; Härmä, 2009, 2011). A propósito de la discusión en torno de los problemas de equidad que implica el carácter supletorio de estas escuelas respecto de la deficiente oferta estatal gratuita, Tooley (2013) hace un esfuerzo teórico por redefinir el concepto de justicia trascendental rawlsiana a partir de una lectura de Amartya Sen sobre la ‘justicia relativa’ o ‘justicia posible’. De su análisis se sigue que las LFPSs no son necesariamente injustas, o al menos no son más injustas que el *status quo*. La operación que realiza Tooley es interesante porque procura desestimar el valor de una supuesta ‘utopía igualitaria’ y allanar el camino hacia un pragmatismo típicamente de mercado. Sin embargo, aún si se exceptúan del análisis a las familias que ni siquiera pueden afrontar el pago de una escuela *low-fee* —que en el esquema de Tooley podrían ser beneficiarias de algún programa de *vouchers* o acción afirmativa— y se consideran exclusivamente los problemas de equidad que atañen a las familias de bajos

ingresos que sí pueden afrontar el pago de estas escuelas, persisten los interrogantes que advierte Härmä:

Diverting poor families' spending in this way from other areas of essential expenditure may prevent or delay their movement out of poverty, and may prevent much needed investments in small businesses and other livelihood opportunities. Allowing this situation to continue is manifestly against the interest of working towards a more equal and just society. (Härmä, 2013, p. 550)

1.4 La especificidad de las políticas de subvención a la oferta

1.4.1 PPPs y políticas de subvención a la oferta

Como vimos anteriormente, las alianzas público-privadas pueden ser definidas en términos generales como arreglos entre el sector público y el sector privado para la provisión de bienes, servicios y/o infraestructura. Los esquemas de PPP pueden, no obstante, abarcar una amplia gama de opciones de política, perseguir distintos objetivos, y responder a lógicas muy diferentes (Verger, Moschetti, y Fontdevila, 2018b). La categorización desarrollada por el Banco Mundial presentada más arriba (i.e., subvenciones a la oferta, escuelas *charter*, sistemas de *vouchers*), aún con las limitaciones señaladas oportunamente, contribuye a dar cuenta de esta diversidad. Con todo, es necesario destacar que los distintos esquemas de PPP admiten a su vez una gran variabilidad *interna* en función de las características que asumen sus diseños específicos. Así, por ejemplo, los sistemas de *vouchers* pueden diferir significativamente según sean focalizados o universales, proporcionen financiamiento parcial o completo (es decir, con o sin pagos adicionales a cargo de las familias), de acuerdo con la escala territorial de la intervención, o si su objetivo principal es promover la competencia escolar o promover más oportunidades educativas para los sectores desfavorecidos (Levin, 2002; T. M. Moe, 2008). Las escuelas *charter* también pueden diferir dependiendo del grado de autonomía, innovación o competencia que persigan los marcos normativos (Bulkley, 2005). La definición del tipo de proveedor privado —organizaciones religiosas o no religiosas, con o sin fin de lucro, individuales o corporativos— también constituye un elemento crucial para los esquemas de subvenciones a la oferta, esquemas de *vouchers* y programas *charter*. Ciertamente, los diferentes tipos de proveedor —y sus correspondientes objetivos, valores e incentivos— tienen diferentes implicaciones políticas y educativas en el marco de las PPP (Rosenau, 1999).

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

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

Adicionalmente, otra especificidad de las políticas de subvenciones a la oferta reside en el hecho de que, a diferencia de otras modalidades de PPP, éstas no parecen basarse en una teoría del cambio relativamente bien establecida o en un conjunto consistente de mecanismos desencadenantes como sí ocurre, por el contrario, con los mecanismos desencadenantes típicamente asociados a los programas de financiamiento a la demanda (Lubienski, 2006b; Verger, Bonal, et al., 2016). De hecho, los programas de subvenciones a la oferta existentes difieren notablemente en sus objetivos, que pueden incluir aumentar el acceso, aumentar la calidad, ofrecer cierta diversificación horizontal o simplemente garantizar una distribución equitativa de los recursos entre los diferentes proveedores (Patrinos et al., 2009). Aun así, en algunos casos, el objetivo final de las subvenciones puede ser menos explícito, indefinido o incluso variable a lo largo del tiempo para servir diferentes agendas de política. Este suele ser el caso de aquellos contextos en los que la institucionalización de un sector privado dependiente del Estado se remonta a la expansión de la escolarización masiva, como en los casos de España, Francia o Argentina, esto es, aquellos que denominamos alianzas público-privadas históricas.

1.4.2 Variables de diseño específicas¹⁵

Notablemente, a pesar de la gran variedad de políticas de subvención a la oferta, existe un cuerpo limitado de reflexión teórica sobre las variables de diseño específicas. A continuación, describimos aquellas variables que parecen haber recibido más atención a fin de construir un marco analítico. Estas variables son: (1) la posibilidad de que las escuelas beneficiarias cobren o no cuotas adicionales a las familias; (2) la posibilidad de que estén habilitadas para seleccionar o no a sus alumnos; y (3) la posibilidad de que persigan o no fin de lucro.

Cuotas a las familias

Algunos programas de subvenciones a la oferta excluyen a las escuelas que cobran cuotas del beneficio de recibir fondos públicos como un medio para asegurar un cierto grado de igualdad entre las escuelas públicas y privadas. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de Corea del Sur, donde las escuelas privadas secundarias no pueden cobrar cuotas ya que se espera que sea el Estado quien cubra la totalidad del gasto. Esta política fue adoptada después de la introducción de un sistema de lotería para la matriculación de estudiantes como una forma de expandir el sistema equitativamente. De este modo los estudiantes se asignan aleatoriamente a escuelas públicas o privadas y el Estado tiene la obligación de garantizar que ambos sectores operen en condiciones de igualdad (G. Kim, 2002; Lewis y Patrinos, 2011).

Sin embargo, la mayoría de los programas existentes adoptan un enfoque más flexible en este sentido, por lo que las cuotas a cargo de las familias se utilizan para ajustar el valor del subsidio –lo que repercute en un cierto ahorro fiscal. A menudo, estos esquemas adoptan un diseño progresivo según el cual las escuelas que cobran las cuotas más bajas son las que acceden a la subvención más alta. Este enfoque se presenta como un medio indirecto a efectos de que la política de subvenciones sirva a fines de equidad además de costo-eficiencia. Ejemplos de este esquema pueden encontrarse en Sudáfrica, en el (ahora obsoleto) sistema australiano y en Argentina (Lewin y Sayed, 2005; Moschetti, 2015; van der Berg, Wyk, Burger, Kotzé, y Piek, 2017; Watson y Ryan, 2010).

Es importante destacar, sin embargo, que aun en los sistemas en los que las cuotas adicionales no están permitidas, las escuelas subvencionadas pueden cobrar a las familias

¹⁵ Para un análisis pormenorizado de las distintas modalidades de PPP, véase Verger, A., Moschetti, M., & Fontdevila, C. (2018). *Unpacking PPPs' effects on education: What research on vouchers, charters and subsidies tells us*. London: Open Society Foundations.

tarifas adicionales relacionadas con servicios complementarios u actividades extracurriculares, especialmente cuando gozan de un grado significativo de autonomía administrativa. En el caso de España, por ejemplo, las contribuciones financieras hechas por los padres representan aproximadamente el 40% de los presupuestos de las escuelas subvencionadas. Aunque el cobro de cuotas en estas escuelas se encuentra prohibido, muchas han desarrollado una variedad de estrategias para cobrar cuotas a las familias bajo otros conceptos, incluidas donaciones ‘voluntarias’ y actividades extracurriculares ‘opcionales’ que informalmente, pero de hecho, se presentan a las familias como obligatorias (Villarroya, 2000).

Selección de estudiantes

En la mayoría de los casos, las escuelas privadas subvencionadas suelen gozar de niveles muy diferentes de autonomía respecto de las escuelas estatales en una variedad de aspectos, incluida la selección de estudiantes. En aquellos sistemas donde las políticas de subvención fueron adoptadas y legitimadas como un medio para asegurar la viabilidad económica de las escuelas religiosas o para preservar la diversidad escolar, es probable que estas escuelas gocen de considerable discreción en materia curricular y en los procedimientos de admisión. En estos contextos, el hecho de que estas escuelas estén dirigidas a grupos específicos de estudiantes no necesariamente se considera problemático. Este es el caso, por ejemplo, de Dinamarca, donde las escuelas subvencionadas tienen libertad para seleccionar estudiantes según sus propios criterios (Andersen, 2008), así como en Australia, donde la selectividad escolar sobre la base del rendimiento académico o la orientación religiosa es generalizada (Watson y Ryan, 2010).

Por el contrario, otros sistemas educativos pueden requerir que las escuelas subvencionadas operen bajo un régimen de inscripción abierta. En estos casos, la posibilidad de acceder a las subvenciones públicas se limita a las instituciones no selectivas como un medio para mitigar las inequidades derivadas de la elección escolar y de la existencia de diferentes tipos de proveedores. Con frecuencia, el requisito de los criterios de admisión no selectivos se complementa con la prohibición de tarifas complementarias, ya que se considera que ambas condiciones sirven a un propósito de equidad (Boeskens, 2016). Este es, por ejemplo, el caso del programa de subvención coreano descrito anteriormente, así como del sistema español de escuelas privadas subvencionadas (concertadas).

Estatus lucrativo

En la mayoría de los sistemas educativos, solo las escuelas registradas como organizaciones sin fines de lucro califican para recibir subvenciones públicas. Los defensores de las subvenciones a escuelas con fines de lucro esperan, por el contrario, que esta modalidad de provisión fortalezca la competencia y conduzca a una mejora en el sector público y sin fines de lucro (Boeskens, 2016; Lewis y Patrinos, 2011). Sin embargo, como vimos, las subvenciones a la oferta rara vez apuntan a fomentar la competencia, ni como un medio, ni como un fin en sí mismo. En consecuencia, los *policymakers* interesados en la adopción de políticas de subvención a la oferta no suelen encontrarse entre los más interesados o confiados en el potencial de la dinámica del mercado (Moschetti, 2018). Por el contrario, es probable que prevalezcan las preocupaciones sobre el riesgo de corrupción o las ganancias privadas obtenidas a costa de la calidad. De hecho, la mayoría de los programas de subvenciones a la oferta explícitamente prohíbe que las escuelas con fines de lucro reciban fondos públicos. Excepciones notables a esto son Nueva Zelanda, Argentina y el Punjab pakistaní, donde las escuelas privadas pueden recibir fondos públicos independientemente de status lucrativo (Fennell y Malik, 2012; Gottau y Moschetti, 2015; Whitty, 1997).

Capítulo II. La elección escolar: racionalidad limitada y reflexividad

El objetivo de este capítulo es ofrecer una variedad de miradas sobre la práctica y la investigación de la elección escolar reparando en las principales doctrinas, teorías y paradigmas que se han ocupado del tema ya sea desde una perspectiva crítica como propositiva. A su vez, plantea un segundo ambicioso objetivo que nace de la necesidad constante por desarrollar nuevos marcos analíticos para capturar la complejidad de la práctica sociocultural de la elección escolar.

Así pues, la primera sección explora brevemente los orígenes de la idea de libertad de elección escolar y luego profundiza en la redefinición de la que fue objeto por parte de la denominada Teoría de la Elección Pública como pieza clave del programa de reformas recientes en los esquemas de gobernanza educativa. La segunda sección pretende estructurar analíticamente las distintas perspectivas desde las que ha sido investigada la elección escolar, primero según una visión centrada en los criterios de elección, y luego, bajo el paradigma sociocultural, enfocada en el proceso de elección y sus condicionantes. Finalmente, proponemos algunos desarrollos teóricos alternativos para continuar trabajando el concepto y la praxis de la elección escolar basados en una redefinición de algunos aspectos del paradigma sociocultural y de la teoría de la elección racional.

2.1 La libertad de elección escolar y la teoría de la elección pública

En la literatura internacional sobre equidad y política educativa, la cuestión de la elección de escuelas ha sido uno de los temas más controvertidos en los últimos 30 años. Si bien el debate a lo largo del período ha estado centrado fundamentalmente en las variantes particulares del movimiento anglosajón conocido como *school choice*, los orígenes de la idea de ‘libre elección escolar’ pueden rastrearse tiempo atrás. Como advierte Torrendell (2002), entre fines del siglo XIX y comienzos del XX la propia Iglesia Católica ya había desarrollado una doctrina de ‘libertad de enseñanza y aprendizaje’ en respuesta al avance y consolidación de los sistemas educativos nacionales de ‘tendencias monopólicas y laicistas’ (2002, p. 44). Esta doctrina, antecesora parcial de los fundamentos teóricos de la ‘libertad de elección escolar’ anglosajona (*freedom of school choice*), ya reclamaba el derecho inalienable de las familias para elegir la educación de los hijos y exigía al Estado un rol subsidiario que

asegurara, por vía del financiamiento público a la oferta, la diversidad de propuestas educativas¹⁶. Sin embargo, a diferencia de los planteamientos que han orientado y orientan el debate más reciente sobre la libertad de elección escolar, esta doctrina ha estado tradicionalmente inscrita en la reflexión filosófico-social del cristianismo y muy alejada, o incluso directamente ajena, del dominio de los mercados. En esta sección exploramos las corrientes de pensamiento que, desde las teorías de la justicia educacional y especialmente desde la economía neoinstitucionalista han inspirado las reformas de los sistemas educativos burocrático-estatales en las últimas décadas. En particular, analizamos la construcción y el valor que para estas corrientes de pensamiento tiene la idea-mecanismo de libertad de elección (escolar).

2.1.1 Doctrinas libertarias y bases de la teoría de la elección pública

En el contexto anglosajón, el planteamiento aislado de Friedman (1955) de la década de 1950 en favor de un sistema educativo de mercado cuyo mecanismo generador fuese la libertad de elección parental, solo encuentra terreno sólido en términos discursivos décadas después de haber sido articulado. En este sentido, son al menos dos las corrientes de pensamiento que, interrelacionadas, han dado forma al movimiento de *school choice*.

Por un lado, las teorías de justicia educacional de inspiración libertaria procuraron reivindicar el carácter inalienable de la potestad de las familias para decidir sobre la educación de los hijos. Como derecho fundamental, la intervención estatal en materia de elección escolar es, desde esta perspectiva, ilegítima desde todo concepto (Tooley, 1997a). Esta visión enfatiza los beneficios privados de la educación y privilegia el derecho de las familias a decidir sobre la naturaleza de los aspectos religiosos, filosóficos y políticos

¹⁶ Torrendell (2002) ofrece un minucioso análisis de la doctrina social de la Iglesia Católica de comienzos del siglo XX en materia educativa y, en particular, en torno de la idea de libertad de enseñanza. Entre sus puntos más salientes, la Carta Encíclica *Divini Illius Magistri* de Pío IX (1929) sobre la educación cristiana de la juventud suscribe que la familia es depositaria del derecho a educar a los hijos y que este derecho es ‘anterior a cualquier otro derecho del Estado y de la sociedad, y, por lo mismo, inviolable por parte de toda potestad terrena’ (1929, n°27). De allí se sigue que ‘es injusto todo monopolio estatal en materia de educación, que fuerce física o moralmente a las familias a enviar a sus hijos a las escuelas del Estado contra los deberes de la conciencia cristiana o contra sus legítimas preferencias’ (n° 38). Nótese la alusión a la idea de ‘preferencias’ como categoría paralela —e igualmente reivindicada— a la de ‘conciencia cristiana’. El documento postula finalmente un esquema de financiamiento y provisión educativas inspirado en el sistema holandés del momento: ‘el Estado puede y debe resolver el problema educativo con mayor prudencia y facilidad si deja libre y favorece y sostiene con subsidios públicos la iniciativa y la labor privada de la Iglesia y de las familias. La posibilidad de esta política educativa, satisfactoria para las familias y sumamente provechosa para la enseñanza y la tranquilidad pública, está comprobada por la experiencia de varias naciones, en las cuales, a pesar de la diversidad de confesiones religiosas, los planes de enseñanza de las escuelas respetan enteramente los derechos educativos de las familias, no sólo en lo concerniente a la enseñanza —pues existe la escuela católica para los alumnos católicos—, sino también en todo lo relativo a una justa y recta ayuda financiera del Estado a cada una de las escuelas escogidas por las familias’ (n°66).

imbricados en las experiencias educativas de los hijos (Levin, 2002). Una versión matizada de esta corriente –y también más cercana a la doctrina cristiana de la libertad de enseñanza– viene dada por las posiciones liberales igualitaristas que han intentado saldar, no sin dificultades, la tensión entre el reconocimiento del derecho fundamental a la elección de escuela y: i) la obligación del Estado de atenuar las diferencias sociales y económicas en tanto determinantes de oportunidades (Brighouse, 2000), y ii) la necesidad de construir consensos ciudadanos que permitan la reproducción de las instituciones democráticas (Levin, 2002). La elección escolar es, por tanto, reivindicada y a la vez condicionada: ‘debe incrementarse [...] a condición de que ésta no sea un valor superior a la justa igualdad de oportunidades’ (Andrada, 2008, p. 11) ni ponga en riesgo la ‘cohesión social’ necesaria para la vida democrática (Levin, 2002).

Así, los argumentos generales a favor de la libertad de elección suelen situarse alternativamente tras las nociones de libertad y equidad (Gorard, 1999). Ben-Porath (2012) llama a estos dos grupos *freedom advocates* y *equality advocates*; esquemáticamente plantean: ‘un sistema de libre elección escolar es deseable porque la libertad es un fin virtuoso en sí mismo’; y ‘un sistema de libre elección escolar es deseable porque rompe el privilegio de elegir de unos pocos y lo extiende al conjunto de la sociedad.’ Levin (2002) advierte que estas inquietudes coinciden, en Estados Unidos, con un período de expansión de los intentos igualadores del Estado:

This increased uniformity of schools reduced parental options and the ability to match child-rearing preferences of parents to school experiences. By 1970 the success of legal and legislative strategies to achieve more equal educational opportunities and funding along with more uniform school practices led to rising pressures for increased freedom of choice and school differentiation, particularly among those who felt that they had lost choice privileges. (Levin, 2002, p. 161)

Paradójicamente, también durante la década de 1970, la crisis de los sistemas de bienestar motivó el surgimiento de una corriente de pensamiento que, sostenida en las perspectivas libertarias más que en las liberales igualitaristas, aunque enmarcada en el campo de la teoría económica, logró articular un programa de reforma concreto para varias esferas de la actividad estatal, incluida la educación (i.e., el NPM). Esta corriente, conocida como la ‘teoría de la elección pública’ (*public choice theory*), se constituyó como respuesta a la teoría económica que había marcado el desarrollo de los estados de bienestar. Fue concebida

como ‘la ciencia de las fallas del Estado’, por oposición a la inclinación por el estudio de las fallas del mercado asociada a los ‘economistas del bienestar’ (Hay, 2007, p. 96)¹⁷.

Nos interesa ahora hacer un repaso de las premisas fundamentales de la teoría de la elección pública puesto que es esta segunda corriente de pensamiento la que ha cimentado e inspirado más activamente la producción de políticas públicas en educación en las últimas décadas. El concepto de *school choice* está en el núcleo de estas políticas aunque ya parcialmente vaciado de su componente más filosófico-legal, hegemonizado por el programa neoliberal y reducido a su valor como ‘instrumento privilegiado para la generación de incentivos a la competencia entre las instituciones’ (Torrendell, 2002, p. 49).

La piedra angular de la teoría de la elección pública es el supuesto de la elección racional de los actores. Diagnóstico (de las fallas del Estado) y terapéutica (por vía de la incorporación de mecanismos de mercado), ambos comienzan y terminan en el supuesto de racionalidad entendido en los términos del paradigma económico neoclásico (Lubienski, 2006b). Bajo este paradigma, el comportamiento de los actores es entendido como instrumental, egoísta y eficiente pues responde siempre a análisis de costo-beneficio cuyas decisiones procuran arribar a la elección de la alternativa que maximice la propia ‘función de utilidad’, independientemente de las consecuencias que estas decisiones tengan para otros (Hay, 2007, p. 96). Según los teóricos de la elección pública, la ineficiencia, ineficacia, rigidez e insensibilidad de las burocracias estatales se explicaría por cuanto sus funcionarios actúan siempre en beneficio propio maximizando (monopolizando) el poder y el control sobre los recursos públicos con inobservancia del interés público (Niskanen, 1971). La debilidad de los mecanismos de control democrático convierte a las instituciones estatales en vulnerables frente a grupos de intereses particulares¹⁸ y, por tanto, en vehículos ineficientes para contrarrestar las fallas de mercado (Buchanan y Tullock, 1999; Osborne y Gaebler, 1992). Así, la administración y el control por vía de instituciones democráticas supone la construcción de burocracias que inevitablemente conducirían a fallos en la provisión de bienes públicos en virtud de su inherente ineficiencia (Mueller, 1979).

¹⁷ Los vínculos entre la teoría de la elección pública, el neoliberalismo y la nueva gestión pública son fuertes e instrumentales. Hay (2007) sostiene que la primera ha cumplido un rol crucial como discurso de legitimación intelectual (racionalización) y general del neoliberalismo en sus fases *normativa* (de introducción) (1970s-1980s) y *normalizada* (de institucionalización) (1990s-). Luego, aliada a la teoría de la nueva gestión pública, la teoría de la elección pública ha logrado articular un programa de reforma legitimado –y pretendidamente despolitizado e incuestionado– de la actividad del estado.

¹⁸ Es frecuente encontrar caracterizaciones de este fenómeno en términos de la construcción de pequeños ‘imperios’, ‘feudos’ o ‘dictaduras’ al interior de las instituciones estatales (Lubienski, 2006b).

Previsiblemente, la teoría de la elección pública postula la introducción de mecanismos de mercado en la provisión de bienes públicos en reemplazo de los arreglos de gobernanza burocrática. La superioridad del mercado en este sentido se sustenta en el mismo supuesto de racionalidad individualista de los actores. La idea consiste en liberar oferta y demanda en la provisión de bienes públicos recreando la dinámica del mercado o asimilando el comportamiento de los oferentes públicos al de los privados (Lubienski, 2003b, p. 481)¹⁹. Así, el consumidor de bienes públicos, interesado en maximizar su beneficio, elige al proveedor que le ofrece la alternativa más afín a sus preferencias individuales y a la vez rechaza a aquellos que no se ajustan a ellas. Este esquema general habilita el ejercicio de la opción de ‘*exit*’, o cambio de proveedor (Hirschman, 1970)²⁰ por parte de los consumidores, y obliga a los proveedores a desarrollar ofertas más competitivas y en línea con las preferencias de los distintos ‘segmentos’ del mercado. Competencia entre proveedores, elección libre y *consumer-oriented accountability* juntos articulan, según la teoría de la elección pública, esquemas de gobernanza eficientes y sensibles al interés público pues construyen relaciones de tipo ‘ganar-ganar’ basadas en intercambios voluntarios y mutuamente beneficiosos –por oposición a la lógica supuestamente coercitiva de la provisión *top-down* propia de las instituciones burocrático-estatales (Lubienski, 2003b, p. 328).

2.1.2 La teoría de la elección pública y la reforma educativa

En el campo de la política educativa, el diagnóstico de la teoría de la elección pública ha apuntado a poner en evidencia la inherente ineficiencia de las estructuras estatales de provisión educativa (Chubb y Moe, 1990). La raíz de la ineficiencia estaría en la lógica de subordinación jerárquica a la que están expuestas las escuelas estatales, y en particular en el tipo de regulaciones que emanan de los arreglos institucionales de ‘control democrático’ que bloquean todo tipo de iniciativa, autonomía e innovación. En este sentido, Chubb y Moe (1988) descartan incluso la posibilidad de impulsar reformas incrementales exitosas al interior del sector estatal en virtud de la insalvable contradicción que todo intento

¹⁹ Véase Capítulo I.

²⁰ Hirschman (1970) describe dos mecanismos de recuperación de la competitividad de las firmas: el mecanismo de voz (*voice*), relativo a la capacidad de organización política, y el mecanismo de salida (*exit*), contrario al de voz y tradicionalmente más tematizado por la ciencia económica. El vínculo entre estos dos mecanismos es la noción de lealtad (*loyalty*), en relación al tipo de institución, y que hará primar más a la voz o a la salida, según el caso. La idea central del concepto de salida consiste en que en cualquier firma, la insatisfacción de sus clientes motivará la posibilidad de que estos decidan retirarse (y dejar de consumir) determinando así pérdidas inmediatas para la firma que necesariamente deberá encontrar modos de revertirlo. El mecanismo de voz, en cambio, supone clientes que se inclinan por expresar su insatisfacción para que de este modo –generalmente menos poderoso por no infligir pérdidas automáticamente– la organización busque las causas de aquello que motiva la insatisfacción.

reformista supondría respecto del sistema de incentivos que caracteriza a la institucionalidad democrática. Todo cambio debe impulsarse a nivel institucional por cuanto el nivel organizacional no es sino un reflejo de las estructuras que lo gobiernan.

Los argumentos del déficit estatal son esencialmente tres: i) ya sea para aprovechar las economías de escala o por el influjo coercitivo de las mayorías, las administraciones educativas se ven incentivadas a ofrecer un único tipo de escuela, homogéneo y poco innovador, *'something-for-everyone schools'* (Bast y Walberg, 2004) o *'one-size-fits-all schools'* (Ravitch y Viteritti, 1999), siempre desacoplado de los intereses particulares de las familias; ii) en tanto burocracias, las administraciones educativas son proclives a caer presas de grupos de interés particulares que procuran maximizar sus propias funciones de utilidad independientemente del interés del alumnado y de las familias. En los sistemas educativos, estos grupos de interés estarían representados especialmente por los sindicatos docentes y los funcionarios de rango jerárquico de las administraciones educativas (Bast y Walberg, 2004; Chubb y Moe, 1990); y iii) las instituciones de control democrático configuran rígidos intereses establecidos que suscitan inevitables conflictos, luchas de poder y circuitos de cooperación meramente formales (Chubb y Moe, 1988).

La crítica planteada por la teoría de la elección pública apunta no solo al cuestionamiento de la naturaleza de la provisión estatal y del 'control democrático' sobre las instituciones escolares sino también a la supuesta ineficiencia de los sistemas burocrático-estatales de asignación de plazas escolares (Bast y Walberg, 2004; Levin y Belfield, 2003). La crítica sobre este aspecto es argumentalmente necesaria y anticipa el programa de reforma institucional propuesto. Así, los teóricos de la elección pública han tendido a reclamar la devolución de la potestad de elección para los padres y madres en virtud de que esta supondría mayores niveles de eficiencia. En la conceptualización neoclásica del comportamiento de elección, las familias eligen escuela basándose en análisis de costo-beneficio haciendo uso de la información disponible proveniente de la gama de alternativas que ofrece el mercado. Bajo este supuesto, las familias tendrían incentivos intrínsecos para invertir en sus hijos e hijas por las mismas razones por las que invierten en otros bienes de consumo duradero o de producción y, además, arribarían a decisiones óptimas puesto que *'decision-making authority is best put in the hands of those who are closest to and most familiar with a situation'* (Bast y Walberg, 2004, p. 433).

En consecuencia, la libertad de elección escolar es, naturalmente, la pieza clave del programa de reforma de los sistemas educativos impulsado desde la teoría de la elección

pública pues constituye el mecanismo generador fundamental de toda dinámica de mercado. El denominado ‘*power to switch*’ (Chubb y Moe, 1990; Clinton, 1989; Gintis, 1989) de los padres y madres devenidos en consumidores obliga a los proveedores (escuelas públicas y/o privadas) a competir ‘imaginativamente’ (Friedman, 1997) para captar matrícula y financiamiento. Así, la ‘soberanía del consumidor’ ejerce presión sobre el sistema y se convierte en fuente generadora de eficiencia, productividad, calidad, innovación y respuesta a las inquietudes de las familias (Bast y Walberg, 2004; Chubb y Moe, 1990; Lubienski, 2006b).

2.2 Criterios, proceso y condicionantes de la elección de escuela

La puesta en marcha de las reformas inspiradas en las corrientes de pensamiento que presentamos en la sección anterior puso en el centro de la escena el interés por constatar el funcionamiento real de los nuevos esquemas de gobernanza institucional educativa. Como vimos en el Capítulo I, algunos sistemas educativos incorporaron esquemas de *vouchers* (universales o limitados), otros ampliaron o desregularon las zonas geográficas de asignación de plazas escolares, o bien incorporaron o profundizaron fórmulas de financiamiento público y provisión privada, entre otras variantes.

En esta sección, nos concentraremos en los estudios que han abordado el impacto de las políticas y ecosistemas de elección escolar en las prácticas y discursos de las familias²¹. En el estudio concreto de las formas que adopta la elección escolar, la investigación pasó de una fase eminentemente teórico-especulativa respecto del comportamiento de las familias expuestas a la posibilidad de elegir, a otra de análisis empírico de las prácticas concretas de elección escolar. Según advierten Dronkers, Felouzis y Van Zanten (2010), estas prácticas han sido analizadas desde diferentes perspectivas que incluyen la consideración de los objetivos individuales de las familias, sean estos instrumentales o expresivos, sus valores en materia de equidad y diversidad étnica y de clase, y desde una visión enfocada en los recursos económicos, sociales y culturales con que cuentan. Siguiendo a Gorard (1999) y a Bosetti (2004), creemos conveniente en este punto efectuar una distinción general y

²¹ También es muy vasta la literatura que ha estudiado, particularmente desde el campo de la econometría, el impacto de los mecanismos de mercado en el desempeño de los estudiantes en evaluaciones estandarizadas (Barnard, Frangakis, Hill, y Rubin, 2003; Carnoy, 1998; Cullen et al., 2005; Hastings y Weinstein, 2008; Hsieh y Urquiola, 2006; McEwan, 2000; Rouse, 1998; Wolf et al., 2013), en los patrones de segregación/desegregación socioeconómica y étnica (Elacqua, 2012; McEwan, Urquiola, Vegas, Fernandes, y Gallego, 2008; Saporito, 2003; Sikkink y Emerson, 2008), en el desempeño del profesorado (Hoxby, 2002b; Rapp, 2000), entre otros.

esquemática entre un conjunto de investigaciones que se han preguntado fundamentalmente por los *criterios* en que las familias reparan en el momento de elegir escuela –acaso desde un enfoque más tradicional que concibe a la elección como un proceso eminentemente racional en sentido clásico–, y otro que concibe a la elección escolar como un *proceso* contextualizado social, política y culturalmente. En definitiva, ambos constituyen enfoques complementarios o interdependientes, en la medida en que el carácter situado del proceso de elección condiciona inexorablemente los modos en que se ponen en consideración y ponderan los criterios asociados al ejercicio de la decisión. Avanzaremos sobre este punto más adelante cuando nos refiramos al concepto de racionalidad(es). Por el momento, advertimos que si bien algunos estudios intentan poner en relación estos dos niveles de análisis del fenómeno de elección escolar, muchos hacen foco en la perspectiva de los criterios, mientras que otros tantos se concentran en entender las dinámicas de la elección como proceso. En este sentido, a continuación intentamos distinguir la base lógica y las aportaciones generales asociadas a uno y otro enfoque, si bien por momentos los límites se tornan difusos.

2.2.1 El nivel de los criterios de elección

Cuando en algunos países comenzaron a implementarse programas de *vouchers* y escuelas *charter* en niveles nacionales o subnacionales, surgió el interés por indagar en los criterios que las familias consideraban al momento de efectuar la elección en los casos en que efectivamente decidieran optar por una escuela distinta de la que les fuera asignada originalmente por zona de residencia. Aunque en menor medida, este interés también apareció en algunos ecosistemas de elección no regulados, ‘*unofficial choice markets*’ (Holme, 2002), esto es, en contextos en los que no se habían impulsado reformas de elección libre pero en los que aun así las familias ya desplegaban históricamente alguna forma de elección. Como vimos, la teoría de la elección pública había monopolizado el debate sobre la elección escolar y proyectaba sobre los potenciales electores el modelo racionalista de análisis de costos y beneficios: de contar con la información correcta y necesaria, las familias elegirían racionalmente la mejor alternativa. La investigación se concentró entonces en evaluar la relevancia y pertinencia de los criterios que las familias ponderaban en el análisis y en particular en estimar qué lugar ocupaba el criterio de la calidad educativa, pieza fundamental para que se verificara el círculo virtuoso que postulaba la teoría de la elección pública (Lubienski, 2006b).

En ese sentido, Bast y Walberg (2004) efectúan una revisión de los estudios disponibles intentando indagar en la racionalidad de las decisiones de las familias. La ambiciosa pregunta subyacente es evaluar si las familias toman mejores o peores decisiones que los ‘expertos’ de las administraciones gubernamentales, es decir, si basan o no sus decisiones en la calidad académica de las alternativas. Desde un abordaje algo selectivo, los autores destacan que las valoraciones que hacen las familias de las escuelas son similares a las de expertos que cuentan con más información (Hoxby, 2001), y que la mayoría de los padres y madres declaran elegir basándose en la calidad académica (Coulson, 1999). Finalmente, los autores relevan una serie de estudios que evidencian que las escuelas elegidas (públicas, privadas, *voucher*, *charter*) obtienen consistentemente mejores resultados que las escuelas públicas tradicionales y que esto ‘*could be evidence that parents are choosing wisely*’ (Bast y Walberg, 2004, p. 436). Sin embargo, los resultados en estos tres puntos son cuestionables. Las primeras dos afirmaciones se sostienen en estudios que basan sus conclusiones en las respuestas que los padres y madres ofrecen a través de encuestas cerradas y el constructo de ‘calidad académica’ aparece vinculado exclusivamente con resultados a evaluaciones estandarizadas (cf. Gorard, 1999). En cuanto a la tercera afirmación, la revisión que plantean los autores omite evidencia contradictoria para el periodo de tiempo y tiende a simplificar las conclusiones de algunos estudios. Por dar un ejemplo, para el caso de los resultados de las escuelas privadas que participan del conocido programa de elección escolar de Milwaukee, Whitty (1997) utiliza la misma serie de estudios de Witte, Thorn, Pritchard, & Claibourn (1994) para concluir lo contrario que Bast y Walberg²². En el caso de la evaluación del desempeño de las escuelas *magnet* norteamericanas, los estudios relevados no disipan el impacto que tienen las políticas de selectividad del alumnado. En cualquier caso, las revisiones de Whitty (1997), Goldhaber y Edie (2002) y Waslander, Pater y Van Der Weide (2010), parecen ser más representativas del carácter no concluyente del estudio del impacto de la elección escolar en la calidad académica y, según el argumento de Bast y Walberg, de la corrección o incorrección de las decisiones de los padres, aun cuando basaran la elección en el criterio de calidad académica.

²² En este sentido, Whitty (1997) advierte: “Witte’s evaluation of the controversial Milwaukee private school choice experiment, which enables children from poor families to attend private schools at public expense, concludes in its fourth-year report that “in terms of achievement test scores ... students perform approximately the same as [Milwaukee Public School] students” (p. 28). However, attendance rates for choice children are slightly higher, and parental satisfaction has been high. For the schools, “the program has generally been positive, has allowed several to survive, several to expand, and contributed to the building of a new school” (Witte et al., 1994, p. 28). Yet some of the stronger claims made both for and against this type of program cannot be sustained by the evidence; the Milwaukee program is small and narrowly targeted and is certainly not a basis on which to judge the probable effects of a more thoroughgoing voucher initiative. Its planned extension to include religious schools is, at the time of writing, the subject of a court challenge.” (p. 19).

Sin embargo, la mayoría de los estudios en esta línea no identifican uno sino múltiples criterios que las familias consideran en la elección escolar y la calidad académica no es siempre el más relevante. Metodológicamente, estos estudios conciben al proceso de elección como un ‘análisis multi-criterio de costo-beneficio’ de modo tal que se asume que las familias contemplan una serie de criterios a los que asignan mayor o menor importancia y luego evalúan las alternativas disponibles de acuerdo con esas escalas (Bell, 2009; Waslander et al., 2010). Algunos estudios se concentran en la valoración solo de algunos de los criterios incorporando al análisis otras variables transversales relativas a las características sociodemográficas de las familias, o al tipo de escuela elegida, entre otras. La base de estos trabajos suele estar compuesta por encuestas a padres y madres y los criterios son presentados generalmente en categorías que resumen, por afinidad temática, toda la gama de respuestas. Si bien existe cierto consenso en cuanto a los principales criterios de elección, el orden de relevancia asignado tiende a variar según el estudio y según por subgrupo (Bell, 2009), y cada categorización suele incluir criterios dispares (Gorard, 1999). A continuación, presentamos brevemente algunas de estas categorizaciones a fin de poner en evidencia la variabilidad que ostentan y luego organizamos los hallazgos más relevantes en una categorización más amplia aunque no definitiva.

Hirsch (1995, p. 251) sostiene que los criterios que las familias consideran en la elección exceden la mera percepción de calidad académica y reconoce la heterogeneidad de respuestas de las familias. Así, en el análisis de una serie de encuestas en países europeos identifica tres grandes categorías de criterios declarados por padres y madres y que parecen atravesar la elección con similar relevancia para todos los grupos de familias: criterios académicos (calidad de la enseñanza, resultados en evaluaciones, oferta curricular); criterios medioambientales (clima escolar, disciplina, infraestructura de la escuela); y criterios situacionales (cercanía al hogar, presencia de amigos, hermanos). En un estudio sobre elección escolar en Alberta, Canadá, Bosetti (2004) analiza las respuestas de padres y madres que eligen escuelas públicas, privadas y alternativas y obtiene criterios similares a los presentados arriba. Sin embargo, advierte que la relevancia asignada a cada criterio varía entre familias según el tipo de escuela elegida. Los criterios más relevantes para los padres y madres de escuelas privadas no religiosas son el ‘tamaño de las clases’, las ‘creencias y valores compartidos’, el ‘estilo de enseñanza’ y la ‘reputación académica’. En el caso de las escuelas privadas religiosas, las ‘creencias y valores compartidos’ y la ‘reputación académica’. En las escuelas públicas el criterio principal es la ‘cercanía al hogar’ mientras que en las escuelas alternativas los principales resultaron la ‘reputación académica’, el ‘estilo

de enseñanza' y los 'programas especiales'. De modo similar, Schneider, Teske y Marschall (2000) en Estados Unidos encuentran diferencias en la valoración de algunos criterios entre padres y madres de distinto nivel socioeconómico, nivel de estudios, origen étnico, entre otros.

A partir de un enfoque metodológico diferente basado en el análisis exploratorio de componentes principales, Gorard (1996) identifica ocho patrones o 'factores hipotéticos' que resumen un total de 73 criterios alegados por adultos y niños en un estudio en Gales. Los criterios varían en relevancia especialmente según se trate de las preferencias de los adultos o de los niños. Los factores identificados son: resultados académicos (resultados de evaluaciones y valoración de la calidad de la enseñanza); *ethos* escolar (ausencia de *bullying*, cordialidad, clima de trabajo); actividades extra-curriculares (reputación deportiva, equipamiento, reputación en música); tradición (uniforme estricto, estilo tradicional, disciplina); seguridad (clima seguro, respecto, instalaciones); conveniencia (facilidad de traslado, amigos en la escuela, autobús escolar); afinidad con el sector (clases reducidas, escuelas pequeñas, insatisfacción con el sector estatal); y valor social (mayor status de la escuela privada, ventajas en el futuro, creación de contactos).

A continuación, partiendo de las categorías de criterios de elección propuestas por tres revisiones exhaustivas (Gorard, 1999; Waslander et al., 2010; Whitty, 1997), se reconstruye una categorización no definitiva pero que permite organizar de manera consistente los abordajes y hallazgos más relevantes. En la mayor parte de los casos, los hallazgos aparecen puestos en relación con algunos condicionantes centrados fundamentalmente en las características sociodemográficas de las familias.

Criterios académicos

La calidad académica aparece con frecuencia entre los primeros criterios referidos por las familias al momento de elegir escuela, y si bien existen excepciones (Coldron y Boulton, 1991), una serie de estudios en distintos contextos así lo advierten (por ejemplo, Bosetti (2004), Edwards, Fitz y Whitty (1989), Goldring y Phillips (2008)). No obstante, la heterogeneidad de *proxys* utilizados por los padres para definir la calidad académica suele ser bastante amplia. En los casos en los que existen sistemas de evaluación estandarizada cuyos resultados son publicados como insumo para la toma de decisiones, la calidad suele ser entendida por las familias como sinónimo de puntajes en estas evaluaciones (Elacqua, Schneider, y Buckley, 2006). Sin embargo, tanto en estos casos como en aquellos donde la

información es más opaca, los padres identifican calidad también con otros criterios tan dispares como la infraestructura de las escuelas (Woods, 1992) o su composición social (Holme, 2002).

En cuanto a las diferencias entre grupos, si bien algunos estudios no advierten diferencias sustantivas en el lugar que ocupa el criterio de calidad académica entre familias de distinto grupo étnico o nivel socioeconómico (Elacqua et al., 2006; Hoxby, 2001), como veremos, el análisis en profundidad del proceso de elección tiende a revelar matices. A su vez, otro tipo de estudios han advertido diferencias entre los ‘criterios declarados’ y los ‘criterios revelados’ que se verifican al momento de la elección: las familias suelen declarar criterios relacionados con la calidad académica, pero al momento de elegir tienden a valorar más positivamente la homogeneidad socioeconómica y étnica (DeJarnatt, 2008; Elacqua et al., 2006; Henig, 1995; Schneider y Buckley, 2002).

Criterios situacionales

Otros criterios de gran relevancia declarados por las familias suelen ser, por ejemplo, la distancia a la escuela y la presencia de hermanos, familiares o amigos. Existen tres elementos que impactan fuertemente sobre la valoración del criterio de distancia y que tienden a segmentar la elección según nivel socioeconómico (Waslander et al., 2010). Algunos de estos elementos resultan opacos desde la perspectiva centrada en los criterios de elección. El primer elemento es la capacidad y voluntad de hacer frente a los gastos de transporte, en clara relación con el nivel de ingresos de las familias (Alves et al., 2015; Chumacero, Gómez, y Paredes, 2011; Teelken, Driessen, y Smit, 2005)²³. En segundo lugar, las *representaciones culturales* asociadas a los vínculos entre grupo social, distancia geográfica y movilidad (Ball, Bowe, y Gewirtz, 1995, 1996; Gewirtz, Ball, y Bowe, 1995). Volveremos sobre este aspecto más adelante cuando analicemos las prácticas socio-espaciales de las clases medias y bajas en el proceso de elección. Finalmente, los *recursos sociales* con los que cuentan las familias para afrontar circuitos logísticos más o menos complejos como la flexibilidad de las horas de trabajo, la disponibilidad de servicios de guardería o las redes familiares (Bell, 2009; van Zanten, 2002).

²³ Teelken, Driessen y Smit (2005) identifican una serie de factores que operan en tanto fallas de mercado como impulsores o disuasores de la elección. Estas fallas serían la disponibilidad de transporte, la disponibilidad de información, la diversidad de la oferta, oportunidades formales de elección, los criterios de admisión, y la autonomía financiera y administrativa de las escuelas. Algunas de estas fallas afectan directamente la ponderación de los criterios situacionales. Se verán los factores asociados a las prácticas de las escuelas en el Capítulo III.

Criterios organizacionales

Dentro de este conjunto de criterios suele ubicarse al *ethos* organizacional como concepto clave, aunque ciertamente resulte demasiado vago en el marco de una decisión concebida como racional (Gorard, 1999). Los criterios organizacionales hacen referencia a elementos intrínsecos de la organización escolar valorados por las familias y las investigaciones recogen una heterogeneidad que no siempre parece responder a patrones grupales. La infraestructura escolar, el uso de uniforme, las prácticas de selección, la disciplina, la separación por niveles parecen ser más valorados por algunas familias de nivel socioeconómico medio o alto (Woods, 1992). Sin embargo, en algunos casos son las familias pobres las que valoran más positivamente la disciplina, el estilo de enseñanza tradicional y la seguridad mientras que las de clase media reparan principalmente en aspectos más generales como los valores y el *ethos* de la escuela (Elacqua et al., 2006). El costo de la matriculación y la titularidad pública o privada de los centros naturalmente juegan un rol importante en clara relación con el nivel socioeconómico de las familias. Esto es más evidente en sistemas educativos duales con escuelas públicas gratuitas y proveedores privados sin *vouchers* universales o parcialmente subsidiados donde las familias conciben al monto de la cuota mensual como principal criterio de elección (Goldring y Phillips, 2008; Narodowski, 2002).

Finalmente, existe evidencia respecto de que muchas familias reparan en la composición social y étnica de las escuelas en búsqueda de homogeneidad, aunque esto se encuentra escasamente documentado por los estudios basados en encuestas pues difícilmente las familias declaran abiertamente su preferencia por la homogeneidad social o étnica. La relevancia de este criterio ha quedado evidenciada en parte por el vasto cuerpo de investigaciones econométricas que han procurado medir el impacto de los sistemas de libre elección en materia de segregación socioeconómica. Los resultados tienden a constatar que los sistemas de libre elección habrían exacerbado los patrones de desigualdad preexistentes en muchos contextos (véase, por ejemplo, Lutz (1996) para el caso de los Estados Unidos y Holanda, Bifulco y Ladd (2014) y Saporito (2003) para los Estados Unidos, Elacqua (2012) y Hsieh y Urquiola (2006) para el caso de Chile, Alves et al. (2015) en Chile y Brasil, Gasparini, Jaume, Serio, y Vazquez, (2011) y Narodowski, Gottau y Moschetti (2016) para Argentina, entre otros). Complementariamente, otro importante cuerpo de estudios cualitativos advierte la ambigüedad de algunos criterios mencionados por las familias. Por ejemplo, la alusión a los ‘valores y creencias compartidas’ o ‘atmósfera general de la escuela’

como criterios de decisión entre las clases medias serían en muchos casos formas alternativas de referirse a la composición del alumnado y ocuparían un lugar clave en el proceso de decisión según veremos en la siguiente sección (Ball et al., 1996; Raveaud y van Zanten, 2007; Schneider y Buckley, 2002; Vowden, 2012).

Parte de la complejidad en el intento por estructurar y entender la relevancia dispar que las familias asignan a los distintos criterios académicos, situacionales y, en especial, organizacionales radica en los propios límites de la concepción lineal (racional) de la elección de la que parte este enfoque de análisis. El límite no es tanto metodológico sino conceptual: la presunción de racionalidad neoclásica de los actores prescinde de la necesidad de comprender sus comportamientos en diálogo con las circunstancias sociales y disposiciones individuales que dotan de sentido a sus prácticas y modos de nombrar. Existen muchas formas de explicar por qué los padres clasifican estos criterios de manera diferente. Sin embargo, todas las explicaciones remiten, en última instancia, a un conocimiento del contexto de la elección y del contexto socio-histórico de los propios electores en tanto individuos y miembros de familias y grupos sociales (Bell, 2009, p. 495). Adicionalmente, la complejidad es mayor en tanto la elección constituye siempre un *a priori* que remite en gran medida a la reputación subjetiva y heterogénea que logran construir las escuelas, a los circuitos de información disponibles en el proceso de elección, y a las formas situadas de decodificación de esa información.

2.2.2 El nivel del proceso de elección y los condicionantes estructurales

A pesar de ser una buena forma de aproximación y de ofrecer valiosas categorías de análisis, el foco en los criterios no debe obturar la necesidad de observar aspectos que emergen y cobran sentido en el proceso de elección y advertir los condicionantes estructurales *en funcionamiento*. Así lo han considerado muchos investigadores que conciben a la elección escolar no ya como un ‘evento pragmático, racional y universal’ sino como un ‘proceso simbólico y afectivo, idiosincrático y contextualizado’ (Carrasco, Falabella, y Mendoza, 2014, p. 246). La elección escolar entendida así como ‘práctica sociocultural’ rechaza tanto la concepción racionalista de la teoría de la elección pública como la aproximación centrada en los criterios de elección, aun condicionados. Al respecto, Ball (1997) sostiene: ‘School choice is not a simple, rational event. Further, we have argued that methods of data collection that rely exclusively upon eliciting lists of criteria for choice impose analytic forms that do rampant injustice to these qualities of choice and choosing’ (1997, p. 4). Según esta visión, las prácticas de elección dependen fuertemente de las

características institucionales de los sistemas educativos y, fundamentalmente, de la distribución geográfica y social del capital en cada sociedad (Carrasco et al., 2014, p. 245).

Heredero de las teorías reproductivistas (véase por ejemplo, Bourdieu & Passeron, 1977; Bowles & Gintis, 1976; Willis, 1977), este enfoque sitúa a las prácticas de elección escolar como *'embedded in a complex pattern of family demands and structural limitations'* (Ball et al., 1995, p. 55). En sentido amplio, las teorías reproductivistas sostienen que las escuelas tienden a reproducir e incluso exacerbar las desigualdades de etnia, clase y género. Pierre Bourdieu desarrolló una de las versiones más populares de la teoría de la reproducción. De acuerdo con Bourdieu y Passeron (Bourdieu, 1991; Bourdieu y Passeron, 1977), la posición social en varios campos o escenarios sociales está fuertemente ligada a ciertos consumos culturales, habilidades, preferencias y conocimientos, que conforman el denominado *'capital cultural'* de un individuo²⁴. El capital cultural permite a los actores advertir y entender las normas culturales definidas por quienes ostentan poder social y les permite, por tanto, obtener ese poder para sí. Las personas tienden a tener diferentes habilidades para comprender este tipo de normas, o diferentes cantidades de capital cultural, en función de su origen social o posición de clase. La teoría mereció gran interés pues procuró advertir los modos en que reproduce la relación entre origen social y resultados educacionales más allá de señalar meramente el vínculo existente. A su vez, su explicación estructural de la estratificación social permitió vincular los niveles de producción y análisis individual, organizacional e institucional (Lamont y Lareau, 1988). Partiendo de la distinción que plantea Bernstein (2003) entre los códigos lingüísticos forjados en el ámbito de las familias de clase media y aquellos propios de las clases trabajadoras, Bourdieu y Passeron postulan la no neutralidad de las escuelas en tanto estas reflejan los valores y experiencias de las clases medias y altas. Así, lo que para los niños provenientes de familias de clase media o alta resulta una adaptación *'natural'*, una continuidad entre las normas y jerarquías culturales de la escuela y las del hogar, para los niños de clases bajas implica la necesidad de adquirir nuevas competencias sociales y culturales a fin de negociar sus experiencias educacionales. El fracaso de esta negociación es interpretada habitualmente como un déficit de habilidad independiente de las condiciones sociales de origen

²⁴ La caracterización del concepto de capital cultural que ofrece Bourdieu a lo largo de su obra es amplia y cambiante tanto en los componentes que incluye como en la función teórica que cumple en la argumentación. El conocimiento informal sobre la escolarización, la cultura humanista, las competencias lingüísticas (gramaticales, lexicales y de entonación), el estilo personal, la cultura general, las credenciales educativas, los gustos (preferencias y comportamiento), todos constituyen el capital cultural aunque, en ocasiones, algunos de estos componentes aparecen como determinados por acepciones más restringidas del capital cultural, o como propios del *ethos* de clase. Véase Lamont y Lareau (1988) para un análisis más exhaustivo.

legitimando así el círculo reproductivo de la transmisión de los privilegios de clase (Bourdieu y Passeron, 1977; Lamont y Lareau, 1988).

La investigación en educación ha confirmado ampliamente la versión de Bourdieu de la teoría de la reproducción demostrando cómo diversas formas de capital cultural tienen consecuencias en el éxito escolar y advirtiendo, en menor medida, algunas formas y espacios de agencia en las prácticas de ‘inversión’ estratégica de recursos sociales y culturales para obtener ‘beneficios sociales’ (Aurin, 2011; DiMaggio & Mohr, 1985; Dumais, 2002; Lareau & Horvat, 1999; Lareau, 2002; Roscigno & Ainsworth-Darnell, 2016). Esta línea de trabajo también ha dado lugar a toda una serie de investigaciones sociológicas sobre las características que asume el comportamiento de los actores sociales en el marco de los ‘nuevos mercados educativos’. Tal ha sido el caso de los trabajos de Echols y Willms (1995) en Escocia, Ball, Gewirtz y Bowe (Ball et al., 1996), Ball y Vincent (1998b) y Reay y Ball (1997) para las escuelas secundarias en Inglaterra, Langouët y Léger (2000) y Raveaud y Van Zanten (2007) en Francia, Holme (2002) para los Estados Unidos, Rambla (2003) y Olmedo (2008) en España, y Kosunen (2014) en Finlandia, entre muchos otros. Estos estudios han presentado evidencia respecto de cómo son las familias de clase media con más experiencia en el sistema educativo y mayor capital cultural y social quienes ‘ganan’ en el proceso de elección de escuelas decodificando exitosamente una multiplicidad de normas y símbolos, mientras que las familias de clases populares suelen elegir pasivamente las escuelas que les ‘corresponden’ en virtud de la normativa o de la pertenencia material y social a un área geográfica. Así, la *elección* escolar –y no ya solo la escuela– constituiría una práctica de distinción y reafirmación social, y el mercado educativo operaría como un espacio de reproducción del capital exacerbando las desigualdades:

The market form valorizes certain types of cultural and social capital which are unevenly distributed across the population. The use of these capitals in choice-making and choice-getting enables certain social groups to maintain or change their position in the social structure. School choice is a critical point of cultural investment in the symbolic economy. Schooling, of certain sorts, is an effective means of storing value for future realization. (Ball, 1997, p. 16)

The ‘some’ and the ‘others’ are the beneficiaries and victims of the market. The systematic inattention to the plight of the losers in the market suggests that market theories are underpinned and informed primarily by the values, interests and concerns of certain class groups and fractions (Ball, 1993, p. 10).

En este sentido, estos trabajos han producido una serie de categorías de análisis y tipologías muy valiosas para el estudio de la micropolítica de la elección escolar. Los vínculos entre la

clase social y la territorialidad de la elección escolar, los usos diferenciales de la información que ofrece el mercado, los roles intrafamiliares en el proceso de elección son algunos de los puntos salientes de sus desarrollos teórico-empíricos. A continuación, visitaremos brevemente algunas de estas conceptualizaciones aun cuando, dicho por sus propios autores (Ball y Gewirtz, 1997), lo más relevante de este enfoque no sean tanto sus categorías y tipologías sino la mirada que ofrece de la elección escolar como fenómeno eminentemente sociocultural y que, como tal, no resiste ningún análisis apartado de su contexto de producción.

A partir del análisis de la elección de escuelas secundarias en Inglaterra, Gewirtz et al. (1995) desarrollan una conocida tipología de elección centrada en los padres y madres. Así, los autores describen la existencia de tres tipos de padres/electores a los que denominan *'skilled/privileged'*, *'semi-skilled'* y *'disconnected choosers'*. Las variables independientes que distinguen a estos tipos de electores son fundamentalmente el capital cultural y el capital social, en especial para los extremos del continuo: clases medias y clases trabajadoras, respectivamente. El tipo intermedio constituye una categoría mixta en la que la clase social suele ser algo ambigua y entran en juego más claramente los valores y valoraciones de las familias respecto de la elección y la educación. Los electores de tipo *'skilled'* se caracterizan por tener alta inclinación hacia la elección y alta capacidad para ejercerla; los *'semi-skilled'*, alta inclinación pero baja capacidad; los *'disconnected'*, baja inclinación y baja capacidad (Ball y Vincent, 1998b, p. 378). Esta tipología ha sido tan utilizada (Kosunen y van Zanten, 2013; Narodowski y Andrada, 2001) como discutida (Gorard, 1999; Tooley, 1997b). Sus críticos rechazan, por ejemplo, que exista una 'desconexión' asociada a los procesos de elección de las familias de bajo nivel socioeconómico y advierten que, en cualquier caso, la desconexión puede registrarse independientemente de la clase social y puede mitigarse proveyendo información y verdaderos esquemas de mercado (Tooley, 1997b). La idea de desconexión suele ser interpretada por los defensores de la libertad de elección como un modo de catalogar injustificadamente de 'irracionales o incompetentes' a los padres y madres de ciertos grupos sociales (Bast y Walberg, 2004). Los críticos de la libertad de elección, sin embargo, no se refieren al carácter racional o irracional de la elección sino fundamentalmente a los modos en que el mercado educacional orienta y restringe las elecciones de unos y otros en función del capital cultural y social dado:

School has to be 'fitted' into a set of constraints and expectations related to work roles, family roles, the sexual division of labour and the demands of household organisation. And the material and cultural aspects of this are difficult to separate. [...] But it is not simply a matter of education being of less importance for working

class families, our interviewees were very concerned that their children get a good education. Rather the competing pressures of work and family life made certain possibilities difficult or impossible to contemplate and others seem obvious and appropriate. [...] This is not a matter of cultural deficit but rather pragmatic accommodation. (Gewirtz et al., 1995, p. 163)

Gorard (1996) plantea una tipología alternativa centrada en las dinámicas intergeneracionales del proceso de elección, es decir, en los modos en que se produce la negociación intrafamiliar de la elección entre niños y adultos. Si bien no explora los vínculos entre esta tipología y otras variables, señala que es esperable que cada tipo esté vinculado además con condicionantes de clase y género²⁵. El autor distingue en principio tres momentos del proceso de elección. El momento 1º corresponde a la definición del *tipo* de escuela e implica en general una reflexión sobre la propia experiencia educativa de los padres y madres y la disponibilidad de capacidad económica en caso de considerarse escuelas privadas que exijan un pago. Los criterios en este punto suelen ser la conveniencia, la tradición, el tamaño de la escuela y la seguridad. El momento 2º, igualmente a cargo de los padres y madres, define la selección de un conjunto de alternativas (*choice set*) en línea con las reflexiones del momento 1º pero informada en la reputación y/o en los resultados académicos. Finalmente, el momento 3º involucra a padres y madres e hijos en la negociación de un acuerdo que provea a la felicidad y conveniencia, ahora fundamentalmente del niño²⁶.

No todas las familias se involucran en las tres etapas del proceso de elección que describe el autor y de las posibles combinaciones surgen, por tanto, cinco tipos de electores: *eclectic* (no reparan en el momento 1º, consideran una *choice set* amplio e involucran a los niños parcialmente), *fatalist* (reparan exclusivamente en el momento 1º y eligen prematuramente una escuela de pago o bien dejan que la administración educativa decida por ellos), *child-centred* (no reparan en el momento 2º y la elección está muy determinada por las preferencias del niño), *parent-centred* (no reparan en el momento 3º y la decisión, por tanto, corre por cuenta exclusiva de los padres y madres que suelen optar por escuelas privadas

²⁵ Por ejemplo, en un estudio posterior sobre las especificidades de la elección escolar de familias de bajos ingresos, Teske, Fitzpatrick y Kaplan (P. Teske, Fitzpatrick, y Kaplan, 2007) advierten una serie de elementos relevantes a pesar de los límites que impone el tipo de estudio basado en una encuesta cerrada. Entre sus hallazgos más importantes, los autores identifican que los padres y madres de menores ingresos tienden a considerar *a priori* un número de escuelas más acotado que las familias de clase media y, adicionalmente, invierten menos tiempo en la búsqueda de información a pesar de sentirse igualmente bien informados.

²⁶ Modelos alternativos sugieren la existencia de solo dos momentos, uno de definición del *choice set* y otro de elección. Si bien este esquema general parece darse aún entre distintos grupos sociales, la definición del *choice set* suele estar muy determinada por las redes sociales de las que participa cada uno (Bell, 2009; Buckley y Schneider, 2003; Crozier et al., 2008; Elacqua et al., 2006).

privilegiando el estilo tradicional y la seguridad), y *consumerist* (la decisión atraviesa los tres momentos) (Gorard, 1996, p. 346).

Reay y Ball (1998) avanzan en la línea sugerida por Gorard integrando al análisis intergeneracional-intrafamiliar de la elección las variables de clase y género. Observan que en las familias de clase media los padres y madres someten a los niños a un proceso de *'guiding'* o *'channelling'* cuyo objetivo es propiciar su aceptación de la 'mejor' de las alternativas definida de antemano, sin consideración real de las preferencias de los niños. Por el contrario, en las familias de clase trabajadora, y con mayor frecuencia en el caso de familias inmigrantes, el niño suele ocupar el lugar del 'experto' y los padres y madres no deciden sino por sugerencia de este, especialmente en el acceso al nivel secundario. Esta separación de roles intrafamiliares y divergencia entre clases sociales conlleva una redefinición de los límites de la elección para cada caso por cuanto las clases medias pondrían en práctica estrategias de reproducción mientras que las clases trabajadoras deben lidiar con límites exo-impuestos:

'Guidance' becomes a middle-class strategy for parents getting their own choice. The middle-class model of 'choice within predetermined limits' is very different to the working-class model, which is usually about externally imposed limitations such as finances, lack of transport and childcare responsibilities. The pattern in the middle-class families is for parents to set the limits for children to then choose within. Constraints are internally constructed as opposed to externally imposed (Reay y Ball, 1998, pp. 439-440).

Adicionalmente, el trabajo de Reay y Ball arroja indicios relativos a la división de tareas entre padres y madres en el proceso de elección. En principio, el rol de las madres parece ocupar un lugar primordial en comparación con a la pasividad de los padres. Sobre ellas recaen las tareas de búsqueda de información, visitas a las escuelas e interacción con los niños. Si bien este rol podría sugerir la configuración de la idea de la madre como 'experta' con dominio y control de la información, los autores advierten que las madres son en la práctica *'labourers'* de la elección, es decir, se hacen cargo del *'choice work'* (André-Bechely, 2005) pero no necesariamente están a cargo de la elección (Reay y Ball, 1998, p. 443). En estudio etnográfico de André-Bechely (2005) centrado en las experiencias de madres inmigrantes o pertenecientes a entornos desfavorecidos tiende a confirmar esta visión.

Finalmente, Reay y Ball (1998) contribuyen a completar la visión de Gorard (1996) destacando el valor polisémico del criterio de la 'felicidad de los niños', referido frecuentemente tanto por padres y madres de clase media como baja. En línea con Coldron y Boulton (1991) y Van Zanten (2002), se identifican dos usos divergentes: en el caso de la

clase trabajadora, la idea de felicidad aparece inescindible de cierto ‘cortoplacismo’, la felicidad refiere con frecuencia al ‘aquí y ahora’. Por el contrario, para la clase media la felicidad involucra generalmente una conceptualización del futuro de los niños y niñas asociada a la idea de ‘gratificación diferida’ que atraviesa sus representaciones del valor de la educación.

La idea del tiempo (cortoplacismo o gratificación diferida) también está relacionada con los modos de vinculación que cada grupo tiene con el espacio. En esa línea, Ball, Bowe y Gewirtz (1995) desarrollan una tipología dicotómica adicional similar a la que presentamos más arriba pero asociada al vínculo de las clases medias y trabajadoras con la territorialidad de la elección y los ‘circuitos’ diferenciados de escolarización. Del análisis surgen las categorías de electores ‘locales’ de clase trabajadora, y ‘cosmopolitas’ de clase media. En el caso de los ‘locales’, el espacio y la organización familiar aparecen como elementos clave en la elección. La logística familiar ocupa extensas deliberaciones; los traslados, el espacio, la organización familiar y las amistades aparecen generalmente en el centro del discurso operando como limitantes temporales y territoriales de la elección. Las representaciones del espacio son diferentes: la no disponibilidad de medios de transporte suele crear enclaves en las zonas residenciales de clase trabajadora que inspiran ‘poca familiaridad’ o incluso temor frente a la posibilidad del desplazamiento más allá de las fronteras del barrio. Para los cosmopolitas de clase media, las distancias, los traslados y las amistades locales resultan contingentes y no determinantes en la elección. En la categorización que elabora Bell (2009) respecto del rol del espacio como limitante de la elección escolar (roles: *non-existent, small, contested, shifting, framing*, en orden de injerencia), clase media y clase trabajadora tenderían, según el estudio de Ball, Bowe y Gewirtz, a ubicarse en los extremos.

La configuración de circuitos de escolarización no se explica, sin embargo, exclusivamente por las distintas formas de concebir el espacio y el tiempo. También está determinada por la construcción de simbologías, imágenes y reputaciones que circulan a través de distintos tipos y fuentes de información. En el contexto inglés, existen por ejemplo ‘marcas de comprensividad’ (la ausencia de separación de alumnos por niveles de habilidad, el ingreso irrestricto, entre otras) que son decodificadas por las familias de clase media como indicadores de ‘baja exigencia’ o ‘mezcla social’ (Ball et al., 1995). En Francia, Duru-Bellat (2004) identifica que ciertos rumores de ‘mala reputación’, como categoría ‘paraguas’, suele englobar problemas percibidos de clima escolar, violencia, malos resultados o profesores poco preparados. Cuando se la utiliza para caracterizar indirectamente la composición

social y étnica de las escuelas, la reputación también aparece como insumo para las decisiones que buscan asegurar el ‘*social matching*’ (Duru-Bellat, 2004, p. 51) o ‘*class fit*’ (Ball, 1997, p. 174). Aun en los casos que Ball llama de ‘*informed choice*’ –familias que analizan y reparan en toda una serie de criterios relativos a la propuesta pedagógica de las escuelas– se evidencian en última instancia decisiones fundamentadas en razonamientos subjetivos tendientes a asegurar el ‘ajuste de clase’ (*class fit*). En estos casos, las valoraciones sobre la calidad académica parecen entrar en juego solo cuando esta es percibida de modo tan negativo que pasa a constituir un motivo de rechazo o un factor *push* (Goldring y Phillips, 2008).

En el caso particular de ciertos sectores medios urbanos que cuentan con un capital cultural elevado, la elección suele estar atravesada además por diversos conflictos y dilemas éticos, según advierten Oría et al. (2007). Estos conflictos afloran al momento de intentar compatibilizar dos visiones sobre la elección escolar:

[...] a reflexive engagement with the social in terms of responsibility to the public good and the needs of ‘others’ who matter as much as they do (the impersonal standpoint) is interwoven with the needs of specific children and the family in relation to imagined futures (the personal standpoint). (Oría et al., 2007, p. 91)

Allí, las familias experimentan una sensación de ‘ser dividido’, en la medida en que la decisión los coloca frente al dilema de elegir entre hacer primar sus intereses personales o privilegiar convicciones éticas en materia de diversidad. Raveaud y Van Zanten (2007) profundizan en esta dimensión de análisis y ofrecen más precisiones respecto de lo que incluye cada visión sobre la escolarización, la ‘personal’ y la ‘impersonal’:

Personal values include instrumental values—the most commonly referred to, which focus on the exchange value of education (success, credentials and access to the job market)—but also expressive values centred on the intrinsically pleasant aspects of education and school life and reflexive values which link schooling to intellectual development and to critical reflection and action. *Impersonal values*, related to duties to others, refer to equality and its different conceptions (equality of opportunity, equality of results, equity) and to integration and its different versions (for instance integration into one’s own group or favouring interconnectedness between social groups). (Raveaud y van Zanten, 2007, p. 110)

En el análisis de los procesos de elección de estas familias en Francia e Inglaterra, las autoras advierten algunas diferencias en la ponderación de cada uno de estos valores y sus componentes. Sin embargo, advierten una estructura común que se caracteriza por una serie de elementos. En línea con el trabajo de Vowden (2012), observan que las familias de clase media que se inclinan por las escuelas locales (las escuelas públicas de cercanía), en efecto lo hacen cuando advierten en ellas un ‘número suficiente’ de estudiantes de clase

media, un número tal que consideran pueda influenciar positivamente el contexto de aprendizaje y el clima escolar, o *'safety in numbers'*, según Vowden. Adicionalmente, en la medida en que estas decisiones ganan adeptos de clase media, se construye una *'norma local'* que legitima la estrategia indicando que elegir la escuela local es lo normal y correcto.

Esta caracterización ilustra cabalmente buena parte del proceso de *'colonización'* de ciertos circuitos de escolarización pública llevado adelante por las clases medias (Whitty, 2001) como forma de auto-exclusión, o exclusión *'at the top'*, según la caracterización dual de la exclusión que propone Giddens (1998). Como refuerzo de la estrategia y a los efectos de mitigar las deficiencias potenciales de las escuelas elegidas –que los padres y madres tienden a asociar a su composición social y étnica–, las familias despliegan toda una serie de prácticas compensatorias viables únicamente en virtud del capital cultural y social del que disponen. Raveaud y Van Zanten (2007) sostienen que a través de estas prácticas los padres y madres de clase media no solo defienden sus intereses e identidad en tanto integrantes de la clase media sino que se a su vez construyen capital social colectivo tendiendo puentes con otras familias que, agregamos, permiten asegurar la sustentabilidad temporal del *'proyecto colonizador'*.

Como mencionamos más arriba, la configuración de circuitos escolares también se sustenta en la segmentación y jerarquización de tipos y fuentes de información. Por oposición al supuesto de información completa y gratuita del modelo de competencia perfecta, el análisis contextualizado de la elección escolar permite entender los flujos de información también como circuitos estratificados. En función del carácter afectivo y simbólico de todo proceso de elección escolar, la información proveniente de amigos, familiares, vecinos o informantes claves en general (*'hot information'*) merece con frecuencia una atención diferente de la que recibe la información oficial provista por las escuelas o las administraciones educativas (*'cold information'*) (Ball y Vincent, 1998b). Ball y Vincent llaman metafóricamente *'grapevines'* a los circuitos por donde circula la información *'caliente'*, y señalan que las familias suelen sospechar, dudar o bien aceptar pasivamente esa información sin que ello esté directamente asociado a una u otra posición de clase. Sin embargo, advierten que el *acceso* a determinadas *grapevines* sí que está socialmente estructurado²⁷ (1998b, p. 392) y que, a su vez, la información que proveen es objeto de modos de interpretación y decodificación que difiere entre grupos sociales. Si bien algunas

²⁷ El capital cultural y social parece estructurar igualmente las prácticas que llevan adelante ciertas familias durante los períodos de inscripción escolar pues determina los modos *'correctos'* o *'ajustados'* en que estas han de aproximarse a las autoridades escolares, presentarse, ejercer presión, causar un impacto y ser recordadas a fin de obtener la plaza para sus hijos (Ball et al., 1995, p. 171).

familias complementan un tipo de información con otra, la primera suele tener mucha más relevancia en la decisión (Waslander et al., 2010). Pero la estratificación de las redes de contacto social supone diferenciales de calidad en la información que pueden reunir distintos grupos sociales y ello repercute decididamente en la calidad del *choice set* y de la elección final (Schneider et al., 2000).

2.3 Agencia, racionalidades y limitaciones

La teoría de la elección como práctica sociocultural contribuyó a desmitificar la supuesta racionalidad de los actores que proponía la teoría de la elección pública. A su vez, se planteó como superación de las perspectivas centradas en los criterios de elección herederas de ese mismo supuesto de racionalidad. En ese sentido, introdujo una perspectiva iluminadora de las limitaciones que entran en juego para cada grupo social y de los objetivos no necesariamente utilitaristas que persiguen las familias. Sin embargo, la perspectiva cultural reproductivista le imprime al enfoque un carácter del que derivan ciertas contradicciones, especialmente en los intentos por tematizar los comportamientos de las clases trabajadoras frente a la elección escolar (Hatcher, 1998). Sin que esta crítica implique devolvernos al punto de partida de la teoría de la elección racional, a continuación recuperamos los trabajos de Hatcher (1998) y luego los de Buckley y Schneider (2003), DeJarnatt (2008) y Ben-Porath (2009, 2010) que, por distintas vías, contribuyen a la construcción de un marco analítico de la elección escolar que resulta más complejo y comprensivo.

2.3.1 Un paradigma sociocultural ampliado

Partiendo de una vasta revisión de estudios etnográficos que exploran cómo se producen en la práctica las elecciones escolares y las transiciones a la educación vocacional, Hatcher (1998) suscribe la crítica general de la teoría sociocultural al modelo de elección racional derivada de la teoría de la acción racional (*rational action theory*). En particular, sostiene que la importación de un modelo de análisis económico a la teoría educacional que reduce al individuo a un rol de maximizador de utilidades no hace más que excluir la riqueza y la complejidad de la acción social en los procesos educacionales. Sin embargo, sostiene que el rechazo de la teoría de la acción racional no implica desestimar por completo el rol que de hecho juega la elección racional en el comportamiento de los actores frente a la elección escolar. La elección racional, sostiene, es un elemento significativo en este tipo de

decisiones, aunque ni necesario ni suficiente, y más evidente en algunos casos que en otros. Si bien Gewirtz et al. (1995) evitan plantearlo en estos términos, los *skilled/privileged choosers* que describen son muestra clara de elección racional en tanto destinan gran cantidad de tiempo y esfuerzo a reunir información, comparar alternativas y seleccionar aquella que evidencie el mejor *matching* respecto de las necesidades de sus hijos e hijas a los efectos de garantizar la reproducción de la ventaja social. Las categorías de *semi-skilled* y *disconnected choosers*, en cambio, presentan una complejidad mayor que requieren primero volver sobre el concepto de elección racional.

El objetivo central de Hatcher (1998) es formular una teoría de la agencia en educación que incorpore las fortalezas del paradigma sociocultural pero que deje espacios para la decisión racional estratégica. En este sentido, propone inicialmente la necesidad de redefinir el concepto de elección racional para liberarlo de la rigidez impuesta por la definición que postula la teoría de la acción racional. Esta definición se caracteriza por contener dos elementos: primero, una concepción exclusivamente utilitaria (económico-monetary) de los objetivos o fines de la acción; y segundo, una concepción estratégica de los medios para alcanzar esos objetivos basada en el cálculo de costos, beneficios y probabilidades. Así, la teoría de la acción racional oscila en una dicotomía que va de la acción racional (cálculo de costos y beneficios para alcanzar objetivos utilitaristas) a la irracional (cálculo *deficiente* de costos y beneficios para alcanzar objetivos utilitaristas), pero desconoce la acción ‘no-racional’, aquella que persigue por medios racionales o irracionales objetivos no utilitaristas. A la luz de la evidencia etnográfica de los procesos de elección y transición escolar, Hatcher sostiene que toda acción racional en educación es por definición irracional pues se basa inevitablemente en información incompleta o imprecisa, y que los objetivos son siempre solo parcialmente utilitaristas. Estas claves ofrecen un modo más flexible y realista de pensar la elección racional. En efecto, la elección racional entendida en sentido estricto no explica por qué distintas familias de pertenencia a un mismo grupo material y social ostentan distintas orientaciones y comportamientos. Un ejemplo de esto serían las categorías de *semi-skilled* y *disconnected choosers* que presentan Gewirtz et al. (1995). En ambas categorías existen familias de clase trabajadora pero con distintas ‘inclinaciones’ respecto de la elección escolar. O el caso presentado por Brown (1987) que describe tres tipos de aspiraciones divergentes respecto del abandono o continuidad escolar entre un grupo de alumnos de escuela secundaria pertenecientes a un mismo entorno social de clase trabajadora. La teoría de la acción racional no explica las diferencias intra-clase pues el cálculo de costo-beneficio-probabilidad –advierte Hatcher– debería arrojar el mismo

resultado para todos. Por consiguiente, 'if intra-class differences cannot be explained by differences in the "rational choice" equations, they must be the product of goals and aspirations which are not simply utilitarian in economic terms' (Hatcher, 1998, p. 14).

La existencia de objetivos no utilitaristas en forma de distintas aspiraciones perseguidas a través de acciones no-rationales incorpora en la perspectiva de la elección racional un matiz importante que lo acerca a la estructura de los hallazgos etnográficos de los '*real-life choices*' (Hatcher, 1998, p. 20). En estos, Hatcher sostiene que el cálculo existe, pero no como lo define la teoría de la acción racional, pues persigue objetivos de variada naturaleza y está sujeto a distintas limitaciones.

Sin embargo, no es ésta la explicación que ofrecen, por ejemplo, Gewirtz et al. (1995) para dar cuenta de las diferencias de comportamientos al interior de la misma clase social, y en particular, de las familias de clase trabajadora. Tampoco se reconoce específicamente la racionalidad que parece guiar las elecciones de las familias de clase media. El punto de Hatcher es que la versión de la teoría cultural reproductivista de Bourdieu no deja demasiado lugar para la acción racional o la agencia aun entendida en los términos amplios, o incluso en los términos de la sociología y la economía del comportamiento que veremos en el próximo apartado. La discusión que al respecto plantean Hatcher y otros como Jenkins (1990) y el propio Brown (1987) es fascinante pero excede el alcance de trabajo. Nos limitaremos por tanto a presentar brevemente algunas tensiones en el análisis de la elección escolar inspirado en el trabajo de Bourdieu que han sido advertidas por Hatcher (1998), Gorard (1999), y también por los propios Diane Reay y Stephen Ball (1997).

En respuesta a la concepción de la elección escolar entendida como un cálculo racional en sentido neoclásico, Gewirtz et al. (1995) plantean que la elección es en realidad 'far more amorphous, processual, tentative and intuitive' (p. 76) y, en efecto, '[a] messy, often contradictory process' (Reay y Ball, 1998, p. 432). Si bien Hatcher reconoce que esta visión captura un importante aspecto de los procesos de elección reflejado en múltiples estudios etnográficos, también advierte que 'it is just as one sided, though in the opposite direction, as the RAT approach [teoría de la acción racional], because it denies the element of rational choice in decision-making, which may at times be the dominant element' (Hatcher, 1998, p. 19).

Este sesgo teórico, que Hatcher asocia a cierto determinismo bourdieuiano, ocasiona distorsiones en la interpretación de parte de los datos de la investigación. Se ofrecen

algunos ejemplos. Primero, como vimos, el comportamiento de los *skilled choosers* no es caracterizado explícitamente como racional cuando, en la práctica, estas familias parecen participar de todos los pasos de un proceso de decisión racional. Segundo, no existe explicación sólida para la divergencia presente en los comportamientos de las familias agrupadas en la categoría *semi-skilled choosers* y que bien podrían explicarse por la existencia de distintas aspiraciones o la persecución de objetivos no utilitaristas en general. Ball, Bowe y Gewirtz (1995) optan alternativamente por la tipología dicotómica de *locals* y *cosmopolitans* que resuelve la tensión, aunque solo parcialmente y por vía de la simplificación. Finalmente, es problemático el tratamiento que merece la categoría de los *disconnected choosers*, padres y madres de clase trabajadora que no muestran inclinación ni capacidad para elegir. En efecto, Hatcher destaca que este conjunto de padres se comporta de un modo mucho más racional del que reconocen Gewirtz et al.: ‘the priority that governed their choice of school was proximity to home, for material reasons: school had to fit in with the constraints of work and home, which were more demanding for working-class families’ (Hatcher, 1998, p. 19).

Muy distinto es, sin embargo, el tratamiento que merecen los comportamientos de elección de las familias de clase trabajadora en un trabajo posterior de Reay y Ball (1997). Allí las interpretaciones son algo más relativas y conceden margen para la acción racional. En rigor, los autores sostienen que muchas de las decisiones de estas familias son reinterpretables en términos de un proceso racional, aunque fatalista: “‘Rational’ working-class choice differs in significant ways from ‘rational’ middle-class choice. The middle classes are playing a game they expect to win’ (Reay y Ball, 1997, p. 96). Así, la aparente apatía de los *disconnected choosers* podría ser reinterpretada en términos de la decisión racional de no involucrarse en un juego en el cual los riesgos de perder son muy elevados. Hatcher (1998) advierte que la explicación resulta muy cercana o incluso idéntica a la explicación que podría ofrecer la teoría de la acción racional, y agrega que muchas de las características que presentan los *disconnected choosers* pueden constituir respuestas racionales derivadas de las experiencias propias de fracaso escolar (p. 20).

El aporte de Hatcher (1998) procura romper la dicotomía entre el paradigma sociocultural reproductivista y la teoría de la acción racional ofreciendo lo que podría denominarse un nuevo ‘paradigma sociocultural ampliado’. A partir de la redefinición del concepto de elección racional y del desarrollo de claves interpretativas más flexibles respecto de la práctica sociocultural, implícitamente sugiere la existencia de múltiples ‘racionalidades’ de

elección escolar (Bosetti, 2004) sujetas a condicionantes y limitaciones, culturalmente situadas pero permeables a la habilidad de los actores ‘to identify some rules of the game, together with the performance of conscious, rational and strategic actions’ (Meo, 2011, p. 353). La reinterpretación de la evidencia etnográfica que lleva adelante el autor ciertamente logra ofrecer una visión más realista del fenómeno de la elección escolar en la práctica:

A comprehensive theory of agency in education on the part of children, young people and their parents would need to retain the strengths of the culturalist paradigm while creating within it space for rational strategic decision-making, for both non-utilitarian and utilitarian ends. The combination of elements in each case would be a matter for ethnographic research to clarify. (Hatcher, 1998)

2.3.2 Un paradigma racional limitado

Desde una perspectiva alternativa a la que propone Hatcher (1998), los estudios de Buckley y Schneider (2003), DeJarnatt (2008) y Ben-Porath (2009, 2010) arriban, no obstante, a un marco analítico similar para estudiar la elección cuyo objetivo final es ofrecer ‘a realistic look at the cognitive and social processes of choice making’ (Ben-Porath, 2009, p. 528). Este marco analítico integra dos elementos fundamentales: primero, el concepto de racionalidad limitada que incorpora elementos del paradigma sociocultural a la teoría de la acción racional, y segundo, una visión comportamental de la teoría de la decisión, también tributaria de la noción de racionalidad limitada, que procura examinar ‘how real people make decisions’ (DeJarnatt, 2008, p. 7).

A partir de una crítica de las posiciones libertarias asociadas a la teoría de la elección pública, este conjunto de autores busca redefinir aspectos conceptuales fundamentales de la libertad de elección escolar a fin de que puedan iluminar la producción de políticas que garanticen *realmente* mayor libertad y equidad en la elección. De algún modo, procuran retomar la visión de la doctrina liberal igualitarista sobre la libertad de elección que presentamos al comienzo de este capítulo. Ben-Porath advierte en ese sentido que los defensores [libertarios] de la libre elección escolar –y las políticas producidas en las últimas décadas en esa línea– han tendido a reparar en nociones idealizadas de la libertad y la autonomía que ignoran o minimizan la complejidad del acto de elección en su contexto social (2009, pp. 533–534). En sintonía con el planteo de Hatcher (1998), estos autores no rechazan por completo el rol de la elección racional en los procesos de decisión, pero le asignan un lugar relativo, parcial y limitado: ‘Utility, or cost-effectiveness, is not the sole component in a choice act, particularly in complex relational systems like families and in regards to multifaceted decisions like choosing a school’ (Ben-Porath, 2009, p. 529).

La introducción de la noción de racionalidad limitada (Simon, 1972) está en el centro de la redefinición que proponen Buckley y Schneider (2003), DeJarnatt (2008) y Ben-Porath (2009, 2010). Desde la perspectiva de la economía, el derecho y la sociología del comportamiento, la idea de racionalidad limitada invita a analizar los procesos de toma de decisiones poniendo el foco en ‘the actual limitations and challenges parents and families have in making these choices’ (Ben-Porath, 2009, p. 538). La visión racional tradicional supone, por el contrario, una perspectiva demasiado normativa (y artificial) de los procesos de decisión que tiende a naturalizar la existencia de ‘buenos’ y ‘malos’ electores conforme estos se adaptan o no al modelo racional.

Las limitaciones sobre las que invita a poner el foco la noción de racionalidad limitada son de dos tipos. Por un lado, refieren a las limitaciones de tipo contextual, es decir, aquellas que han sido más tematizadas por el paradigma sociocultural. A partir de una vasta revisión de estudios etnográficos Ben-Porath y DeJarnatt ejemplifican el impacto decisivo de elementos sociales como el origen étnico, la clase y el género sobre las posibilidades de acceder libremente la elección escolar. Estas limitaciones, sostiene Ben-Porath, condicionan fuertemente pero no determinan por completo las preferencias individuales o las características singulares que pueden asumir los procesos de elección en cada caso (2009, p. 536).

Por otro lado, también existen limitaciones que son inherentes al modo en que los individuos toman decisiones en la vida real. Sobre la base de las teorías comportamentales de la decisión, Buckley y Schneider (2003) y DeJarnatt (2008) advierten que si bien en las estrategias de elección escolar pueden identificarse algunos elementos propios de la teoría de la acción racional, su elemento característico es el uso sistemático de diversos ‘atajos’, heurísticas y sesgos que pueden o no constituir errores de valoración²⁸:

Individuals act in what seems to them a scientific manner –they gather and weigh evidence– but their evaluation of evidence often constitutes ‘bad science’ because of how they select information and how they process the information they select. (DeJarnatt, 2008, p. 7)

La omnipresencia de estos procedimientos heurísticos en la toma de decisiones obliga a volver sobre el primer conjunto de limitaciones para considerar en qué medida los

²⁸ En este sentido, DeJarnatt (2008, pp. 7–9) sostiene que las familias suelen recurrir al menos a seis tipos de procedimientos heurísticos ampliamente tematizados por las disciplinas del comportamiento: a) la distorsión retrospectiva (*hindsight bias*), b) la disponibilidad heurística o la sobrevaloración de la información disponible *a priori*, c) el manejo de información acotada, d) la sobrevaloración de lo cercano o conocido (*endowment effect*), e) el exceso de confianza en la propia habilidad para elegir, y f) la selección de pocos elementos representativos para juzgar aspectos complejos de las alternativas disponibles (*representativeness heuristics*).

elementos contextuales (origen étnico, clase social, género, etc.) amplifican o reducen su uso, especialmente cuando este conduce a errores de valoración. DeJarnatt destaca en esa línea una consideración de Hanson y Yosifon (2003) respecto de la importancia de analizar 'how causal attributions, motives, emotions, visceral factors, implicit attitudes, knowledge structures, affiliations and group memberships, and behavior itself invisibly influence our more visible cognitions, attitudes, and actions' (2003, p. 173).

La perspectiva de análisis que hemos presentado en este apartado y la visión ampliada del paradigma sociocultural de Hatcher (1998) ambas contribuyen a disipar la dicotomía normativa racionalidad-irracionalidad y a construir hipótesis más complejas (y realistas) respecto de los modos en que los actores se comportan frente a la elección escolar. En este sentido, también permiten lidiar con algunos grupos sociales y categorías de análisis que habían permanecido opacos al paradigma sociocultural, masivamente abocado a comprender el comportamiento de las clases medias (Aurin, 2011; Ball et al., 1995; Crozier et al., 2008; Oría et al., 2007; Raveaud y van Zanten, 2007; Vowden, 2012). Así, en línea con trabajos de Bosetti (2004), Bosetti y Pyryt (2007) y Bonal et. al (2017), esta visión permite identificar y analizar las prácticas de elección escolar como un conjunto heterogéneo de múltiples racionalidades situadas (limitadas) pero guiadas también por diferentes preferencias, aspiraciones y valores (Bosetti y Pyryt, 2007, p. 107).

Capítulo III. Las respuestas de las escuelas en contexto

La introducción de políticas orientadas a incrementar la capacidad de elección escolar y a fomentar formas de vinculación de tipo competitivas entre los agentes escolares ha modificado sustantivamente los modos en que estos se comportan en sus ámbitos de acción. Sin embargo, en comparación con el estudio de la elección escolar –esto es, desde el punto de vista de la demanda–, las respuestas de la oferta a las presiones competitivas y los modos en que éstas pueden orientar la elección escolar han sido escasamente documentadas (Waslander et al., 2010). El objetivo final de este capítulo es, por tanto, elaborar un marco conceptual comprensivo que permita observar la variedad de acciones que las escuelas pueden y suelen desplegar en la competencia por recursos. Para ello, planteamos primero una serie de categorías de análisis que invitan a pensar el mercado y la práctica competitiva como fenómenos esencialmente locales y sujetos a condicionantes internos y externos (Lubienski, 2006b; Woods et al., 1998). Luego, introducimos el concepto de ‘lógicas de acción’ para caracterizar las formas en que las escuelas desarrollan de modo consciente o inconsciente, calculado o espontáneo distintas respuestas ‘competitivas’ guiadas por motivos tanto instrumentales como axiológicos (Ball y Maroy, 2009; Maroy y van Zanten, 2009). Finalmente, presentamos un modelo conceptual que intenta integrar estos enfoques y las aportaciones de los estudios que han procurado sistematizar el tipo de respuestas que despliegan las instituciones educativas.

3.1 Las escuelas frente a la presión competitiva

La introducción de diversas formas de flexibilización o liberalización de la elección escolar no solo ha perseguido expandir el derecho a elegir por parte de las familias sino que también ha pretendido introducir incentivos de mercado para la mejora e innovación de la oferta educativa (Chubb y Moe, 1988, 1990; Friedman, 1997; Hoxby, 2001). Como vimos en los capítulos precedentes, la potestad de elegir convierte a padres y madres en ‘consumidores soberanos’ capaces de infligir (o amenazar con infligir) pérdidas en las escuelas mediante la posibilidad de hacer uso del mecanismo de ‘*exit*’ (Hirschman, 1970). Así, frente a la amenaza de perder alumnos (y los recursos que significan) se espera que la reacción de las escuelas, tanto públicas como privadas, semeje el comportamiento competitivo que despliegan los proveedores en otros mercados a fin de captar demanda.

Este elemento cerraría el pretendido círculo virtuoso de la mercantilización de los sistemas educativos por cuanto las escuelas responderían a los incentivos competitivos procurando ofrecer ‘productos’ de mayor calidad o atributos innovadores para los existentes.

La investigación del impacto de los esquemas de libre elección y competencia en el funcionamiento de los sistemas educativos se ha concentrado, por un lado, en identificar los cambios que estos suscitaron en materia de eficiencia, efectividad y equidad (por ejemplo, Bangay & Latham, 2013; Cullen, Jacob, & Levitt, 2005; Hoxby, 1996; Hsieh & Urquiola, 2006) y, por otro, como vimos en el Capítulo II, en estudiar el comportamiento de las familias frente a la elección escolar (Gewirtz et al., 1995; Goldring y Phillips, 2008; Raveaud y van Zanten, 2007). En comparación con estas dos profusas líneas de investigación, el estudio de los modos en que la oferta reacciona a los incentivos competitivos ha sido menos explorado (Jabbar, 2015; Waslander et al., 2010; Zancajo, 2017). Así, sabemos que los comportamientos de elección de las familias no responden al paradigma racional ortodoxo que anticipaba la teoría de la elección pública, y que se requieren otras categorías de análisis para abordar su estudio. Sin embargo, por el lado de la oferta, es exigua la evidencia referida al tipo de comportamientos que las escuelas despliegan frente a la presión de tener que competir por capturar demanda.

El estudio empírico de las respuestas de las escuelas a los incentivos competitivos reviste gran interés pues permite contraponer la naturaleza de las acciones y reacciones de los agentes escolares en entornos concretos al planteo conceptual general de la teoría de la elección pública. Lubienski (2006b) sintetiza la lógica detrás de este planteo. En los sistemas educativos organizados burocráticamente, el tipo de gobernanza *top-down* y la rigidez burocrática inspirarían prácticas estandarizadas y uniformes que bloquean la innovación en las escuelas. La asignación de estudiantes por zona de residencia construye en última instancia jerarquías de calidad asociadas a la composición social del alumnado (diferenciación vertical). En contraposición, la competencia entre proveedores y la libertad de elección suscitarían comportamientos organizacionales de tipo privado-*entrepreneurial*, servicios de mayor calidad y prácticas pedagógicas innovadoras para satisfacer las preferencias de los padres y madres-consumidores. La competencia basada en la innovación construiría así diferenciación *horizontal* entre escuelas que ofrecen distintas opciones curriculares (Lubienski, 2006b, p. 329). Friedman (1997) revela el carácter hipotético de los resultados de esta transposición de la teoría de mercados al campo de la educación, aunque vaticina un impacto auspicioso:

No one can predict in advance the direction that a truly free-market educational system would take. We know from the experience of every other industry how imaginative competitive free enterprise can be, what new products and services can be introduced, how driven it is to satisfy the customers –that is what we need in education (Friedman, 1997, p. 343).

Sin embargo, lejos del paradigma en apariencia simple que propone la teoría de la elección pública, el estudio de las respuestas de las escuelas frente a la presión competitiva enfrenta al menos dos desafíos *a priori*. Uno, identificado por Waslander et al. (2010), radica en el hecho de que no resulta sencillo asociar a ‘la oferta’ con un conjunto único de actores en particular. Si la demanda está representada exclusivamente por las familias, de la definición del comportamiento de la oferta participan, en cambio, directores, propietarios, docentes, las propias familias, inspectores y funcionarios locales de la administración educativa, entre otros, sin que pueda identificarse taxativamente y para todos los casos cuál de estos actores encarna, a través de sus acciones, *la* respuesta de las escuelas frente a la competencia.

El segundo desafío está vinculado con la variabilidad de los marcos normativos y de los contextos sociales, y su relevancia en la determinación de la intensidad de la competencia y de la orientación de las respuestas de las escuelas (Cucchiara, 2016). En este sentido, Van Zanten (2009) advierte sobre la necesidad de no limitar el estudio de las dinámicas de competencia entre escuelas exclusivamente a los pocos casos nacionales que han introducido reformas estereotípicas de cuasi-mercado (Chile, Inglaterra y Gales, Nueva Zelanda, por ejemplo). De hecho, la competencia entre escuelas existe en todo sistema donde los recursos no son asignados completamente a través de procedimientos burocráticos y es característica, por tanto, de un gran número de países en los que las familias están habilitadas para elegir escuela sobre la base de motivos religiosos o políticos. Estos sistemas, sostiene Van Zanten, funcionan en la práctica de manera similar a los cuasi-mercados. Las motivaciones ideológico-religiosas que originalmente solían guiar las decisiones de las familias, han sido progresivamente reemplazadas por otras relativas a la calidad, la búsqueda de distinción y las aspiraciones de movilidad social, entre otras, que impulsan a las escuelas a competir de manera análoga aunque dentro de las especificidades de los marcos político-normativos que regulan cada contexto (Karsten, 1999; van Zanten, 2009).

Estos desafíos obligan a estudiar el comportamiento de las escuelas como un proceso de negociación y adaptación desde diferentes vertientes. En primer lugar, como una negociación entre un conjunto no homogéneo de agentes con roles definidos, aunque a menudo superpuestos (directores, docentes, familias, etc.) (Ball y Maroy, 2009; van Zanten,

2009). En segundo lugar, como un conjunto de acciones de adaptación y modificación que operan sobre mercados locales, territorializados, determinados por marcos normativos específicos y por la acción de agentes concretos que ‘compiten’ y ‘consumen’ siguiendo patrones no homogéneos. Esta concepción local del mercado, referida por algunos como ‘*local competitive arenas*’ (Woods et al., 1998), ‘*local educational markets*’ (Lubienski, 2006b), o ‘*locally constructed competitive interdependencies*’ (Ball y Maroy, 2009; Maroy y van Zanten, 2009), se opone a la visión más universalista del mercado que plantea la teoría de la elección pública, que no parece reconocer fronteras ni subjetividades reflexivas y donde los incentivos competitivos crearían de suyo dinámicas virtuosas de impacto generalizado, como si constituyeran ‘*a tide that lifts all boats*’ (Hoxby, 2002a).

En esta línea, Maroy y Van Zanten (2009) sostienen que el análisis empírico de las dinámicas competitivas entendidas en términos locales supone considerar una serie de procesos protagonizados simultáneamente por familias, agentes político-regulatorios y escuelas. Así, los autores destacan en primer lugar el impacto de los cambios demográficos y de los perfiles económicos y socioculturales (en cuanto a su homogeneidad o heterogeneidad) de las familias en el tipo de dinámicas competitivas que se generan en determinado contexto. En cuanto a los aspectos regulatorios, las prácticas competitivas se ven afectadas por el grado de influencia real de los marcos normativos generales (nacionales o subnacionales), y por el margen de maniobra con que cuentan los actores locales en la interpretación y traducción de la normativa²⁹, y en el establecimiento de formas de coordinación entre escuelas para limitar o polarizar la competencia. Finalmente, las características de las escuelas también afectan los modos en que se construyen localmente las interdependencias competitivas. En particular, las características del alumnado en cuanto a género, etnia y nivel sociocultural, y el grado de autonomía del que disponen para organizar la oferta pedagógica, ambos elementos habilitan diversas formas de competencia.

²⁹ Ball, Maguire y Braun (2012) han ilustrado lo inconveniente de referirse a los modos en que las escuelas adoptan las políticas educativas en términos de ‘implementación’ y proponen en su lugar la utilización del concepto de ‘*enactment*’. La idea de enactment incorpora precisamente el carácter contextualizado de un proceso que no se da en absoluto de modo lineal. Las políticas, en este sentido, nunca se ‘implementan’ sino que ‘[they] become interpreted and translated and reconstructed and remade in different but similar settings, where local resources, material and human, and diffuse sets of discourses and values are deployed in a complex and hybrid process of enactment’ (Ball et al., 2012, p. 6). Estas afirmaciones respecto de los modos de vinculación entre escuelas y políticas resultan en extremo razonables aunque, paradójicamente, no hayan merecido mayor consideración en las perspectivas de análisis habituales.

Las consideraciones respecto de la importancia capital del contexto resultan válidas no solo para el caso de políticas educativas discretas o particulares, sino también para comprender los modos en que las escuelas habitan los entramados normativos locales en que desarrollan su actividad (Braun, Ball, Maguire, et al., 2011). Estas ‘reglas del juego’ también son objeto de interpretación, traducción y reconstrucción, y las lógicas de acción que las escuelas despliegan en el marco de las interdependencias competitivas que las contienen (y que ellas mismas prefiguran) bien pueden ser entendidas como el resultado de esos procesos hermenéuticos.

3.2 Estrategias o lógicas de acción

La reconfiguración de las estructuras de gobernanza de los sistemas educativos impacta en el nivel organizacional afectando directamente los modos en que las instituciones educativas se comportan en sus correspondientes ámbitos de acción. Así como desde el lado de la demanda hemos visto cómo las familias desarrollan complejos procesos de elección escolar, las escuelas no permanecen inertes a las presiones competitivas sino que, por el contrario, despliegan toda una serie de respuestas locales de vinculación –de adaptación y modificación– con el contexto.

Como vimos, estas prácticas no son privativas de los sistemas organizados estrictamente como cuasi mercados sino que se dan en todos los ámbitos en que se construyan interdependencias competitivas por la captura de ciertos recursos (alumnos, docentes, reputación, etc.). Sin embargo, de todos los recursos en pugna, los alumnos constituyen el recurso principal por dos motivos. En primer lugar, porque constituyen el acceso a otros recursos: en los sistemas de cuasi-mercado y financiamiento per cápita, los alumnos equivalen directamente a ingresos monetarios para las escuelas; en sistemas que no asignan presupuesto por alumno, la cantidad de alumnos se traduce indirectamente en otorgamiento de subvenciones, cargos docentes, edificios y equipamiento. En segundo lugar, porque las características de los alumnos definen el tipo de trabajo que se desarrolla y la reputación que obtienen las escuelas, tal y como ocurre en muchas industrias de servicios (Gewirtz et al., 1995). Van Zanten (2009) distingue en ese sentido dos tipos o niveles de competencia de los que pueden participar las escuelas. Por un lado, una competencia de ‘primer orden’, que consiste en procurar captar una cantidad suficiente de alumnos que asegure el equilibrio económico-operativo de cada escuela. Por otro, una competencia de ‘segundo orden’, por cuanto las escuelas prefieren matricular a ciertos tipos de alumnos, aquellos académicamente más ‘competentes’ cuyos desempeños repercutan positivamente en la reputación y en el tipo y volumen de trabajo que lleva adelante cada institución (van Zanten, 2009, p. 86).

Para comprender el contenido y orientación de estas prácticas competitivas de las escuelas, ya sean de primer o de segundo orden, es relevante el abordaje conceptual que desarrollan Ball y Maroy (2009), Maroy y Van Zanten (2009) y Van Zanten (2009) en el marco del

proyecto REGULEDUC³⁰. Allí, además de suscribir una concepción local del mercado en tanto ámbito territorialmente acotado de ‘interdependencias competitivas’, los autores introducen el concepto de ‘lógicas de acción’ para analizar las prácticas competitivas de las escuelas. Las ‘lógicas de acción’ son definidas por Maroy y Van Zanten como ‘the predominant orientations given to the conduct of a school in different spheres of action, through decisions, routines or practical choices, as reconstructed *ex post facto* by an observer’ (2009, p. 72).

Al igual que con los paradigmas de racionalidad limitada (Ben-Porath, 2010) o de práctica sociocultural ampliada (Hatcher, 1998) que utilizamos para caracterizar los procesos de elección escolar, el concepto de lógicas de acción reconoce una cierta racionalidad subyacente en los modos en que las escuelas se vinculan con el contexto competitivo. Sin embargo, a diferencia del concepto más restringido de estrategia, la noción de lógicas de acción no supone una conciencia absoluta de los agentes respecto de los efectos de sus prácticas ni que estas deriven siempre de una racionalidad instrumental pura. Por el contrario, las lógicas de acción contemplan también prácticas guiadas por motivos expresivos o axiológicos, y no exclusivamente por intereses y, así, admiten la existencia de rutinas, inercias, adaptaciones inconscientes y reacciones espontáneas a los cambios en el contexto (van Zanten, 2009, p. 87).

En el abordaje empírico de las prácticas que despliegan las escuelas, las lógicas de acción se expresan en aspectos tanto externos de su actividad (prácticas de admisión y expulsión de alumnos, provisión de opciones curriculares y extracurriculares diferenciales y desarrollo de actividades promocionales), como internos (seguimiento de alumnos, servicios para alumnos con necesidades especiales, disciplina, entre otras). A su vez, las respuestas de las escuelas, capturadas a través de la noción de lógicas de acción, asume distintas formas en virtud de ciertos condicionantes externos e internos. Entre los primeros, se destacan las características de las regulaciones en vigor, el contexto sociodemográfico local, las características de las escuelas en ese ámbito, la ubicación de la escuela en la ‘jerarquía local’ de reputación y las racionalidades de elección de las familias. Entre los internos, la micropolítica escolar, el tipo de liderazgo, la cultura escolar y la composición del plantel docente (Maroy, 2004).

³⁰ El Proyecto REGULEDUC se desarrolló entre los años 2001 y 2004 y estuvo enfocado en el análisis del impacto de los entornos competitivos en las lógicas de acción de las escuelas en seis ámbitos locales de las ciudades de Londres, París, Lille, Charleroi, Budapest y Lisboa (Maroy, 2004).

Si bien en la siguiente sección introduciremos un modelo comprensivo para el estudio y para la clasificación de los hallazgos sobre el comportamiento de las escuelas en entornos competitivos (Bagley, 2006; Jabbar, 2015; Woods et al., 1998), antes presentaremos dos tipologías planteadas para los mercados locales estudiados en el proyecto REGULEDUC. Estas tipologías trabajan con el concepto de lógicas de acción –sujetas a condicionantes internos y externos– que aportará mayor densidad teórica a ciertos conceptos del modelo.

En la primera de las tipologías que se presentan, Maroy y Van Zanten diferencian cuatro tipos ideales de lógicas de acción: ‘conquista’, ‘beneficio del *status quo*’, ‘diversificación’ y ‘adaptación’ (2009, p. 73) (ver Figura 3.1). El modelo contempla dos variables que ponen en relación muchos de los condicionamientos externos e internos que afectan el comportamiento de las escuelas y que aparecen como determinantes significativos –aunque no absolutos– de las lógicas de acción advertidas en cada caso de estudio. Así, por un lado, la variable ‘intensidad de las interdependencias competitivas’ se define como el grado de apertura y estabilidad del mercado local que resulta de las dinámicas demográficas, urbanas y sociales, y de las características del marco regulatorio. La variable distingue dos escenarios extremos: uno en el que la competencia es abierta e inestable, donde muchas escuelas pueden potencialmente participar y redefinir el espacio en el que se compete; y otro en el que la competencia es cerrada y estable, donde participan un número limitado de escuelas y, por tanto, los cambios en la configuración del espacio y de sus actores suelen ser acotados y lentos. Luego, la segunda variable integra algunas características institucionales internas y viene dada por la posición relativa que ocupa cada escuela en la jerarquía local. Aquí nuevamente los autores distinguen dos escenarios analíticos: alto y medio o bajo. De las combinaciones de los cuatro estados de estas dos variables surgen los cuatro tipos ideales de lógicas de acción.

Intensity of competitive interdependencies/Position in hierarchy	Open, unstable competition	Limited, stable competition
High position	Logics of conquest	Logics of profiting from the status quo
Low or middle position	Logics of diversification	Logics of adaptation

Figura 3.1. Tipología de las lógicas de acción de las escuelas
Fuente: Maroy y Van Zanten (2009, p. 73)

Las escuelas que se encuentran en una posición relativa alta en la jerarquía local pueden desarrollar dos tipos alternativos de lógicas de acción dependiendo del escenario

competitivo que enfrentan. Cuando el marco regulatorio, los cambios demográficos y/o los cambios en la reputación de las escuelas crean escenarios de competencia abierta e inestable, las escuelas ubicadas en lo alto de la jerarquía suelen desplegar lógicas de conquista. Explotando las características que las hacen atractivas para las familias, estas escuelas se integran en prácticas competitivas de primer y segundo orden procurando acrecentar sus matrículas con los ‘mejores’ candidatos.

Por el contrario, cuando la competencia es limitada y relativamente estable debido al escaso número de escuelas, a la existencia de marcos regulatorios menos flexibles o a la escasa variación de la reputación de las instituciones en el tiempo, las escuelas ubicadas en lo alto de la jerarquía local suelen perseguir una lógica de acción que procura beneficiarse del *status quo*. Según advierten Maroy y Van Zanten, en estos casos las escuelas mantienen sus prácticas de selección del alumnado pues su buena reputación les asegura un flujo de demanda siempre superior a su capacidad instalada. Por el mismo motivo, no suelen realizar actividades promocionales ni desarrollar innovaciones pedagógico-curriculares. El *ethos* de estas escuelas suele estar inamoviblemente asociado a los valores tradicionales, a la disciplina y al respeto por las reglas. En ese sentido, los autores notan que las escuelas de este cuadrante reproducen ‘a traditional model of excellence that has lost none of its attraction for large sections of upper- and middle-class parents’ (Maroy y van Zanten, 2009, p. 74).

Las escuelas que se encuentran en los rangos medios o bajos de las jerarquías locales también suelen reaccionar de modo distinto a las características del entorno competitivo. Paradójicamente, en estos casos la necesidad de detener el espiral descendente de la pérdida de reputación y alumnos se conjuga con una falta de recursos para trazar estrategias sustentables de reposicionamiento. En consecuencia, estas escuelas suelen emprender caminos más sinuosos, tácticos, con éxito variable (Maroy y van Zanten, 2009, p. 74). En contextos altamente competitivos, estas escuelas generalmente emprenden lógicas de diversificación interna de la oferta curricular o extracurricular y procuran evitar convertirse en ‘escuelas *ghetto*’ promoviendo la diversidad social de la composición del alumnado, aunque segregando internamente. En los casos en que el marco regulatorio admite cierto margen de maniobra para seleccionar alumnos, también suelen filtrar la matriculación de alumnos con problemas de comportamiento, o bien expulsar a aquellos que hayan merecido algún tipo de sanción disciplinaria. La diversificación interna (por ejemplo, a través de orientaciones técnicas o generales, o clases de idiomas extranjeros y de idioma

local para inmigrantes) funciona como herramienta para atraer a familias que provengan de fuera del área de influencia y ofrece, al mismo tiempo, un mecanismo de separación por niveles o por grupo social que los autores denominan ‘*bipolarization*’ (2009, p. 74).

Finalmente, existen escuelas cuyos malos resultados y elevada proporción de alumnos desaventajados, o cuya ubicación en zonas altamente segregadas les impiden competir. En estos casos la lógica de acción predominante suele ser la de adaptación al contexto y al tipo de población atendida, y conlleva cierta resignación por parte del plantel docente respecto de las posibilidades de aprendizaje. En contraste, docentes y directivos desarrollan una ética profesional ‘humanitaria’ de contención y procuran mantener un buen clima buscando evitar interrupciones o incidentes pero dejando el progreso académico en un segundo plano. Maroy y Van Zanten destacan la heterogeneidad de respuestas contenidas dentro de este último tipo ideal. Algunas escuelas crean nichos de mercado especializándose, por ejemplo, en el trabajo con alumnos con problemas psicosociales, lo que les permite asegurarse un flujo de demanda (competencia de primer orden) en equilibrio. Otras que no pueden detener la pérdida de alumnos, se van diluyendo muy lentamente o atraviesan estados de anomia que precipitan su caída. También se destacan algunas escuelas que los autores llaman ‘activas’ (2009, p. 75) donde equipos comprometidos de docentes y directivos intentan llevar adelante proyectos educativos igualitarios para lograr mejorar el desempeño general y reposicionarse en la jerarquía.

En la segunda de las tipologías originadas en el proyecto REGULEDUC, Ball y Maroy (2009) retoman una conocida conceptualización de Bernstein (1996) y proponen dos tipos ideales dicotómicos de escuelas: aquellas que responden eminentemente a lógicas de acción expresivas y aquellas cuyo orden dominante es el instrumental (ver Figura 3.2). La tipología no supone que existan escuelas expresivas o instrumentales sin más y el valor de la distinción es, por tanto, fundamentalmente heurístico. Toda escuela responde en la práctica a ambos órdenes en alguna medida, aunque en general alguno de los dos se encuentra exacerbado como respuesta a condicionamientos internos (micropolítica escolar³¹, tipo de liderazgo, composición del alumnado, el *ethos* profesional) y externos (posición relativa en la jerarquía local, regulaciones) específicos. A diferencia de la tipología que presentamos arriba, en este caso los autores se detienen exclusivamente en las lógicas de acción orientadas hacia el interior de las escuelas, y abordan solo indirectamente el impacto que estas tienen en la dimensión externa.

³¹ Especialmente en lo referido a las negociaciones y transacciones internas entre docentes y directivos, docentes directivos y familias, y entre distintos grupos de docentes.

Instrumental	Expressive
Homogeneous, selected intake	Open intake and programmes aimed at pupils with special needs
Narrowly defined teacher–pupil relationships based on pupils’ academic identity and teacher authority	Teacher–pupil relationships based on familial roles and principles of care
Parents viewed as social, political and academic assets	School may be part of the local community but some parents are seen as unsupportive of the pupils and/or the school
Discourse of equity marginal or ‘irrelevant’	Discourse of equity central to the philosophy and practice of the school
Complex programmes in preparation for higher education and ‘high ability’ pupils	Special programmes for educational and behavioural needs
Extensive use of ability differentiation	Minimal use of ability differentiation
Limited collaboration between teachers	Collaboration between teachers is normal practice
Principal is manager	Principal is leading professional
Relations between the principal and staff are formal and distant	Relations between the principal and staff are open and informal
Decision-making by the principal is closed	Decision-making by the principal is consultative and devolved

Figura 3.2 Características generales de las escuelas expresivas e instrumentales
Fuente: Ball y Maroy (2009, p. 103)

Las escuelas expresivas se caracterizan por tener una composición social heterogénea y por ofrecer un currículum común. La heterogeneidad social es valorada positivamente y no existen en general mecanismos de separación por niveles de habilidad aunque sí ocasionalmente por orientaciones curriculares, siempre que la base sea su relevancia cultural para determinados grupos. Estas escuelas suelen tener un vínculo abierto e integrador con el entorno y estar siempre dispuestas a aceptar nuevos alumnos, incluso aquellos que hayan sido rechazados o expulsados en otras instituciones. Las relaciones de participación y colaboración entre alumnos y docentes enmarcadas en términos de contención no excluyen, no obstante, el cuidado de la disciplina, el buen comportamiento y la resolución de conflictos. Ball y Maroy destacan que en estas escuelas las habilidades que desarrollan los equipos directivos y docentes para gestionar problemas sociales y educacionales dan forma a un campo de *expertise* institucional que repercute positivamente en la reputación. Las referencias discursivas y prácticas a la equidad como valor fundamental son permanentes y se expresan también en las relaciones entre docentes y directivos. Allí, la horizontalidad en el trato suele estimular discusiones sobre enfoques pedagógicos, innovaciones y proyectos grupales en las que los directores asumen un rol de ‘líder profesional’ que decide previa consulta a las partes interesadas (Ball y Maroy, 2009, p. 102).

Las escuelas instrumentales, en cambio, se caracterizan por tener una composición más homogénea de alumnos ‘capaces y dispuestos’ para afrontar una orientación centrada en la excelencia académica. Su carácter selectivo construye una reputación que es valorada positivamente por familias que priorizan las orientaciones tradicionales asociadas a la transición al nivel universitario. El uso de distintas formas de separación interna y especialización suele estar muy extendido y el objetivo final es la maximización del desempeño de los alumnos. De hecho, el discurso centrado en el desempeño deja en un segundo plano, o incluso desplaza totalmente, a los planteos sobre equidad. Por último, tanto las relaciones entre alumnos y docentes como entre docentes y directivos están basadas en una noción posicional de la autoridad, y el rol del directivo suele semejar el de un ‘*manager*’ (Ball y Maroy, 2009, p. 102).

Ball y Maroy (2009) advierten finalmente que entre los casos analizados existen instituciones de tipo híbrido, que reúnen rasgos de uno y otro orden sin que exista un claro predominio de alguno. Estos casos pueden estar o bien ‘en equilibrio’, o ‘en movimiento’ de uno hacia otro orden. Habitualmente reflejan las respuestas de las escuelas a patrones mixtos o cambiantes del entorno sociodemográfico o constituyen un intento por reposicionarse en la jerarquía local procurando atraer a otro tipo de población.

Tanto en la tipología de Maroy y van Zanten (2009) como en la de Ball y Maroy (2009), existen variables internas, específicas de cada institución y expresadas en elementos de la cultura escolar, el *ethos* profesional de los equipos docentes y directivos y la propia historia institucional que culminan por definir el margen de agencia según el cual opera cada escuela. No obstante, dos elementos aparecen como determinantes principales del tipo de lógicas de acción que prevalecen en cada caso. La posición relativa en la jerarquía local – que resulta en gran medida de las características del alumnado–, y la intensidad de la competencia –definida fundamentalmente por factores externos–, parecen determinar buena parte del modo en que las escuelas prefiguran sus respuestas. El concepto de ‘lógicas de acción’, a partir del reconocimiento de la existencia de una racionalidad ampliada, logra capturar el carácter complejo y multifacético de los comportamientos de los agentes escolares sujetos estos condicionamientos. Sin embargo, creemos que este enfoque, desprovisto de una estructura conceptual más concreta que canalice su poder explicativo, puede resultar un tanto general respecto de los interrogantes que plantea el análisis empírico de las respuestas de las escuelas. En la siguiente sección, intentamos integrar este

enfoque a las aportaciones de otros estudios que han procurado sistematizar el tipo de respuestas que despliegan las instituciones educativas.

3.3 Condicionantes contextuales y respuestas de las escuelas: un modelo comprensivo

En un nivel de análisis más estructural, los trabajos de Maroy y Van Zanten (2009) y Ball y Maroy (2009) han permitido advertir cómo las respuestas de las escuelas a la presión competitiva están mediadas por condicionantes internos y externos. Estos condicionantes definen la intensidad competitiva en un determinado mercado local y las disposiciones organizacionales de cada escuela para participar del juego competitivo. Si bien este enfoque ilumina el mecanismo general a través del cual se construyen las respuestas de las escuelas en ámbitos concretos de interdependencia competitiva, no identifica exhaustivamente –ni pretende identificar– en qué pueden consistir estas respuestas a efectos prácticos.

En ese sentido, el trabajo pionero de Woods, Bagley y Glatter (1998) presenta una tipología de respuestas que las instituciones educativas despliegan en sus entornos competitivos que resulta complementaria al enfoque del proyecto REGULEDUC. La tipología prevé dos grandes conjuntos de respuestas que proponemos pensar como constitutivas de distintas lógicas de acción (ver Figura 3.3.).

A. Operacionales	1. Promocionales
	2. De escaneo
	3. De cambio sustantivo
	i. Currículum
	ii. Estilo
	iii. Filosofía
	iv. Alumnos
	v. Organización y gestión
	vi. Infraestructura edilicia
	4. Estructurales
	5. De gestión de recursos
B. Sistémicas	

Figura 3.3. Tipología de respuestas de las escuelas en escenarios competitivos
Fuente: Basado en Woods, Bagley & Glatter (1998, p. 11)

Por un lado, los autores identifican las respuestas ‘sistémicas’, que incluyen todas aquellas acciones que los agentes escolares ejecutan con la intención de impulsar cambios en los mecanismos generales de regulación, financiamiento y provisión del sistema en que se encuentran inmersos. Estas acciones requieren de un gran esfuerzo de coordinación pues implican movilizar y aglutinar actores en torno de una propuesta de redefinición de algún aspecto estructural del sistema.

Por otro lado, Woods et al. (1998) distinguen las respuestas ‘operacionales’, que refieren a todas las acciones que las escuelas llevan adelante en el marco de los ámbitos competitivos en que se desenvuelven con la intención de sobrevivir y capturar recursos. Dentro de esta categoría los autores identifican cinco tipos de acciones: promocionales (relativas a asegurar una percepción positiva por parte de potenciales usuarios), de escaneo –*environmental scanning*– (acciones que procuran conocer e interpretar el mercado educativo local), de cambio sustantivo (cambios a nivel currículum, estilo de enseñanza, filosofía, criterios de admisión, organización e infraestructura edilicia), estructurales (cambios en lo relativo a estructuras de financiamiento, gobernanza), y de gestión de recursos (aseguramiento del flujo de fondos por vías tradicionales y alternativas –recaudación de fondos y *sponsorships* –, e incremento de la eficiencia operacional para concentrar los recursos en aspectos educacionales).

En un trabajo más reciente, Jabbar (2015) estudia las respuestas de las escuelas a las presiones competitivas en el contexto fuertemente mercantilizado de la ciudad de Nueva Orleans. En su abordaje conceptual, la autora integra, por un lado, una perspectiva que refleja los condicionantes contextuales que afectan el comportamiento competitivo de las escuelas. En este sentido, el abordaje refleja en parte el planteo general del proyecto REGULEDUC. Por otro lado, recupera algunas de las categorías de Woods et al. (1998) para clasificar los tipos de respuestas de las escuelas. En la Figura 3.4. reproducimos parcialmente este esquema e incorporamos otros elementos a fin de dejar planteado un modelo comprensivo preliminar para entender la variedad de prácticas que despliegan las escuelas en escenarios de competencia.

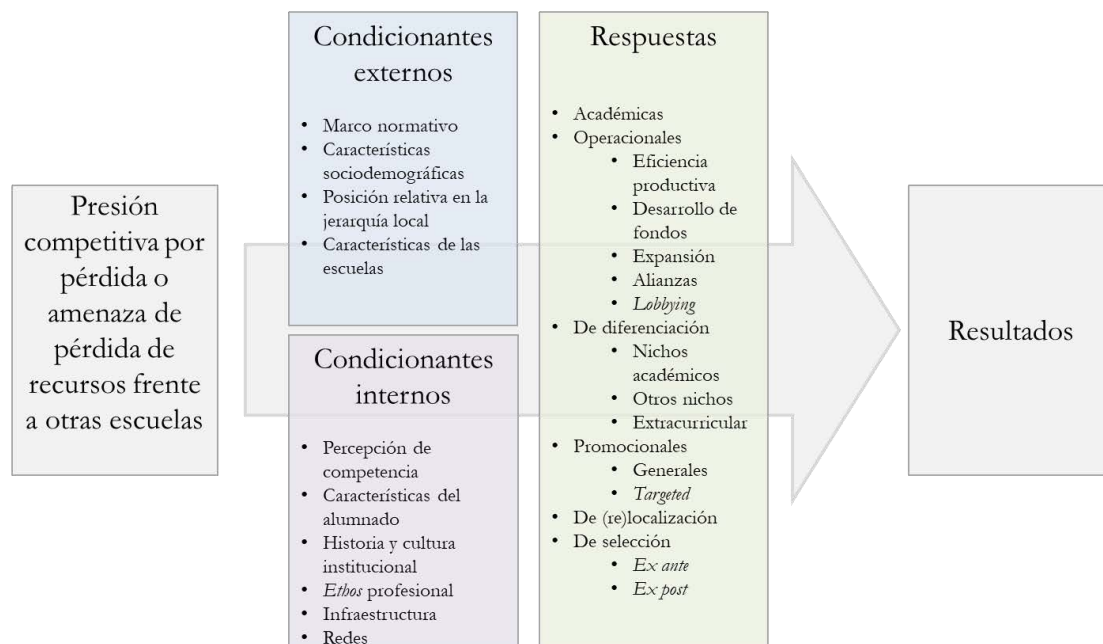


Figura 3.4. Modelo comprensivo de respuestas de las escuelas en escenarios competitivos
 Fuente: Basado en Woods, Bagley y Glatter (1998), Jabbar (2015), Lubienski (2006b), Jennings (2010), Ball y Maroy (2009), Maroy y Van Zanten (2009) y Van Zanten (2009)

Jabbar (2015) propone pensar el comportamiento de las escuelas en entornos competitivos en términos de proceso, en contraste con las visiones que procuran analizar la estructura de una industria y de allí derivar el tipo de competencia que se produce (Porter, 1980, 2008). La visión de proceso se opone así a una visión un tanto más estática de la competencia. Para que el proceso competitivo se inicie, el equipo directivo de una institución determinada debe reconocer la amenaza potencial de perder recursos a manos de otros agentes y operar preventiva o paliativamente seleccionando entre todas las respuestas posibles, contextualmente determinadas. Jabbar llama al conjunto de condicionantes contextuales ‘*mediating factors*’ (2015, p. 3) y no distingue entre aquellos que responden a elementos externos e internos de cada institución. Esta distinción, planteada en el proyecto REGULEDUC, persigue un objetivo fundamentalmente analítico. De hecho, en la mayoría de los casos ciertos condicionantes internos están determinados en parte por circunstancias externas y viceversa. Por ejemplo, el lugar que ocupa una institución dada en la jerarquía local expresa en parte la composición social de su alumnado, y esta a su vez está determinada por su posición jerárquica. A pesar de la interdeterminación que rige la configuración de estos elementos, y si bien por momentos integraremos ambas dimensiones, creemos conveniente recuperar la distinción conceptual.

3.3.1 Condicionantes externos e internos

El marco normativo cumple una función principal definiendo formalmente las reglas del juego competitivo. Delimita los recursos por los que han de competir los agentes escolares y fija incentivos en una u otra dirección. En ocasiones opera restrictivamente prohibiendo ciertas prácticas competitivas, entre otras, aquellas asociadas a la competencia por determinado tipo de alumno (competencia de segundo orden). También fija el grado de autonomía de las escuelas en lo referido a definiciones pedagógicas y administrativas que derivan en la posibilidad o imposibilidad para desplegar ciertas lógicas de acción en la arena competitiva. La enorme heterogeneidad de formas competitivas que los marcos normativos pueden instaurar, obliga a un tipo de análisis no universal de los modos en que los agentes compiten en contextos regulados concretos (van Zanten, 2009). En vistas de que no existen en la práctica mercados no regulados, este análisis requiere una atención constante a la tensión entre las particularidades de cada sistema de regulación formal, y los modos en que los actores interpretan, traducen y actualizan esas reglas para accionar en consecuencia (Braun, Ball, Maguire, et al., 2011).

Las características sociodemográficas del contexto influyen también en el tipo de interdependencias competitivas que se construyen en parte como consecuencia de que el factor distancia es un determinante muy relevante de la elección escolar. Este factor define fronteras y espacios geográficos más o menos acotados que pueden ser homogéneos o heterogéneos desde una perspectiva social y con determinada densidad poblacional infantil. Estas características no son siempre estáticas y los cambios que experimentan pueden disparar ciertas respuestas competitivas. La creación espontánea –no legislada– de interdependencias competitivas puede por ejemplo resultar de la llegada de sectores de clase media a determinados vecindarios en el marco de procesos de gentrificación (Butler y Robson, 2003; van Zanten, 2009). Ball y Maroy (2009) observan, por ejemplo, cómo las lógicas de acción de tipo instrumental suelen estar asociadas a entornos predominantemente de clase media mientras que las de tipo expresivo responden a entornos mixtos o de clase baja. En la misma línea, Maroy y Van Zanten (2009) advierten que ciertas escuelas ubicadas en ámbitos muy segregados suelen resignarse a no competir y a desplegar lógicas de acción de adaptación al entorno.

La posición relativa en la jerarquía local parece ser uno de los condicionantes contextuales más determinantes del tipo de lógicas de acción que despliegan las escuelas (Ball y Maroy, 2009; Jabbar, 2015; Lubienski, 2006b; van Zanten, 2009; Verger, Bonal, et al., 2016). Esta

posición se define por las percepciones que las familias tienen de cada escuela, pero también por el estatus derivado del grado en que cada escuela es percibida como competidor por otras instituciones educativas. Así, una escuela ocupa un lugar relativo alto en la jerarquía local si es percibida positivamente por un número importante de familias y si muchas otras escuelas de ese mercado local la perciben como competencia (Jabbar, 2015; Levačić, 2004).

Las jerarquías se construyen en cada espacio competitivo con el paso del tiempo y terminan dividiendo a la oferta en escalones complementarios relativamente discretos que los actores distinguen, por ejemplo, como ‘escuelas de elite’, ‘escuelas heterogéneas’ y ‘escuelas para niños con necesidades especiales’ (Ball y Maroy, 2009). Estas posiciones suelen determinar el comportamiento competitivo de las escuelas. Esquemáticamente, en los extremos, aquellas que se encuentran en el escalón más bajo pueden sentirse incapaces para competir, mientras que las que se encuentran en la cima de la jerarquía pueden igualmente no competir, aunque por motivos muy diferentes.

La propia definición del concepto de interdependencias competitivas supone, además, que las lógicas de acción de las escuelas se encuentran en parte determinadas por el conjunto de lógicas de acción de las demás. Ball y Maroy (2009) así lo describen:

By competitive interdependencies we mean that school X is affected (directly or indirectly) by the logics of action of the other schools in the same space (producers), and the behaviours of certain parents (consumers), in relation to ‘resources’ the schools are competing for objectively or subjectively (especially pupils, teachers and reputation). (Ball y Maroy, 2009, p. 100)

En efecto, las escuelas reaccionan no solo al contexto sociodemográfico, al marco normativo y a las percepciones que suscitan sino también a las ‘agresiones’ competitivas que otras escuelas (potencialmente) despliegan. Este elemento está estrechamente vinculado con la idea de percepción de competencia, que ubicamos entre los condicionantes internos por cuanto refiere al ‘escaneo’ e interpretación que cada escuela hace de la intensidad competitiva del contexto (Woods et al., 1998). A diferencia de otras medidas más objetivas de intensidad competitiva –como la cantidad de competidores, o las barreras de entrada o salida de una industria (Porter, 1980)–, la percepción de competencia parece afectar en mayor medida y más directamente las respuestas de los agentes escolares (Joshi, 2016; Levačić, 2004). La percepción de competencia deriva de la interpretación que los equipos directivos hacen de las características objetivas del contexto (cantidad y tipo de competidores) y de las señales concretas que cada escuela experimente (la pérdida súbita o

sostenida de alumnos), pero también está determinada por las propias características de la escuela y su personal directivo (Jabbar, 2015, 2016a).

Como vimos en las tipologías del proyecto REGULEDUC, las características del alumnado son fuertes determinantes de la reputación de una escuela y de su posición en la jerarquía local. Por consiguiente, afectan también el tipo de lógicas de acción que desarrolla cada institución. Ya sea para mantener o para redefinir el tipo de alumnado, la competencia de segundo orden suele operacionalizarse a través de diversas formas de selección, *marketing* enfocado, segmentación y diferenciación que describiremos más abajo (Wilson y Carlsen, 2016). En otros casos, como vimos, una composición muy segregada puede bloquear el desarrollo de lógicas de acción competitivas y sumir a las escuelas en lógicas más compensatorias, humanitarias o de adaptación (Maroy y van Zanten, 2009).

Otros condicionantes internos vienen dados por la historia y la cultura institucional aunque estos han sido poco explorados en estudios centrados en el comportamiento de la oferta (Waslander et al., 2010). El *ethos* profesional de los docentes y del equipo directivo en particular, constituye un factor determinante en la orientación de las lógicas de acción. Ball y Maroy (2009) y Jabbar (2016a) han identificado directivos que, con éxito variable, actúan como agentes de cambio de la cultura institucional intentando incrementar la reputación y el rendimiento de los estudiantes con el objetivo último de reposicionar a sus las escuelas en la jerarquía local. Finalmente, las características de la infraestructura y la pertenencia a redes o cadenas de escuelas, también ofrecen distintas posibilidades para involucrarse en el juego competitivo. En algunos casos, por ejemplo, el contar con infraestructuras nuevas y atractivas libera a las escuelas de gran parte del esfuerzo competitivo de primer orden (Jabbar, 2015). En el caso de la pertenencia a redes o cadenas de escuelas, las economías de escala tornan más eficiente el gasto en actividades promocionales (Jabbar, 2016b).

3.3.2 Respuestas de las escuelas

La implementación de distintos programas de elección escolar e incentivos competitivos en el campo de la educación ha supuesto importantes cambios en las prácticas de gestión de las escuelas y en los modos en que estas se vinculan con el contexto. La gama de posibles respuestas a los esquemas de incentivos, mediadas por una multiplicidad de condicionantes internos y externos, parece escapar a la lógica que anticipaba la teoría de la elección pública (Lubienski, 2006b; Verger, Bonal, et al., 2016). Las respuestas más habituales suelen ser intentos por resguardarse de la competencia a partir del desarrollo de distintas formas de

diferenciación respecto de otros competidores. Sin embargo, estas lógicas de acción no siempre apuntan a construir diferenciación modificando elementos sustanciales de las prácticas pedagógico-curriculares de las escuelas. Por el contrario, habitualmente tienden a operar en niveles más bien simbólicos, superficiales y operacionales (Lubienski, 2006b; Renzulli, Barr, y Paino, 2014; Waslander et al., 2010). Así, por ejemplo, los cambios en aspectos administrativos (Lubienski, 2003a), el *marketing* y las actividades promocionales en general (Jabbar, 2016b; Stewart y Good, 2016), las decisiones de (re)localización geográfica (Gulosino y Lubienski, 2011), y las prácticas de selección del alumnado (Ball, 1993; Jennings, 2010) parecen ocupar un lugar central. A continuación, nos referiremos brevemente a las diferentes categorías de respuestas que las escuelas pueden desplegar en el terreno competitivo a fin de plantear y completar la segunda parte del modelo comprensivo.

Una de las primeras distinciones entre los tipos de respuestas a la presión competitiva viene dada por las dimensiones académica y operacional de la gestión escolar. Woods et al. (1998) incluyen dentro de la categoría de respuestas académicas a los cambios sustantivos en el currículum y el estilo de enseñanza, al impulso de mejoras en el rendimiento de los alumnos y la diferenciación de programas al interior de las instituciones a fin de adaptarse a las preferencias y necesidades del alumnado. Jabbar (2015) también incluye aquí a las distintas formas de especialización integral que desarrollan algunas escuelas (programas de arte, inmersión lingüística, entre otros). Sin embargo, las escuelas también pueden responder a la competencia adoptando respuestas orientadas a modificar aspectos operacionales o administrativos. A diferencia de la tipología de Woods et al. (1998), definimos a las respuestas operacionales como todas aquellas que las escuelas impulsan por fuera de lo estrictamente académico (Jabbar, 2015). En general, estas respuestas buscan tornar más eficiente la gestión escolar, reduciendo costos, desarrollando fuentes alternativas de financiación a través de la recaudación de fondos, persiguiendo estrategias de expansión o estableciendo alianzas con otras instituciones para alcanzar economías de escala o para garantizar el flujo de entrada de alumnos. También dentro de lo operacional (sistémico, en términos de Woods et al. (1998)) ciertos grupos de escuelas pueden actuar colectivamente como grupos de presión frente a la administración educativa a fin de impulsar cambios en los mecanismos generales de regulación, financiamiento y provisión del sistema educativo.

La evidencia respecto del grado en que las escuelas responden a los incentivos competitivos mejorando e innovando en materia académica es todavía escasa. El caso más documentado

es el de las escuelas *charter* norteamericanas. Allí, los incentivos competitivos parecen operar un proceso más bien homogeneizador, o de asimilación que lleva a las escuelas a adoptar prácticas tradicionales en lo académico-pedagógico, y a innovar y ‘mejorar’ esencialmente en aspectos operacionales, promocionales y de selección del alumnado (Lubienski, 2003a; Renzulli et al., 2014).

La diferenciación también constituye un modo habitual de involucramiento en el juego competitivo pues permite construir barreras frente a la presión de otros competidores y, en algunos casos, enfocarse en determinados nichos de demanda. En la práctica, toda estrategia competitiva que no apunte a alterar la variable precio, se basa en alguna forma de diferenciación a nivel ‘producto’ (Porter, 1980). Jabbar (2015) distingue en ese sentido distintas formas de diferenciación. Por un lado, las escuelas pueden desarrollar nichos de demanda construyendo diferenciación en torno de algún aspecto académico, curricular, de estilo u orientación pedagógica. También pueden diferenciarse a través de la oferta de actividades extracurriculares. La autora plantea los ejemplos de las escuelas que ofrecen el Bachillerato Internacional (IB) o aquellas que ofrecen enseñanza bilingüe o un programa de deportes. Sin embargo, las escuelas también pueden diferenciarse según su ubicación geográfica y el tipo de población a la que atienden. Así, existen nichos geográficos, en el caso de escuelas ubicadas en zonas donde no existen competidores; nichos de género, para aquellas que ofrecen educación segregada por sexo; y otros más específicos enfocados por ejemplo en población con problemas de comportamiento o sobreedad.

Las prácticas promocionales o de *marketing* parecen estar entre las respuestas más frecuentes de las escuelas y operan en términos de ‘gestión de imagen’ o ‘*glossification*’ (Gewirtz et al., 1995; Jabbar, 2015; Lubienski, 2003a). En comparación con las respuestas académicas, operacionales, o incluso de diferenciación, las lógicas de acción centradas en la atracción de familias desde lo simbólico y comunicacional suelen implicar un esfuerzo temporal y financiero menor. Algunos investigadores han notado cómo las actividades promocionales no suelen ir acompañadas de cambios sustantivos a nivel pedagógico (Lubienski, 2003a; Olson Beal y Beal, 2016). Cucchiara (2016) advierte también que el *marketing* no reemplaza la información que requieren las familias para tomar decisiones por cuanto su objetivo fundamental es persuadir y no necesariamente informar.

Además, es relevante la evidencia respecto de la función selectiva de algunas prácticas promocionales. El *marketing* puede proyectar una imagen de ‘consumidor ideal’ con una serie de atributos y características que son valoradas de una u otra forma dependiendo del

contexto. Así, el contenido del material promocional y los distintos mecanismos de comunicación pueden funcionar como señales al mercado que comunican el ‘*fit*’ potencial entre ciertas escuelas y ciertas familias. Esto es especialmente evidente en los modos en que el *marketing* puede prefigurar un alumnado deseable en función del origen social y étnico, según demuestran los estudios de Hernández (2016) y Wilson y Carlsen (2016)³².

Otra de las respuestas que ha sido estudiada es la de la localización o relocalización geográfica (Gulosino, 2011; Henig y MacDonald, 2002; Lubienski, Gulosino, y Weitzel, 2009). Ya sea para desarrollar una variante de ‘*blue ocean strategy*’ ocupando una zona libre de competencia (W. C. Kim y Mauborgne, 2005), o para ubicarse en un vecindario con determinadas características sociodemográficas y anticipar un tipo de composición, las escuelas eligen activamente el lugar donde desarrollar sus actividades. En un estudio sobre la localización de las escuelas *charter* en Detroit, Estados Unidos, Gulosino y Lubienski (2011) advierten que mayoría de las escuelas se radican en zonas donde pueden construir una ventaja competitiva dirigiéndose a alumnos de entornos socioeconómicos y demográficos de bajo riesgo. Así, suelen concentrarse en captar alumnos que, dadas sus características, les permitan maximizar las oportunidades de negocio.

En muchos casos, y especialmente cuando las decisiones de localización o relocalización no están disponibles para las escuelas, las prácticas de selección del alumnado constituyen respuestas frecuentes frente a la presión competitiva. Ya sea para mejorar el desempeño general de las escuelas y construir buena reputación o para aligerar el volumen de trabajo, la competencia de segundo orden se vale de varios mecanismos de reclutamiento y selección de alumnos. En sistemas educativos donde los procesos de selección basados en el mérito académico están permitidos, la selección adopta formas más transparentes –aunque no necesariamente más equitativas– de evaluación de candidatos. En aquellos donde la selección se encuentra prohibida, las escuelas suelen recurrir a varios mecanismos informales de selección *ex ante* (*‘creaming’*) y *ex post* (*‘cropping off’*). Entre estos mecanismos, el estudio etnográfico de Jennings (2010) en Nueva York y el de Jabbar (2015) en Nueva Orleans destacan las estrategias de reclutamiento basadas en el ‘boca en boca’ entre ciertos tipos de padres, las trampas a los sistemas informáticos de asignación de plazas, el uso de

³² En algunos casos, las escuelas desarrollan material promocional con caracterizaciones negativas de los alumnos y las comunidades a las que atienden y, complementariamente, caracterizaciones positivas que presentan a estas escuelas como agentes activos y capaces para revertir esos problemas (Hernández, 2016, p. 48). Algunas escuelas, por el contrario, comunican la diversidad del alumnado como aspecto positivo y deseable y desarrollan prácticas de marketing para dar a conocer esta perspectiva y diversificar aún más su composición (Jabbar, 2016b; Wilson y Carlsen, 2016).

entrevistas en las que se exige a los padres un compromiso muy importante, y los intrincados (e informales) procedimientos de inscripción. A su vez, Jennings (2010) advierte formas de selección *ex post* en las que o bien se aconseja a determinadas familias que abandonen la escuela (*counseling out*) (en el caso de los alumnos ‘problemáticos’), o que permanezcan en ella (en el caso de que quienes quieran abandonar la escuela en busca de mejores alternativas sean ‘buenos’ alumnos).

Capítulo IV. Objetivos, modelo de análisis y metodología

En este capítulo se presentan los objetivos, el modelo de análisis y la estrategia metodológica que sustentan y orientan la investigación. En la primera sección, se formulan los objetivos general y específicos. En la segunda sección, se describe el modelo de análisis, que recupera y sistematiza las principales categorías conceptuales presentadas en los capítulos precedentes. Se distinguen tres niveles de análisis interdeterminados – institucional, organizacional e individual– y se presentan las subunidades de análisis que define cada uno. La tercera sección describe el diseño metodológico. Según el caso, se detallan las fuentes y técnicas de recogida de datos, el procedimiento del trabajo de campo, las características de la muestra y las estrategias de análisis.

4.1 Objetivos de la investigación

El objetivo general de esta investigación consiste en analizar la expansión de escuelas privadas subvencionadas que operan en contextos desfavorecidos, y examinar en qué medida dicha expansión suplementa la oferta estatal y ofrece igualdad de oportunidades educativas para las familias de nivel socioeconómico bajo y medio bajo. Para ello, se considera el caso de las escuelas primarias privadas subvencionadas de bajo coste (S-LFPS) de las zonas menos favorecidas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Este objetivo general se concreta en tres **objetivos específicos** interrelacionados:

- i. Examinar el **marco político y regulatorio** definido por la **política de subvenciones a escuelas privadas** en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 - Analizar bajo qué circunstancias políticas, económicas e institucionales se adoptó la política de subvenciones a escuelas privadas y cuál ha sido su evolución.
 - Examinar y explicitar qué objetivos persigue la política de subvenciones.
 - Caracterizar el marco regulatorio y los criterios de asignación de subvenciones a escuelas privadas en tanto ‘reglas del juego’ bajo las que se desarrollan las elecciones familiares y las prácticas de las escuelas.

- ii. Identificar y caracterizar las **lógicas de acción** que llevan adelante las S-LFPSs en el marco de las interdependencias (competitivas) en que operan.
 - Describir las características y los perfiles organizacionales de las S-LFPSs.
 - Identificar y caracterizar las distintas respuestas (académicas, operacionales, promocionales, etc.) que llevan adelante las S-LFPSs como reinterpretación y traducción de las ‘reglas del juego’ de la política de subvenciones.
 - Reconocer cómo influyen los condicionantes internos y externos en la configuración de las respuestas que despliegan estas escuelas.
 - Determinar en qué medida las lógicas de acción de estas escuelas siguen o se apartan de los comportamientos previstos por la política de subvenciones.

- iii. Identificar y caracterizar las **racionalidades de elección** de escuela desarrolladas por las familias en relación con las S-LFPS.
 - Dimensionar y ubicar territorialmente el fenómeno de elección de S-LFPSs.
 - Examinar el perfil sociodemográfico de las familias que transitan hacia el sector S-LFPS en las zonas menos favorecidas de la Ciudad.
 - Identificar qué criterios guían las preferencias de las familias estudiadas.
 - Caracterizar los procesos de construcción de las decisiones de estos actores.
 - Determinar los límites que suponen los condicionantes internos y externos en la construcción de las preferencias y racionalidades de elección de estas familias.
 - Determinar en qué medida las racionalidades de elección de las familias siguen o se apartan de los comportamientos previstos por la política de subvenciones.

Entre los objetivos específicos existen importantes vínculos de interdependencia que se explicitan a continuación en el modelo de análisis. En gran medida, la respuesta al objetivo general no se encuentra tanto en el agregado de las respuestas a los objetivos específicos sino en su intersección. Como se detalla a continuación, cada uno de los tres objetivos específicos responde a un nivel de análisis diferente siguiendo el diseño de un ‘estudio de caso *embedded*’, que reconoce distintas subunidades de análisis internas (*embedded*) para una unidad de análisis principal (Camou y Prati, 2010; Scholz y Tietje, 2002; Yin, 2003). La identificación de las vinculaciones entre cada nivel constituye en sí mismo el objetivo

central de esta investigación. En rigor, se pretende examinar cómo tanto familias como escuelas interpretan y traducen en comportamientos y discursos concretos e interdeterminados los aspectos político-regulatorios prescritos por una política de subvención a escuelas privadas para evaluar en qué medida y bajo qué circunstancias esta logra instaurar en la práctica mecanismos que sirvan a sus objetivos. Nos referiremos más extensamente a estas cuestiones y a los detalles del diseño de esta investigación en las secciones siguientes.

4.2 Modelo de análisis

El modelo de análisis que orienta el trabajo empírico de esta investigación parte del supuesto de que los comportamientos de los actores intervinientes en los procesos de elección escolar constituyen fenómenos contextualizados social, política y culturalmente. A su vez, reconoce que la elección escolar está enmarcada en ámbitos locales concretos, territorialmente acotados aunque sujetos a marcos políticos y regulatorios tanto locales como generales que definen marcos formales de posibilidad y reglas de juego para familias y escuelas. Sin embargo, destaca que tanto familias como escuelas responden y dan forma al contexto desplegando racionalidades de elección y lógicas de acción que, aunque limitadas por los condicionantes estructurales y regulatorios propios de cada caso, pueden exhibir gran diversidad y formas de reflexividad individual e institucional. El modelo de análisis desarrollado a continuación pretende aportar un mirada al funcionamiento real de estos procesos a fin de capturar este complejo diálogo entre estructura y agencia, a menudo no previsto en el diseño de algunas políticas educativas (Ben-Porath, 2009; Hatcher, 1998; Jabbar, 2016a).

Partiendo del marco analítico general desarrollado por Srivastava (2007b, 2007a, 2008) y Srivastava y Hopwood (2009), el modelo de análisis propuesto retoma las categorías conceptuales presentadas y problematizadas extensamente en los capítulos I, II y III distinguiendo tres niveles de análisis interrelacionados:

- a) *sistémico*, relativo al marco político y regulatorio definido por la política de subvención a escuelas privadas;
- b) *institucional*, referido a las lógicas de acción de las S-LFPS; e
- c) *individual*, correspondiente a los procesos y racionalidades de elección escolar de las familias en relación con el sector S-LFPS (Figuras 4.1 y 4.2).

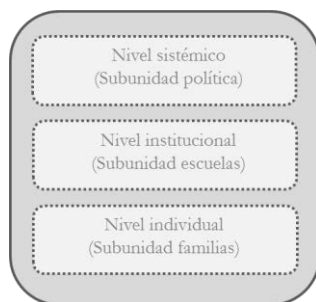


Figura 4.1 Niveles y subunidades de análisis
Fuente: Adaptado de Srivastava y Hopwood (2009)

El primer nivel define como subunidad de análisis al marco político y regulatorio instaurado por la política de subvenciones a escuelas privadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, compuesto por los mecanismos, reglas y objetivos previstos y prescriptos por la política en cuestión desde el nivel estatal. Estos construyen, en primera instancia, el marco de posibilidades de acción de escuelas y familias. Luego, el nivel institucional define como subunidad de análisis a las S-LFPS, y el nivel individual a las familias, en relación al tipo de lógicas de acción y racionalidades que exhiben respecto del proceso de captación de matrícula y elección escolar, respectivamente.

La distinción entre estas tres subunidades resulta analíticamente pertinente en este caso por cuanto se adapta bien a la pretensión de contrastar y relacionar dialécticamente la información proveniente de cada una con las demás para dar respuesta al objetivo general³³. Así, por ejemplo, la información obtenida en el nivel sistémico respecto de las normativas que rigen la elección escolar en relación con las S-LFPSs es contrastada con las lógicas de acción concretas de las escuelas en relación con los procedimientos de matriculación de alumnos. Luego la información obtenida en el nivel individual en relación con el proceso de elección y acceso efectivo a las S-LFPS es contrastada con las lógicas de acción de éstas y con el marco formal de posibilidades instaurado por la política de subvenciones en este sentido. De este modo, si bien cada nivel y subunidad orienta un objetivo específico de los presentados en la sección anterior, el diseño en su totalidad habilita un abordaje dialéctico según el cual cada nivel de análisis aporta elementos sobre los demás para responder al objetivo general de la investigación (Srivastava, 2007a; Srivastava y Hopwood, 2009). A

³³ Por ejemplo, en su estudio sobre las LFPS en Uttar Pradesh (India), Srivastava (2007b, 2007a, 2008) define como subunidades de análisis al marco regulatorio (*institutional level*), a las familias (*individual level*) y a las propias LFPS (*organizational level*). Esta distinción permite a la autora caracterizar y analizar este sector desde sus tres niveles constitutivos y arribar a hallazgos y conclusiones tanto particulares de cada subunidad como generales del funcionamiento del sector.

continuación, nos referimos a cada nivel retomando brevemente las categorías conceptuales más destacadas que intervienen en cada caso presentadas en los capítulos precedentes.

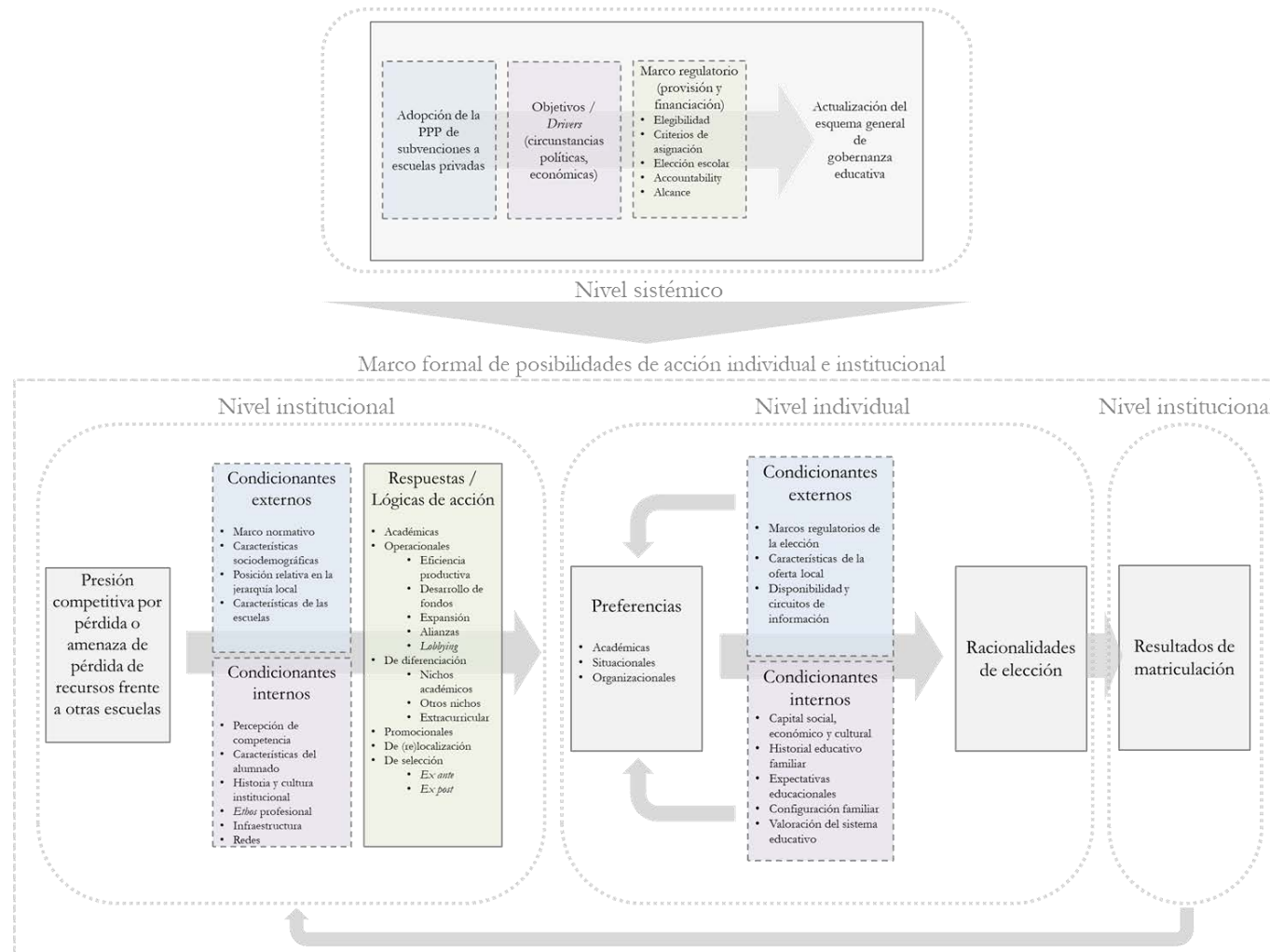


Figura 4.2 Modelo de análisis general
Fuente: Elaboración propia.

4.2.1 Nivel sistémico: Marco político y regulatorio

El análisis del nivel sistémico pretende comprender y caracterizar el marco político y regulatorio instaurado desde el Estado a través de la PPP de subvenciones a escuelas privadas. Este constituye, por un lado, el marco formal de creación y posibilidades de acción de las S-LFPSs por cuanto define criterios de elegibilidad y asignación de subvenciones, grados de autonomía institucional, e instancias y modos de *accountability*. Por otro lado, para las familias, define esencialmente el alcance formal de la posibilidad de elección escolar (libertad de elección vs. zonificación).

A partir de las nociones del enfoque de economía política y cultural discutido en el Capítulo I, el modelo de análisis considera el estudio de los objetivos y los *drivers* (circunstancias políticas y económicas contextuales) de la adopción de la política de subvenciones a escuelas privadas como prerequisite indispensable para comprender su base lógica. En efecto, los objetivos explican la lógica detrás la intervención, esto es, vinculan teóricamente el marco regulatorio del diseño de la política de subvenciones con sus efectos esperados/deseados. Los drivers, por su parte, contextualizan y explican la inserción de la política de subvenciones como actualización de un proceso más amplio de privatización educativa.

4.2.2 Nivel institucional: Oferta

El nivel institucional refiere al sector de la oferta, compuesto por los establecimientos educativos que denominamos S-LFPS. Esta parte del modelo de análisis general recupera los principales hallazgos y categorías teóricas de la literatura presentada en el Capítulo III.

El punto de partida del análisis es el supuesto de que las acciones que las escuelas pueden efectivamente desplegar en contextos formales o informales –esto es, más o menos institucionalizados– de competencia por recursos (alumnos, docentes, reputación) excede el repertorio de acciones idealmente previstas y contempladas en el diseño de muchas ePPPs. Así, además de las prácticas institucionales orientadas a ampliar la disponibilidad de plazas y lograr diversificación y mejora académico-curricular previstas por los esquemas subvención o de incorporación del sector privado en general, se consideran otras identificadas por la literatura exploratoria bajo diversos esquemas de PPP como: acciones *operacionales*, de *diferenciación* o *segmentación*, *promocionales*, de *localización* y de *selección* del alumnado (Jabbar, 2015; Jennings, 2010; Lubienski, 2006b; van Zanten, 2009).

Para la caracterización de las orientaciones resultantes de las respuestas que despliegan las escuelas utilizamos el concepto de *lógicas de acción* en lugar del frecuentemente utilizado ‘estrategias’, por los motivos teóricos discutidos oportunamente. Estas lógicas de acción permiten poner en relación el tipo de respuestas de las escuelas al conjunto de incentivos formales dispuesto por la política y a la *presión competitiva*³⁴ mediada por *condicionantes internos y externos* que derivan de complejas interacciones entre los niveles organizacional, individual e institucional. En el Capítulo III nos hemos ocupado extensamente de la caracterización de cada tipo de condicionante y de las distintas respuestas. Lo relevante en esta instancia es advertir que el análisis empírico de las dinámicas competitivas entendidas en términos locales supone considerar una serie de procesos protagonizados simultáneamente por agentes político-regulatorios, familias y escuelas. Por ejemplo, la *posición relativa en la jerarquía local* que ocupa una escuela y que condiciona las lógicas de acción que esta despliega (condicionante externo), depende de la existencia de un marco político-regulatorio que habilite alguna forma de elección escolar por parte de las familias (nivel sistémico), de los procesos familiares de identificación de alternativas, jerarquización y elección (nivel individual), y de las lógicas de acción de otras escuelas (nivel institucional) en el contexto local en cuestión.

4.2.3 Nivel individual: Demanda

El nivel individual está conformado por el sector de la demanda de servicios educativos representado por las familias que acceden a las S-LFPSs. El modelo de análisis en este punto parte del supuesto de que la elección escolar constituye una práctica eminentemente sociocultural y local, y marca así una distancia respecto de otras concepciones más universalistas o abstractas problematizadas en el Capítulo II. Partiendo en general del paradigma sociocultural, la perspectiva que adopta este estudio reconoce también márgenes de agencia en el marco del supuesto de racionalidad limitada en un intento por construir explicaciones más complejas y realistas respecto de los modos en que los actores se comportan frente a la elección escolar en contextos reales (Ben-Porath, 2009; Hatcher, 1998).

Como vimos, esta perspectiva ilumina *condicionantes internos y externos* que limitan las posibilidades de elección de las familias pero admite también diversas formas de

³⁴ Coincidimos con Van Zanten (2009) en que la presión competitiva es característica de todo sistema educativo donde los recursos no son asignados completamente a través de procedimientos burocráticos y no como un fenómeno acotado exclusivamente a los pocos casos nacionales que han introducido reformas formales de cuasi mercado.

reflexividad de los agentes en la reinterpretación y traducción en prácticas concretas de las reglas del juego fijadas por la política. En este sentido, también permite abordar el estudio de algunos grupos sociales y categorías de análisis respecto de los cuales el paradigma sociocultural ha producido explicaciones algo simplificadas (Hatcher, 1998) o, por el contrario, ‘sobresocializadas’ (Jabbar, 2016a). Así, esta visión pretende identificar y analizar las prácticas de elección escolar y los mecanismos a través de los cuales se construyen múltiples *racionalidades limitadas* guiadas a su vez por diferentes preferencias, aspiraciones y valores con relación al sector S-LFPS.

Respecto del proceso de elección, se ha optado por una aproximación abierta, distinta de otras que lo estructuran, por ejemplo, en fases temporales o momentos de identificación de las alternativas, jerarquización, preselección y decisión (cfr. Buckley & Schneider (2003), Gorard (1996)). Si bien reconocemos la utilidad de las categorías originadas en estos modelos, se ha optado por no suponer de antemano un patrón lineal para no perder de vista la naturaleza iterativa y desordenada del proceso de elección escolar (Ball et al., 1996). En rigor, en el esquema propuesto las preferencias familiares aparecen como el punto de partida del proceso, aunque solo de manera formal. Los condicionantes internos y externos cumplen un doble rol afectando primero la formación de preferencias y luego limitando su puesta en acto (y alterando nuevamente la naturaleza de las preferencias). Las racionalidades de elección son concebidas, por tanto, como el emergente de la negociación entre las preferencias construidas y los condicionantes objetivos externos e internos.

Entre los condicionantes externos destacamos las características de los marcos regulatorios de elección y de la oferta local dependientes de las dinámicas que se producen a nivel sistémico e institucional. Asimismo, resaltamos el rol de la disponibilidad de información, aunque el acceso efectivo a los circuitos de información está relacionado con otros condicionantes estructurales. Entre los condicionantes internos, además de los límites objetivos impuestos por el capital económico, social y cultural, consideramos otros presentados en el Capítulo II como el historial educativo y la configuración familiares, las expectativas educacionales y la valoración de la educación y del sistema educativo en general.

4.3 Diseño metodológico

4.3.1 Opción metodológica

La aproximación empírica de esta investigación consiste en un estudio de caso único de tipo *embedded* (*embedded single-case study*) (Camou y Prati, 2010; Scholz y Tietje, 2002; Yin, 2003). Como caso único y principal unidad de análisis se considera la política de subvenciones a escuelas privadas primarias que operan en las zonas menos favorecidas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dentro de la cual proponemos distinguir tres subunidades internas (*embedded*). Estas subunidades son –como presentamos, y siguiendo en parte el modelo propuesto por Srivastava y Hopwood (2009)– el marco político-regulatorio de la política, las familias y las escuelas alcanzadas por la política de subvenciones.

Los estudios de caso permiten explorar fenómenos complejos que no han sido completamente conceptualizados (Creswell, 2013), tal y como ocurre con el funcionamiento de las políticas de subvención a escuelas privadas, en general, y el caso de la política de subvenciones de la CABA, en particular. En términos generales, un estudio de caso –sea de tipo *embedded* u holístico– puede ser definido del siguiente modo:

A case study is an empirical inquiry that

- investigates a **contemporary phenomenon** within its **real-life context**, especially when
- the **boundaries between the phenomenon and the context are not clearly evident**;
- copes with the technically distinctive situation in which **there will be many more variables of interest than data point**, and as one result
- relies on **multiple sources of evidence**, with data needing to converge in a **triangulation** fashion, and as another result
- benefits from **prior development of theoretical propositions** to guide data collection and analysis. (Yin, 2003, pp. 13-14) (énfasis añadido)

En este sentido, el estudio de caso ofrece al menos tres ventajas fundamentales para abordar el objeto de esta investigación. En primer lugar, esta aproximación metodológica pretende deliberadamente abordar las condiciones contextuales en vistas de que estas se consideran aspectos sumamente relevantes para comprender el fenómeno estudiado. Un experimento, por ejemplo, divorcia de modo intencional el fenómeno de su contexto para que la atención pueda concentrarse en un conjunto acotado de variables. Un abordaje histórico, en comparación, sí contempla los complejos vínculos entre el contexto y el fenómeno, pero refiere a situaciones no contemporáneas. Finalmente, las metodologías basadas en encuestas pueden intentar capturar aspectos del contexto pero solo en un grado muy limitado (Yin, 2003, p. 13).

En segundo lugar, la complejidad de los objetos de estudio abordados en los estudios de caso suele requerir de la utilización de técnicas diferentes –aunque complementarias– para recolectar datos de distinta naturaleza (Camou y Prati, 2010). Así, los estudios de caso permiten trabajar con métodos mixtos para la recolección, el análisis y la interpretación de evidencia cuantitativa y cualitativa (y sus variantes internas)³⁵ ya sea de manera concurrente, secuencial o integrada (Burch y Heinrich, 2016; Jang, McDougall, Pollon, Herbert, y Russell, 2008; Teddlie y Tashakkori, 2006)³⁶. La metodología mixta que caracteriza a muchos estudios de caso constituye un abordaje metodológico distintivo en el cual datos de distinta fuente y naturaleza se integran en algún punto, dialogan o iluminan un fenómeno más allá de lo que permitiría una sumatoria lineal de métodos (Greene, 2008). La complementación o integración de distintas técnicas y fuentes de información prefigura, a su vez, el procedimiento de validación por triangulación metodológica (Jick, 1983). Al respecto, Hammersley y Atkinson (1994) distinguen tres tipos de triangulación: triangulación de fuentes de información, de diferentes investigadores en caso de que la investigación sea grupal, y de diferentes técnicas. Como se advierte en los apartados siguientes, este estudio se vale de la triangulación de diversas técnicas y fuentes de información.

Finalmente, en tercer lugar, los estudios de caso permiten el uso de categorías y desarrollos teóricos previos para organizar la recogida y el análisis de datos. Este punto es especialmente relevante dado que el tipo de generalización que habilitan los estudios de caso, la generalización de tipo *analítica* (Yin, 2003) –o *lógica* (Patton, 1990)–, está en efecto estrechamente ligada a este uso de las conceptualizaciones previas. En el modelo de generalización analítica, denominada así en contraste con la generalización *estadística*, la teoría existente –cualquiera sea su grado de conceptualización– es utilizada como un ‘template with which to compare the empirical results of a case study’ (Yin, 2003, p. 32). La generalización analítica no remite pues al potencial de extrapolación de los resultados a ‘otros casos’ (generalización estadística) sino a la propia teoría que es puesta a prueba, enriquecida, aumentada, sistematizada o reformulada a partir de la evidencia empírica del

³⁵ Aun cuando también pueden existir estudios de caso que utilicen solo un tipo de evidencia (Yin, 2003).

³⁶ Siguiendo la clasificación de Teddlie y Tashakkori (2006), los métodos mixtos pueden clasificarse en: concurrentes, secuenciales, de conversión, y de integración completa. En los métodos concurrentes, las fases cualitativa y cuantitativa se desarrollan de modo independiente durante las etapas de recolección de datos y análisis y se integran al momento de la interpretación e inferencia (Jang et al., 2008). La metodología mixta de tipo secuencial implica, por el contrario, el desarrollo cronológico de una fase y otra de modo tal que la fase precedente permite formular preguntas, perfeccionar instrumentos y postular hipótesis. Finalmente, los diseños de conversión y de integración completa suponen la mezcla de abordajes a lo largo de todas las etapas de la investigación ya sea, convirtiendo la información cuantitativa en cualitativa y viceversa, o trabajando de modo iterativo durante todo el proceso (Jang et al., 2008).

estudio de caso. Los estudios de caso se asemejan en este punto a los estudios experimentales que, por definición, generalizan de los resultados experimentales a la teoría (Yin, 2003).

Como se plantea más arriba, esta investigación consiste, específicamente, en un estudio de caso único de tipo *embedded* (*embedded single-case study*) (Figura 4.3). La característica principal de este diseño es que, a diferencia de los estudios de caso *holísticos*, se reconoce y se requiere distinguir más de una subunidad dentro de la unidad de análisis principal para comprender el fenómeno estudiado (Yin, 2003). Como advierten Scholz y Tietje (2002):

In an embedded case study, the starting and ending points are the comprehension of the case as a whole in its real-world context. However, in the course of analysis, the case will be faceted either by different perspectives of enquiry or by several subunits (Scholz y Tietje, 2002, p. 2).

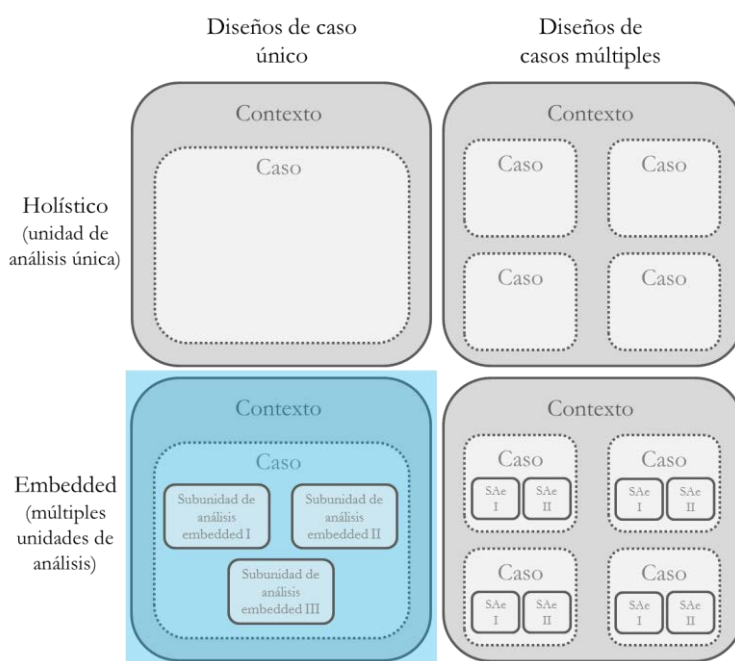


Figura 4.3. Tipos de diseño de estudios de caso
Fuente: Adaptado de Yin (2003)

Como se ha dicho, en lo que refiere a las subunidades de análisis relevantes para comprender el funcionamiento de la política de subvenciones al sector privado, se han seleccionado: (1) el marco político y regulatorio instaurado por la política (nivel sistémico), (2) el sector de la oferta alcanzado por la política e integrado por escuelas primarias privadas subvencionadas en las dos escalas máximas de subvención (nivel institucional), y (3) el sector de la demanda, compuesto por las familias que han optado por esta modalidad para la escolarización primaria de sus hijos (nivel individual).

4.3.2 Selección del caso

Stake (1999) distingue entre estudios de caso *intrínsecos*, aquellos en los que el interés radica en el conocimiento exhaustivo de un caso específico en tanto tal, y estudios de caso *instrumentales*, en los que el interés está en comprender algún aspecto que trasciende las fronteras del propio caso (1999, pp. 15–16). En la presente investigación, por un lado, el interés por estudiar el funcionamiento de una política de subvenciones al sector privado ‘en acción’ (Felouzis et al., 2013) en un contexto educativo local específico sugiere *a priori* una perspectiva intrínseca. Sin embargo, por otro lado, el caso seleccionado en esta investigación constituye a su vez un ‘caso crítico’ (Patton, 1990), en el sentido de que ofrece un escenario sumamente pertinente para comprender cómo se expande y opera una modalidad de provisión educativa escasamente estudiada, especialmente en comparación con los esquemas de *vouchers* y escuelas *charter*. Si bien naturalmente los estudios de caso no permiten realizar generalizaciones amplias (o estadísticas) para todos los casos –y finalmente tampoco es ese su objetivo (Yin, 2003)–, sí habilitan, como vimos, generalizaciones analíticas o lógicas respecto de la teoría y sientan ciertas bases conceptuales para replicar otros estudios de caso en una misma línea de investigación. Los casos críticos, en particular, permiten realizar este tipo de generalización analítica pero simultáneamente habilitan una ‘maximum application of information to other cases’ (Patton, 1990). Este tipo de generalización se produce, no obstante, sin perjuicio del conocimiento intrínseco que se pueda generarse puntualmente para el caso analizado.

Siguiendo a Patton, ‘critical cases are those that can make a point quite dramatically or are, for some reason, particularly important in the scheme of things’ (Patton, 1990, p. 174)³⁷. La política de subvenciones a escuelas privadas de la CABA puede considerarse un caso crítico de esta modalidad de PPP por al menos tres motivos. En primer lugar, porque la política fue originalmente instaurada hace más de 70 años y ha regido, si bien con alteraciones, de manera ininterrumpida desde entonces ganando progresivamente mayor alcance y definición. Constituye, por tanto, una política de subvenciones en su etapa de madurez institucional y, como tal, relevante para estudiar las prácticas y normas institucionalizadas de los actores más allá de sus aspectos normativos estrictamente formales (Waslander et al., 2010).

³⁷ Jabbar (2015, 2016b), por ejemplo, considera el caso crítico de la ciudad de Nueva Orleans en virtud de que ésta ofrece un escenario sumamente pertinente para estudiar los comportamientos de las escuelas bajo fuertes presiones competitivas. Allí, las familias cuentan con total libertad de elección y la cantidad de escuelas *charter* es lo suficientemente importante como para crear presión competitiva –a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos donde la presencia de esta modalidad es más acotada.

En segundo lugar, la política puede considerarse un caso crítico en virtud de su gran alcance: cerca del 75% de las escuelas privadas primarias de la ciudad se encuentran alcanzadas por la política de subvenciones, y éstas responden por el 80% de la matrícula del sector privado y el 40% del total (DGEGP-CABA, 2016; DiNIECE, 2016). En las zonas más desfavorecidas de la ciudad, virtualmente no existen escuelas privadas que no estén alcanzadas por la política de subvenciones. En las comunas 4 y 9, el 95% de las escuelas privadas están subvencionadas; en la comuna 8, lo está el 100%. A su vez, en estas comunas, las escuelas subvencionadas reciben casi en su totalidad (85%-95%) las dos escalas máximas de subvención dispuestas por la normativa (DGEGP-CABA, 2016). En estas zonas, por tanto, el alcance de la provisión dual pública y público-privada es prácticamente total³⁸.

Finalmente, en tercer lugar, la política de subvenciones al sector privado de la CABA reúne las características que distinguen claramente a este tipo de políticas de otras modalidades de PPP ‘estructuralmente distintas’³⁹ (McEwan, 2002) y significativamente más estudiadas, como los programas de *vouchers* y escuelas *charter* (Languille, 2016b; Verger, Fontdevila, et al., 2018; Waslander et al., 2010). A su vez, no existen en el ámbito de la ciudad otras políticas o programas (*magnet*, libre elección interdistrital, o *vouchers* focalizados, por ejemplo) operando en paralelo que puedan ‘contaminar’ o agregar complejidad al caso. En particular, como vimos, las políticas de subvenciones al sector privado se caracterizan principalmente porque, en la teoría, el mecanismo de financiamiento a la oferta del que se valen –esto es, directamente a las escuelas y solo indirectamente vinculado a la cantidad de alumnos matriculados– debería fomentar la ampliación del acceso y diversificación de la oferta sin promover la competencia entre centros (Morduchowicz et al., 1999; Narodowski y Nores, 2002; Patrinos et al., 2009). En otras palabras, dado que la subvención ‘no sigue a la demanda’, las escuelas no deberían experimentar la misma presión competitiva que bajo otro tipo de esquemas. Por el contrario, en las políticas de subvenciones al sector privado, los fondos estatales ‘siguen a la oferta’ y se asignan según una serie de criterios no homogéneos entre los cuales los más frecuentes suelen ser, como presentamos, el contexto socioeconómico de la escuela, el tipo de proveedor (con o sin fines de lucro, religioso o independiente), la disponibilidad y proximidad de oferta estatal, entre otros. En este sentido, la política de subvenciones a escuelas privadas de Argentina en general, pero

³⁸ Algunos estudios presentan estos datos como indicadores de la supuesta progresividad estructural del sistema de distribución de recursos públicos por cuanto éste favorece a las escuelas privadas ubicadas en las comunas más vulnerables (véase por ejemplo Montoya y Frugoni, 2016).

³⁹ En una comparación con el sistema de *vouchers* de Chile, McEwan (2002, p. 194) destaca que ‘the structure of the funding mechanisms are substantially different.’

especialmente de la CABA, refleja un caso estructuralmente claro de esta modalidad de PPP, a menudo señalado como ejemplo paradigmático de ésta (McEwan, 2002; Patrinos et al., 2009). Así, como resulta característico en este tipo de políticas, la política de subvenciones al sector privado de la CABA busca incrementar el acceso suplementando la oferta estatal con escuelas privadas subvencionadas. Procura, asimismo, favorecer algún grado de diversificación por el lado de la oferta y cierta libertad de elección para las familias sin propiciar dinámicas competitivas y en un marco que garantice la igualdad de oportunidades (Montoya y Frugoni, 2016; Morduchowicz et al., 1999).

4.3.3 **Ámbito territorial**

El ámbito territorial en el que se desarrolló el trabajo de campo relativo a los niveles de análisis institucional e individual corresponde a las comunas 4 y 8 de la zona Sur⁴⁰ de la CABA compuestas por los barrios de La Boca, Parque Patricios, Barracas, Nueva Pompeya, Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano (ver Figura 4.4.). Si bien estas comunas –y la ciudad en general– representan espacios sociourbanos heterogéneos de grandes contrastes, con zonas habitadas por familias de clase media y otras con poblaciones más pauperizadas, en su conjunto se caracterizan por ostentar, junto con la comuna 9, los peores indicadores sociodemográficos de la ciudad (Abelenda, Canevari, y Montes, 2016; *UEICEE*, 2015). Así, estas comunas presentan, en comparación con las de las zonas Centro y Norte, menores ingresos per cápita familiar, una elevada proporción de hogares (mayor al 30%) con ingresos inferiores al valor de la canasta de consumo total mensual⁴¹ (ver Figura 4.5.), un alto porcentaje de hogares con hacinamiento, menor cobertura de salud, una elevada proporción de adultos sin nivel secundario completo, y las tasas de escolarización secundaria más bajas (Abelenda et al., 2016; Mazzeo, Lago, Rivero, y Zino, 2012). Por ejemplo, además, la tasa de mortalidad infantil en las comunas 4 y 8 llega a duplicar a aquella de las comunas de la zona Norte, y, en general, sus índices de vulnerabilidad social y educativa (IVS e IVE)⁴² se ubican en los niveles más altos de la ciudad (Pérez, 2011; *UEICEE*, 2015). Asimismo, los asentamientos habitacionales

⁴⁰ Mazzeo et al. (2012) distinguen tres zonas o conglomerados (Norte, Centro y Sur) a partir del análisis de 35 indicadores referidos a diferentes dimensiones de las condiciones de vida de la población.

⁴¹ La canasta de consumo total mensual se compone de la sumatoria de los precios de un conjunto de bienes y servicios (alimentación, servicios básicos, residenciales, de transporte, educación, indumentaria, salud, etc.) considerados necesarios para el sostenimiento de una familia tipo. Constituye un valor de referencia para estimar el nivel de pobreza de una población en comparación con sus ingresos y para el cálculo del nivel general de precios al consumidor (DGEC, 2015).

⁴² El índice de vulnerabilidad social (IVS) es un índice que asigna a cada hogar un puntaje relacionado a sus características demográficas, económicas, habitacionales y de acceso a la educación y salud. El índice de vulnerabilidad educativa (IVE) es un índice que resume los niveles de repitencia, sobreedad y abandono (*UEICEE*, 2015). Los datos corresponden al último registro de 2010.

informales y las denominadas ‘villas’⁴³ de la ciudad se encuentran mayoritariamente concentrados dentro de los límites de las comunas 4, 8 y 9 (ver Figura 4.6.) (Cravino et al., 2008; Pérez, 2011).

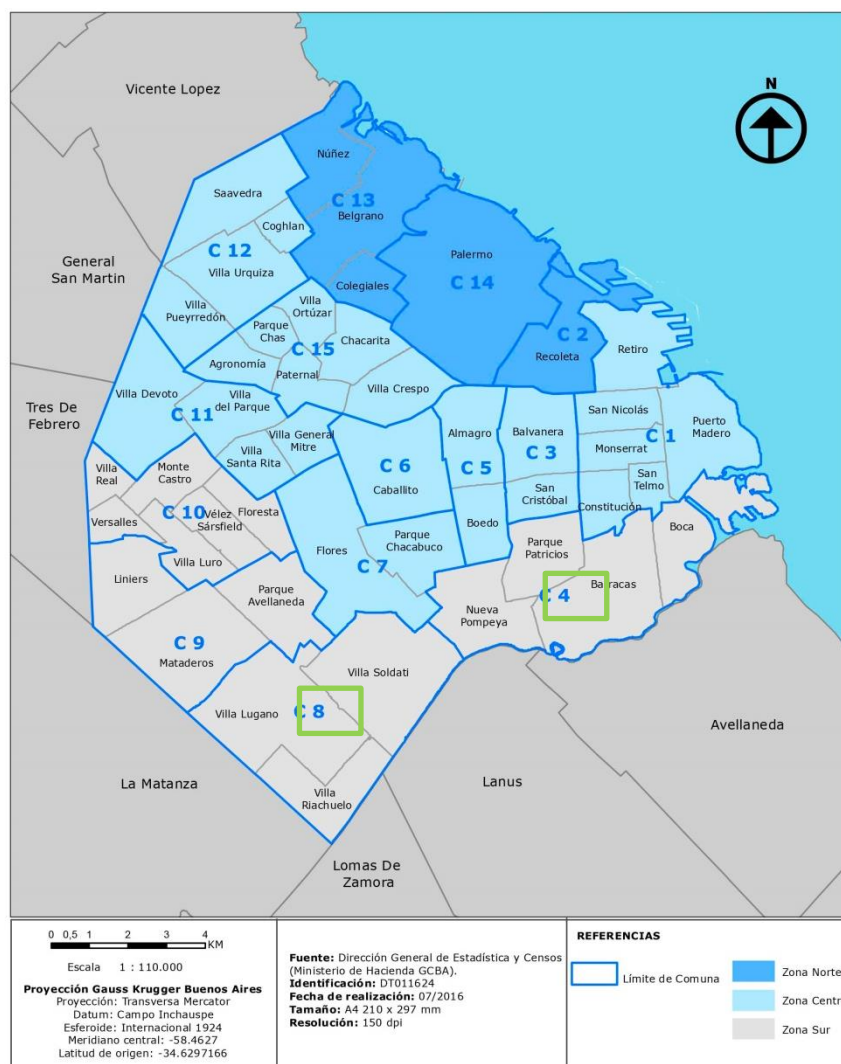


Figura 4.4. Mapa de comunas y barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Detalle por zona (Norte, Centro y Sur)
 Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (2015)

⁴³ Se denominan ‘villas’ (también ‘villas miseria’ o ‘villas de emergencia’) a las ‘urbanizaciones (o autourbanizaciones) informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar familias provisoriamente’ (Cravino et al., 2008, p. 58). Algunas de sus características suelen ser: su trama urbana irregular, su localización próxima a los centros de consumo y producción, la precariedad de los materiales con que se encuentran construidas las viviendas, su alta densidad poblacional, y su falta de acceso total o parcial a los servicios básicos, entre otras (TECHO Argentina, 2013). Algunos autores establecen algunas diferencias conceptuales entre ‘asentamientos’ y ‘villas’. Para una completa y rigurosa caracterización, ver Cravino et al. (2008).

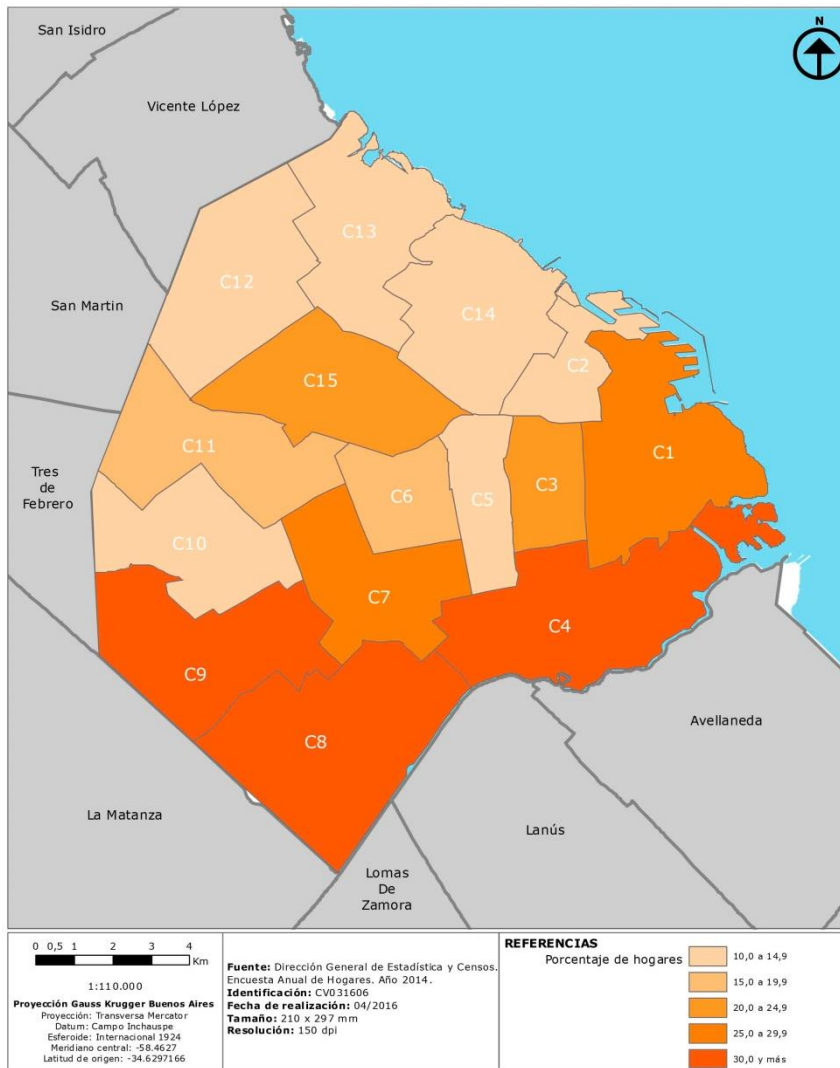


Figura 4.5. Mapa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según porcentaje de hogares con ingresos inferiores al valor de la canasta de consumo total. Año 2014.
 Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (2015)

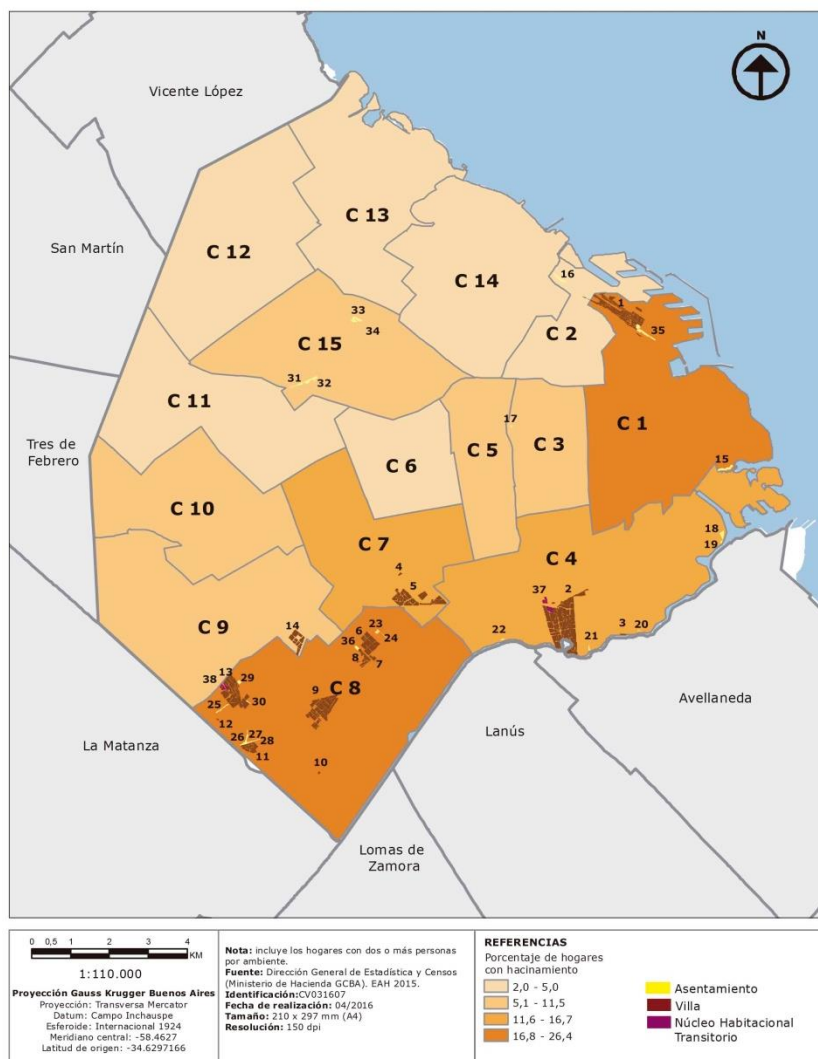


Figura 4.6. Mapa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según porcentaje de hogares con hacinamiento y localización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios. Año 2015.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (2015)

En cuanto a la cobertura territorial de la oferta educativa de nivel primario en la ciudad, la cantidad de establecimientos tanto públicos como privados se ha mantenido prácticamente inalterada en las últimas décadas. Si bien la oferta es amplia y cubre todo el territorio de la ciudad en general, existen diferencias importantes entre comunas al relacionar los datos de cantidad de escuelas y población en edad escolar primaria o alumnos matriculados (Di Pietro, Tófaló, Medela, y Pitton, 2014). Así, por ejemplo, las comunas 4, 7 y 8 reúnen cerca de un tercio de la población en edad escolar primaria de la ciudad, pero albergan solo el 20% de los establecimientos de ese nivel, sumando estatales y privados (UEICEE, 2015). El caso es particularmente extremo en la comuna 8, que cuenta con cerca del doble de alumnos que la comuna 6, por ejemplo, pero con aproximadamente la misma cantidad de

escuelas. Estos datos reflejan las desigualdades existentes entre comunas en relación con la cantidad de alumnos por establecimiento y el grado de disponibilidad de escuelas de jornada completa o, por el contrario, de jornada simple. En efecto, dos de los rasgos distintivos de las comunas de la zona Sur, y en particular de las comunas 4 y 8, son (1) el déficit de oferta educativa en general, y (2) la baja proporción de establecimientos de jornada completa. Algunos estudios e informes de agencias estatales de control han evidenciado estos déficits tanto en los datos de superpoblación de alumnos en aulas y escuelas de estas comunas, como en la necesidad a menudo expresada por algunas familias de trasladarse hacia otras comunas en búsqueda de plazas vacantes (Martínez, 2012; Musa, 2013). Asimismo, mientras que en algunas comunas de las zonas Norte y Centro la jornada escolar completa se encuentra virtualmente universalizada, en las comunas 4 y 8 los alumnos matriculados en escuelas de esta modalidad no superan el 30% (UEICEE, 2015).

En cuanto a la distribución de la oferta educativa de nivel primario según su titularidad, la zona Sur cuenta con la mayor proporción de escuelas estatales de la ciudad. En contraposición, las escuelas privadas representan en promedio un 35% del total frente al 48% que representan para el total de la ciudad. Con todo, los datos de la evolución de matriculación muestran como tendencia global en los últimos 20 años un crecimiento en escuelas privadas y una reducción en el sector estatal (UEICEE, 2015). Este crecimiento en la matriculación en el sector privado ha sido especialmente relevante en las comunas de la zona Sur, donde la cantidad de alumnos en escuelas privadas aumentó un 26% entre 1996 y 2015 (ver Tabla 4.1.). Este dato resulta llamativo no solo porque el crecimiento se ha dado en comunas cuya población enfrenta situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, sino porque, como advierten Di Pietro et al. (2014) ‘la cantidad de escuelas privadas prácticamente se mantuvo estable, lo que indica que el crecimiento registrado en la matrícula se ha concentrado en las instituciones ya existentes’ (p. 16).

Tabla 4.1. Alumnos por sector de gestión y variación relativa según zona. Ciudad de Buenos Aires. 1996-2015.

	1996			2015			Var		
	Estatal	Privado	Total	Estatal	Privado	Total	Estatal	Privado	Total
Zona Norte	40,548	40,858	81,406	33,132	48,012	81,144	-18.3%	17.5%	-0.3%
Zona Centro	68,959	57,200	126,159	62,344	63,203	125,547	-9.6%	10.5%	-0.5%
Zona Sur	42,797	20,024	62,821	49,738	25,222	74,960	16.2%	26.0%	19.3%
Total	152,304	118,082	270,386	145214	136437	281,651	-4.7%	15.5%	4.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UEICEE (2015)

En las comunas de la zona Sur, el sector privado de nivel primario tiene, por su parte, características singulares en comparación con el del resto de la ciudad. Así, mientras que en las zonas Norte y Centro, la mayoría de las escuelas privadas corresponden a establecimientos no subvencionados o subvencionados parcialmente hasta menos del 60% del gasto en salarios docentes, las comunas 4, 8 y 9 albergan el mayor porcentaje relativo de escuelas privadas fuertemente subvencionadas –o S-LFPS, según la denominación que adoptamos en este estudio. Así, en estas comunas entre el 85% y el 95% de las escuelas primarias privadas existentes corresponden a esta modalidad, frente al 40% que representan en promedio en comunas de mayor nivel socioeconómico (*DGEGP-CABA*, 2016). De este modo, como señalan algunos estudios, la distribución de subvenciones respetaría en general los principios de equidad y justicia distributiva expresados en la norma por cuanto las comunas con población más vulnerable reciben consecuentemente mayores fondos estatales (Montoya y Frugoni, 2016; Moschetti, 2015).

4.3.4 Selección de la muestra de escuelas

Las escuelas fueron los ámbitos privilegiados para la recogida de datos tendientes a iluminar los niveles de análisis institucional (oferta) e individual (demanda). La muestra de establecimientos educativos participantes de este estudio se compone de 9 escuelas primarias ubicadas en las comunas 4 y 8 de la CABA. En línea con los objetivos de esta tesis, estas escuelas corresponden al tipo que definimos como ‘escuelas privadas subvencionadas de bajo coste’, o S-LFPS, y entre cuyas características destacamos que:

- i. Se encuentran ubicadas con mayor frecuencia en las zonas menos favorecidas de la ciudad, aunque no exclusivamente.

- ii. Atienden *a priori* a poblaciones desfavorecidas.
- iii. Perciben subvenciones estatales para afrontar el 80% o el 100% del gasto en salarios del personal directivo, docente y docente auxiliar.
- iv. Están habilitadas para cobrar cuotas mensuales a las familias, aunque según valores máximos fijados por el Ministerio de Educación de la CABA⁴⁴.
- v. Para el caso de las escuelas que perciben la escala del 80% de subvención, su titularidad puede corresponder a entidades con o sin fin de lucro. En el caso de percibir la escala de subvención del 100%, su titularidad está restringida a entidades sin fin de lucro.

La selección de las 9 escuelas derivó de una estrategia de muestreo intencional (Patton, 1990) con el objetivo de obtener máxima variación y representatividad a partir de una distribución similar a la que ostenta el sector S-LFPS en las comunas estudiadas. Así, la selección estuvo orientada a partir de una serie de criterios objetivos y, posteriormente, de la información obtenida a través de una serie de entrevistas con informantes clave, fundamentalmente funcionarios e inspectores de la Dirección General de Educación de Gestión Privada de la CABA (DGEGP-CABA). Entre los criterios utilizados para definir la muestra se consideraron en primer lugar dos de tipo excluyente en consonancia con los objetivos de la investigación y en virtud de su interés teórico-empírico. Estos criterios fueron: (1) la localización de las escuelas –acotada a las comunas 4 y 8 consideradas como ámbito educativo local⁴⁵, y (2) el porcentaje de subvención estatal recibida –igual o superior al 80% del gasto en salarios docentes, directivos y auxiliares.

A partir de un universo de 36 escuelas definido por los criterios excluyentes, se estableció una tipología emergente de S-LFPSs de carácter teórico a efectos muestrales. Por tratarse en su totalidad de escuelas privadas, se optó por definir como criterio para esta tipología la forma jurídica de los establecimientos, es decir, la forma societaria dentro del espectro de formas privadas, tanto civiles como comerciales, que pueden asumir estas escuelas. Así, se distinguieron 3 grupos: (1) establecimientos pertenecientes a asociaciones civiles o

⁴⁴ Estos valores máximos regulan fundamentalmente las denominadas cuotas por ‘enseñanza programática’, esto es, los módulos de enseñanza obligatoria. La normativa permite además el cobro de otros aranceles por enseñanza extraprogramática y otros conceptos. Si bien estos últimos también se encuentran regulados, cada escuela es libre de definir qué servicios adicionales ofrece. En la práctica, por tanto, los valores de las cuotas presentan gran variabilidad pues al arancel máximo fijado por la normativa pueden sumarse, según cada caso, cuotas extra por módulos de enseñanza extraprogramática, gastos de matrícula, mantenimiento y equipamiento, transporte, comedor y seguros, entre otros. Para una descripción pormenorizada de la normativa, véase Capítulo VI.

⁴⁵ Se consideraron también algunas escuelas ubicadas en zonas próximas al límite geográfico de estas comunas para evitar la artificialidad que suponen sobre el espacio urbano algunos límites político-territoriales.

fundaciones (52%); (2) establecimientos pertenecientes a órdenes religiosas o a la Iglesia Católica (38%); y (3) establecimientos pertenecientes a sociedades comerciales (10%). La preselección de los casos de estudio se realizó al azar ponderando el peso relativo de cada tipo de establecimiento dentro del universo de S-LFPSs. En una primera instancia, se concertaron entrevistas de presentación/preselección con los directores o representantes legales de 9 escuelas potenciales a fin de informar sobre los objetivos del estudio e indagar en su interés y voluntad de participar del mismo.⁴⁶ Estas entrevistas, junto con otras realizadas a la par a funcionarios e inspectores de la DGEGP, fueron utilizadas también para confirmar o rechazar el interés teórico y empírico y la pertinencia muestral de cada caso en línea con el método de variación máxima (Patton, 1990).⁴⁷ El proceso resultó finalmente en la selección de: 4 escuelas pertenecientes a asociaciones civiles o fundaciones, 3 pertenecientes a órdenes religiosas o a la Iglesia Católica, y 2 pertenecientes a sociedades comerciales. La muestra final quedó conformada por estas 9 escuelas, cuyos perfiles se detallan en la Tabla 4.2.

⁴⁶ Véase Anexo A – Carta modelo de presentación del proyecto de investigación.

⁴⁷ Por ejemplo, en una de las entrevistas de presentación fue posible advertir que una de las escuelas registradas como asociación civil en las bases de datos del Ministerio de Educación correspondía en realidad a una sociedad comercial.

Tabla 4.2. Perfiles de las escuelas de la muestra

Escuela	Asociaciones civiles o fundaciones				Órdenes religiosas o Iglesia Católica			Sociedades comerciales	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Antigüedad (años)	Mayor a 70	Entre 50 y 70	Mayor a 70	Entre 50 y 70	Menor a 20	Menor a 20	Entre 50 y 70	Entre 20 y 50	Entre 20 y 50
Matrícula 2015 - Nivel primario	Mayor a 500	Mayor a 500	Menor a 300	Mayor a 500	Menor a 300	Entre 300 y 500	Entre 300 y 500	Mayor a 500	Entre 300 y 500
Matrícula nivel primario. Variación relativa 2005-2015	+83%	+9%	+9%	-3%	+78%	+9%	-6%	+60%	+18%
Cuota mensual promedio 2015 (en U\$S) Incluye arancel básico, extraprogramático, matrícula, seguro y mantenimiento. No incluye costos de comedor y transporte.	25	20	12	15	25	20	16	30	32
Descuentos y bonificaciones	Descuento uniforme; sin becas totales	Becas totales a discreción; descuentos por hermanos	Becas totales a discreción	Becas totales a discreción; descuentos por hermanos	Becas totales a discreción	Becas totales a discreción; descuentos por hermanos	Becas totales a discreción; descuentos por hermanos	Descuentos por hermanos	Descuentos por hermanos
Status religioso / laico	Religioso	Religioso	Laico	Religioso	Religioso	Religioso	Religioso	Laico	Laico

Fuente: Elaboración propia y en base a datos de la DGEGP-CABA

4.3.5 Fuentes y métodos de recogida de datos

En el marco de las posibilidades que ofrecen singularmente los estudios de caso a los efectos de integrar métodos y datos de distinta naturaleza (Camou y Prati, 2010; Jick, 1983; Yin, 2003), esta investigación se valió de la triangulación de cuatro métodos principales de recogida de datos, a saber, entrevistas semiestructuradas en profundidad, observación, análisis documental y estadístico de fuentes secundarias cualitativas y cuantitativas, y de una *scoping literature review*.

Estos métodos fueron aplicados con mayor o menor intensidad, según fuese pertinente y/o posible, para informar los niveles de análisis sistémico, institucional e individual. Así, por ejemplo, para indagar en los aspectos político-regulatorios de la política de subvenciones (nivel sistémico), se tuvieron en cuenta datos aportados por la revisión de la literatura, las entrevistas con funcionarios ministeriales, el análisis documental de textos legales y debates legislativos, y el análisis de fuentes estadísticas secundarias. Luego, siguiendo una lógica iterativa *entre* niveles de análisis, los datos relativos al nivel sistémico fueron utilizados para informar (y ocasionalmente replantear) el análisis de los niveles institucional e individual. Para cada nivel de análisis, se intentó replicar el mismo ejercicio de triangulación metodológica (de fuentes y métodos) (Hammersley y Atkinson, 1994) e iteración respecto de los otros niveles de análisis (Srivastava y Hopwood, 2009).

En los apartados que siguen se detallan las distintas fuentes y métodos de recogida de datos, así como los criterios y procesos de selección de los participantes y de los escenarios de observación.

4.3.5.1 Entrevistas

Como método principal esta investigación recurrió a la realización de entrevistas semiestructuradas con distintos actores relativos a cada nivel de análisis. En total se realizaron 119 entrevistas de este tipo cuyo detalle puede observarse en la Tabla 4.3. Estas entrevistas estuvieron basadas en guiones diseñados a fin de recorrer distintas dimensiones de indagación relevantes según el caso y en línea con los objetivos de la investigación. Si bien en cada entrevista se procuró abarcar todas las dimensiones, en todo momento se intentó dar cierta libertad a los participantes para tornar la experiencia lo más cercano posible a la llamada entrevista no directiva o no estandarizada, característica de las investigaciones etnográficas (Goetz y Lecompte, 1988; Guber, 2012). Así, por ejemplo, la flexibilidad en el orden de las preguntas permitió una actitud más natural y receptiva por

parte del investigador a la vez que ofreció instancias para profundizar en algunos temas propuestos por cada entrevistado juzgados como relevantes por el investigador (Goetz y Lecompte, 1988). Esta estrategia derivó en una gran heterogeneidad en cuanto a la duración de cada entrevista, según se detalla más abajo.

Tabla 4.3. Detalle de las entrevistas semiestructuradas realizadas

Nivel	Participante	Escuelas									Dependencias ministeriales		Total									
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	Ministerio de Educación de la CABA	Dirección General de Educación de Gestión Privada										
Sistémico	Funcionarios jerárquicos										1	2	10									
	Supervisores																				3	
	Otros funcionarios de menor rango																			2	2	
Institucional	Directivos	2	2	2	2	2	2	1	1	1			52									
	Representantes legales	1	1	1	1	1	2	-	-	1												
	Docentes	3	3	3	3	3	3	2	3	3												
	Profesionales del gabinete psicopedagógico	-	-	1	-	-		1		1												
Individual	Padres	2	2	-	3	3	3	1	2	1			57									
	Madres	5	6	6	5	4	3	4	3	4												
Total		13	14	13	14	13	13	9	9	11	4	6	119									

Fuente: Elaboración propia

La realización de entrevistas se extendió durante 8 meses, entre junio de 2015 y enero de 2016. Los ámbitos privilegiados de recogida de datos los constituyeron, además de las 9 escuelas, las dependencias ministeriales de la CABA, en particular, la Dirección General de Educación de Gestión Privada, –si bien puntualmente algunas entrevistas fueron realizadas fuera de estos espacios, i.e., domicilios familiares y otros espacios ‘neutrales’. El acceso del investigador a estos ámbitos se produjo sin mayores contratiempos⁴⁸ siguiendo una estrategia de explicitación formal, ‘honesta y progresiva’ (Woods, 2005) de los objetivos de la investigación con cada uno de los actores y ocupando el rol de investigador-*outsider* frente a los mismos (cfr. Pàmies Rovira, Carrasco, y Casalta, 2014). Todas las entrevistas fueron registradas con una grabadora de sonido y transcritas literalmente para facilitar el posterior proceso de codificación. En todos los casos se administró una carta de consentimiento informando a cada participante sobre las características del estudio, el compromiso de confidencialidad y anonimato asumido por el investigador, y los riesgos y beneficios de su participación en el mismo⁴⁹.

A continuación, se especifican la naturaleza de las distintas entrevistas con cada tipo de informante y los criterios y procesos de selección de los mismos.

Funcionarios

Se realizaron 10 entrevistas semiestructuradas con funcionarios del Ministerio de Educación de la CABA y de la Dirección General de Educación Privada de la CABA. Estas entrevistas tuvieron una duración de entre 60 y 120 minutos. Los participantes fueron seleccionados siguiendo una estrategia de muestreo de ‘bola de nieve’ (*snowball sampling*) (Patton, 1990) que tuvo inicio en los funcionarios de mayor rango jerárquico de ambos organismos estatales. A partir de ellos, se fueron incorporando al *pool* de entrevistados otros de menor rango, en particular, supervisores y demás subordinados de los equipos de supervisión administrativo-pedagógica. El objetivo principal de estas entrevistas consistió en informar el nivel sistémico de la política de subvenciones al sector privado. En particular, estas entrevistas se centraron concretamente en las siguientes dimensiones⁵⁰:

- i. Los objetivos generales de la política de subvenciones.
- ii. Los criterios y el procedimiento de otorgamiento y retiro de subvenciones.

⁴⁸ Solo dos de las escuelas contactadas expresaron su negativa a participar en el estudio y debieron ser reemplazadas por otras dos seleccionadas también al azar respetando la tipología de formas jurídicas.

⁴⁹ Véase Anexo A – Carta de consentimiento

⁵⁰ Las entrevistas con funcionarios ministeriales se realizaron sin guion de entrevista predefinido.

- iii. Las reglas y regulaciones bajo las que deben operar las escuelas privadas subvencionadas.
- iv. Los modos de resolución de los diversos diferendos entre los proveedores privados, las familias y el estado.
- v. Las percepciones respecto del rol que cumplen estas escuelas en los contextos en los que operan.

Directores, docentes y otros profesionales

52 de las entrevistas semiestructuradas se realizaron con directores, representantes legales⁵¹, docentes y otros profesionales de cada una de las escuelas de la muestra. Cada entrevista tuvo una duración de entre 60 y 120 minutos y su objetivo fundamental fue informar el nivel de análisis institucional, relativo a las características y lógicas de acción de las S-LFPS en relación con los aspectos detallados en el modelo de análisis.

A diferencia de otros estudios que han focalizado su atención exclusivamente en el rol de los directivos (Jabbar, 2015; Jennings, 2010), en este estudio adoptamos una perspectiva más amplia que incluye a otros profesionales de la gestión escolar. Así, la realización de entrevistas a representantes legales, profesionales del área de psicopedagogía y, en especial, a docentes, se explica por dos motivos principales. Primero, porque las aportaciones de estos informantes contribuyen a triangular información que de otro modo solo provendría de los directivos, a menudo más reticentes a revelar aspectos más sensibles o de cierta incorrección política de la gestión escolar⁵². Segundo, porque buena parte de las prácticas incluidas bajo el conjunto que denominamos ‘lógicas de acción’ en efecto es llevada adelante por otros actores distintos de los directivos.

Por tanto, además del personal directivo (directores y representantes legales) y, ocasionalmente, de los profesionales del área de psicopedagogía, en cada escuela se intentó entrevistar a un mínimo de tres docentes de nivel primario⁵³. Las entrevistas con cada participante abordaron las siguientes dimensiones independientemente del rol del entrevistado⁵⁴:

⁵¹ Muchas escuelas privadas cuentan con la figura de ‘representante legal’ escindida de la de director y encargada de la gestión administrativa.

⁵² Como caso paradigmático se destaca que en algunas escuelas fueron los docentes y no los directivos los que informaron los detalles de los procesos de selección y admisión de alumnos, luego constatados en las entrevistas con padres y madres.

⁵³ En la escuela G sólo pudieron ser entrevistados dos docentes.

⁵⁴ Véase Anexo B – Guión de entrevista con escuelas.

- i. Historia y vinculación con la escuela
- ii. Valoración y caracterización general de la escuela
- iii. Respuestas
 - a. Vinculación con el entorno
 - b. Académicas, operacionales, de diferenciación, selección, localización e innovación
 - c. Promocionales
 - d. De gestión de recursos
- iv. Vinculación con los organismos estatales

Padres y madres

Finalmente, se realizaron 57 entrevistas semiestructuradas de entre 45 y 120 minutos de duración con padres y madres que habían elegido alguna de las escuelas de la muestra para la escolarización primaria de su/s hijo(a)/s en el curso 2015. Los entrevistados fueron seleccionados al azar teniendo en cuenta un cierto equilibrio, no siempre alcanzable, entre madres y padres. El universo de potenciales entrevistados fue acotado a los ingresantes en el curso 2015 para garantizar la proximidad en el tiempo de la ocurrencia del proceso de elección escolar. Del total de padres y madres entrevistados, un 67% tenía hijo/as en alguno de los 3 primeros años de la primaria, mientras que el 33% restante correspondía a cursos más avanzados. Si bien la mayoría de las entrevistas fueron pactadas con la intermediación de cada escuela, algunas fueron pactadas directamente entre el investigador y la familia en cuestión –un 15% del total. Operativamente, una vez seleccionadas las familias por parte del investigador, cada escuela envió a éstas una invitación a participar de una entrevista. Además de la selección a cargo del investigador, para evitar que este contacto institucional pudiera tener incidencia en los resultados, al comienzo de cada entrevista se enfatizó su carácter confidencial, especialmente respecto de las autoridades de la escuela en cuestión.

Estas entrevistas tuvieron como objetivo principal informar el nivel de análisis individual, relativo a los procesos y racionalidades de elección escolar de las familias en relación con el sector S-LFPS. Además de las preguntas orientadas a indagar en estas dimensiones, se realizaron en cada caso preguntas relativas al perfil socioeconómico y educativo del hogar y al grado de conocimiento de la oferta educativa disponible y de los marcos regulatorios de la elección. La información proveniente de estas preguntas fue utilizada para contextualizar, en tanto condicionantes internos y externos, las respuestas de cada familia y poder

identificar relaciones y patrones entre ellas. También se utilizó esta información para trazar el perfil socioeconómico y cultural de las familias entrevistadas como modo de aproximar e identificar qué tipo de familia elige el sector S-LFPS en los contextos estudiados. Concretamente, las entrevistas ahondaron en las siguientes dimensiones⁵⁵:

- i. Características socioeconómicas y culturales del hogar
- ii. Significados de la escolarización y expectativas educacionales
- iii. Criterios y proceso de elección
- iv. Valoración de la escuela elegida
- v. Valoración de la educación pública y privada
- vi. Vínculo con la escuela

La Tabla 4.4 a continuación presenta información sobre las características sociodemográficas de la muestra de 57 familias entrevistadas en las S-LFPSs estudiadas. Más allá de la información general que se presenta en el Capítulo V sobre el sector, y a falta de relevamientos estadísticos oficiales o institucionales exhaustivos en este sentido, el objetivo de esta caracterización sociodemográfica no pretende trazar un perfil del alumnado de cada escuela analizada sino ofrecer una panorámica del tipo de familia entrevistada.

⁵⁵ Véase Anexo C – Guión de entrevista con familias.

Tabla 4.4. Características sociodemográficas de la muestra de familias

Dimensión sociodemográfica	Detalle	Total		Escuelas																	
		f	%	A		B		C		D		E		F		G		H		I	
				f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Máximo nivel educativo de los padres	Primario	9	15.8	2	28.6	1	12.5	2	33.3	2	25.0	1	14.3	1	16.7		0.0		0.0		0.0
	Secundario incompleto	18	31.6	3	42.9	2	25.0	3	50.0	4	50.0	2	28.6	2	33.3	2	40.0		0.0		0.0
	Secundario	24	42.1	2	28.6	4	50.0	1	16.7	2	25.0	2	28.6	3	50.0	3	60.0	3	60.0	4	80.0
	Terciario no universitario	6	10.5		0.0	1	12.5		0.0		0.0	2	28.6		0.0		0.0	2	40.0	1	20.0
Máximo nivel de ocupación de los padres	Empleo administrativo	8	14.3		0.0	1	12.5		0.0		0.0	1	16.7		0.0	1	20.0	3	60.0	2	40.0
	Autoempleo (cuentapropistas)	13	23.2	1	14.3	1	12.5	1	16.7	1	12.5	2	33.3	1	16.7	2	40.0	2	40.0	2	40.0
	Empleo manual cualificado	8	14.3		0.0	2	25.0		0.0	2	25.0	2	33.3		0.0	1	20.0		0.0	1	20.0
	Empleo manual no cualificado	14	25.0	3	42.9	2	25.0	3	50.0	2	25.0	1	16.7	2	33.3	1	20.0		0.0		0.0
	Empleo informal	8	14.3	2	28.6	1	12.5	2	33.3	2	25.0		0.0	1	16.7		0.0		0.0		0.0
	Sin empleo	5	8.9	1	14.3	1	12.5		0.0	1	12.5		0.0	2	33.3		0.0		0.0		0.0
Estructura familiar	Nuclear	42	73.7	6	85.7	6	75.0	4	66.7	5	62.5	6	85.7	4	66.7	4	80.0	4	80.0	3	60.0
	Monoparental	15	26.3	1	14.3	2	25.0	2	33.3	3	37.5	1	14.3	2	33.3	1	20.0	1	20.0	2	40.0
Número de hijos/as	Dos o menos	31	54.4	3	42.9	5	62.5	2	33.3	3	37.5	5	71.4	2	33.3	3	60.0	4	80.0	4	80.0
	Más de dos	26	45.6	4	57.1	3	37.5	4	66.7	5	62.5	2	28.6	4	66.7	2	40.0	1	20.0	1	20.0
Condición de inmigrante de primera generación de los padres	Sí	15	26.3	4	57.1	2	25.0	2	33.3	3	37.5		0.0	2	33.3	1	20.0		0.0	1	20.0
	No	42	73.7	3	42.9	6	75.0	4	66.7	5	62.5	7	100.0	4	66.7	4	80.0	5	100.0	4	80.0
Tipo de hogar	Casa	7	12.3	1	14.3	1	12.5		0.0		0.0	1	14.3		0.0		0.0	2	40.0	2	40.0
	Departamento	22	38.6	2	28.6	2	25.0	2	33.3	2	25.0	4	57.1	1	16.7	4	80.0	3	60.0	2	40.0
	Departamento social	13	22.8	1	14.3	3	37.5	1	16.7	2	25.0	2	28.6	3	50.0		0.0		0.0	1	20.0
	Otro*	15	26.3	3	42.9	2	25.0	3	50.0	4	50.0		0.0	2	33.3	1	20.0		0.0		0.0

Fuente: Elaboración propia

*Asentamiento informal, Inquilinato/Conventillo, Hotel/Pensión, o Construcción no destinada a la vivienda

4.3.5.2 Observación

Las visitas a las escuelas con el objetivo de la realización de entrevistas fueron utilizadas también para observar algunas características materiales y dinámicas internas de su funcionamiento. Estas observaciones fueron registradas durante todo el período de recogida de datos en un diario de notas de campo. Si bien no ha sido la observación la principal técnica de recogida de datos y su sistematización no ha sido exhaustiva, ésta aportó algunos elementos para contrastar con la información recogida en las entrevistas, en particular en lo relativo al nivel de análisis institucional.

Según Guber (2012), la técnica de observación admite un espectro de cuatro tipos ideales que varían de acuerdo con la intensidad de la participación que conlleva cada caso. Distingue así entre participación plena (mimetización), participación observante, observación participante y observación pura. Reconociendo la sutileza de las diferencias entre algunos de estos tipos y el carácter ideal absoluto de los extremos, en la práctica el investigador se movió por este continuum en distintas instancias del trabajo de campo adaptando la técnica a las características y temporalidades de las situaciones de observación ofrecidas en cada caso y a los objetivos de la investigación.

En concreto, y a diferencia del rol preponderante y de los objetivos que esta técnica persigue en las investigaciones etnográficas escolares (Wolcott, 1993), la observación tuvo en este caso objetivos más modestos –pero alineados con los objetivos de la investigación– consistentes en contextualizar los discursos recogidos en las entrevistas referidos a ciertas prácticas llevadas adelante por las escuelas. Así, por ejemplo, la posibilidad de presenciar algunas clases resultó particularmente iluminadora a fin de contrastar los discursos sobre innovación en materia de prácticas de enseñanza asociadas a las lógicas de acción de tipo académicas. La observación de actividades no curriculares extraordinarias y de las instalaciones e infraestructura de las escuelas contribuyó también identificar rupturas y continuidades respecto de los discursos de los directivos y docentes a propósito de las lógicas de acción operacionales y de diferenciación.

A continuación, se detallan las distintas instancias a las que se tuvo acceso a lo largo del período de trabajo de campo en cada una de las escuelas:

- i. Clases de primaria
- ii. Reuniones de equipos directivos
- iii. Espacios de vinculación informal con docentes y directivos

- iv. Reuniones de padres y madres
- v. Actividades no curriculares extraordinarias
- vi. Zonas comunes (patios, halls, salida, etc.)

4.3.5.3 Análisis de fuentes secundarias

El análisis incluyó asimismo datos de naturaleza cualitativa y cuantitativa provenientes de un conjunto importante de fuentes secundarias para informar los niveles sistémico, institucional e individual. Estas fuentes pueden clasificarse en (1) fuentes estadísticas, (2) legislación y debates legislativos, y (3) documentación escolar, según se detalla a continuación.

Fuentes estadísticas

- i. Encuesta Anual de Hogares (EAH) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2004-2014): Se trata de una encuesta anual llevada adelante por la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que considera una muestra amplia de hogares ubicados en todo el territorio de la ciudad y que garantiza representatividad del distrito y de cada una de las 15 Comunas en que se encuentra dividido. El objetivo de la encuesta es ofrecer información estadística sobre el nivel socioeconómico de la población en lo relativo a condiciones de vida, renta, empleo, salud y educación. La población contempla a todos los habitantes de la Ciudad y la muestra reúne información de 6,047 hogares (15,452 individuos). La Encuesta Anual de Hogares ofrece información sobre las siguientes variables relevantes para el presente estudio: nivel de ingresos del hogar; lugar de residencia (comuna); tipo de vivienda; nivel educativo del jefe de hogar; estatus migratorio del jefe de hogar; sexo del jefe de hogar; cantidad de niños en edad escolar; tipo de escuela a la que asisten los niños en edad escolar (pública, privada, privada religiosa).
- ii. Base de Escuelas de Gestión Privada de la Ciudad de Buenos Aires (2008-2014): Se trata de un registro completo de los establecimientos de gestión privada de la Ciudad elaborado por la Dirección General de Educación Privada de la Ciudad de Buenos Aires. Ofrece información sobre las siguientes variables en lo relativo al universo que releva: ubicación de la escuela (comuna); confesión religiosa; porcentaje de subsidio estatal que percibe; año de fundación; forma jurídica; arancel mensual; matrícula.

- iii. Anuarios Estadísticos de la Ciudad de Buenos Aires (1996-2015): Son censos escolares que elabora la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa con información general agregada sobre matriculación de alumnos. Los Anuarios Estadísticos proporcionan información agregada en lo relativo a: matrícula por nivel educativo; matrícula por comuna; unidades educativas por nivel educativo; unidades educativas por comuna; secciones (grupos) por nivel educativo; secciones por comuna.

Legislación y debates legislativos

- i. Ley N° 13.047/47. Estatuto del personal docente de los establecimientos de enseñanza privada.
- ii. Ley N° 13.343/48. Ampliación del universo de beneficiarios potenciales de subvención y modificaciones en las escalas de subvención establecidas.
- iii. Decreto Nacional N° 2542/91. Sobre la contribución del estado al financiamiento de institutos incorporados a la enseñanza oficial.
- iv. Ley N° 24.195/93. Ley Federal de Educación. Estructura del sistema educativo nacional.
- v. Decreto N° 600/GCBA/03 y Resolución N° 163/GCBA/2003. Reglamentación del Decreto N°2542/PEN/91.
- vi. Ley N° 26.026/06. Ley de Educación Nacional. Estructura del sistema educativo nacional.
- vii. Resolución N° 567MEGC/08 y Resolución 960/MEGC/09. Creación de la Comisión Asesora de Carácter Honorario, que deberá ser consultada por la DGEGP a fin de establecer los valores máximos de arancel.
- viii. Ley N° 2.681/08. Normas para institutos educativos privados relativas al derecho de admisión.
- ix. Disposiciones varias/DGEGP. Establecimiento de valores máximos de aranceles y cuotas adicionales.
- x. Transcripción de los debates legislativos de las principales leyes de educación sancionadas entre 1947 y 2006.

Documentación escolar

- i. Proyectos educativos institucionales (PEI).

- ii. Sitios web institucionales⁵⁶.
- iii. Material informativo y promocional (folletos, guías para padres y madres, etc.).
- iv. Otros documentos escolares, como revistas, publicaciones y folletos internos.

4.3.5.4 Scoping literature review

A los efectos de realizar un análisis del contexto de producción, la adopción y evolución de la política de subvenciones a la oferta de la CABA, se llevó a cabo una *scoping review*. Las *scoping reviews* comparten una serie de rasgos y asunciones con las revisiones sistemáticas de literatura, como el uso de métodos transparentes, rigurosos y explícitos. No obstante, este tipo de estudios tienen por objeto preguntas de investigación más amplias que las revisiones sistemáticas y tienden a adoptar criterios menos exigentes en lo que respecta a la metodología y al diseño de investigación de los estudios seleccionados, lo que permite identificar e incluir una mayor cantidad de material (Alegre, 2015; Arksey y O'Malley, 2005; Verger y Parcerisa, 2017a).

Para la identificación de literatura académica se empleó principalmente la base de datos *Scopus* utilizando el siguiente código de búsqueda comprensiva:

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

⁵⁶ Solo 3 de las 9 escuelas contaban con sitios *web*.

```
EXCLUDE(SUBJAREA,"DENT" ) OR EXCLUDE(SUBJAREA,"VETE" ) OR  
EXCLUDE(SUBJAREA,"PHYS" ) OR EXCLUDE(SUBJAREA,"IMMU" )
```

Adicionalmente, se realizó una búsqueda manual en Google Scholar para incluir documentos de trabajo no publicados –y literatura gris en general– y artículos publicados en revistas no indexadas en *Scopus*. La búsqueda se restringió a los estudios centrados en la educación primaria y secundaria en Argentina y publicados en idioma inglés y español. La búsqueda arrojó un total de 246 piezas académicas, 194 en *Scopus* y 52 por búsqueda manual. El material fue depurado considerando su pertinencia respecto del objeto de estudio quedando definida una muestra total de 97 piezas académicas.

4.3.6 Estrategia de análisis

Para el tratamiento de los datos cuantitativos provenientes de fuentes secundarias se utilizó el software Stata v. 14. Sobre estos datos se realizaron análisis estadísticos de tipo descriptivo a los efectos de cuantificar y ubicar las tendencias generales de elección escolar y los modos de estructuración de la oferta educativa en la ciudad. Así, los Anuarios Estadísticos permitieron efectuar una caracterización de las tendencias de evolución de la matriculación de alumnos en escuelas públicas y privadas a nivel comuna. Esta información fue complementada con los datos provenientes de la Encuesta Anual de Hogares para conocer la dimensión del fenómeno de elección escolar privada según niveles de renta familiar, estatus socioeconómico y condiciones de vida. Finalmente, la Base de Escuelas de Gestión Privada fue utilizada para obtener un conocimiento más enfocado de las características de las escuelas privadas subvencionadas ubicadas en la zona Sur de la Ciudad.

Para el tratamiento de los datos cualitativos se utilizó el software Atlas.ti v. 7.5. El análisis se realizó a partir de la transcripción literal e incorporación en el software de todas las entrevistas y notas de campo. Asimismo, fueron incorporadas en la misma unidad hermenéutica otras fuentes secundarias como textos legales, documentación escolar y las versiones en texto de los sitios web de las escuelas de la muestra. Esto permitió una organización sistemática de la información, así como la posibilidad de triangulación entre las distintas fuentes.

Los datos fueron codificados preliminarmente utilizando una combinación de códigos inductivos emergentes y códigos deductivos provenientes de la literatura relevante (Miles y Huberman, 1994). Luego, a través de un método de comparación constante (Glaser y Strauss, 2006), se revisaron todos los códigos a fin de jerarquizarlos según correspondieran

a categorías y subcategorías más o menos amplias. En el proceso de construcción de categorías, se crearon, modificaron y eliminaron códigos según fuera necesario por redundancia, falta de relevancia en el análisis, o imprecisión.

Capítulo V. La educación privada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁵⁷

En este capítulo se presenta una contextualización sucinta del proceso de privatización que ha caracterizado la evolución del sistema educativo argentino en la segunda mitad del siglo XX. A diferencia de otros casos de reciente notoriedad regional e internacional, en Argentina los orígenes de este proceso se remontan a la década de 1940. Dichos orígenes históricos son presentados en la primera sección del capítulo. Asimismo, este capítulo se concentra, seguidamente, en la fase más reciente del proceso de privatización educativa en Argentina que ha tenido como epicentro al nivel primario privado subvencionado en los grandes centros urbanos y, en particular, en la CABA. En este sentido, la segunda sección del capítulo repasa los indicadores más destacados en materia de matriculación y estructura de la oferta educativa de este sector en la CABA, con especial foco en las comunas de la zona Sur de la ciudad, ámbito territorial del trabajo empírico de esta investigación. El capítulo culmina planteando una serie de interrogantes en línea con los objetivos de esta investigación que se procuran responder en los capítulos siguientes.

5.1 Los ejes de la privatización de la educación en el contexto argentino: nuevas (y no tan nuevas) tendencias

Los procesos de privatización de la educación han venido cobrando una importancia creciente en distintos escenarios internacionales desde las últimas décadas del siglo XX. La instauración de un nuevo orden en la ‘economía internacional de la educación’ ha supuesto, según Ball (2014), un nuevo marco de posibilidades para el desarrollo de prácticas comerciales asociadas a la provisión de servicios educativos. Así, los procesos de reforma del sector público, las transformaciones en los propios Estados y las prescripciones de los organismos multilaterales de crédito han contribuido a que algunos sistemas educativos constituyeran ecosistemas fértiles para el desarrollo de novedosas y muchas veces controvertidas formas de vinculación entre lo estatal y lo privado (Burch, 2006). Los

⁵⁷ Versiones previas de este capítulo han sido publicadas parcialmente en: Moschetti, M. (2015). Private Education Supply in Disadvantaged Areas of the City of Buenos Aires and ‘Low-fee Private Schooling’: Comparisons, Contexts, and Implications. *EPAA-AAPE*, 23(126), 1–26; y en: Judzik, D., & Moschetti, M. (2016). ¿Una segunda fase de privatización de la matrícula escolar? Los sectores populares y la educación privada en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista de La Asociación de Sociología de La Educación*, 9(2), 197–211.

orígenes del proceso de privatización del sistema educativo argentino son, no obstante, muy anteriores. Antes de que comenzara a gestarse esta nueva economía global de la educación y de que Chile e Inglaterra y Gales impulsaran sus icónicas reformas pro mercado, el sistema educativo argentino ya había experimentado un sostenido proceso de privatización expresado en un incremento relevante y generalizado de la matrícula de la educación privada. En los siguientes apartados, se presentan resumidamente y a modo de contextualización los tres ejes centrales de este proceso, a saber: la privatización parcial de la provisión, el financiamiento estatal al sector privado y la autonomización del sector privado.

5.1.1 Privatización parcial de la provisión

Durante la segunda mitad del siglo XX, el sistema educativo argentino experimentó una transformación signada por un sostenido crecimiento de la matriculación de alumnos en escuelas privadas. Este proceso, iniciado en la década de 1950, rompió con el existente ordenamiento de la provisión educativa argentina, caracterizada hasta entonces por un esquema eminentemente estatal derivado de un proceso de expansión vertiginosa de la oferta pública llevado a cabo de modo similar en muchos países entre los siglos XIX y XX (Narodowski, 2010; Perazza y Suárez, 2011). Presiones desde la demanda, políticas de desregulación y cambios en la estructura de financiamiento del sistema que alentaron el desarrollo del sector privado motorizaron inicialmente esta transformación (Morduchowicz et al., 1999; Narodowski y Moschetti, 2015a). La actual fisonomía del sistema educativo argentino refleja así una estructura en la que coexisten el sector estatal tradicional y un sector privado de gran heterogeneidad financiado en forma parcial con fondos públicos.

En términos estructurales, el sistema educativo argentino está organizado de forma federal y cada una de las 24 jurisdicciones es responsable de la provisión, regulación y financiamiento de sus respectivos sistemas educativos. De las 24 jurisdicciones, el conjunto compuesto por las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la CABA concentran el 60% de la matrícula total de la educación común⁵⁸. En términos de la dinámica de provisión público-privada, el sistema educativo pareció encontrar un equilibrio estable a mediados de la década de 1990 con un 24%⁵⁹ de los alumnos matriculados en escuelas privadas. No obstante, y a pesar de la profunda crisis económica que atravesara el país

⁵⁸ La Educación Común contempla los niveles Inicial, Primario, Secundario y Superior No Universitario

⁵⁹ El porcentaje corresponde al sistema de Educación Común.

durante 2001-2002⁶⁰, a partir de 2003 el crecimiento del sector se reanuda y alcanza el 29,3% en 2015 (*DiNIECE*, 2016)⁶¹. Si se analizan las variaciones por jurisdicción para el período, la tendencia de crecimiento es uniforme en todas las provincias argentinas, naturalmente con mayor presencia privada en los grandes centros urbanos y provincias más pobladas, aunque también con crecimientos relativos de suma importancia en provincias menos pobladas (Narodowski y Moschetti, 2015a). En la Ciudad de Buenos Aires, este proceso reciente marcó un hito singular: mientras que en 1996 el 46.9% de los alumnos asistía a centros privados, en 2015 lo hacía el 51,2%, convirtiendo a la escuela privada – subvencionada e independiente– en la principal modalidad de provisión en el distrito para los niveles comprendidos en la Educación Común (*DiNIECE*, 2016). En este caso, el crecimiento vino dado especialmente por un fuerte e inédito incremento en la matriculación de alumnos en escuelas privadas en el nivel primario (*DiNIECE*, 2016). Estos datos resultan muy significativos en un contexto donde la escuela estatal primaria – que ostentaba en la década de 1950 alrededor del 93% de la matrícula total– fue artífice prematuro e incuestionado de la obtención de las tasas de escolarización más elevadas de la región: para 1955, el 79.9% de la población entre 14 y 17 años había concluido la escuela primaria y la tasa neta de escolarización primaria en 1960 era del 85,6% (Morduchowicz et al., 1999; Rivas, Vera, y Bezem, 2010).

5.1.2 Financiamiento público parcial

El proceso de crecimiento en la matriculación de alumnos en escuelas privadas fue acompañado en todas las provincias argentinas por un incremento de los fondos aportados por el Estado para financiar parcialmente los salarios docentes de la mayoría de los centros privados⁶². Estas subvenciones –o ‘aportes’, según se los conoce más comúnmente– responden a un sistema de financiamiento estatal a la oferta privada que existe en Argentina desde fines de la década de 1940⁶³. Es en este sentido que algunos trabajos conceptualizan el esquema de provisión educativa argentino como una alianza público-privada *histórica* (Verger, Fontdevila, et al., 2016; Verger, Moschetti, y Fontdevila, 2017) pues,

⁶⁰ En diciembre de 2001 comenzó en Argentina una crisis económica sin precedentes que devino en una crisis política, en la suspensión del pago de la deuda soberana y en la salida del régimen de convertibilidad y paridad entre el peso argentino y el dólar estadounidense. Véase Cortés Conde (2003).

⁶¹ Si bien esta transformación guarda relación con la recuperación económica de las clases medias a lo largo del período, esa explicación no parece suficiente para dar cuenta del fenómeno en toda su magnitud (Bottinelli, 2013; Krüger, 2014).

⁶² Según un estudio de Mezzadra y Rivas (2010), el 65% de los establecimientos privados del país recibe financiamiento estatal en alguna medida.

⁶³ En el Capítulo VI se aborda el análisis del contexto de producción, la adopción y evolución de la política de subvenciones a la oferta.

independientemente de su adopción prematura, su lógica respeta en la práctica la idea de ‘financiación pública y oferta privada’, principio rector de toda PPP (Languille, 2016b; Verger y Bonal, 2012). A grandes rasgos, el esquema es semejante al de la ‘escuela concertada’⁶⁴ española, aunque como veremos, las escuelas subvencionadas argentinas suelen atender a una población socioeconómicamente más heterogénea y, en términos de regulaciones y autonomía, se encuentran más próximas a las escuelas privadas independientes (no subvencionadas) que a las de dependencia estatal (Llera y Pérez, 2012).

Como se analizará en profundidad en el Capítulo VI, el sistema de subvenciones estatales a la educación privada se originó puntualmente en 1947 (Ley 13.047) con el objetivo de combatir la inestabilidad laboral de los docentes del sector privado acaecida luego de las conquistas gremiales de los sindicatos docentes para el personal estatal (Cucuzza, 1997). En ese sentido, se estableció que las instituciones privadas que demostrasen que no les fuera posible afrontar el pago de los sueldos mínimos podrían solicitar hasta dos terceras partes de los sueldos como aporte estatal. Esta contribución podía alcanzar un máximo del 80% para las instituciones que impartiesen enseñanza gratuita –generalmente escuelas a cargo de órdenes religiosas con una misión educativa. El otorgamiento de la contribución quedaba sujeta a la aprobación del Poder Ejecutivo, que basaba su decisión en ‘las características financieras de cada establecimiento, y demás circunstancias que determinen su funcionamiento’ (Art. 24 Ley Nacional 13.047). En general, las instituciones beneficiarias fueron inicialmente escuelas católicas establecidas en zonas donde no existían escuelas estatales, o escuelas a las que asistían sectores de bajos ingresos que no podían afrontar los incrementos en las cuotas mensuales que supondría el cumplimiento de las nuevas leyes laborales por parte de las escuelas. Según se analiza en el siguiente capítulo, el carácter transitorio original de la normativa devino posteriormente estable. A través de sucesivas leyes y fundamentalmente decretos del poder ejecutivo (Ley Nacional 13.343/48, Decretos del PEN 12.179/60, N°15/64, 371/64 y 2.542/91, entre otros) el sistema fue incorporando cambios en las escalas de subvención y en las categorizaciones, aunque siempre en beneficio de una mayor definición, alcance y participación financiera del Estado en el subsistema privado.

⁶⁴ Los centros escolares concertados son instituciones de titularidad privada, laicas o confesionales, que reciben financiamiento público y están sometidas, por tanto, al control de la administración pública. Atienden a un tercio de la población escolar en España, aunque la proporción suele ser mayor en los grandes centros urbanos. Véase Fernández Llera y Muñiz Pérez (2012) para un detalle de la evolución de este modo de provisión y para un análisis de las regulaciones a las que está sometido.

Con algunas diferencias de forma entre las distintas provincias, actualmente cada Estado provincial financia entre el 40% y el 100% del gasto en personal docente de las escuelas privadas que lo soliciten y cumplan con los criterios de asignación (Morduchowicz, 2005). Pese a que la normativa establece una serie de criterios para definir la asignación de subvenciones y su cuantía en cada caso (nivel socioeconómico de la población atendida, proximidad y disponibilidad de oferta estatal similar), éstos no resultan exhaustivos y la decisión recae, como señalan algunos estudios, en el juicio e idoneidad de las autoridades de aplicación de cada provincia (Mezzadra y Rivas, 2010; Sigal et al., 2011). Este margen de discrecionalidad que emana de la propia normativa explicaría el hecho de que, si bien en términos generales existiría cierta progresividad en la asignación de recursos públicos a las instituciones privadas –aquellas que reciben más financiamiento estatal atienden en general a sectores más desfavorecidos–, también existen fuertes inconsistencias (Mezzadra y Rivas, 2010). Para el caso de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, existe cierta progresividad entre la proporción de subsidios asignados y el nivel de ingresos de las poblaciones atendidas. Sin embargo, también se registran inconsistencias significativas: ‘el 17% de las escuelas del tercil más pobre recibe menos del 50% de subvención estatal. A su vez, el 16% de las escuelas del tercil más alto recibe más del 75% de aportes estatales’ (Mezzadra y Rivas, 2010). Desafortunadamente, a excepción del estudio de Mezzadra y Rivas para el caso de la Provincia de Buenos Aires, no existen datos respecto de cómo se distribuyen los subsidios en el resto del país. El carácter reservado de la información pública y la falta de transparencia que caracteriza el accionar de las administraciones públicas provinciales en este sentido dificultan seriamente la posibilidad de realizar un análisis exhaustivo de la política de subvenciones en términos de equidad (Sigal et al., 2011).

5.1.3 Autonomía institucional

Desde la década de 1960 la expansión del sector privado tuvo, además del financiamiento estatal, los incentivos propios de un proceso de desregulación respecto de las estructuras burocrático-centralizadas del sector estatal (Morduchowicz y Iglesias, 2011). A lo largo de seis décadas, nuevas regulaciones y desregulaciones fueron conformando progresivamente un entramado normativo que garantizaría el funcionamiento de las instituciones privadas asegurando, por ejemplo, la estabilidad y reconocimiento de los docentes del sector, la validez de los certificados de culminación de estudios expedidos, además de la mencionada asignación regular de fondos públicos.

De modo igualmente progresivo, y en forma paralela a que se impulsaran estas reformas, el sector privado fue beneficiado también con una mayor autonomía administrativa y pedagógica (Gottau y Moschetti, 2016; Narodowski y Andrada, 2000). Los cambios más relevantes vinieron dados por leyes y decretos que impulsaron la creación de organismos propios de gestión y supervisión de los establecimientos privados. Estos organismos – estatales, pero en la práctica autárquicos– han sido depositarios de amplias facultades en materia de gestión, gobierno y supervisión del subsistema de educación privada hasta pasar a formar una virtual estructura de ‘gobierno paralelo’ dentro de Ministerio de Educación (Morduchowicz, 2001, p.7). Como veremos, entre otras facultades, en estos organismos recayó la potestad de evaluar y resolver el otorgamiento de subvenciones a los establecimientos educativos del sector.

Esta configuración de gobierno relativamente autónoma a nivel macro tuvo su correlato en el funcionamiento a nivel de cada establecimiento. Varios trabajos han abordado la caracterización y problematización de la ‘hiper regulación’ relativa a la que están sujetas las instituciones estatales respecto de la autonomía de la que gozan las instituciones privadas (Narodowski, 1999; Andrada, 2003; 2007; Gottau y Moschetti, 2015). Esta autonomía se verifica en aspectos tanto administrativos como pedagógicos. Las escuelas privadas argentinas ostentan en la práctica márgenes de maniobra sustancialmente mayores que las escuelas estatales en aspectos tan diversos como la contratación de docentes y la determinación de sus condiciones laborales, la definición curricular y de estilo de enseñanza, el establecimiento de procedimientos y condiciones de admisión para el alumnado, y la definición del calendario escolar (Narodowski, Vinacur, y Alegre, 2014). En este sentido, algunos trabajos afirman que mientras las escuelas estatales responden a un diseño institucional de gobierno fuertemente burocrático y centralizado, las instituciones privadas han tendido hacia a un modelo de gobierno de tipo ‘*school-based management*’, sin grandes diferencias entre aquellas escuelas que reciben financiamiento estatal y las que no (Gvirtz y Oría, 2010).

5.2 La escuela primaria privada subvencionada de bajo coste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Como adelantamos en el Capítulo IV, la fase más reciente del proceso de privatización educativa en Argentina ha tenido como epicentro al nivel primario en los grandes centros

urbanos y, en particular, en la CABA. Asimismo, los más beneficiados de este proceso parecen haber sido los proveedores privados subvencionados que atienden, en principio, a sectores de nivel socioeconómico medio-bajo y bajo (Gamallo, 2015; Judzik y Moschetti, 2016). En este sentido, los apartados que siguen presentan una caracterización de los indicadores más destacados en materia de matriculación y estructura de la oferta educativa primaria privada subvencionada en la CABA, con especial foco en las comunas de la zona Sur de la ciudad, ámbito territorial del trabajo empírico de esta investigación.

5.2.1 Evolución reciente de la distribución de la matrícula

El crecimiento de la participación del sector privado en educación a lo largo de buena parte de la segunda mitad del siglo XX se había caracterizado por su ritmo sostenido, pero a tasas moderadas. Otro de sus rasgos destacados había sido el hecho de que, al igual que en otras metrópolis latinoamericanas, su matrícula concentraba exclusivamente a los niveles de ingreso medio y alto, siendo principalmente las clases medias las grandes beneficiarias de las reducciones en las cuotas mensuales determinadas por las subvenciones estatales a la oferta (Narodowski y Nores, 2002; Pereyra, 2008). Tras más de cuatro décadas de crecimiento, hacia mediados de la década de 1990 la percepción general era la de haber alcanzado una fase de comportamiento asintótico de la curva de participación privada, que tendía a un equilibrio en torno del 20% a nivel nacional y el 40% en el caso de la CABA, para el nivel primario en ambos casos (DiNIECE, 2016). Estas proporciones se mantuvieron prácticamente inmutables durante más de una década. Sin embargo, una mirada a la evolución más reciente de las tasas de matriculación privadas en el nivel primario evidencia un cambio de tendencia significativo. La Tabla 5.1 muestra la evolución de la participación de la matrícula privada en el nivel primario sobre el total entre los años 2004 y 2014 para cada una de las 15 comunas de la Ciudad.

Tabla 5.1. Participación de la matrícula privada sobre el total en nivel primario en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según comuna. 2004-2014.

Comuna	NSE*	2004**	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2004-2014
1	Medio	41,5	42,0	43,8	45,2	45,8	46,8	46,6	46,1	45,7	46,3	46,4	4,9
2	Alto	64,8	64,6	64,8	63,9	64,1	64,9	65,2	65,4	65,3	65,7	65,5	0,7
3	Medio	39,8	39,9	41,2	42,2	43,6	45,7	46,5	47,9	47,9	48,0	48,6	8,8
4	Bajo	25,2	25,7	26,3	26,7	27,4	28,0	28,2	28,8	28,7	29,3	29,8	4,5
5	Medio	49,5	50,0	52,0	52,4	52,6	53,3	53,5	54,5	55,1	54,6	54,2	4,8
6	Alto	54,2	54,0	53,7	54,0	55,4	56,6	57,0	57,7	57,8	58,1	58,4	4,3
7	Bajo	41,4	41,1	42,1	43,1	42,2	44,1	44,8	44,9	45,0	45,1	45,3	3,9
8	Bajo	27,1	26,9	27,0	27,5	28,2	28,6	28,7	29,7	29,7	29,5	30,2	3,1
9	Bajo	39,8	39,6	40,2	41,2	42,4	43,4	44,0	45,2	45,0	45,1	45,1	5,3
10	Medio	34,2	34,7	35,4	36,4	37,0	38,7	39,7	40,7	40,9	41,0	41,4	7,2
11	Medio	41,3	40,7	41,9	43,5	44,6	45,9	47,7	48,3	48,1	48,6	48,8	7,6
12	Alto	44,0	43,7	44,8	45,1	46,6	48,0	49,3	50,9	51,0	50,9	51,3	7,4
13	Alto	67,7	67,6	68,5	69,3	69,7	71,4	71,7	73,4	73,4	73,0	73,1	5,4
14	Alto	56,8	56,5	58,4	59,4	60,1	60,9	61,1	61,9	62,1	61,9	62,0	5,2
15	Medio	36,2	36,4	37,6	38,4	39,7	40,4	41,9	44,5	44,4	44,8	45,5	9,3
Total		41,8	42,7	43,6	44,3	45,0	46,1	46,8	47,8	47,8	47,9	48,2	6,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa de Ciudad Autónoma de Buenos Aires y DiNIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

*NSE = nivel socioeconómico, según categorización de la Dirección General de Estadística y Censos de la CABA

**Aproximación a la unidad territorial Comuna por asignación de Distrito Escolar.

El crecimiento relativo de la educación privada ha sido una constante a lo largo y ancho de la jurisdicción; los casos en los que se registra un retroceso interanual son aislados y se revierten en favor de una tendencia siempre al alza. En la aparente homogeneidad subyace, sin embargo, una diferencia sustancial: mientras que las comunas de NSE alto y bajo experimentan un crecimiento moderado de 4 puntos porcentuales en promedio, las comunas de NSE medio experimentan un crecimiento elevado y avanzan alrededor de 7 puntos porcentuales en el período. Con todo, la heterogeneidad socioeconómica que supone la comuna como unidad territorial en una urbe latinoamericana fuertemente segregada exige un análisis más preciso. Por citar un ejemplo extremo, la comuna 1 contiene dentro sus límites geográficos a los barrios de Puerto Madero y Retiro (de NSE alto) y a los asentamientos informales ‘Villa 31’, ‘Villa 31bis’, ‘Barrio General San Martín’ y ‘Villa Rodrigo Bueno’. El resultado del promedio arroja una categorización estadística poco

representativa en tanto zona de nivel socioeconómico medio⁶⁵. Si, por el contrario, se analiza la evolución de los patrones de matriculación por quintil⁶⁶ de ingreso per cápita familiar, obtenemos una caracterización más acabada. La Tabla 5.2 presenta la evolución de la matriculación en escuelas estatales primarias a lo largo del período.

Tabla 5.2. Evolución del porcentaje de matriculados en escuelas estatales primarias de la CABA según quintil de ingreso per cápita familiar. 2004-2014.

Año	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
2004	71,9%	72,2%	58,5%	56,6%	45,6%
2005	83,4%	61,6%	53,4%	45,7%	43,7%
2006	89,7%	53,6%	49,8%	37,8%	59,6%
2007	85,9%	62,3%	53,3%	52,2%	41,8%
2008	82,1%	64,8%	54,9%	46,3%	41,0%
2009	84,4%	64,3%	50,2%	46,1%	39,9%
2010	82,8%	63,8%	51,5%	47,5%	43,9%
2011	77,5%	58,8%	46,2%	38,7%	46,6%
2012	72,2%	60,2%	49,5%	42,8%	46,6%
2013	74,1%	59,2%	50,6%	38,1%	40,1%
2014	79,7%	58,2%	45,1%	46,4%	42,1%
Variación	7,8%	-14,0%	-13,4%	-10,3%	-3,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda de GCBA).

En el primer quintil se observa fuerte una recuperación de la matriculación en la escuela pública entre 2004-2006 para luego revertirse en una tendencia decreciente hasta 2012. Los últimos dos años de la serie exhiben un nuevo punto de inflexión y un aumento en la matriculación de alumnos en escuelas estatales. En los otros cuatro quintiles el comportamiento es otro. La tendencia a la baja de la matriculación de alumnos en escuelas públicas es sostenida a lo largo de la década analizada, con tres características que sobresalen:

- i. A medida que asciende el ingreso per cápita familiar, la caída es menor pues el punto de inicio es más bajo; en otras palabras, los quintiles de menores ingresos ‘tienen más camino por recorrer’ en materia de acceso a la educación privada, en línea con lo que sugieren algunos estudios (Gasparini et al., 2011; Krüger, 2014).

⁶⁵ Para una caracterización pormenorizada del perfil socioeconómico de cada comuna ver indicadores seleccionados en Tabla D1 (Anexo D).

⁶⁶ Los ingresos promedio para cada quintil en US\$ al tipo de cambio de 2014 son: Q1 = US\$ 121; Q2 = US\$ 250; Q3 = US\$ 380; Q4 = US\$ 578; Q5 = US\$ 1153.

- ii. En el quintil 3, y particularmente en el 2, la caída en 10 años es muy acentuada. Se evidencia, por tanto, una fuerte tendencia a la privatización de la matrícula de los sectores de clase media-baja y baja.
- iii. En el caso de los quintiles 4 y 5, de clase media-media, media-alta y alta, la tendencia a la privatización de la matrícula no se encuentra ‘agotada’, a diferencia de lo que se suponía a finales de la década de 1990 (Narodowski y Nores, 2002), y continúa avanzando aunque a un ritmo menor que en los otros casos.

Una lectura preliminar daría cuenta de que solamente entre aquellas familias que cuentan escasas posibilidades de ‘salida’ –sea por falta de capacidad adquisitiva, aislamiento socio-comunitario, poca experiencia familiar en el sistema educativo, entre otros– aumentó la matriculación en escuelas estatales (Gamallo, 2011). Por el contrario, los quintiles 2 y 3 –sea por estrategias de distinción o auto-segregación similares a las desplegadas por los sectores medios tradicionales, o bien por una percepción no excluyente de la escuela estatal en términos de *second-best* (Gottau y Moschetti, 2016)–, han sido en gran medida los artífices de esta transformación reciente.

Los datos de la Encuesta Anual de Hogares permiten identificar el destino de estos ‘recién llegados’ en la educación privada discriminando si se trata de escuelas privadas religiosas o no religiosas. Desafortunadamente, no existen estadísticas que discriminen escuelas por tipo de sostenimiento económico (privada subvencionada o no subvencionada). Sin embargo, como se verá más adelante, sabemos que el carácter religioso es un *proxy* aceptable, aunque no concluyente, del carácter subvencionado de una institución en la Ciudad (Krüger, 2014; Moschetti, 2015). Las tablas 5.3 y 5.4 a continuación presentan los datos de matriculación por quintil de ingreso per cápita familiar en escuelas primarias religiosas y no religiosas.

Tabla 5.3. Evolución del porcentaje de matriculados en escuelas privadas primarias religiosas de la CABA según quintil de ingreso per cápita familiar. 2004-2014.

Año	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
2004	12,6%	19,1%	21,3%	18,5%	22,8%
2005	10,5%	21,5%	23,9%	20,9%	23,0%
2006	5,1%	29,4%	19,5%	15,8%	15,6%
2007	8,8%	22,4%	21,2%	19,7%	18,0%
2008	11,5%	21,1%	22,6%	16,9%	17,8%
2009	10,6%	20,5%	25,1%	23,6%	18,9%
2010	11,1%	22,2%	26,7%	18,3%	18,4%
2011	14,8%	19,2%	18,7%	23,9%	24,3%
2012	17,0%	22,0%	22,7%	23,1%	16,3%
2013	15,4%	23,2%	25,0%	26,2%	24,4%
2014	14,4%	25,3%	28,2%	21,6%	20,4%
Variación	1,8%	6,1%	7,0%	3,1%	-2,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda de GCBA).

Tabla 5.4. Evolución del porcentaje de matriculados en escuelas privadas primarias no religiosas de la CABA según quintil de ingreso per cápita familiar. 2004-2014.

Año	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
2004	15,5%	8,6%	20,2%	24,9%	31,6%
2005	6,1%	16,9%	22,7%	33,4%	33,3%
2006	5,3%	17,0%	30,7%	46,3%	24,9%
2007	5,3%	15,4%	25,5%	28,1%	40,1%
2008	6,3%	14,1%	22,5%	36,8%	41,1%
2009	5,0%	15,2%	24,6%	30,3%	41,2%
2010	6,1%	14,0%	21,8%	34,2%	37,7%
2011	7,7%	22,0%	35,2%	37,5%	29,1%
2012	10,8%	17,7%	27,9%	34,1%	37,2%
2013	10,5%	17,6%	24,4%	35,7%	35,5%
2014	6,0%	16,5%	26,6%	32,1%	37,5%
Variación	-9,5%	7,9%	6,4%	7,1%	5,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda de GCBA).

Los datos muestran cómo el crecimiento de la matriculación privada en el período 2006-2012 en el quintil 1 se explica por un crecimiento tanto de la escuela laica como religiosa, aunque el peso cuantitativo de la matrícula en la escuela privada religiosa es sustantivamente mayor para esa porción de la población. Eso también explica el carácter errático de la matriculación en la escuela privada laica en el quintil 1: su escaso peso cuantitativo la vuelve muy sensible a los cambios.

El punto más interesante que exhiben estos datos es el del crecimiento sostenido en los quintiles de ingreso 2 a 5. En estos casos, el incremento se explica virtualmente en partes

iguales por el crecimiento relativo de la escuela privada laica y de la religiosa. Previsiblemente, la escuela religiosa –recordamos, generalmente más subvencionada– tiene más peso en los quintiles de clase baja y media-baja, y la escuela laica en los quintiles de clase media-media y alta.

El ‘efecto cascada’ que retratan los datos presentados evidencia una segunda fase de naturaleza diferente –aunque con elementos en común con la anterior– de un proceso de privatización educativa sostenido y de largo alcance. Ciertamente esta segunda fase continúa siendo alimentada en alguna medida por las clases medias tradicionales y altas, pero a ritmos decrecientes. Estos sectores, artífices originales de la ‘salida’ del sector estatal entre las décadas de 1950 y 1990, parecen haber cedido el protagonismo a la pequeña clase media y a la clase trabajadora en el marco de un proceso viabilizado en gran medida por los mecanismos de apoyo financiero estatal a la oferta que contribuyen a reducir los valores de las cuotas mensuales. En ese sentido, cobra centralidad la profusa existencia de centros educativos privados con cuotas mensuales inferiores a los US\$40 en zonas de ingreso promedio medio-bajo y bajo de la ciudad (Moschetti, 2015). A igualdad de condiciones del subsector estatal, el potencial de crecimiento de la escolarización privada en estos segmentos parece importante, aunque también fuertemente determinado por las características dinámicas que asume la oferta privada y, en particular, por la variabilidad del coste asociado a la salida. El sistema de escalas de subvenciones parciales y los correspondientes –e igualmente escalonados– pagos complementarios exigidos a las familias, dan forma a un sistema segmentado por la variable precio cuya configuración parece avanzar de modo progresivo desde los quintiles de mayores a los de menores ingresos, de algún modo creando su propia demanda.

5.2.2 Estructura de la oferta

El sistema educativo de la CABA presenta una fisonomía heterogénea caracterizada por una oferta privada de suma importancia cuantitativa –la mayor de a nivel nacional– y gran diversidad. Históricamente han sido las escuelas privadas las proveedoras de educación religiosa –fundamentalmente católica, aunque también protestante, judía e islámica. Adicionalmente, existen escuelas privadas que reflejan la historia inmigratoria del país –escuelas italianas, españolas, británicas, armenias, entre otras– y otras tantas que se distinguen por ofrecer orientaciones pedagógicas impracticables en el marco de la provisión estatal –Waldorf, piagetianas, Montessori, educación por el arte, entre otras (Morduchowicz et al., 1999; Narodowski, 1998; Perazza y Suárez, 2011). El panorama se complejiza aún

más si se considera que transversalmente la mayor parte de estas escuelas recibe financiamiento estatal en distintas proporciones, lo cual genera una amplia variabilidad en los valores de las cuotas que cobran a las familias.

Si observamos la estructura de la oferta pública y privada por comuna en términos de cantidad de escuelas, secciones⁶⁷ y matrícula (Tabla 5.5) –y, en particular, el caso de las comunas de bajo NSE (4, 7, 8 y 9)– advertimos una serie de cuestiones, algunas más triviales y otras más llamativas que merecen alguna consideración.

Tabla 5.5. Escuelas, secciones, matrícula e indicadores por Comuna. Nivel Primario. Ciudad de Buenos Aires - Año 2014

Comuna	Escuelas		Secciones		Matrícula		Secciones por escuela		Alumnos por sección	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
1	27	25	432	293	9,008	7,800	16	12	21	27
2	10	24	150	261	3,258	6,180	15	11	22	24
3	28	26	438	357	9,151	8,640	16	14	21	24
4	53	26	805	288	18,531	7,852	15	11	23	27
5	19	23	301	257	6,197	7,390	16	11	21	29
6	20	24	303	325	6,392	8,986	15	14	21	28
7	34	32	483	363	10,993	9,107	14	11	23	25
8	32	16	721	258	18,662	8,073	23	16	26	31
9	40	23	542	349	12,160	9,990	14	15	22	29
10	37	23	521	280	10,711	7,600	14	12	21	27
11	40	30	514	385	10,247	9,771	13	13	20	25
12	37	35	468	380	9,237	9,744	13	11	20	26
13	23	52	313	681	6,085	16,551	14	13	19	24
14	22	38	343	463	6,775	11,085	16	12	20	24
15	33	25	389	257	7,193	6,027	12	10	18	23
Total	455	422	6,723	5,197	144,600	134,796	15	12	22	26

Fuente: DGECE – Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires

De los datos, se advierte que:

- i. Las comunas de bajo NSE presentan la mayor cantidad de alumnos y secciones de la ciudad. En el caso de las comunas 4 y 8 –ámbito territorial del trabajo empírico de este estudio–, el número de alumnos matriculados virtualmente duplica la cantidad de alumnos de cualquier otra comuna.
- ii. Las escuelas públicas presentan un mayor número de secciones por escuela que las privadas.

⁶⁷ Una sección es una clase, un agrupamiento de alumnos por grado y por escuela, y constituye una unidad de medida aceptablemente homogénea –a diferencia por ejemplo de una unidad educativa o escuela que puede variar considerablemente en tamaño y capacidad.

- iii. La cantidad de alumnos por sección tanto en escuelas públicas como privadas de las comunas ‘pobres’ resulta en promedio ligeramente superior a la del resto de las comunas.
- iv. El número de alumnos por sección en las escuelas privadas es sistemáticamente superior al número de alumnos por sección de las escuelas públicas para todas las comunas.

Si bien efectivamente la zona sur –de bajo NSE– de la ciudad concentra una mayor cantidad de alumnos en virtud de su propia dinámica sociodemográfica⁶⁸, los datos presentados no evidencian en principio un escenario de superpoblación en las aulas de las escuelas públicas. La estadística puede, no obstante, tornar opaca una realidad diferente. De hecho, los escenarios de superpoblación escolar han sido evidenciados en las escuelas públicas de la zona (Martínez, 2012; Sigal et al., 2011). Aquí, la ‘comuna’ como unidad territorial incluye heterogeneidades urbanas que tienden a promediar e invisibilizar dinámicas que se dan fundamentalmente en un nivel local. Estas dinámicas revisten mayor complejidad en las comunas 4, 7, 8 y 9 de cara al explosivo crecimiento poblacional de villas miseria y asentamientos informales que siguió patrones y –fundamentalmente– temporalidades muy diferentes a las previsiones de la planificación urbana y escolar. Sólo entre 2001 y 2012 la población residente en villas de la ciudad se incrementó en un 81%, pasando de 107.422 a 194.228 habitantes (Mazzeo et al., 2012). En consecuencia, la propia localización de los centros educativos supone una limitación y determina que el sistema no siempre pueda responder ‘en equilibrio’ frente a una demanda que habita el territorio dinámicamente.

Una segunda observación parte del hecho de que las escuelas privadas presentan en todos los casos aulas más masificadas que las escuelas públicas, y que esta tendencia se pone más de manifiesto en las comunas de bajo NSE. En paralelo, las escuelas públicas suelen disponer de más secciones por escuela, ya sea porque los edificios escolares tienen en promedio mayor capacidad, o bien porque la modalidad de jornada simple –de mayor peso relativo en la escuela pública que en la privada (Tuñón y Halperin, 2010)– habilita la posibilidad de abrir una sección de turno tarde y otra de turno mañana que corresponderían a una sola sección en una escuela de jornada completa o extendida.

⁶⁸ Las comunas 4, 7, 8 y 9 presentan las tasas de fecundidad global más elevadas de la ciudad (2006-2010) y a su vez concentran el 35% de la distribución porcentual de nacimientos por comuna (DGECE, 2014).

En este punto, los datos revelarían dos estrategias diferentes de utilización de los recursos, con consecuencias importantes en materia de calidad. Por un lado, las escuelas privadas parecen accionar sobre el número de alumnos por sección procurando maximizar la utilización de las aulas; por otro, en virtud de las posibilidades que ofrece la modalidad de jornada simple, las escuelas estatales operan sobre el número de secciones procurando maximizar la utilización del edificio escolar. La comuna 8 es el ejemplo más extremo de esta dinámica: 22 secciones por escuela estatal y 31.7 alumnos promedio por sección en la escuela privada. Estas iniciativas, que adquieren características particulares en función de las posibilidades y exigencias de cada escuela, viabilizarían la consecución de cobertura plena en el nivel primario, pero determinarían a la vez fuertes desajustes e inequidades en el acceso a una educación de calidad de relativa homogeneidad. En otras palabras, con 31.7 alumnos por sección, las escuelas privadas de la comuna 8 difícilmente puedan ofrecer educación de calidad en la medida en que pueden hacerlo las escuelas privadas de las comunas de NSE medio y alto con 23 alumnos por sección en promedio.

5.2.3 Formas jurídicas, subvenciones y cuotas

Si observamos las características del sector privado en las comunas 4, 7, 8 y 9, advertimos en primer lugar la heterogeneidad de las formas jurídicas que adoptan las escuelas (Figura 5.1). En la amplia mayoría de las provincias argentinas no hay restricciones legales para que las instituciones educativas sean lucrativas. En la Ciudad de Buenos Aires, tanto las escuelas con fines de lucro como las sin fines de lucro tienen derecho a solicitar subvenciones estatales que pueden oscilar entre el 40% y el 80% del gasto total en salarios docentes. Esto ciertamente contribuye a la heterogeneidad de formas legales que encontramos a través de las comunas de la ciudad. Solo aquellas instituciones que no cobran cuotas mensuales⁶⁹ tienen derecho a solicitar una subvención por el 100% del gasto salarial, y solo en esos casos no se permite el lucro (Decreto N° 2.542 / 91).

⁶⁹ Aunque, como veremos, sí están habilitadas a percibir ‘contribuciones’ a las familias.

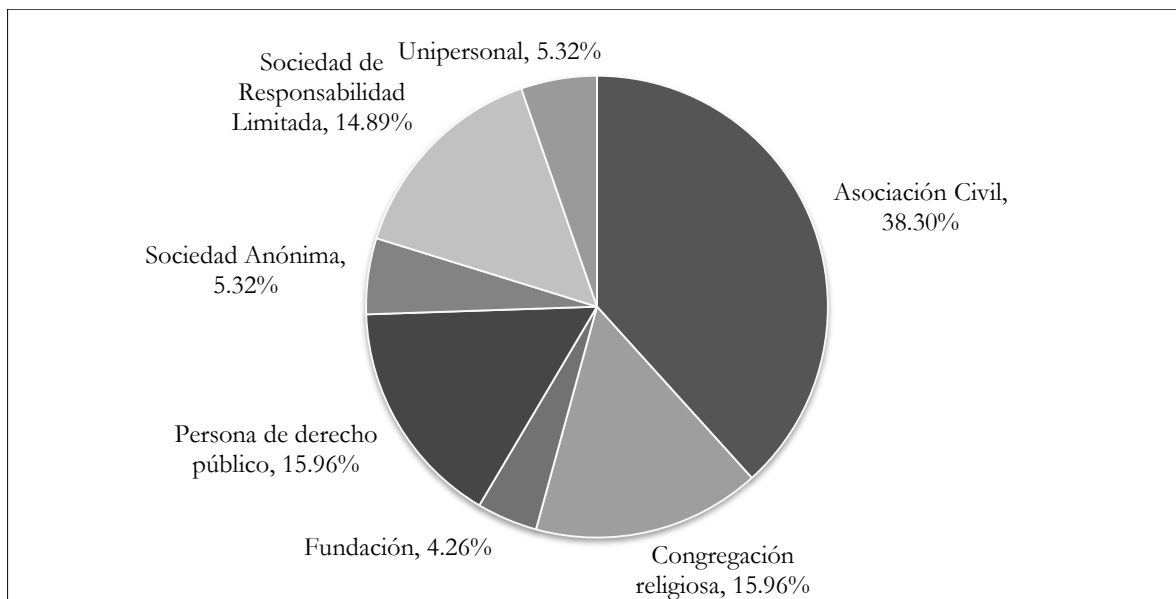


Figura 5.1. Escuelas privadas de las Comunas 4, 7, 8 y 9 según forma jurídica – Año 2014
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Educación de Gestión Privada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (DGEGP)

En cuanto a la estructura de financiamiento de estos establecimientos, tan solo un 9.6% del total de las escuelas no recibe subvención estatal en ninguna cuantía (Tabla 5.6). El 89.4% restante recibe algún tipo de subvención estatal que varía desde el 40% al 100% del gasto en salarios docentes. En rigor, la mayor parte de las escuelas –un 78%– recibe un aporte igual o mayor al 80%.

Tabla 5.6. Porcentaje de escuelas privadas de las Comunas 4, 7, 8 y 9 según subvención estatal recibida – Año 2014

Subvencionado	% de subvención	% de escuelas
No	0%	9.6%
Sí	40%	1.1%
	50%	2.1%
	60%	4.3%
	70%	5.3%
	80%	23.4%
	100%	54.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Educación de Gestión Privada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (DGEGP)

Al considerar una caracterización de la oferta en estas comunas con relación al tipo de confesión de las escuelas (Tabla 5.7), confirmamos la intuición que indicaba que las escuelas religiosas suelen ser las máximas destinatarias de financiamiento público – independientemente de que existan también algunas escuelas religiosas que no lo reciben.

En las comunas 4, 7, 8 y 9, de hecho, no existen escuelas religiosas que no reciban subvenciones (a diferencia de lo que ocurre en otras comunas donde existen colegios religiosos que ocupan posiciones de elite). Es importante destacar en este punto que, por el contrario, la forma jurídica de las escuelas no determina automáticamente la recepción o no recepción de financiamiento público. Para ilustrarlo basta con señalar que existen escuelas inscriptas como ‘sociedades anónimas’ y ‘sociedades de responsabilidad limitada’ que reciben subsidios y otras tantas de idéntico carácter jurídico que no reciben. De igual modo, existen ‘asociaciones civiles’ en ambos grupos.

Tabla 5.7. Porcentaje de escuelas privadas de las Comunas 4, 7, 8 y 9 según aporte estatal recibido y confesión – Año 2014

Subvencionado	Confesión	% de escuelas
No	No religioso	10%
	Católico	60%
Sí	No religioso	24%
	Judío	4%
	Cristiano Evangélico	2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Educación de Gestión Privada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (DGEGP)

Según vimos, uno de los puntos problemáticos de la política de subvenciones escalonadas radica en la estratificación del valor de las cuotas que las escuelas pueden cobrar a las familias en función, precisamente, del porcentaje de subvención recibido. Este hecho produce una gran dispersión que contrasta con la gratuidad homogénea del sector estatal. En el caso de las comunas analizadas, y en función de los registros que guarda la DGEGP de la CABA, el valor promedio de la cuota mensual de las escuelas que no reciben subvención era de AR\$ 2,203 en 2014, mientras que el de las escuelas con subvención era de AR\$ 717⁷⁰. Una mirada a la distribución de los valores aporta más información (Figura 5.2). La distribución da cuenta de la existencia de 35 escuelas privadas subvencionadas de bajo coste cuotas mensuales resultan inferiores a los AR\$ 600, con algunas incluso por debajo de AR\$ 250 (US\$ 17, al tipo de cambio de 2014). Estos aranceles representan entre un 5 y un 12% del salario mínimo de AR\$4.400⁷¹ (Ministerio de Economía de la Nación,

⁷⁰ El sistema cambiario argentino presentaba hasta 2015 la complejidad de estar compuesto por operaciones que se efectúan al tipo de cambio oficial (US\$ 1=AR\$ 8,50) y operaciones que se efectúan al tipo de cambio ‘libre’, ilegal por definición, pero con un rol determinante en la formación de precios al consumidor (US\$ 1=AR\$ 14,58) – Octubre 2014.

⁷¹ Según datos del Ministerio de Economía de la Nación, año 2014.

2014), aunque obviamente la comparación sólo es válida para el caso de los trabajadores formales.

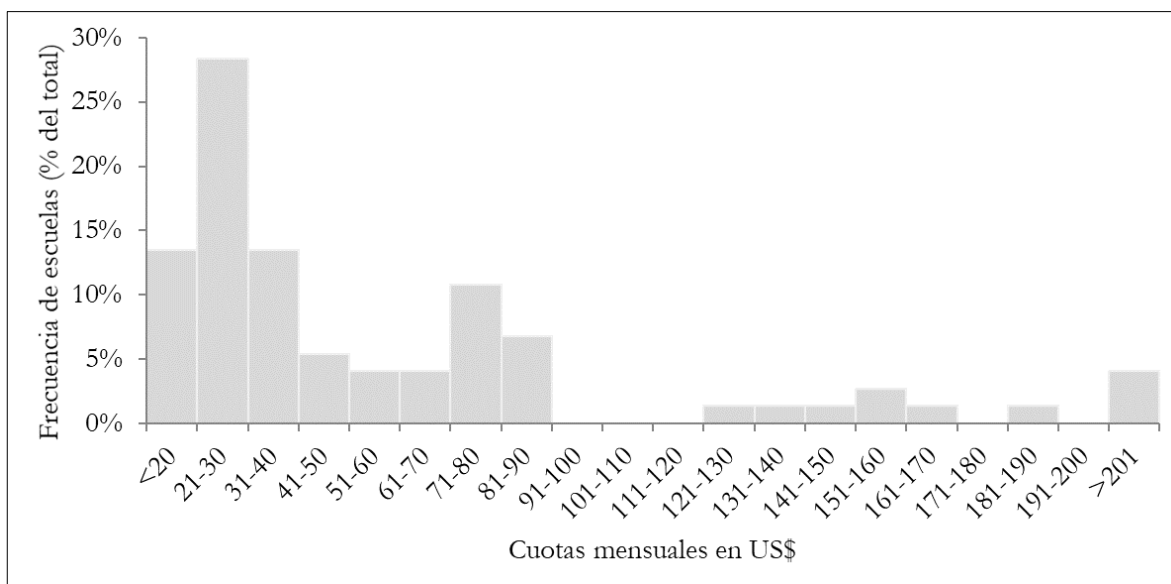


Figura 5.2. Distribución de los aranceles mensuales de las escuelas privadas de las Comunas 4, 7, 8 y 9 – Año 2014

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Educación de Gestión Privada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (DGEGP)

5.3 Viejas políticas, nuevas tendencias e interrogantes

La comprensión de las dinámicas que se dan entre los sectores de un sistema educativo es imprescindible para entender los modos de asegurar una provisión equitativa y de calidad para todos (Bangay y Latham, 2013). El proceso de privatización que describimos para el caso argentino en general, y para la Ciudad de Buenos Aires en particular, responde a una temporalidad que difiere de la mayoría de las experiencias de alianzas público-privadas, más frecuentes a partir de la década de 1980. Este proceso admite preliminarmente dos niveles de análisis. Por un lado, en Argentina y en la Ciudad de Buenos Aires no existen ni han existido programas institucionalizados de libre elección escolar en ninguna de sus variantes. Si bien han existido mecanismos sistematizados de financiamiento estatal a la oferta desde la década de 1940, no existen disposiciones legales que habiliten la libre elección entre escuelas estatales y privadas subvencionadas, como ocurre en los sistemas de cuasi-mercado o financiamiento a la demanda de surgimiento más reciente. Por tanto, en el sector estatal, todo niño tiene –en teoría y por derecho– garantizada una vacante en una escuela pública ubicada en el distrito escolar donde reside. Sin embargo, en el caso de las escuelas privadas, tanto subvencionadas como no subvencionadas, la elección es absolutamente libre, aunque

quede sujeta a las posibilidades de cada familia para ‘pagar su salida’ del sistema estatal y afrontar los gastos asociados a las cuotas mensuales que cobran las escuelas privadas, como vimos, de gran heterogeneidad conforme la escala de subvención percibida en cada caso.

En un segundo nivel de análisis, hemos visto cómo el sector privado se ha constituido como una estructura relativamente independiente donde cada establecimiento goza de una autonomía institucional inconcebible en el esquema de gobierno centralizado del sector estatal, y que es a su vez independiente del hecho de que reciban o no financiamiento estatal. Como advierten Woodhead, Frost y James (2013), este tipo de configuración de alianza público-privada *incompleta* o deficientemente regulada acrecienta los riesgos para el aseguramiento de la equidad y exige por tanto reformas estructurales en el sector estatal y una mayor regulación de las actividades del sector privado, en particular en el caso de los establecimientos que gozan de financiamiento estatal.

Las seis décadas que lleva en marcha el proceso de privatización y, en particular, las características sociodemográficas de los protagonistas de esta segunda fase tienden a reforzar la hipótesis de una privatización por defecto, generadora de segregación, aunque incentivada desde el propio Estado por vía del financiamiento al sector privado. Quizás debido al carácter reciente del fenómeno, no existen para el caso argentino muchos trabajos que hayan abordado directamente el estudio de las características del complejo y multidimensional proceso de elección de escuelas –y eventual salida del subsistema estatal– de estos sectores de ingresos medio-bajos y bajos, que parecen haber comenzado a emular, en el marco de sus posibilidades y con sus propios matices, el comportamiento y las estrategias de salida que los sectores medios y altos vienen desplegando desde la década de 1950. A la luz de los cambios que ha supuesto esta segunda fase del proceso de privatización resulta pertinente volver la mirada sobre los interrogantes de este fenómeno desde al menos tres perspectivas. En primer lugar, en relación con la opacidad de la propia política de subvenciones: ¿Cuál ha sido su contexto de producción, adopción y actualización a lo largo de su existencia? ¿Cuáles son sus supuestos, objetivos y mecanismos? ¿Qué cambios ha sufrido? En segundo lugar, en relación con el proceso de elección escolar de estas familias: ¿Qué factores las impulsan a elegir la alternativa privada por sobre la estatal aun cuando para estos actores el gasto asociado a la salida tiene un peso relativo mayor? ¿Cuáles son los criterios y motivaciones que orientan estos comportamientos? ¿Cómo operan las limitantes determinadas por el capital social, económico y cultural del que disponen estos sectores en el proceso de elección y qué

racionalidades se construyen en torno de la elección? Y finalmente, con relación a las escuelas privadas subvencionadas ‘elegidas’ por estas familias: ¿Qué características tienen, qué prácticas educativas y organizacionales desarrollan y qué consecuencias tienen en el marco de las reglas del juego que dispone la política de subvenciones?

Capítulo VI. Una economía política y cultural de las subvenciones estatales a la educación privada en Argentina⁷²

El marco regulatorio en el que se inscriben las escuelas subvencionadas de la Ciudad de Buenos Aires y, en particular, las escuelas privadas subvencionadas de bajo coste (S-LFPSs), tiene orígenes difusos y una trayectoria incremental no lineal condicionada por los vaivenes en la correlación de fuerzas de los distintos agentes públicos y privados intervinientes en su largo proceso de instauración e institucionalización. En gran medida, y a diferencia de otras formas de interacción público-privada de surgimiento más reciente, buena parte de los sistemas de subvenciones públicas a la oferta educativa privada que existen en distintos contextos internacionales comparten estas características (Verger, Fontdevila, et al., 2016; Verger, Moschetti, et al., 2018b). Sus orígenes frecuentemente coyunturales, e históricamente anteriores a la consolidación del concepto de alianza público-privada como paradigma más o menos estable de política educativa, determinan que, a fin de comprender cabalmente sus supuestos, objetivos y mecanismos, sea necesario analizar en detalle su evolución histórica. En otras palabras, la ausencia frecuente de una ‘teoría del cambio’ que explicita taxativamente los supuestos, objetivos y mecanismos de este tipo de políticas, obliga a reconstruirla a partir del análisis del comportamiento de los agentes y los condicionantes económicos, políticos, institucionales y culturales que se encuentran detrás de su adopción en cada contexto en particular.

Este capítulo examina el proceso de adopción del marco político-regulatorio definido por la política de subvenciones a escuelas privadas desde una perspectiva evolutiva de economía política y cultural. Otros análisis se han concentrado exclusivamente en los cambios registrados en la dimensión estrictamente legal del proceso prestando escasa o nula atención a explicar el por qué y el cómo del avance y consolidación de la política (Gamallo, 2015; Vior y Rodríguez, 2012). Consideramos que el concepto de adopción de políticas resulta clave para comprender la lógica detrás de las ‘reglas del juego’ que éstas determinan para los actores. En este sentido, el presente capítulo analiza del proceso adopción de la política de subvenciones a la oferta educativa en Argentina y en la CABA. A efectos analíticos, el proceso se estructura en tres períodos históricos procurando identificar los factores internos y externos de naturaleza económica, política e ideacional intervinientes en

⁷² Una versión de este capítulo puede consultarse en: Moschetti, M. y Lauría Masaro, M. (2018). Una economía política y cultural de las subvenciones estatales a la educación privada en Argentina. (En revisión)

cada momento de su extensa vigencia. El análisis se construye a la luz de los mecanismos de variación, selección y retención de políticas (Jessop, 2004, 2010; Jessop y Oosterlynck, 2008; Robertson y Dale, 2015; Verger, Fontdevila, et al., 2016). Finalmente, el capítulo sintetiza los hallazgos intentando reconstruir la sedimentación de los distintos supuestos, objetivos y mecanismos de la política en cuyo marco se desarrollan las elecciones familiares y las prácticas de las S-LFPSs que serán objeto de análisis de los capítulos siguientes.

6.1 La evolución de la política de subvenciones desde una perspectiva de economía política de la reforma educativa

En línea con la diversidad potencial descrita en términos de objetivos, los programas de subvenciones a la oferta constituyen un tipo particularmente heterogéneo en términos de diseño de políticas. La larga existencia de algunas políticas de subvención a la oferta ha determinado incluso que en ciertos casos éstas se presenten y sean percibidas como formas naturalizadas de provisión y financiación educativa raramente problematizadas teórica o empíricamente. De hecho, la mayoría de estas políticas son abordadas por la literatura especializada como *arreglos singulares* y *altamente idiosincráticos*, en lugar de ejemplos de una variedad particular de PPP (Narodowski, 2008; Vanderberghe, 1999; Verger, Fontdevila, et al., 2016). Su larga historia en ciertos contextos nacionales ha contribuido además a generar una suerte de sedimentación –no siempre coherente– de objetivos (Verger, Moschetti, et al., 2018a). El resultado en la mayoría de estos casos es una gran opacidad de la secuencia lógica *objetivos-supuestos-mecanismos* –subyacente, por lo demás, a cualquier política pública.

A los efectos de superar dicha opacidad para el caso de la política de subvenciones de la CABA, proponemos estudiarla desde el momento de su surgimiento, analizando las transformaciones de las que ha sido objeto a lo largo de su existencia. El concepto de ‘adopción’ de políticas resulta clave en este sentido. Como vimos en el Capítulo I, desde un punto de vista analítico, la adopción de políticas públicas puede estructurarse en tres momentos distintos: la variación, la selección y la retención (Jessop, 2010; Jessop y Oosterlynck, 2008). Estos momentos conforman una secuencia que nos permite identificar y organizar de forma lógica aquellos factores intervinientes en los procesos de adopción de políticas (Verger, Zancajo, y Fontdevila, 2016). Sostenemos que a partir del análisis evolutivo de la interacción entre ciertos agentes (funcionarios políticos, *policymakers* y

stakeholders educativos) y diversos factores contextuales (económicos, políticos e ideacionales) es posible reconstruir no solo la trayectoria de la política en cuestión sino la lógica –dinámica– que la sustenta.

En este sentido, en esta sección se describe e interpreta la evolución de la política de subvenciones al sector privado en Argentina y en la CABA desde el momento de su instauración en 1947 hasta su última reforma en el año 2006. Esquemáticamente se distinguen tres períodos a efectos analíticos entre los cuales prima una lógica evolutiva de continuidad no lineal sujeta a los vaivenes contextuales e impulsados por distintos actores en el campo de las ideas y la práctica política.

6.1.1 De la alianza política a la alianza funcionalista: Orígenes del sistema de subvenciones (1946-1955)

El sistema educativo en la primera mitad del siglo XX

En la década de 1940, Argentina había alcanzado la menor tasa de escolarización privada de su historia. La oferta educativa estatal absorbía alrededor del 93% de la matrícula de la educación primaria (Morduchowicz y Iglesias, 2011). El sistema educativo se configuraba en esos términos siguiendo los preceptos de la Constitución Nacional de 1853, que imponía a las provincias la obligación de asegurar la educación primaria gratuita, y en la ley 1.420 de 1884, que promovía la educación pública obligatoria, laica y gratuita. Otro componente importante del sistema era la ley 4.874 de 1905, que permitía al Estado nacional construir establecimientos educativos en el territorio de las provincias con el objeto de asistirlos en la prestación de ese servicio. Desde fines del siglo XIX y principios del XX, este andamiaje normativo fue concebido como un instrumento fundamental para la consolidación del sistema educativo nacional (Gamallo, 2015).

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

En ese contexto, proliferaron en el ámbito educativo una gran cantidad de discursos y propuestas pedagógicas dentro y fuera de la esfera estatal. Los debates enfrentaban, por ejemplo, al positivismo y al espiritualismo, la enseñanza de saberes prácticos y de saberes teóricos, el nacionalismo y el internacionalismo, el imperialismo, el antiimperialismo y el latinoamericanismo, la laicidad y la religiosidad (Dussel y Pineau, 1995). Entre todos los sectores en disputa, la Iglesia Católica emergió como un sujeto político dispuesto a participar en la implementación de soluciones en diversas áreas de la vida social argentina (Bianchi, 2015) y, llegada la década del 1930, se presentó como un actor político de relevancia central (Bianchi, 1994).

El golpe de estado de 1930 contra el gobierno democrático de Hipólito Yrigoyen implicó un avance de las corrientes pedagógicas espiritualistas que conllevó la adopción de políticas educativas enfrentadas con el carácter laico del sistema (Ruiz, Muiños, Ruiz, y Schoo, 2009). Durante esta década, la Iglesia Católica se movilizó de manera intensa para combatir el laicismo considerado ‘excesivo’ en distintas esferas de la política pública. A tal efecto, creó y consolidó una serie de agrupaciones de injerencia política para poner de manifiesto sus posturas. Los postulados de la Iglesia y de estas agrupaciones giraban esencialmente en torno a dos cuestiones: la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas –la Iglesia consideraba que las estructuras estatales debían ser los canales principales para la difusión de su doctrina– y la oposición al divorcio vincular. Desde la promulgación de la ley 1.420 en 1884, la Iglesia había inútilmente concentrado sus esfuerzos en lograr la derogación de su artículo octavo, que establecía que la enseñanza religiosa sólo podía impartirse en las escuelas públicas por los ministros autorizados de los diferentes cultos, a los niños de su respectiva comunión, *antes o después* de las horas de clase (Pittelli y Rodríguez, 1995).

Hacia la década de 1940, los postulados de la Iglesia habían adquirido una relativa aceptación entre distintos sectores de la dirigencia política y militar. Con el golpe de estado de 1943 al gobierno constitucional de Ramón Castillo, muchos cargos ministeriales fueron ocupados por figuras de destacada militancia católica, tanto dentro de grupos de orientación nacionalista como liberal y demócrata. Como resultado esperable, el 31 de diciembre de 1943, se sancionó un decreto por medio del cual se reimplantó la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas primarias, secundarias y en los institutos de formación docente, como asignatura curricular (Decreto 18.411 del Poder Ejecutivo Nacional). La circunstancia de que se tratara de un gobierno de facto conllevó, además, la

aplicación del decreto en todo el país, incluso en aquellas provincias en las que las constituciones locales reforzaban la laicidad de la enseñanza pública (Pittelli y Rodríguez, 1995; Pittelli y Somoza Rodríguez, 2009). Para el gobierno de facto, la enseñanza confesional católica en las escuelas públicas:

[...] era fundamental para restaurar el respeto a las jerarquías naturales y la esencia de la verdadera argentinidad, amenazada por la inmigración, el socialismo, la democracia, la libertad de pensamiento y la ley 1.420. [...] La Iglesia argentina, aun cuando una parte de sus integrantes no compartiera este ideario de extrema derecha, no pudo menos que celebrar el decreto 18.411, dado que establecía lo que había perseguido desde hacía más de 50 años (Pittelli y Rodríguez, 1995, p. 55)

Alianza política

En las elecciones presidenciales de 1946 se enfrentaron las candidaturas de dos bloques muy dispares en términos político-ideológicos. Por un lado, la fórmula J. D. Perón - H. Quijano, del Partido Laborista y de la Junta Radical Renovadora, se presentaba como una expresión de continuidad respecto del periodo anterior; por otro, la fórmula J. P. Tamborini - E. Mosca, de la Unión Democrática⁷³, que defendía un retorno a la educación laica en sintonía con los postulados de la ley 1.420. Más allá de las diferencias entre ambos sectores en lo que respecta al vínculo entre el Estado y la Iglesia, existía cierto consenso acerca de la necesidad de incrementar la cobertura escolar (Caruso, 1995).

Durante la campaña presidencial, Perón defendió abiertamente la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas:

‘He jurado escuchar y satisfacer los anhelos del pueblo argentino, y como el pueblo argentino, por mayoría abrumadora, quiere para sus hijos enseñanza religiosa, he de mantenerla y acrecentarla con el mayor empeño, ya que responde, además, a una íntima convicción de mi espíritu’ (Pittelli y Rodríguez, 1995, p. 60).

En este contexto, si tras el golpe militar de 1943 la Iglesia Católica había logrado posicionarse como un actor político de relevancia, el apoyo a la candidatura de Perón constituía el paso lógico para asegurar las conquistas obtenidas. Aunque el gobierno militar había materializado las pretensiones de la Iglesia a nivel educativo, con posterioridad, ésta demandó la aprobación de una ley del Congreso que garantizara la continuidad de dichas políticas. La adopción de tal medida constituyó, en consecuencia, una de las condiciones que la jerarquía eclesiástica impuso a Perón para apoyar su candidatura (Bianchi, 2015). El

⁷³ Coalición integrada por la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista, el Partido Comunista, el Partido Demócrata Progresista y que contó con el apoyo de la conducción oficial del Partido Demócrata Nacional (Caruso, 1995).

apoyo de la Iglesia constituyó una fuente de legitimación de gran relevancia para Perón, que accedió a la presidencia con el apoyo adicional del Ejército y los sindicatos obreros.

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

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

En este contexto, poco después de haber llegado a la presidencia, Perón envió un proyecto de ley al Congreso Nacional para ratificar los postulados del decreto que establecía la enseñanza religiosa en las escuelas públicas y encomendó al diputado Joaquín Díaz de Vivar –firme adherente al catolicismo integrista– la dirección del debate parlamentario. La ley sancionada resultó en una alianza política funcional a ambas partes que reconocía a la Iglesia Católica ‘el acceso legitimado (y ampliado) al presupuesto nacional y a la institución escolar’, a la vez que permitió al peronismo ‘contar con la institución Iglesia entre uno de

sus pilares fundamentales, con todo el peso de su enorme capital material, cultural y simbólico' (Pittelli y Rodríguez, 1995, p. 87).

Alianza funcionalista

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

En este sentido, un sector minoritario pero poderoso dentro del catolicismo –autodenominado ‘democrático’– comenzó a instalar y defender la necesidad de asegurarse la mayor autonomía posible (Bianchi, 2015). Se entendía que la religión debía constituir la columna vertebral de la educación y atravesar todas las asignaturas (Ruiz et al., 2009). Este proyecto se enmarcaba en la defensa del paradigma de la ‘libertad de enseñanza’ y planteaba la necesidad de constituir establecimientos educativos católicos que contaran con autonomía respecto del Estado. En este esquema, –en línea con los postulados de la encíclica *Divini Illius Magistri* del Papa Pío XI del año 1929⁷⁴ y nutriéndose de la experiencia de los Países Bajos– el Estado conservaría, por un lado, el derecho a fiscalizar la enseñanza y, por otro, la obligación de sostener financieramente a las instituciones públicas y privadas de manera equitativa (Bianchi, 2015).

La influencia de este sector no demoró en permear la agenda de política educativa del gobierno, que vio en la posibilidad de sostener financieramente a las escuelas privadas un

⁷⁴ La encíclica argumentaba que ‘es injusto e ilícito todo monopolio educativo o escolar, que fuerce física o moralmente a las familias a acudir a las escuelas del Estado contra los deberes de la conciencia cristiana, o aún contra sus legítimas preferencias’, y que, ‘no se diga que es imposible al Estado en una nación dividida en varias creencias, proveer la instrucción pública, si no es con la escuela neutra y con la escuela mixta entonces debe el Estado más racionalmente e incluso más fácilmente puede proveer al caso dejando libre y favoreciendo con justos subsidios la iniciativa y la obra de la Iglesia y de las familias. Que esto sea factible con gozo para las familias, y con provecho de la instrucción y de la paz y tranquilidad pública, lo demuestra el hecho de naciones divididas en varias confesiones religiosas, en las cuales el plan escolar corresponde al derecho educativo de las familias, no sólo en cuanto a la enseñanza total –particularmente con la escuela enteramente católica para los católicos– sino también en cuanto a la justicia distributiva, con subsidio pecuniario por parte del Estado, a cada una de las escuelas escogidas por las familias.’

doble beneficio funcional a sus objetivos: por un lado, un estrechamiento de la alianza política con la Iglesia, por otro, un paso más en la agenda de reformas laboristas y, en definitiva, una ratificación de la alianza con el movimiento sindical. La fórmula escogida para satisfacer la concreción de ambos objetivos incluía dos elementos: (1) la homologación de las condiciones de trabajo de los docentes del sector privado a las del sector estatal y (2) la creación de un sistema que proveyera subvenciones a la oferta privada destinadas al pago de salarios a fin de resolver la inestabilidad laboral de los docentes que se desempeñaban en el sector (Gamallo, 2015; Narodowski et al., 2017). La reforma se materializó a través del ‘Estatuto del Docente de Establecimientos Privados’, enviado al congreso por el Poder Ejecutivo Nacional en diciembre de 1946. La propuesta tuvo despacho de la Comisión de Instrucción Pública y Previsión Social⁷⁵ y fue aprobada el 29 de septiembre de 1947. Sancionada como ley 13.047, fue la primera regulación relativa a la actividad de los colegios privados.

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

⁷⁵ Integrada por los senadores Gilberto Sosa Loyola (San Luis, UCRJR), Lorenzo Soler (h) (Mendoza, UCRJR), Alberto Teisari (CABA, Partido laborista), Demetrio Figueiras (Santa Fe, Partido laborista), Juan Fernando de Lázaro (Tucumán, Partido laborista), Ricardo Octavio Lorenzón (Entre Ríos, Partido laborista), Samuel Gómez Enriquez (Jujuy, UCRJR), Ramón Lindor Martínez (La Rioja, UCRJR) y Alfredo Busquet (CABA; UCRJR).

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

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

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

La existencia de los colegios incorporados se justifica por la falta de escuelas oficiales en la proporción de las necesidades del país, lo que equivale a decir, como muy bien lo ha expresado el señor miembro informante que aun a pesar de estas cifras que nosotros podemos acordar, el Estado siempre resulta beneficiado, y siendo así, ese beneficio no debe ser el hambre, la miseria y las dificultades de los maestros. No, señor presidente, no puede ser así (Senador Amelotti, Partido Laborista - Córdoba).

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

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

Crisis económica y generalización del sistema a las instituciones privadas laicas

La crisis económica de 1952 forzó la aplicación del ‘Plan de Emergencia Económica’. En el campo educativo, el plan tenía como eje el fomento del ahorro –se requería practicar la austeridad en el consumo y eliminar los derroches innecesarios en todos los establecimientos educativos del país. El gobierno, además, solicitó a la comunidad educativa que organizara la tarea docente para efectuar, únicamente, los gastos imprescindibles (Belini, 2014; Cammarota, 2010).

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

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

El exhorto del gobierno al sector privado no confesional se produce en un contexto de deterioro de la alianza política entre el peronismo y la Iglesia⁷⁶ que desembocaría en la derogación, en el año 1955, de la ley que habilitaba el dictado de clases de religión en las escuelas públicas y en el apoyo de la Iglesia al golpe de Estado de 1955 (Caimari, 1995; Mason, 2012; Santos Lepera, 2015). La ruptura no implicó, sin embargo, cambios en la política de subvenciones.

⁷⁶ Para una visión detallada del conflicto iniciado en 1953 entre la Iglesia y el gobierno peronista, véase: Caimari, L. (1995). *Perón y la Iglesia católica: Religión, Estado y sociedad en la Argentina (1943-1955)*. Buenos Aires: Ariel.

6.1.2 Del apoyo financiero a la autonomía: Naturalización del sistema de subvenciones (1955-1983)

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

La ‘desperonización’ del sistema educativo y la disputa entre estatistas y antiestatistas

El derrocamiento de Perón en 1955 estructuró el sistema político argentino en dos bloques antagónicos: peronistas y antiperonistas. Los gobiernos dictatoriales de Eduardo Lonardi (1955) y Pedro Aramburu (1955-1957) pusieron el foco en la despolitización (‘desperonización’) de la escuela: se prohibió el uso de medios de propaganda política y se inhabilitó para desempeñar cargos en la administración pública a todos los que hubieran participado en el gobierno anterior (Decreto-ley 4.258 de 1956) (Ascolani, 2000). Asimismo, se impulsaron algunos cambios a nivel institucional, aunque con el mismo objetivo ideológico. Así, la creación del Consejo Nacional de Educación, con atribuciones para pactar políticas con los ministerios provinciales, tuvo como objeto federalizar y descentralizar el sistema como medida de desarticulación del peronismo. En efecto, la Ley 7.977 del PEN de creación del Consejo afirmaba que ‘la “dictadura” peronista’, en su afán de absorción de la dirección de los organismos estatales avasalló a todos aquellos organismos ‘cuya estructura descentralizada, federativa y autárquica, admitía una mayor participación ciudadana en el manejo de la cosa pública, haciéndolos menos dóciles a la voluntad del despotismo’ (De Luca, 2006, p. 167).

La caída del gobierno de Perón también instaló un clivaje –más rico desde el punto de vista del debate de ideas– entre estatistas y antiestatistas. La constelación estatista estaba

conformada por peronistas y tecnócratas estatistas, cuyo interés común en la escolarización pública hacía que defendieran un modelo de gobierno centralizado. Aunque los tecnócratas estatistas no fueron completamente excluidos de los gobiernos democráticos y no democráticos posteriores a 1955, su escaso número y alta rotación impidieron que sus ideas se transformaran en políticas concretas. Sin perjuicio de ello, mantuvieron un poder considerable por la influencia que ejercía el peronismo y por el apoyo de los docentes (Díaz Ríos, 2016). Paradójicamente, el planteo estatista del peronismo tuvo lugar aún con la defensa del propio Perón de algunos de los postulados antiestatistas durante sus primeros dos gobiernos y, posteriormente, con su retorno al poder en la década de 1970, siendo la defensa del sistema de subvenciones uno de los ejemplos más paradigmáticos.

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

Una de las primeras conquistas del período para la Iglesia fue la sanción del Decreto 6.403 de 1955 que habilitó la creación de universidades privadas. De esta forma, se comenzaba a quebrar el monopolio estatal de la educación universitaria (Vior y Rodríguez, 2012). Como se introdujo en apartado anterior, la defensa de la libertad de enseñanza implicaba un cambio de estrategia por parte de la Iglesia, que ya no buscaba mayoritariamente influir sobre las escuelas públicas, sino estructurar sus propios establecimientos (Bianchi, 2015). En este sentido, la Iglesia –y la coalición antiestatista en general– fueron progresivamente decantando por una posición más homogénea en torno de la libertad de enseñanza y del derecho de los padres a elegir qué tipo de educación debían recibir sus hijos. En este escenario, y en particular desde la revista *Criterio* –de orientación católica– se defendía que las familias que prefirieran las escuelas religiosas pudieran contar con la posibilidad de acceder a ellas sin necesidad de pagar un arancel, pues ya habían contribuido al presupuesto nacional educativo mediante el pago de impuestos. Desde este enfoque, se planteaba que era injusto e ilícito todo monopolio educativo que les concediera a las familias la posibilidad de acudir, únicamente, a las escuelas estatales. Por otra parte, se cuestionaba que las escuelas privadas no pudieran estructurar programas propios y debieran ceñirse a los

oficiales. Esto, se sostenía, restringía el derecho de los padres a elegir verdaderamente una escuela acorde a sus preferencias.

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

Actualización, expansión y autonomización

El período comprendido entre 1958 y 1966 se correspondió con la materialización progresiva de buena parte de los postulados antiestatistas y, en particular, de la Iglesia Católica. A su vez, tuvieron gran influencia las ideas que provenían de los organismos internacionales y que impulsaban la 'modernización', el 'desarrollismo' y la 'planificación' con la intervención de expertos o técnicos en ciertas áreas del Estado. Esta tendencia parece haber sido particularmente importante durante el gobierno constitucional de Arturo Frondizi (Unión Cívica Radical Intransigente - UCRI - 1958-1962) (Rodríguez, 2013). En este periodo, la demanda educativa crecía de modo sostenido. Los países tenían la necesidad de adoptar estrategias novedosas para afrontar la expansión de los sistemas escolares, organizar racionalmente el aumento de alumnos y vincularlo con las posibilidades y las necesidades del desarrollo económico y social. En esa línea, se efectuaron una serie de estimaciones preliminares de costos e ingresos que mostraron que el logro de esas metas dependía del incremento de la proporción del PIB que se asignaba al desarrollo del sistema educativo y de la asistencia proveniente del exterior.

En este marco, la Organización de Estados Americanos (OEA) comenzó a prestar ayuda sistemática a los estados miembros en materia de planeamiento educacional a través de la UNESCO, que diseñó en 1958 una propuesta denominada 'planeamiento integral de la

educación' (E. G. Teske, 2008). Desde esta perspectiva, se tendía a planificar la educación con un criterio economicista, como una inversión que se debía racionalizar y ligar al desarrollo económico (Suasnábar, 2004). Esta idea marcó una tendencia en la política educativa latinoamericana. Posteriormente, en la región también adquirirían relevancia las ideas difundidas desde la CEPAL. A lo largo del período, se crearon pequeñas oficinas de planeamiento educativo dentro de las estructuras de los ministerios de educación, influidas por la idea de reforzar el planeamiento como solución para el cambio social (E. G. Teske, 2008). En Argentina, Frondizi impulsó en este sentido la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en el año 1961 (Rodríguez, 2013a).

Al asumir como presidente, Frondizi nombró como Ministro de Educación y Justicia a Luis Rafael Mac Kay e impulsó el dictado de la Ley 14.473, conocida como Estatuto del Docente, y complementaria a la Ley 13.047. Inspirada en el nuevo paradigma de la planificación educativa, la nueva norma contemplaba una serie de nuevos derechos laborales, la organización de la carrera docente, la formación y capacitación, y determinó qué titulaciones habilitaban para el ejercicio de la docencia. Replicando en parte la argumentación utilizada en 1947 con la sanción de la Ley 13.047, el Senador Aníbal J. Dávila (UCRI) lideró el debate legislativo destacando la necesidad de erradicar la precariedad laboral que afectaba a los docentes y, en particular, incrementar la remuneración que percibían. Asimismo, la ley contemplaba un sistema de concursos públicos y puntajes para hacer más transparente el acceso a la carrera docente en el sector estatal en reemplazo de las prácticas discrecionales que caracterizaban al sistema hasta el momento⁷⁷.

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

⁷⁷ El Senador Dávila sostuvo en este sentido: 'Este estatuto no es perfecto; no lo es ninguna obra de realización humana; pero es una etapa que servirá para cerrar definitivamente la era de la humillación de los docentes argentinos. Ya no habrá antecelas ministeriales, ya no habrá escritorios de políticos; habrá el régimen austero y democrático de los concursos; habrá todas las disposiciones estatutarias que dignifiquen al maestro; habrá todo este contenido de elevación y de jerarquización de estos apóstoles de nuestra cultura, sin los cuales es vano y vacuo todo otro quehacer nacional.'

estatales. Esta equiparación, explicaba la ley, se debía efectuar de conformidad con lo establecido en la Ley 13.047 (art. 174)⁷⁸.

Hasta este momento, según lo establecido en la Ley 13.343 de 1948, las instituciones privadas podían acceder a una subvención estatal máxima del 60% del costo de los cargos docentes si no cobraban aranceles y del 45% si no lo hacían. Sin embargo, los ajustes producidos en los salarios docentes a partir de la sanción de Estatuto del Docente generaron la necesidad de revisar el régimen de subvenciones dando lugar al dictado del decreto 10.900 de 1958. Haciéndose eco de las demandas de los sectores antiestatistas, los considerandos del decreto explicaban:

Que corresponde aprobar las normas a que deberá ajustarse la distribución de los fondos de referencia, contemplando las necesidades más esenciales de los institutos de enseñanza privada; Que por otra parte, habiendo la Ley 14.473 previsto la equiparación de los sueldos de determinado personal de la enseñanza privada a los que percibe el personal oficial de similar condición, con anterioridad al 1° de mayo de este año de 1958, debe contemplarse la situación de apremio económico que pueda plantearse a los institutos, al tener que afrontar mayores gastos que no pudieron prever al iniciar sus actividades escolares en el presente período lectivo, haciéndose cargo el Estado de la mayor erogación con el carácter de una contribución extraordinaria con imputación al crédito precitado. (Decreto 10.900 del PEN)

En definitiva, el decreto introdujo dos cambios significativos. Por un lado, incluyó al personal directivo y docente auxiliar de los establecimientos arancelados en el conjunto de cargos subvencionables y, por otro, elevó el porcentaje del salario subvencionado por el Estado (Morduchowicz y Iglesias, 2011). En relación con esto, en su artículo 5°, prescribía:

A los efectos de fijar el monto de las contribuciones, los institutos que opten por recibirla se clasificarán en dos grandes grupos:

Institutos que perciben aranceles, en cuyo caso la contribución podrá alcanzar hasta el 80% en los meses que se perciban aranceles y el 100% en los que no se perciben, incluido sueldo anual complementario, del importe de los sueldos legítimamente devengados por el personal docente, directivo y docente auxiliar.

Institutos que no perciban aranceles ni otros derechos de estudio de sus alumnos o por conducto de los padres de los mismos, salvo un derecho único mensual por alumno de hasta m\$. 50— por 10 meses, en cuyo caso la contribución será de 100% del importe total anual de los sueldos legítimamente devengados por el personal docente, directivo y docente auxiliar. El producido de ese derecho, será aplicado al pago de otros sueldos

⁷⁸ En el mismo sentido, la ley contemplaba que los servicios brindados por los docentes en la enseñanza privada tendrían la misma validez que los desempeñados en la enseñanza oficial en lo que respecta al ingreso, acrecentamiento de horas y ascensos, en todas las ramas comprendidas en el estatuto. La antigüedad en el sector privado debía computarse en caso de que un docente ingresara en la enseñanza oficial (art. 175). Finalmente, la norma habilitaba para el ejercicio de la docencia al personal que se desempeñara en los institutos privados en localidades en las que no se contara con docentes con título habilitante si tuvieran tres años de antigüedad en el cargo y concepto profesional favorable (art. 176).

y demás gastos y su monto será en cada caso fijado por el Ministerio de Educación y Justicia, considerando la jerarquía pedagógica del instituto y condición económica de la población escolar. (Decreto 10.900 del PEN)

Durante la gestión de McKay se adoptaron, además, una serie de medidas muy relevantes para el sector privado en materia de gobernanza. Una de ellas fue la creación en el año 1958 del Consejo Nacional de Educación Secundaria, entre cuyas atribuciones destacaba la supervisión de las escuelas privadas de ese nivel (Ley 14.467). Un año después, en sector privado logra cierta autonomía respecto de la línea burocrática del Ministerio de Educación mediante la creación de la Dirección Nacional de la Enseñanza Privada (Decreto 7.728), que poco después se transformaría en el Servicio Nacional de la Enseñanza Privada (Decreto 9.247), con facultades de financiación, gestión, gobierno y supervisión del subsistema de educación privada (Morduchowicz, 2005).

El primer director del servicio fue Alfredo M. Van Gelderen, militante católico de larga trayectoria y director del Instituto Superior del colegio católico ‘Escuela Argentina Modelo’⁷⁹. Van Gelderen inicia una tradición que llevaría sistemáticamente a militantes católicos laicos a ocupar la dirección del organismo. En 1968, el Servicio Nacional de la Enseñanza Privada sería elevado al rango de Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada (SNEP, Decreto 2.704) y subsistiría a lo largo de los años con las mismas atribuciones. De esta forma, el sector privado consigue finalmente la autonomía definitiva por la que había abogado a partir de su cambio de estrategia. En efecto, la SNEP concentraba tantas atribuciones en materia de supervisión y, especialmente, en la definición y asignación de subvenciones, que algunos la han caracterizado como ‘ministerio de educación paralelo’ artífice de un virtual ‘autogobierno’ del sector privado (Morduchowicz, 2005; Narodowski et al., 2017). En este sentido, el Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC) estimó que la creación de la SNEP fue una de las medidas más importantes de la historia de la educación privada, ya que, por primera vez, el sector pudo gestionar sus propios institutos. A 25 años de la creación de la SNEP, el director de la revista del CONSUDEC explicó que su aparición ‘[coronaba] con acierto un *boom* de expansión de la enseñanza privada, que venía desarrollándose en forma puntual desde 1950 y sobre todo desde 1956’ (*Consudec*, N° 529, agosto 1985, citado por Rodríguez, 2015, p. 266).

Con la autonomización del gobierno del sector privado, éste consiguió un espacio de poder institucional desde el cual impulsar, por un lado, el crecimiento del sector y, por otro, una

⁷⁹ Van Gelderen estaba ligado a la Iglesia hasta el punto de reivindicar, en un reportaje, su militancia en la Acción Católica, a la que consideró una ‘escuela de vida que formó dirigentes para el país’ (Rodríguez, 2015, p. 266).

serie de reformas adicionales gracias al peso específico que, en términos de matrícula, comenzaba a adquirir. Así, en 1960 se dictó el Decreto 12.179 que estableció que los institutos privados de nivel medio y superior serían considerados ‘unidades administrativas técnico-docentes’, concediéndoseles por tanto autonomía para expedir títulos habilitantes con validez nacional. Hasta el momento, los alumnos del sector privado de nivel medio y superior debían rendir exámenes de culminación de estudios en establecimientos estatales y esto, según, los dirigentes del sector, suponía un bloqueo a la libertad de elección escolar de las familias. Desde el punto de vista estatal, la equiparación del sector privado constituía, asimismo, una forma de descomprimir la creciente demanda secundaria en el sector estatal (Morduchowicz, 2001).

Tras un período de inestabilidad política y económica⁸⁰ y con el ascenso a la presidencia de Arturo U. Illia (Unión Cívica Radical del Pueblo - UCRP - 1963-1966), se reiniciaron las reformas en beneficio de la consolidación del sector privado subvencionado, aunque también, por primera vez, se impuso un control formal por parte del Ministerio de Hacienda sobre el mecanismo de asignación de subvenciones a cargo de la SNEP. En lo que respecta a la regulación de las subvenciones, Illia dictó el Decreto 15 de 1964 retomando las categorizaciones que contemplaba la normativa anterior y nuevamente distinguiendo entre los establecimientos que percibían aranceles y los que no. En un intento por garantizar una distribución más equitativa de las subvenciones, el decreto instaba a definir la proporción de salarios docentes subvencionable de las escuelas privadas en función de las características económicas de la zona en la que se encontraban situadas, su población escolar, el tipo de enseñanza que impartían, los resultados del estudio del último balance contable y sus necesidades presupuestarias. Se creaban así cuatro categorías: (1) Escuelas que no cobraran aranceles financiadas en un 100% por el Estado, y escuelas que cobraran aranceles divididas en (2) Categoría A, subvencionable hasta el 80%; (3) Categoría B, hasta el 60%; y (4) Categoría C, hasta el 40%. Sin embargo, sin baremos específicos para la determinación exhaustiva de estos criterios, y con un control meramente formal a cargo del Ministerio de Hacienda, la categorización y el límite máximo de contribución estatal correspondiente en cada caso continuó siendo atribución discrecional de la SNEP (Morduchowicz y Iglesias, 2011).

⁸⁰ Luego del derrocamiento de Frondizi y durante la presidencia provisional de José María Guido (presidente provisional del Senado) la única medida relevante de política educativa constituyó la autorización de un incremento en el presupuesto nacional para actualizar los aportes estatales a los establecimientos privados frente a los reclamos del sector.

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

Naturalización de lo privado como público

En el año 1964 se celebró la primera Convención Nacional de Enseñanza Privada en la que se debatieron, entre otras cuestiones, la necesidad de impulsar reformas legislativas que funcionaran como blindaje de lo conseguido hasta el momento para el sector. En este sentido, el redactado final del manifiesto de clausura de la convención estipulaba la necesidad de ‘expresar el anhelo de que en una futura reforma de la Constitución Nacional se incluya el concepto que determina el derecho natural de los padres a elegir como complemento del acto generacional el sistema de educación que considere conveniente para sus hijos’ (Grosso, 1964, p. 142). Sin embargo, el derrocamiento de Illia en 1966 y el ascenso al poder del presidente de facto Juan Carlos Onganía inauguró un período dictatorial que se extendería hasta 1973 y que, como tal, bloquearía la posibilidad de una reforma constitucional.

El gobierno de Onganía se abocó a la reestructuración del Estado. La preocupación del gobierno estaba centrada en que la administración pública se volviera más ‘racional’. A tal efecto, la educación tenía un lugar fundamental. Así, se advierte en las ‘Directivas de Planeamiento y Desarrollo de la Acción de Gobierno’ (1966) la voluntad de avanzar en un proceso de reforma con el objetivo de: ‘Racionalizar todo el sistema educativo argentino, fijando claramente sus fines y objetivos, reestructurando sus articulaciones y revisando planes, métodos y orientación de los esfuerzos para adecuarlos a las necesidades de la comunidad’ (Southwell y De Luca, 2008, p. 376). En este contexto, accedieron al gobierno funcionarios provenientes de distintas vertientes del catolicismo. La conducción militar tenía una pretensión profesionalista respecto de las personas que se desempeñaban en la función pública. Esto, dada la escasa capacitación de los militares para la gestión pública,

los llevó a recurrir a civiles ‘técnicos’ y ‘apolíticos’, mayoritariamente de orientación católica (Giorgi y Mallimaci, 2012)⁸¹.

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

Sin embargo, durante este período se impuso con fuerza un discurso que abandonaba la diferenciación entre lo ‘oficial/público’ y lo ‘particular/privado’ (Vior y Rodríguez, 2012). Esta diferenciación, que había funcionado tradicionalmente –al menos desde la sanción de la Ley 1.420– como dispositivo de legitimación de la educación estatal, comenzó a ser reemplazada por una visión desjerarquizada que postulaba la equivalencia entre ambos sectores y que despojaba –al menos en el plano semiótico– a la educación estatal de su condición de garante de los intereses comunes. En este sentido, escuelas estatales y privadas comenzaron a ser percibidas (y nombradas) por buena parte del espectro político como ‘públicas’ y distinguidas solo según se trataran de ‘gestión estatal’ o de ‘gestión privada’. La titularidad comenzaba así a ser significada como una condición que refería meramente a la ‘gestión’.

Ratificación y desfinanciación del sector público

⁸¹ Onganía designó como secretario de educación a Carlos María Gelly y Obes (1966-1967), integrante de la Junta de Historia Eclesiástica Argentina y director del Museo Saavedra y admirador del dictador español Francisco Franco; de hecho, durante su gestión, Víctor García Hoz –pedagogo del primer franquismo e integrante del Opus Dei– visitó el país y brindó dos conferencias en Buenos Aires organizadas por la fundación Nuestra Señora de la Merced con el auspicio del CONSUDEC (Rodríguez, 2013).

Con el anuncio del regreso a la democracia⁸² habían surgido versiones relativas a la posibilidad de que se modificara el régimen de subvenciones estatales a la educación privada. En efecto, durante la campaña presidencial de 1972, el catolicismo debió asumir una estrategia defensiva frente a los cuestionamientos efectuados contra el sistema de subvenciones. La plataforma de la Unión Cívica Radical proponía que el Estado reasumiera el monopolio de la educación y se suprimieran las subvenciones a los institutos privados. Estos principios se desprendían de la Convención Nacional del partido; no obstante, su presidente, Ricardo Balbín, no se hacía eco de esos planteos y matizaba la crítica (Rodríguez, 2013b). Por su parte, la Confederación de Uniones de Padres de Familia de la República Argentina (CUPFRA) difundió un comunicado en el que se defendía la subvención destinada a los establecimientos privados gratuitos (Consudec, N° 222, 1972, citado en Rodríguez, 2013b). Desde el sector privado se alegaba que la supresión de las subvenciones estatales implicaría que sólo subsistirían los institutos sostenidos por las familias más pudientes y que desaparecerían los que eran gratuitos. Aprovechando el peso específico que había adquirido el subsistema privado en términos de matrícula, se sostenía que la supresión o la disminución de las subvenciones no aliviaría el presupuesto nacional, pues el Estado debería asumir integralmente los servicios educativos proporcionados por las escuelas privadas. En este sentido, desde la revista del CONSUDEC se explicaba que:

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

En el marco de la campaña presidencial, en una entrevista efectuada por representantes del CONSUDEC, Perón expresó que la supresión de la subvención estatal ‘era una estupidez’, agregando que:

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

⁸² En el año 1972, el presidente de facto Alejandro Agustín Lanusse convocó a elecciones abiertas. Sin embargo, excluyó, por decreto, de la posibilidad de que se presentaran como candidatos quienes no hubieran residido en el país al 25 de agosto de 1972. La medida estaba orientada a impedir la elección de Perón, quien creó la alianza política del FREJULI (Frente Justicialista de Liberación) y determinó que Héctor J. Cámpora se presentara como candidato. Cámpora fue elegido presidente en 1973, derogó las restricciones que le impedían a Perón presentarse a elecciones y renunció al cargo. En octubre del mismo año Perón asumió por tercera vez la presidencia.

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

A lo largo del gobierno de Perón y hasta el golpe de Estado de 1976 no se adoptarían, en efecto, medidas de relevancia para el sector privado. El debate en torno a la sanción de una nueva ley de educación se sostuvo durante el período, pero no logró materializarse en ninguna normativa. En paralelo, y especialmente a partir de la crisis económica de 1975, los reclamos del sector privado se fueron acotando cada vez más hacia reivindicaciones de tipo presupuestaria: se abogaba por la actualización de los montos de subvención para hacer frente a las restricciones que imponía el contexto macroeconómico en el funcionamiento de los establecimientos privados y, en particular, de aquellos que no cobraban aranceles (Rodríguez, 2013b).

El 24 de marzo de 1976 las fuerzas armadas organizaron un nuevo golpe de Estado. La dictadura militar marcó el comienzo de un período caracterizado por la represión, el congelamiento del debate político-educativo y la desestructuración de los proyectos modernizadores (Suasnábar y Palamidessi, 2006). La política educativa de la época estuvo marcada por la ‘guerra contrarrevolucionaria’, que concebía un enfrentamiento interno de índole ideológico en el que era necesario conquistar la ‘mente’ y el ‘espíritu de los hombres’. En este marco, se planteaba que la derrota definitiva de la subversión pasaba por restaurar un nuevo orden cristiano (Cersósimo, 2015). Tedesco, Braslavsky y Carciofi (1985) señalan que el objetivo principal en materia educativa estaba dado por la imposición de patrones tradicionales de autoridad, la implantación de mecanismos de control ideológico y la reformulación del rol del Estado en la prestación y la regulación del sistema educativo.

La ‘política educativa’ de la dictadura se concentró así en dos aspectos. Por un lado, en la represión del espacio educativo. Se buscaba imponer regulaciones que garantizaran el ‘control de las izquierdas de manera perdurable’ y eliminar a docentes y alumnos que pudieran cuestionar las medidas adoptadas por el gobierno de facto (Gudelevicius, 2012). Las fuerzas de seguridad intervinieron, en este sentido, instituciones escolares tanto

públicas como privadas. El CONSUDEC, por su parte, también bajo amenaza, dejó de formular reclamos por cuestiones presupuestarias y comenzaría a trabajar exclusivamente sobre los contenidos escolares de la primaria y la secundaria, cuyo sesgo católico se vio reforzado por las medidas adoptadas por el gobierno militar. También evitó toda discusión sobre la estabilidad de los docentes que se desempeñaban en el sector privado, la suspensión del derecho a huelga y la prohibición de buena parte de la actividad gremial pública y privada (Rodríguez, 2011).

Por otro lado, el sector representado por el Ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz concebía a la educación como un gasto que se debía racionalizar. Así, a partir de 1976, la política educativa de la dictadura estuvo liderada por el área económica y consistió esencialmente en la reducción del presupuesto educativo hasta alcanzar el nivel más bajo que se había registrado hasta ese momento (Gudelevicius, 2012). Es en este sentido que algunos afirman que el período motorizó un proceso de ‘privatización por desinversión en el sistema público’ (Díaz Ríos, 2018). El proceso, según señalan Vior y Rodríguez (2012), coincide además con el naciente cuestionamiento global a los sistemas educativos públicos frente a las supuestas bondades de la provisión privada que se acrecentaría en las décadas siguientes.

6.1.3 Del entramado normativo a las leyes generales: Institucionalización del sistema de subvenciones (1983-2006)

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

‘Democratización’ y el rol (renovado) de la Iglesia

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

Sin embargo, en el contexto argentino, la década de 1980 estuvo marcada por el restablecimiento del orden constitucional en el año 1983 y el final de un período de más de cincuenta años de alternancia entre gobiernos civiles y militares. La contienda electoral de los años 1982 y 1983 puso en pugna continuidades y rupturas respecto de las políticas desarrolladas durante los años de dictadura. Fundamentalmente, sin embargo, en estos años se manifestó un fuerte reclamo por democratizar determinadas instituciones estatales, entre ellas, el sistema educativo (Gorostiaga, 2007). En particular, el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) demostró una especial preocupación por la ‘democratización interna y externa’ del sistema educativo (Hernández Huerta y González Gómez, 2014).

En este sentido, una de las primeras medidas que promovió el nuevo gobierno consistió en la organización del segundo Congreso Pedagógico Nacional (CPN)⁸³, convocado mediante la sanción de la Ley 23.114 (1984). El CPN tenía por fin posicionarse en una línea de continuidad con el Congreso Pedagógico celebrado en 1882 que había servido de antesala para la sanción de la Ley 1.420 (Torres, 2014a). El mensaje remitido al Congreso Nacional por el presidente Alfonsín relacionaba estos dos momentos de forma directa procurando recuperar la épica de aquel momento fundacional para proyectarla a un resurgimiento del sistema por vía de una reforma ‘durante medio siglo postergada y en la cual la meta más alta [debía ser] la igualdad de oportunidades y la educación permanente’.

De esa forma, aunque las conclusiones del CPN no tenían carácter vinculante, se esperaba que dieran lugar a los consensos necesarios para el dictado de una ley general de educación

⁸³ Además, se llevaron a cabo campañas de alfabetización, se habilitó ingreso libre a todos los niveles de enseñanza, se estableció la libertad de cátedra y de agremiación de estudiantes y docentes, se reincorporaron a los docentes y estudiantes cesados o expulsados por la dictadura y se normalizó el funcionamiento de las universidades (Hernández Huerta, 2014).

nacional (De Luca, 2004; Torres, 2014a). Según apuntó la diputada Dolores Díaz de Agüero (UCR) en el debate parlamentario, el objetivo del Congreso sería ‘poner a la educación en estado deliberativo’ convocando a ‘estudiantes, padres, cooperadoras escolares, gremialistas, docentes, estudiosos del quehacer educativo y el conjunto del pueblo a través de los partidos políticos y organizaciones sociales representativas’ (Ley 23.114, artículo 1º). El objetivo democratizador y la convocatoria de todos los sectores dotó a la iniciativa del apoyo de todas las fuerzas políticas. El diputado Héctor Horacio Dalmau del opositor Partido Justicialista señaló en este sentido en ocasión del debate de media sanción de la ley:

Señor presidente, señores legisladores: no había imaginado, en mis largos años de docente, de maestro de monte, que la vida y mi querido Partido Justicialista me iban a dar esta oportunidad de defender en este honorable recinto una ley –porque partiendo de nuestra sanción este proyecto contará sin duda con el apoyo del Honorable Senado –en la que se prefija la forma de establecer toda una nueva legislación en materia educativa. Eso es lo que realmente hace que balbucee, porque la emoción es muy grande. (Héctor Horacio Dalmau - PJ)

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

Vivimos en una Argentina que ha padecido por muchos años una tremenda distorsión de lo que es su verdadero sistema educativo, tal como fuera concebido en 1882 y plasmado en la ley 1.420, de 1884. [...] Dicho sistema fue poco a poco desapareciendo por influencia de intereses que, bajo el criterio de la subsidiariedad del

Estado en materia educativa, hicieron que éste desertara de la función primordial que tiene, cual es la de asegurar la educación popular en el país. Así ella fue relegada poco a poco pero sin pausas en manos privadas, que no siempre respondieron a los mejores y más sanos intereses de la Nación. (diputada Dolores Díaz de Agüero - UCR).

Afirmo, señor presidente, que el Estado debe tener una responsabilidad indelegable en la conducción, extensión, perfeccionamiento y control de la educación de la población. Toda política que tienda a reducir la participación del Estado en el estricto control de la actividad educativa en todo el ámbito del país y en todos los niveles de la educación, conspira contra los altos propósitos compartidos de afianzar la unidad y la liberación nacional. (diputado Marcelo Miguel Arabolaza - Partido Intransigente).

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

[Que] los aportes estatales a los establecimientos privados para determinados gastos no son dádivas ni favores graciabiles sino un deber de justicia distributiva, cuyo fundamento no es otro que la igualdad de todos los habitantes y el respeto de sus libertades fundamentales (EPV §105).

Como educando, el hombre tiene un derecho natural, fundamental e inalienable, que la Constitución Nacional (art. 14) denomina ‘derecho de aprender’ y cuyo contenido puede muy bien sintetizarse en las dos proposiciones [...]: el derecho de todos los hombres a la educación y el derecho a la educación de todo el hombre, es decir, a una educación integral (I.C.N. 154 y 155) (EPV §102) [...] [El documento de la Conferencia Episcopal Latinoamericana elaborado en] Puebla [...] propone: ‘Estimular la comunidad civil en todos sus sectores para lo cual es necesario instaurar un diálogo franco y receptivo, a fin de que asuma sus responsabilidades educativas...’ (EPV §78)”.

[L]a ‘Declaración universal de derechos humanos’ (art. 26) precisa con las siguientes palabras: ‘La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana...’. [...] Por todo ello, a nadie resultará difícil coincidir con lo que al respecto dijimos en nuestro documento ‘Iglesia y Comunidad Nacional’, a saber: que la educación ‘no puede limitarse a la formación científica, por buena que ella sea, sino que implica también una formación física, psicológica, moral, doctrinal y espiritual. Por todo eso, el derecho a la educación de todo el hombre no queda suficientemente garantizado si en la escuela se descuida la formación religiosa, conforme a las convicciones de cada uno, ya que ello conforma una de las dimensiones constitutivas del ser humano’ (I.C.N. 155) (EPV §106). (Equipo Episcopal de Educación Católica, 1985, p. 78,102,106,105)

El balance de finalización del CPN sugirió para muchos un triunfo en el debate de la posición representada por el sector privado –y, en particular, el liberalismo católico– que defendía la libertad de enseñanza (Ezcurra y Krotsch, 1988; Torres, 2014a). El presidente Alfonsín conformó una Comisión Honoraria de Asesoramiento para que elaborara un

informe final conocido como ‘Informe sobre posibles reformas del sistema educativo’⁸⁴. Sin embargo, como consecuencia de las sucesivas crisis económicas que afectaron al gobierno a partir de 1985, el CPN y el consenso imperante acerca de la necesidad de sancionar una nueva ley de educación no derivó, en lo inmediato, en la concreción de reformas estructurales. Con todo, las ideas que se debatieron y tendieron a imponerse en este marco proveerían las bases para las reformas normativas que se llevarían a cabo en la década de 1990.

Debate e institucionalización

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

[...] contribuir a garantizar el derecho de aprender y consecuentemente de elegir escuela, en ejercicio de la libertad de enseñanza, según lo establece la Constitución Nacional.

Que corresponde asegurar a todos los habitantes la igualdad de oportunidades para acceder a la educación mediante un sistema de financiamiento de la educación pública de gestión privada, que prevea la aplicación equitativa, racional y eficiente de los recursos de Estado.

Que es necesario establecer una más estricta regulación de la contribución estatal a la educación pública de gestión privada, asegurando la justicia distributiva, y la adecuación de los sistemas de contralor que permitan optimizar los recursos volcados en dicha área. (Decreto 2.542/91)

El decreto ponía de manifiesto el enfoque con el que se abordaría la regulación del sector. Se contemplaba la existencia del derecho constitucional a elegir escuela, entendido universalmente, como una derivación del derecho de enseñar y aprender, perspectiva que luego se vería reforzada con la reforma constitucional de 1994. Asimismo, se aludía a las

⁸⁴ La Asamblea del CPN, por su parte, confeccionó el ‘Informe final de la Asamblea Nacional’ (De Luca, 2004), y la Iglesia Católica, en paralelo, publicó las conclusiones mayoritarias y disidentes de las comisiones que sesionaron (Rodríguez, 2015).

subvenciones al sector como un medio para garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a la educación, a la vez que se reafirmaba que las instituciones de gestión privada habían de ser consideradas integrantes del sistema de educación *pública*.

En el texto del decreto se insistía sobre la necesidad de asegurar a los padres la posibilidad de elegir la escuela para sus hijos facilitando el acceso mediante la financiación estatal a la oferta privada. Los establecimientos de gestión privada se clasificarían de ahora en adelante según si percibieran o no aranceles de las familias (Artículo 5º). Así, aquellos que no lo hicieran, podrían recibir hasta el 100% del gasto en salarios docentes en concepto de subvención estatal; por su parte, aquellos que sí percibieran aranceles, serían categorizados en tres grupos y recibirían un porcentaje diferente de subvención (Categoría A, el 80%; Categoría B, el 60%; y Categoría C, el 40%)⁸⁵ según:

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

Los ‘aportes’ —especifica el decreto— serían asignados por el Ministerio de Cultura y Educación a través de la SNEP, que también determinaría los aranceles máximos que podría percibir cada institución⁸⁶. Por otro lado, el carácter ‘gratuito’ de los establecimientos que no cobrasen aranceles debía ser corroborado por el Ministerio de Cultura y Educación, nuevamente a través de la SNEP. Por lo demás, el decreto establece que únicamente en el caso de los establecimientos gratuitos, la posibilidad de recibir la subvención estaría sujeta a la condición de que pertenecieran a entidades de bien público y no persiguieran fines de lucro (Artículo 6º). Llamativamente, sin perjuicio del carácter ‘gratuito’ que el decreto adjudica a estas instituciones, éstas podrían requerir una autorización a la SNEP para percibir cuotas para gastos de mantenimiento y equipamiento de elementos y máquinas no comprendidos en el pago de la subvención. En su caso, la SNEP debía fijar la forma en la que se supervisaría la inversión de estas sumas (Artículo 9º). Adicionalmente, el decreto

⁸⁵ Los aportes se acordarían sobre el total de los sueldos —incluidos el personal directivo, docente y docente auxiliar, y las contribuciones patronales correspondientes, en su respectivo porcentaje— por el período de diez meses durante el cual se perciben aranceles. En enero y febrero y por los sueldos anuales complementarios, la contribución sería del 100%, incluidas las cargas patronales vigentes (categoría A) o se incrementaría un 20% respecto al porcentaje percibido durante el período lectivo (categorías B y C).

⁸⁶ Este límite se establecería a partir de la consideración de los aranceles mínimos que fijaba el Consejo Gremial de Enseñanza Privada. El proceso incluiría una instancia de consulta a las entidades representativas de los establecimientos educativos y a las asociaciones de padres. La norma contempla, asimismo, la posibilidad suspender el aporte estatal si se detectara la percepción de aranceles superiores al máximo fijado.

establece que los institutos gratuitos podrían percibir una ‘contribución de los padres para solventar el costo de la estructura no subvencionada y los gastos mínimos de funcionamiento’. De manera similar a lo prescripto en relación con los aranceles máximos (Artículo 12º), el valor máximo de estas contribuciones debía ser fijado también por la SNEP (Artículo 14º).

En resumen, el nuevo decreto profundizó y cristalizó el proceso de autonomización y autogobierno del sector privado iniciado en la década de 1960 dotando a la SNEP de amplias facultades para gestionar la política de subvenciones y controlar a los proveedores privados. Tales facultades se beneficiaron además del amplio margen de decisión derivado de la falta de criterios taxativos para definir la adjudicación de subvenciones. Si bien al año siguiente, con la transferencia⁸⁷ del sistema educativo a la órbita de las provincias, la SNEP dejaría de existir, sus facultades pasaron a ser responsabilidad de las nuevas ‘Direcciones de Enseñanza Privada’ de cada provincia, las cuales replicaron el modelo de la SNEP. El proceso no suscitó conflictos y la aplicación del decreto 2.542 simplemente pasó a al ámbito provincial (Rodríguez, 2015)⁸⁸.

El segundo hito legislativo de la década de 1990 en el campo educativo vino con la sanción de la Ley 24.195 de 1993 (Ley Federal de Educación) en reemplazo de la centenaria Ley 1.420. La nueva ley no tuvo un trámite parlamentario sencillo. A pesar del halo legitimador que ofrecían los consensos derivados del CPN (De Luca, 2004), la reforma generó fuertes disidencias, contratiempos y modificaciones en ambas cámaras del Congreso Nacional y suscitó, en un comienzo, masivas protestas de estudiantes y gremios docentes (Rodríguez, 2015). El foco del debate estuvo especialmente centrado en la responsabilidad del Estado, de las familias y de la sociedad civil en materia educativa, la estructura de los niveles del sistema, los años de obligatoriedad y el financiamiento de la educación (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001). Entre los aspectos relevantes para el sector privado, la ley introdujo que la familia era responsable de la educación como agente natural y primario de ella (Artículo 6º), reconoció la enseñanza de gestión privada como integrante del sistema educativo público (Artículos 7º, 36º, 37º y 38º) y aludió a que la concesión de aportes estatales –y no

⁸⁷ La ley 24.049 del año 1992 –conocida como ley de ‘Transferencia del sistema educativo nacional de la educación primaria, secundaria y terciaria a las provincias y a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires’–, transferiría el régimen de subvenciones a la enseñanza privada a la órbita provincial. Con la transferencia se crearon Direcciones de Enseñanza Privada en las jurisdicciones en las que no existían en reemplazo de la SNEP.

⁸⁸ En algunas provincias se sancionaron nuevos marcos normativos y en otras continuó rigiendo el decreto 2.542. Sin embargo, en las provincias en las que se sancionaron nuevos marcos normativos, éstos respetan a grandes rasgos los lineamientos del mencionado decreto (Rivas y Mezzadra, 2010)

‘subsidios’ ni ‘subvenciones’— debía efectuarse según ‘criterios objetivos de acuerdo al principio de justicia distributiva en el marco de la justicia social’ (Artículo 37^o). Dichas prescripciones recogían los debates y las conclusiones del CPN y fueron destacadas como un ‘adelanto colosal’ por el periódico del CONSUDEC (Rodríguez, 2015).

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

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

[N]o podemos inmiscuirnos a través de una ley en el amplio campo del derecho de enseñar y aprender; no podemos meternos en la vida privada de nadie ni en la vida de las familias argentinas, ya que ellas tienen el derecho de implementar todas las acciones educativas que consideren necesarias para formar a sus hijos. El Estado no se puede inmiscuir cuando un padre haga acción educativa, cuando imparte enseñanza moral a sus hijos, cuando les enseñe a apreciar los valores e, incluso, cuando les enseñe a lavarse los dientes o a usar los utensilios para comer. (Diputada Ángela Gerónima Sureda - UCR)

- ii. *La oferta privada como suplemento transitorio no mercantil para cubrir el déficit de oferta estatal: Desde los sectores más progresistas de la UCR, se defendía el carácter público de la*

oferta privada en virtud de la función social que ésta cumplía. Esta visión se basaba fundamentalmente en un reconocimiento explícito de las dificultades ‘coyunturales’ del Estado argentino para garantizar la cobertura universal. Sin embargo, se advertía sobre el carácter transitorio de esta función, que habría de ser relevada por el Estado en cuanto éste lograra generar las condiciones materiales e institucionales para hacer frente a la totalidad de la demanda. Adicionalmente, primaba una visión antimercantil de la provisión privada que instaba al Estado a ejercer un control férreo del subsistema a fin de que este no vulnerara el principio de igualdad de oportunidades. Walter Alberto Ceballos, diputado por la UCR expuso el argumento:

[S]omos conscientes de que la educación privada cubre hoy en la Nación Argentina – tanto en la jurisdicción nacional como en la provincial– un déficit en lo que hace a la responsabilidad del Estado para garantizar la prestación de los servicios educativos. [...] Este déficit nos tiene que llevar a la responsabilidad de asumir que si se propusiera un corte total de los subsidios a la educación privada, la reacción automática e inmediata sería el aumento de la cuota para cubrir el subsidio que hoy otorga el Estado para el pago de esos salarios. [...] A nuestro juicio se garantiza de esta manera, por un lado, el principio de la justicia social, al reconocerse el rol social de las entidades de gestión privada que cumplen una función social y no rentable a través de la educación, y por el otro, también estamos comprometiendo al Estado a que gradualmente vaya construyendo la infraestructura y formando el recurso humano para poder cumplir con la responsabilidad indelegable de garantizar la prestación del servicio educativo. (Diputado Walter Alberto Ceballos – UCR)

- iii. *El otorgamiento de beneficios al sector privado alimenta un círculo vicioso de privatización ‘por defecto’:* Desde la centroizquierda, y en particular desde el Frente Grande, se formuló un planteo alternativo relativo a la necesidad de restringir la concesión de subvenciones a fin de no propiciar un proceso de la privatización de la educación. El argumento, expresado por los diputados Carlos Álvarez y Alfredo Bravo, sostenía que el otorgamiento de subvenciones al sector privado determinaría una desinversión en el sistema estatal que haría que finalmente [serían] los padres quienes pedirán que se privatice la educación porque la que tenemos no sirve’ y que, en ese sentido, no había que ceder a las presiones de ‘la corporación privada – que frente a esta crisis de la educación pública ve la posibilidad de ganar espacio’.
- iv. *El reconocimiento del sector privado no era sino una concesión a las demandas de los organismos multilaterales de crédito:* Desde la izquierda se consideró que la propuesta del Poder Ejecutivo no tenía por objeto mejorar la situación de la educación, sino que se originaba a partir de los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). En este sentido, el diputado Luis Zamora (Movimiento al Socialismo) expresó que: ‘En una carta de intención enviada, no a la UNESCO sino

al FMI, el gobierno tradujo al inglés cómo se iba a sacar de encima su responsabilidad de garantizar la educación pública, pues la prioridad del Estado no es la educación sino la deuda externa y los compromisos con el FMI'. Asimismo, expresó que la nueva ley beneficiaría a 'los institutos de esos mercaderes que proliferan por todos lados a caballo de la destrucción de la escuela pública, y que cobran aranceles inferiores al 20 por ciento del salario mínimo', para los cuales proponía 'incorporarlos en forma inmediata a la estructura estatal'.

- v. *El reconocimiento del sector privado no es sino reconocer los esfuerzos de autogestión educativa de la sociedad y no supone una incompatibilidad con las responsabilidades indelegables del Estado:* Frente a los cuestionamientos que se plantearon al proyecto del oficialismo se esgrimieron diversas defensas. Entre ellas, la más contundente giró en torno de un re-enmarcamiento de la provisión privada en tanto emergente de los 'esfuerzos de organización de la sociedad civil' y, en esta línea, una reafirmación de la compatibilidad entre la responsabilidad indelegable del Estado para con la educación y la existencia de y sostenimiento de las instituciones privadas. El diputado Luis Alberto Martínez del PJ expresó esta postura sintética señalando que:

El Estado, que para nosotros es el principal responsable del servicio educativo, no de la educación, tiene responsabilidades que no son adquiridas ni aleatorias sino que son consustanciales con su esencia. No puede renunciar a ellas porque desde esta dimensión le son propias. Entonces, un justicialista jamás podría pensar en un país donde el Estado no tenga responsabilidad irrenunciable e indelegable sobre la educación. [Quiero dejar en claro que el proyecto de ley presentado por el oficialismo y enriquecido por la oposición, respeta absolutamente la escuela pública, que abarca la que sostiene el Estado y también la que autogestiona la comunidad educativa. (Diputado Luis Alberto Martínez – PJ)]

La ley fue aprobada el 14 de abril de 1993. El proyecto legislativo impulsado por el oficialismo competía en el Congreso con otros seis proyectos de ley 'general o federal' de educación. La profunda fragmentación de visiones –evidenciada, por ejemplo, en el debate sobre el estatus que debía asumir el sector privado– acabó beneficiando al proyecto del gobierno que fue aprobado con el voto de las bancadas justicialistas, de los partidos provinciales y de la Unión de Centro Democrático; votaron en contra la UCR, el Partido Intransigente y el socialismo. La reforma constitucional de 1994, por su parte, clausuraría el debate reafirmando la normativa sancionada durante los años precedentes. En relación con el derecho a la libre elección de escuelas, la nueva constitución otorgaría jerarquía constitucional a la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH - 1948), que

establecía, en su artículo 26°, que los padres tenían el derecho a elegir el tipo de educación que recibieran sus hijos. Aun cuando la vigencia de la DUDH se remontaba a fines de la década del cuarenta, su reconocimiento constitucional signaría en adelante la imposibilidad de dictar una ley que la desconociera.

Ratificación y clausura

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

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

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

El impulso del proyecto legislativo fue precedido por una nueva convocatoria, por decreto, a un ‘debate popular’ que se desarrollaría a través de reuniones, consultas a instituciones y especialistas, encuestas de opinión pública, jornadas de debate en instituciones educativas

en todo el país, jornadas de debate internacional y foros virtuales de discusión. A partir de ello, se editaron diversos documentos que recogían las aportaciones obtenidas. Luego, se redactó el anteproyecto de ley y se inició una segunda fase de consulta que, una vez concluida, motivó la elevación al Congreso del proyecto de la Ley de Educación Nacional (Nosiglia, 2007).

A pesar de la ruptura que, al menos en el plano ideológico-discursivo, suponía la sanción de la nueva ley, muchos coinciden en señalar que la misma no implicó una ruptura en la práctica en cuanto a los aspectos estructurales del sistema educativo (De Luca, 2008; Gottau y Moschetti, 2016; Narodowski et al., 2017; Nosiglia, 2007; Rivas et al., 2010). En este sentido, si bien introdujo cambios en la duración de los ciclos de la educación primaria y secundaria y procuró eliminar algunas marcas discursivas del clima de época de su antecesora, la Ley 26.206 no produjo modificaciones respecto de lo que había establecido la LFE en cuanto al reconocimiento de la Iglesia Católica y demás confesiones religiosas como agentes educativos (Artículos 6° y 63°) y a la familia como agente natural y primario (Artículos 6° y 128° inciso a). Además, mantuvo la potestad que se le había conferido a las instituciones privadas para emitir títulos con validez nacional, contratar a sus profesores según el régimen laboral de comercio, recibir aportes financieros del Estado y formular sus propios planes de estudio. Asimismo, sostuvo otro aspecto fundamental de la Ley 24.195: la clasificación de todas las instituciones educativas como públicas, diferenciadas por el tipo de gestión, pública o privada, agregando una tercera categoría correspondiente a las cooperativas y organizaciones sociales.

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

6.2 Una reconstrucción de los vaivenes de la política de subvenciones

En esta sección final se presenta un cuadro resumen que intenta sintetizar la sedimentación de los distintos supuestos, objetivos y mecanismos que han sostenido la política de subvenciones a lo largo de sus más de 60 años de existencia (Tabla 6.1). El cuadro presenta, para cada período identificado, los distintos factores contextuales y actores que impulsaron o motivaron la instauración o actualización del marco normativo. Se distinguen asimismo

los diferentes supuestos, objetivos y mecanismos asociados lógicamente o discursivamente a la política en cada momento de su evolución y se consignan los resultados en cada caso. A continuación, se retoman las consideraciones analíticas principales de cada período.

Tabla 6.1. Cuadro resumen de la evolución de la política de subvenciones al sector privado

Período	Factores	Actores	Supuestos, objetivos, mecanismos	Resultados
Orígenes del sistema de subvenciones (1946-1955)	<ul style="list-style-type: none"> -Necesidad del gobierno de construir adhesión y legitimidad -Necesidad de incrementar la cobertura escolar -Precariedad de las condiciones laborales de los docentes del sector privado -Crisis económica de 1952 	<ul style="list-style-type: none"> -Iglesia Católica (sectores nacionalistas y democráticos) -Partido Justicialista y aliados (ex radicales, laboristas, conservadores) -Sindicatos docentes 	<ul style="list-style-type: none"> -La enseñanza religiosa católica es parte inescindible del ser nacional -Defensa del paradigma de libertad de enseñanza contenido en la encíclica <i>Divini Illius Magistri</i> del Papa Pío XI -El financiamiento estatal al sector privado estrecharía la alianza política del gobierno con la Iglesia y los gremios docentes -Las subvenciones al sector privado mejorarían las condiciones laborales de docentes privados -Las subvenciones constituían una vía costo-eficiente de expandir la cobertura -Visión positiva de la iniciativa privada 	<ul style="list-style-type: none"> -Ratificación de la enseñanza religiosa en escuelas estatales -Ley 13.047 de instauración de la asignación regular de subvenciones para las escuelas privadas
Naturalización del sistema de subvenciones (1955-1983)	<ul style="list-style-type: none"> -Fuerte incremento de la demanda educativa -Inestabilidad político-institucional -Inestabilidad económica -Precariedad de las condiciones laborales de los docentes del sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> -Constelación antiestatista: -Iglesia Católica -a través del Consudec -Partido Justicialista -con gran ambigüedad -Gobiernos militares -Revista <i>Criterio</i> -Organismos internacionales (OEA, UNESCO) 	<ul style="list-style-type: none"> -Defensa del paradigma de libertad de enseñanza / Carácter 'ilícito' del 'monopolio estatal' -El pago de impuestos por parte de las familias las habilita a elegir escuelas no estatales sin necesidad de pagar aranceles -La inversión en educación se debía racionalizar y ligar al desarrollo económico (Planteo OOII) -Para funcionar acorde con sus potencialidades, el sector privado debe gozar de autonomía 	<ul style="list-style-type: none"> -Habilitación para la creación de universidades privadas -Decreto 10.900 de 1958 de elevación del elevó el porcentaje del salario subvencionado por el Estado e incorporación de los institutos arancelados -Creación de la SNEP como órgano de gobierno autónomo del sector privado - Decreto 15 de 1964 de elevación de los porcentajes subvencionables y autonomía pedagógica
Institucionalización del sistema de subvenciones (1983-2006)	<ul style="list-style-type: none"> -Restablecimiento del orden constitucional -Disociación de lo estatal y lo público post-dictadura -Crisis económica (1988-91 y 2001-03) -Percepción de irreversibilidad del sistema en virtud del tamaño alcanzado por el sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> -Iglesia Católica -a través del Equipo Episcopal de Educación Católica -Partidos de gobierno (UCR-PJ) -Organismos internacionales (FMI) 	<ul style="list-style-type: none"> -Las subvenciones al sector privado como garantía del derecho a elegir escuela, de la igualdad de oportunidades y de la diversidad de la oferta -El sector privado como complemento no mercantil para hacer frente al déficit de oferta estatal 	<ul style="list-style-type: none"> -Decreto 2.542 de 1991: -Elevación de porcentajes subvencionables -Criterios no exhaustivos de asignación -Mayores facultades para la SNEP, luego Direcciones provinciales -Consideración de las instituciones privadas y estatales como públicas: -Ley 24.195 de 1993 (Ley Federal de Educación) -Ley 26.206 de 2006 (Ley de Educación Nacional)

Fuente: Elaboración propia.

6.2.1 De la alianza política a la alianza funcionalista: Orígenes del sistema de subvenciones (1946-1955)

La instauración del sistema de subvenciones estatales a la educación privada a través de la ley 13.047 puede concebirse como la instancia fundacional de la configuración del sistema educativo argentino actual. El análisis de la economía política del período 1946-1955 arroja claves importantes para entender las lógicas subyacentes de esta alianza. Así, en términos generales, se advierte que la imposibilidad de procesar ciertos condicionamientos contextuales de naturaleza material puso en crisis una forma de concebir al sistema educativo arraigada desde fines del siglo XIX y orientó la reconfiguración del mismo en torno a la idea de una alianza público-privada incipiente.

Al analizar las reformas que tuvieron lugar en el período, deben considerarse, por un lado, el consenso político transversal en torno a la necesidad de ampliar la cobertura del sistema educativo y, por otro, la incapacidad del Estado de afrontar por sí sólo ese objetivo –esto último debido, fundamentalmente, a las restricciones presupuestarias y a la falta de infraestructura agravadas con la crisis económica de 1952. Otro aspecto a considerar es el incremento de la influencia ciertos actores políticos y, en particular, de los gremios y, en paralelo, la precariedad laboral de los docentes, que afectaba de manera especial a quienes se desempeñaban en el sector privado. Además, para este período –y, en particular, en lo que respecta a la política educativa– resultó de gran trascendencia la pretensión de la Iglesia Católica de volver a posicionarse en el debate político e influir en la regulación de ciertos aspectos de la vida política y social. Desterrada por las políticas laicistas de los gobiernos conservadores y radicales de fines del siglo XIX y principios del XX, el golpe de Estado de 1930 ofrece a la Iglesia una ventana de oportunidad para reposicionarse e intentar recuperar el terreno perdido. Las tensiones originadas entre el objetivo de universalización, las restricciones materiales y el ascenso de estos actores produjeron una instancia de variación en la que se sometieron a revisión ciertos discursos y prácticas dominantes hasta el momento en el ámbito educativo.

En la selección de la política adoptada en 1947 operaron factores políticos, económicos e ideacionales. Entre los factores políticos e ideacionales que contribuyeron a la instauración del sistema de subvenciones, debe señalarse que la medida se presentaba para la Iglesia como una oportunidad para robustecer las redes con las que contaba para transmitir su doctrina –lo cual se tornaría especialmente importante tras la derogación de la norma que habilitaba la enseñanza religiosa en las escuelas públicas. Desde la perspectiva sindical, a su

vez, la ley permitía mejorar la situación del personal docente de las escuelas privadas, en tanto se le reconocía estabilidad, salarios mínimos, inamovilidad y bonificaciones por antigüedad. Esto, además, ofrecía un vehículo de legitimación para un gobierno que se presentaba como representante de los intereses de los trabajadores.

Desde la perspectiva estatal, se argumentó que las subvenciones al sector privado posibilitaban la expansión de la cobertura del sistema educativo. Se ha sostenido que, en tiempos de recesión, los sistemas educativos reciben más presiones de reforma y son más proclives a adoptar medidas de costo-eficiencia y recortes presupuestarios (Verger, Fontdevila, et al., 2016). Este mecanismo se manifiesta con claridad a partir de 1952 con el exhorto del gobierno a ‘democratizar’ los colegios privados laicos para hacer frente al exceso de demanda (Cammarota, 2010).

El periodo comprendido entre los años 1946 y 1955, finalmente, presenta instancias de retención de gran relevancia, consistentes en la sanción de marcos normativos inéditos y una reforma constitucional. Aunque el gobierno peronista no fue muy receptivo de las propuestas de los católicos ‘democráticos’, la promoción y la sanción de la ley 13.047 se encontraba en línea con la configuración legal propuesta desde este sector y tuvo una gran relevancia para la institucionalización del paradigma de la ‘libertad de enseñanza’ (Bianchi, 2015). Asimismo, la reforma constitucional de 1949 incluyó a los establecimientos privados, junto a los estatales, entre las instituciones que debían colaborar con las familias para garantizar el derecho a la educación. La mención en la Constitución Nacional de los colegios privados no tenía precedentes en la Argentina y conllevó un reconocimiento que, en lo sucesivo, no podría ser desconocido.

6.2.2 Del apoyo financiero a la autonomía: Naturalización del sistema de subvenciones (1955-1983)

El período 1955-1983 fue el escenario en que se dirimió la disyuntiva entre suprimir o, por el contrario, dar continuidad y mayor definición al sistema de subvenciones. El debate se produjo en un contexto de extrema precariedad democrática e instituciones políticas muy débiles caracterizado por los sucesivos golpes de estado y gobiernos de facto (1955-1958, 1966-1973, 1976-1983) y la imposibilidad de los partidos políticos de articular estructuras capaces de organizar la socialización política. Esto último generó que distintas agrupaciones católicas y, en menor medida, de la esfera privada en general se presentaran como

instancias alternativas para cumplir el papel de los partidos políticos y aportaran cuadros militantes, políticos y culturales a los distintos gobiernos que se sucedieron en este periodo.

Preliminarmente, podría pensarse que la idea de suprimir todas las medidas de política educativa dispuestas durante el gobierno peronista (“desperonización”) podrían haber conllevado la derogación del régimen de subvenciones contemplado en las leyes 13.047 y 13.343 que, respectivamente, institucionalizaron y extendieron los aportes estatales al sector privado. Por el contrario, sin embargo, los distintos actores se organizaron en dos grupos antagónicos, estatistas y antiestatistas, entre los que lograron imponerse los segundos, representados, principalmente, por la Iglesia Católica. De esta forma, pese a los cuestionamientos que en efecto existieron, nunca logró ponerse en crisis el modelo instaurado como para generar un nuevo momento de variación.

Durante el periodo, la Iglesia Católica modificó en forma definitiva su estrategia de encaje en el sistema educativo, abandonando la idea de ‘colonizar’ las escuelas públicas y bregando, en cambio, por crear –con el apoyo económico del Estado– sus propios centros educativos. A partir de esta definición programática, concentró todos sus esfuerzos en dotar a sus postulados de un sustento ideacional que giró primero en torno a la libertad de enseñanza y el derecho de las familias de elegir el tipo de educación para sus hijos (principalmente, en las décadas de 1950 y principios de 1960) y, luego, a la posibilidad que proporcionaba el sector privado de ampliar el sistema educativo a un menor costo que el estatal (décadas de 1960 y 1970).

En este sentido, uno de los problemas fundamentales de la época radicó en la resolución del modo en que el sistema escolar debía absorber una demanda cada vez mayor en un contexto de inestabilidad económica y crisis del efímero e incompleto estado de bienestar peronista. En este contexto, el sector privado parece haber representado –en mayor medida que durante los dos primeros gobiernos de Perón– una solución factible frente a la necesidad de expandir el sistema educativo de manera costo-eficiente.

La inestabilidad política del período impidió, por su parte, la sanción de una ley de educación que actualizara los postulados de la Ley 1.420 del año 1884, a la vez que bloqueó la introducción de ideas globales y propuestas efectuadas desde los organismos internacionales en materia de planificación y, posteriormente, de racionalización del gasto educativo (Díaz Ríos, 2016; Suasnábar, 2004). Ante la imposibilidad de sancionar marcos normativos generales que promovieran la expansión del sector privado, los distintos

gobiernos optaron por la construcción progresiva –aunque escasamente coordinada– de un entramado normativo compuesto por leyes, decretos y disposiciones de menor rango que: (1) introdujeron reformas en las escalas de subvención y en sus categorizaciones, siempre en favor de una mayor definición, alcance y participación financiera del Estado en el subsistema privado (Decreto 10.900 de 1958; Decreto 15 de 1954; Decreto 1.621 de 1969), y (2) promovieron la autonomización del sector dotándolo de un sistema de virtual autogobierno y equiparándolo al sector estatal para expedir títulos oficiales (Decreto 2.704 de 1968; Decreto 12.179 de 1960). En el campo discursivo, además, comenzó a extenderse la denominación de todas las escuelas, estatales y privadas, como ‘públicas’ coincidente con un proceso de legitimación social y política de los proveedores privados de educación y de deterioro paulatino del sector estatal (Vior y Rodríguez, 2012).

Los primeros años de la década del 1970 constituyeron el momento en el que la crítica al régimen de subvenciones se hizo más fuerte. Sin embargo, los cuestionamientos no tuvieron un correlato en la praxis política. Ni el peronismo gobernante ni la oposición formularon propuestas concretas para revertir una política que, en ese momento, acumulaba ya poderosos factores de retención: llevaba treinta años de desarrollo, defensores de gran envergadura a nivel local, sintonía con las ideas promovidas a nivel internacional, pocos detractores y escasos recursos para promover proyectos alternativos. Algunos de estos factores explicativos resultan compatibles, a su vez, con las principales premisas del institucionalismo histórico (Díaz Ríos, 2016; Mahoney, 2000; Mahoney y Thelen, 2009). La lógica de *path dependence* como explicación de la retención de la política de subvenciones en este período se advierte fundamentalmente en el condicionamiento que para cualquier reforma potencial significaría, de ahora en más, el sentido común ya arraigado relativo a la costo-eficiencia del esquema.

Finalmente, tampoco el golpe de estado de 1976 implicó un cambio sustancial para el desarrollo del subsistema privado. De hecho, la literatura es coincidente en cuanto al silenciamiento de todas las disputas suscitadas en el terreno de la política educativa, centrada, en adelante, en la represión y el control ideológico de la actividad escolar.

6.2.3 Del entramado normativo a las leyes generales: Institucionalización del sistema de subvenciones (1983-2006)

El periodo comprendido entre 1983 y 2004 presenta tres momentos definitorios para el desarrollo de la política de subvenciones. En primer lugar, el restablecimiento del orden

constitucional construyó una tendencia favorable a la revisión de determinadas instituciones, cuyo funcionamiento debía ‘democratizarse’. El sistema educativo fue uno de los ámbitos en los que se demandaban este tipo de modificaciones. El gobierno motorizó en ese sentido un debate amplio para legitimar una reforma estructural del sistema y todos los partidos políticos representados en el Congreso apoyaron la convocatoria. De esta forma, con la celebración del CPN, se pusieron de manifiesto los aspectos que se consideraban críticos de la Ley 1.420 y normativas accesorias. En el debate, tendió a prevalecer la postura del liberalismo católico –de larga tradición en Argentina y con gran capacidad relativa para influir en la agenda política– en su defensa del sector privado, el derecho a la elección de escuela y la necesidad de las subvenciones estatales como medio para concretarlo. Se impuso, como corolario, un discurso que promovía una dinámica de retención del sistema de subvenciones apoyado por la Iglesia Católica y los gremios docentes.

Superada la crisis económica e institucional del cambio de década, las propuestas del CPN se materializaron, primero, con el decreto 2.542 de 1991 y, seguidamente, con la sanción de la ley 24.195, que hacían lugar a los reclamos del sector privado. El resultado fue el afianzamiento de las bases del sistema público-privado, la igualación de las instituciones de gestión pública y de gestión privada, y la legitimación por vía legislativa del acceso de estas últimas al financiamiento público. Los debates parlamentarios relevados evidencian la tensión entre las diferentes fuerzas políticas que se disputaban la retención del sistema por vía de su institucionalización, o el regreso hacia una nueva instancia de variación y selección representada con más dureza por los sectores de la izquierda y la centroizquierda. La fragmentación de propuestas de estos últimos favoreció la aprobación de las reformas de continuidad.

Desde el punto de vista discursivo, las normas aludidas reconocían el derecho constitucional a la libre elección de escuelas –de hecho, el decreto 2.542 menciona expresamente la pertinencia del sistema de subvenciones como vía para garantizar el acceso a la educación y la igualdad de oportunidades. A pesar de la fragmentación política, los debates legislativos de la LFE muestran un cierto acuerdo transversal en torno a las ideas de libertad de elección y costo-eficiencia del sistema de alianza público-privada. La reforma constitucional de 1994 fue ciertamente tributaria de la misma concepción e, incluso, confirió jerarquía constitucional la DUDH ratificando el derecho a la elección escolar.

El escenario de postcrisis de la década de 2000 y el rechazo a todas las políticas adoptadas en la década de 1990 no alcanzó, sin embargo, a las previsiones de la ley 24.195 relativas a la regulación del sector privado. Todas las regulaciones en este sentido fueron confirmadas –y, en ciertos casos, profundizadas–, esta vez, de forma unánime por todo el arco político con la sanción de la Ley 26.206. Llamativamente, la norma fue apoyada por aquellos que cuestionaban el sesgo pro-privado de la ley anterior en tanto concesiones resultantes de la presión de los organismos internacionales de crédito.

En resumen, este período evidencia una continuidad por la cual cada vez que se debatió la necesidad de reformar el régimen legal relativo al sistema educativo, la disputa se resolvió a favor del sector privado. Los gobiernos de Alfonsín, Menem y Kirchner tuvieron, de modo similar, oportunidades favorables y amplia legitimidad para la reedición de discusiones relativas a la redefinición del sistema. La irreversibilidad percibida del sistema – percepción anclada, por cierto, en los fuertes condicionamientos económicos derivados de la instauración de la política de subvenciones– y el marco legitimador defendido por los actores del sector privado en torno a la idea de libertad de enseñanza tendieron a clausurar, sin embargo, las distintas ventanas de oportunidad garantizando la continuidad y consolidación del sistema.

Capítulo VII. Lógicas de acción de las escuelas privadas subvencionadas de bajo coste⁸⁹

La idea de que el sector privado cuenta con más capacidad para ofrecer educación de calidad e incrementar las oportunidades educativas de grupos desfavorecidos ha sido crecientemente promovida, en particular a partir de la creciente difusión global de distintos modelos de alianzas público-privadas, como aquellos que involucran escuelas *charter*, sistemas de *vouchers* o subvenciones a instituciones privadas (Robertson, Mundy, Verger, y Menashy, 2012). Sin embargo, como se ha señalado en capítulos anteriores, la evaluación empírica de estas experiencias es todavía escasa y a menudo enfocada en la medición general de la segregación escolar y los resultados de aprendizaje. Además, la investigación ha estado dominada principalmente por enfoques cuantitativos y centrada especialmente en esquemas *charter* y de financiamiento a la demanda –a menudo considerados genéricamente–, dejando sin especificar los mecanismos sociales y contextuales subyacentes que permitirían interpretar resultados contradictorios en diferentes contextos (Heyneman y Lee, 2016; Verger y Zancajo, 2015). En comparación, pocos estudios han explorado cómo operan los propios agentes bajo diferentes políticas *específicas* de PPP en entornos educativos socialmente estructurados, a fin de analizar en qué medida éstos siguen o se apartan de los comportamientos (y objetivos) previstos por los *policymakers*.

El presente capítulo tiene por objetivo abordar este desafío en lo relativo a las instituciones educativas privadas de bajo coste que operan en el marco de la política de subvenciones de la CABA. Como se ha visto, para el caso de las S-LFPSs, esta política no tiene como objetivo promover la competencia entre centros sino suplementar la oferta estatal y ofrecer igualdad de oportunidades educacionales para las familias de nivel socioeconómico bajo y medio bajo que de otro modo no podrían acceder a la educación privada. Este capítulo identifica y analiza las prácticas y comportamientos desarrollados por estas escuelas en el marco de los incentivos y reglas dispuestos por la política de subvenciones, en particular con relación al tipo de interacciones y vínculos que establecen con la demanda potencial. Para ello, en primer lugar, el análisis comienza explorando las construcciones de sentido que las propias S-LFPSs realizan en lo relativo al rol que desempeñan en el sistema

⁸⁹ Una versión previa de este capítulo puede consultarse en: Moschetti, M. (2018). Unfair competition. Exploring state-funded low-fee private schools' logics of action in the City of Buenos Aires (Argentina). In: Steiner-Khamsi, G., & Draxler, A. (Eds.) *The State, Business and Education: Public-Private Partnerships Revisited*. London: Edward Elgar.

educativo de la CABA en términos de provisión competitiva o suplementaria respecto de la oferta estatal. En segundo lugar, el análisis se estructura retomando las dimensiones de respuesta tematizadas por la literatura que explora las prácticas de las instituciones educativas en contextos competitivos. Entendemos estos contextos en sentido amplio, es decir, ámbitos en los que se producen interdependencias competitivas en torno a los esfuerzos de captación de alumnado (y otros recursos) que llevan adelante las instituciones educativas, aun en ausencia de ‘mercados’ o ‘cuasi-mercados’ formalmente institucionalizados (Maroy y van Zanten, 2009; van Zanten, 2009). A estas dimensiones de respuesta abordadas por la literatura presentada en capítulos anteriores se añaden otras de carácter inductivo evidenciadas durante el trabajo de campo. A su vez, en este análisis se reconoce que las prácticas de las escuelas son el resultado de procesos de interpretación y traducción (*enactment*) de los lineamientos de la política y que se ven afectadas por una serie de condicionantes de carácter externo e interno. Finalmente, se presenta una tipología que intenta sintetizar la gama de comportamientos y prácticas desarrolladas por las escuelas en tanto lógicas de acción mediadas por los condicionantes externos e internos a los que se encuentran expuestas.

7.1 El rol de las S-LFPSs en el sistema educativo de la CABA

Antes de presentar los distintos tipos de prácticas desarrolladas por las S-LFPSs que han sido objeto de esta investigación, se considera relevante abordar y analizar las construcciones de sentido que las propias S-LFPSs realizan en lo relativo al rol que desempeñan en el sistema educativo de la CABA. Específicamente, a los efectos de este estudio, interesa analizar las visiones que tienen los directivos de estas instituciones sobre su rol o bien como competencia, o bien como suplemento de otros tipos de oferta, incluidas las escuelas estatales y otras escuelas privadas. Estas visiones, entendidas como percepciones de sí en relación con el entorno material y normativo en que se desenvuelven (Maroy y van Zanten, 2009), constituyen el punto de partida general desde el cual las escuelas se verán más o menos inclinadas a desplegar ciertos tipos de prácticas con relación a la demanda, mediadas luego por un conjunto de condicionantes externos e internos. En tal sentido, el análisis de estas percepciones ofrece indicios del grado de presión competitiva *general* experimentado (y producido) por estas escuelas, más allá del que puede deducirse del análisis apriorístico de los mecanismos dispuestos por la política de subvenciones.

Como vimos, la legislación vigente establece una equivalencia entre estas instituciones privadas y las escuelas estatales, adoptando para ambas la denominación ‘pública’ y distinguiendo solo formalmente según se trate de establecimientos de gestión estatal o gestión privada (Gamallo, 2015; Vior y Rodríguez, 2012). En alguna medida, esta equivalencia guarda coherencia con la narrativa y los objetivos teóricos de las políticas de subvenciones a la oferta, por cuanto, como se ha señalado, éstas procuran (idealmente) no promover la competencia entre centros estatales y privados subvencionados (Patrinos et al., 2009). En este sentido, las S-LFPSs serían teóricamente neutrales en cuanto a la generación de interdependencias competitivas. Sin embargo, como sugiere Van Zanten (2009), y según se desprende del análisis de los mecanismos de asignación de subvenciones previstos por la política en cuestión, es razonable pensar que, en definitiva, ‘competition exists in every system where [...] resources are not entirely allocated through bureaucratic or authoritarian procedures’ (2009, p. 86). De hecho, los datos de evolución de la matrícula presentados en capítulos anteriores señalan que en la última década se ha producido un trasvase de alumnos del sector estatal al privado, en particular en el nivel primario y entre los sectores de clase media y media-baja. Este trasvase evidencia en principio cierta dinámica competitiva.

Con todo, las entrevistas en profundidad con los directivos de las S-LFPSs analizadas revelan algunos elementos y matices interesantes. Al ser preguntados por sus roles en tanto competencia o suplemento de otros tipos de oferta, todos los directivos se muestran muy reacios a concebirse a sí mismos como competencia o a identificar a otras escuelas como competidores. La competencia aparece en general como un término tabú en los discursos de los directivos, especialmente en referencia a sus vínculos con las escuelas estatales. A menudo la competencia es reemplazada por una narrativa de cooperación en la que los directores intentan difuminar discursivamente sus diferencias con las escuelas estatales argumentando que –como suelen subrayar, por ejemplo, los defensores de las escuelas *charter* en el contexto norteamericano (Nathan, 1996)– las S-LFPSs deben ser consideradas tan públicas como las escuelas estatales. En consecuencia, suelen concebir su rol como de ‘cooperación’ con otras escuelas estatales y privadas o, más neutralmente, como proveedores de ‘alternativas para las familias’.

No diría que competimos por matrícula con las escuelas del Estado, ni con otras como nosotros, tal vez... Somos todos parte de un mismo sistema educativo. Somos privados, pero somos parte del mismo sistema de educación *público*. Entonces, creo, somos una escuela pública también.

(Director, Escuela F)

No nos miramos como competencia. Y, si podemos, tratamos de ayudarnos, aunque sabemos que uno tiene acá algunas escuelas que quizás sean similares, pero cada uno hace lo que puede. En definitiva, todo el mundo trabaja en educación. Inclusive, por ejemplo, con algunos compartimos docentes. Con la escuela X y la escuela Y somos conocidos con los directivos. Hemos sido solidarios con otras escuelas municipales [estatales] y privadas.

(Director, Escuela E)

Las familias pueden elegir lo que les parezca mejor para sus hijos, lo que más se adecue a lo que sienten que sus hijos necesitan. Pueden elegir estatal o privada; cualquier alternativa es válida. En ese sentido, nosotros ofrecemos una alternativa más entre muchas que hay.

(Director, Escuela B)

Pese a que las narrativas de cooperación y coexistencia armónica aparecen como la primera respuesta, otras afirmaciones sostenidas por los mismos directores contradicen la idea de neutralidad competitiva y evidencian, a efectos prácticos, la existencia de fuertes vínculos de interdependencia competitiva. La existencia de estos vínculos puede advertirse preliminarmente en dos aspectos: (1) el grado de conocimiento del ‘mercado educativo local’ demostrado por los directores, y (2) la caracterización que éstos realizan de las escuelas estatales y del vínculo que mantienen con ellas.

7.1.1 El conocimiento del mercado educativo local

Al ser consultados por las escuelas que consideran como competidoras o similares, los equipos directivos suelen, como vimos, ofrecer respuestas que van de la ambigüedad a la corrección política y relativizar la existencia de vínculos competitivos. Sin embargo, al ser preguntados más genéricamente por las características de las escuelas del barrio, la mayoría de los directivos muestra un conocimiento detallado del mercado educativo local producto de algún tipo de práctica de exploración del entorno.

En el conjunto de escuelas analizadas, la exploración del entorno en lo que respecta a la oferta educativa se desarrolla fundamentalmente de manera informal a través de la observación de las prácticas del resto de las escuelas y de conversaciones mantenidas con actores del barrio, familias y supervisores. El carácter informal de estas prácticas de exploración no implica que la información recabada sea limitada. Por el contrario, la mayor parte de los directores muestra un vasto conocimiento de las escuelas del barrio en cuanto a matrícula, valor de las cuotas, reputación, perfil socioeconómico del alumnado, orientación pedagógica, instalaciones e infraestructura. El siguiente director demuestra un conocimiento detallado tanto de aspectos más observables como de prácticas menos evidentes desplegadas por las escuelas cercanas.

Investigador: ¿Qué características tienen las escuelas del barrio?

Director: Nosotros la información que tenemos de las escuelas del barrio es porque hablamos con la gente, con las familias; a la supervisora también le preguntamos. Es decir, no es que yo *conozca* las escuelas, pero bueno, sabemos. Y bueno, privadas tenemos dos: una confesional pero con una cuota un 20% arriba respecto de la nuestra y más matrícula que nosotros, casi el doble. Tienen gimnasio, patio grande, o sea, está bien puesta y es una buena escuela. Después la otra es de un perfil más modesto. Tienen casi la misma cuota que nosotros, pero es laica. Y no aceptan repetidores...⁹⁰ Después públicas tenemos algunas: una más llegando a la villa que está en muy malas condiciones, con una población muy compleja y mucha rotación de personal docente, directivo, todo. Después tenemos una acá al frente, en el barrio Z, más antigua, pero lo mismo, muy complicada. Y para el otro lado de la avenida, ahí tenemos una más pero que es un jardín maternal de los municipales, o sea que ahí...

(Director, Escuela F)

Con relación a la demanda, se observa también un interés por parte de los equipos directivos por conocer las preferencias y criterios de elección de las familias. En este caso, sin embargo, algunas escuelas desarrollan prácticas más formales y sistemáticas de exploración en comparación con aquellas utilizadas para explorar la oferta. Así, varias escuelas recaban sistemáticamente información de las familias en las entrevistas de admisión, o incluso administrando cuestionarios que procuran indagar en las razones de su elección y, una vez admitidos, en el grado de satisfacción con la propuesta que desarrolla la escuela. Esta información es utilizada fundamentalmente para evaluar la percepción que se tiene de la escuela en el barrio y para estimar así la posición que ocupa en la jerarquía local. En algunos casos, a su vez, se observa un uso de la información recabada para desarrollar propuestas académicas o extracurriculares para mejorar la satisfacción de las familias matriculadas y para atraer nuevos postulantes. En este sentido, los siguientes directores destacan la importancia de contar con información de las familias para tomar decisiones. En algunas afirmaciones está presente también una cierta sensibilidad desarrollada para indagar en los 'gustos' de las familias y obrar en consecuencia:

Ahora implementamos una nueva manera, porque la verdad que podríamos abrir creo que dos secciones más de cada grado por la demanda de matrículas que hay. Y este año implementamos una nueva forma, porque la verdad que es tanta la gente que vos atendés que hicimos un formulario con algunas preguntas. Una pregunta dice: '¿Por qué elegís esta escuela?'. Muy pocos dicen: 'Porque me queda cerca', lo cual para mí es muy importante, porque habla del *contenido* de la escuela. Entonces te ponen: la calidad educativa, el deporte, el patio, los valores, la conducta. Para nosotros es muy importante porque nos dice que estamos yendo por el buen camino y si hay que revisar algo...

(Director, Escuela D)

⁹⁰ La legislación prohíbe negar la rematriculación a alumnos que hayan repetido un curso académico. Nos referiremos más en detalle a este tipo de prácticas en la siguiente sección.

Nosotros cuando llega la familia con el chico para inscribirse le hacemos primero una presentación de la escuela y después siempre le preguntamos al padre por qué lo quiere poner acá. En general no te dicen por qué eligió esta. Te dicen por qué no lo manda al otro lugar. Vos escuchás: ‘por la violencia’, ‘faltan mucho los docentes’, ‘yo veo mi sobrino que viene acá’, y dice: ‘lo que es la carpeta; vengo acá a algunos actos, lo que son los actos, cómo son ustedes con los chicos’. Entonces, a nosotros nos sirve para saber en qué poner el foco. Después los padres te destacan mucho el tema del idioma. Y entonces nosotros metimos más horas de inglés y ahora metimos una tercera lengua, unas horitas. Una iniciación, nada más, pero que gusta mucho. El que quiere, después lo continúa. Lo mismo que quieren secundaria de mañana en vez de tarde, bueno estamos en eso viendo a ver cuándo podemos tener el nuevo edificio.

(Director, Escuela B)

Siguiendo la conceptualización de Woods et al. (1998), esta consciencia y conocimiento de las características de las escuelas del barrio y de las preferencias de las familias revela que las S-LFPSs se involucran en algún tipo de práctica de exploración del entorno competitivo (*environmental scanning*). En términos generales, estas prácticas de exploración pueden centrarse, como vimos, en aspectos relativos a la oferta –las características de las escuelas vecinas o percibidas como similares–, pero también a la demanda –las preferencias y características de las familias. Asimismo, la exploración del entorno puede realizarse por vía de procedimientos formales y sistemáticos a partir del uso de algún instrumento para la recogida, análisis y posterior utilización de la información, o bien por vías más informales y procedimientos menos sistemáticos como la observación del comportamiento de otras escuelas o a través de conversaciones informales con las familias u otros actores del entorno (Woods et al., 1998). En las escuelas analizadas se observa un uso extendido de estas prácticas de exploración por vías informales, aunque también se advierte una creciente sistematización e institucionalización de las mismas, especialmente en las escuelas de mayor tamaño.

7.1.2 La caracterización y el vínculo con las escuelas estatales

Así como las prácticas de exploración de la oferta y la demanda desarrolladas por los directivos de las S-LFPSs revelan preliminarmente la existencia de vínculos de interdependencia competitiva, la caracterización que los directivos realizan de las escuelas estatales y del vínculo que se establece con éstas revela otros elementos de análisis en la misma línea y lejos de las narrativas de neutralidad.

Así, las ideas de cooperación y coexistencia armónica ofrecidas como primera respuesta contrastan con una visión general negativa de las escuelas estatales que de manera unánime (y en principio paradójica) comparten todos los directores de las S-LFPSs analizadas. Entre los aspectos mencionados al ser consultados por su valoración de la oferta estatal, los

equipos directivos de las S-LFPPs destacan la supuesta falta de compromiso de los docentes, la baja calidad educativa y el desinterés de las familias de los centros estatales: ‘las escuelas estatales no enseñan nada’ (Director, Escuela B), ‘el nivel educativo es muy bajo’ (Director, Escuela A), ‘los chicos en las escuelas municipales⁹¹ que tenemos en la zona son violentos’ (Directora, Escuela E), ‘no está la mirada adulta’ (Director, Escuela B), ‘no hay control de asistencia y las familias tampoco se preocupan’ (Director, Escuela D). Los directores y directoras de algunas S-LFPPs, especialmente los de aquellas constituidas como asociaciones civiles o fundaciones y algunas dependientes de la Iglesia Católica, suelen experimentar un cierto dilema moral al valorar negativamente a las escuelas públicas, aunque ello no les impide ser igualmente críticos:

Investigador: ¿Qué diferencias advertís entre esta escuela y las estatales del barrio?

Director: No hay diferencias... No quiero hablar mal de la escuela municipal, ¿eh?

Investigador: No, no.

Director: Con mucho respeto. Pero no sé, me parece que no se dedican a enseñar. El nivel es bajísimo. Los pibes van a calentar el asiento. Y los docentes también, claro.

(Director, Escuela F)

A la visión negativa generalizada respecto de las escuelas estatales que manifiestan los directivos de las S-LFPPs, algunos añaden que no son sus propias acciones sino la baja calidad educativa ofrecida por las escuelas estatales la responsable de que la matriculación en S-LFPPs haya crecido en la última década. Esto surge al interrogar a los directivos sobre el tipo de vínculos de trabajo que se establecen con las escuelas estatales. En un escenario competitivamente neutral estos vínculos deberían ser de cooperación o, al menos, de coexistencia armónica. En estos casos, sin embargo, los directivos señalan que las escuelas públicas no están abiertas a sus intentos de cooperación y que, por el contrario, la relación suele ser de rivalidad:

Es imposible construir vínculos de cualquier tipo con las escuelas estatales. No nos quieren. ¡Te catalogan como que nosotros les robamos los alumnos! No sé por qué. Es de locos. En todo caso, si los alumnos se van es porque ellos hacen las cosas mal, digo.

(Director, Escuela I)

Con todo, la autopercepción de superioridad respecto de las escuelas estatales no significa que las S-LFPPs no experimenten (y produzcan) presión competitiva. De hecho, el carácter

⁹¹ Escuelas ‘municipales’ es utilizado como sinónimo de escuelas ‘estatales’.

gratuito y la potencial expansión de la oferta estatal suponen, desde el punto de vista de algunos directivos de S-LFPSs, amenazas significativas.

El año pasado nos abrieron acá una escuela pública nueva a unas cuadras de acá. Una escuela hermosa, municipal. Teníamos miedo de que íbamos a perder matrícula porque claro, es gratis y nosotros cobramos poco, pero algo cobramos. Y tenemos que tener chicos para tener la escuela abierta. Pero bueno, por suerte no nos afectó casi. Tal vez a otras más. No sé.

(Vicedirectora, Escuela C)

Llamativamente, desde la perspectiva de las escuelas estatales, la percepción parece ser que las S-LFPSs les ‘roban’ estudiantes. En efecto, las conversaciones informales mantenidas con docentes y personal administrativo de escuelas estatales durante el trabajo de campo apuntan en la misma dirección. Estas dinámicas de competencia quedan a menudo opacadas por el hecho de que estos barrios han sufrido históricamente la falta de plazas (tanto de escuelas estatales como privadas) (Musa, 2013; Sigal et al., 2011). Como señala un director de una S-LFPS dependiente de la Iglesia Católica: ‘Por suerte o por desgracia, en este distrito hay pescado para todos’ (Director, Escuela G). En este sentido, mientras que las dinámicas competitivas resultan más evidentes cuando la oferta supera claramente a la demanda y obliga a las escuelas con baja matrícula a cerrar, es importante destacar que la competencia puede asumir formas más sutiles y las escuelas pueden competir igualmente por otras formas menos evidentes de capital como el prestigio y la reputación, especialmente cuando la demanda supera a la oferta. El prestigio y la reputación, como muchos han señalado, suelen constituir los *proxies* más utilizados por las familias en sus decisiones de elección escolar (Ball y Vincent, 1998b; Crozier et al., 2008; DeJarnatt, 2008); así, para las escuelas, el prestigio y la buena reputación aumentan la probabilidad de éxito en términos de matriculación conforme aumenta su posición en la jerarquía local de reputación. Sin embargo, en la provisión de servicios en general, y en educación en particular, la competencia por el prestigio está estrechamente ligada a la competencia por ciertos tipos de usuarios. Frente al exceso relativo de alumnos, esto potencialmente desencadena, como vimos, una competencia de ‘segundo orden’ (van Zanten, 2009, p. 86) entre las escuelas por obtener los mejores alumnos, generalmente concebidos como lo más ‘académicamente aptos.’ Se podría argumentar, por tanto, que las escuelas estatales de la zona se sienten amenazadas por la existencia de S-LFPSs no porque acaben teniendo menos estudiantes –lo que es menos probable dado el actual desequilibrio entre la oferta y la demanda–, sino por el tipo de estudiantes que dejan de tener. Profundizaremos en este

punto en relación con las prácticas de selección del alumnado que llevan adelante las S-LFPSs en la siguiente sección.

7.1.3 Equivalencia y competencia

Como se ha presentado, existe una clara tensión entre el modo en que los directivos de las S-LFPSs describen su rol en el sistema educativo de la CABA y el tipo de vínculos que simultánea y paradójicamente afirman establecer con el entorno en que se desenvuelven. Esta tensión es una constante en todas las S-LFPSs analizadas y, frecuentemente, desencadena una serie de contradicciones –algunas de tipo moral– que pueden detectarse en el discurso de los directores. En este sentido, la idea de competencia aparece como una forma de vinculación controvertida en el ámbito de lo educativo que ha de ser reemplazada por otras formas más afines al ideal de un sistema educativo ‘público’, y más en línea con la fuerte tradición simbólica democratizadora de la educación pública en Argentina (Beech y Barrenechea, 2011; Díaz Ríos, 2016). Así es como aparecen las ideas de cooperación, coexistencia armónica, suplemento o alternativa con las que los directivos pretenden caracterizar el ‘encaje’ de las S-LFPSs dentro del sistema educativo de la ciudad.

Ahora bien, la disonancia entre ambos elementos, entre lo que se dice que se hace y lo que se hace –esto último ilustrado preliminarmente por el conocimiento del mercado educativo local demostrado por los directores entrevistados y por el tipo de vinculación que se establece con las escuelas estatales– admite una explicación más allá de la controversia o incorrección política que podrían implicar las ideas de competencia y de mercado en el ámbito de la provisión de servicios educativos. En efecto, frente a las autoridades educativas y frente a la sociedad en general las S-LFPSs parecen estar obligadas a demostrar simultáneamente dos facetas. Por un lado, deben mostrarse similares, sino idénticas, a las escuelas estatales, especialmente en términos del tipo de población atendida. De ahí que el director de la escuela F señale, como vimos, que ‘no hay diferencias’ entre su escuela y las escuelas estatales del barrio como respuesta inicial, o que otros directores afirmen que ‘el perfil socioeconómico nuestro es el mismo que el de las demás escuelas del barrio’ (Director, Escuela D), o ‘nosotros tenemos muchos chicos de las villas’ (Director, Escuela A).

Estas y otras afirmaciones, independientemente de su valor de verdad, llenan discursivamente el vacío de información derivado de la inexistencia de indicadores objetivos producidos por la administración educativa respecto del perfil socioeconómico de

los alumnos que asisten a cada centro. En gran medida, esta forma de presentarse intenta cumplir con los requisitos que impone la ley para el otorgamiento y mantenimiento de subvenciones, la cual estipula que, a tal fin, ‘se tendrán en cuenta las características socioeconómicas de la zona [...] y las necesidades de la población escolar’ (Art. 7, Decreto N° 2542/ 91). Siendo, como vimos, que estos requisitos son valorados discrecionalmente por la Dirección General de Educación de Gestión Privada en ausencia de indicadores y criterios taxativos, resulta sumamente relevante para las escuelas subvencionadas construir y proyectar una imagen de equivalencia con las escuelas estatales en términos de composición social para presentarse como ‘legítimas beneficiarias’ de las subvenciones.

Por otro lado, sin embargo, las S-LFPSs deben simultáneamente distinguirse de las escuelas estatales –y, en última instancia, de otras S-LFPSs– para resultar atractivas a la demanda potencial y captar matrícula como condición necesaria para seguir operando. Las prácticas de exploración del entorno competitivo en cuanto a la oferta y a la demanda presentadas más arriba, y el tipo de vínculo que éstas establecen con las escuelas estatales ilustran preliminarmente el tipo de interdependencias competitivas que en la práctica las S-LFPSs suponen en el terreno. En la siguiente sección, profundizaremos en el abanico de prácticas que estas escuelas llevan adelante en este sentido.

7.2 Las prácticas (competitivas) de las S-LFPSs

En el marco de la autonomía de la que gozan las escuelas privadas en la CABA en comparación con las escuelas estatales –autonomía que, como vimos, les permite definir y adaptar aspectos tanto curriculares como operativos y de funcionamiento en general con un amplio margen de maniobra (Gottau y Moschetti, 2015; Krüger, 2012)–, las S-LFPSs analizadas despliegan un conjunto muy variado de prácticas de cara a (a) asegurar la afluencia de alumnos y (b) garantizar los recursos materiales necesarios para dar sustentabilidad a cada establecimiento en el marco de las reglas del juego de la política de subvenciones. Las prácticas formales e informales de exploración del entorno que presentamos más arriba y la autoevaluación de los propios recursos y capacidades constituyen elementos centrales a partir de los cuales las escuelas definen y ejecutan estas prácticas de cara a la demanda. Estos procesos de definición están lejos de ser lineales y, evidentemente, están atravesados por una multiplicidad de condicionantes contextuales e internos. En esta sección, presentamos, categorizamos y reflexionamos sobre el conjunto

de prácticas de captación y retención de matrícula y recursos evidenciadas en las escuelas analizadas atentos al rol que juegan estos condicionantes.

A lo largo del análisis se han identificado cinco grandes tipos de prácticas desplegadas por las S-LFPSs analizadas en lo relativo a los vínculos que establecen con la demanda en el marco de la política de subvenciones. Partiendo de las propuestas de Jabbar (2015) y Woods et al. (1998) pero adaptadas al contexto estudiado y a las dinámicas evidenciadas en el caso de las S-LFPSs, se han identificado prácticas competitivas de cinco tipos: (a) *académicas*, relativas al desarrollo de cambios a nivel curricular, de estilo pedagógico u organizativo-académicos directamente ligados al mejoramiento del aprendizaje de los alumnos; (b) *operacionales*, centradas en los modos en que se consiguen y usan los recursos para ganar eficiencia; (c) *de diferenciación*, a través del desarrollo de nichos académicos o no académicos, u ofreciendo actividades extracurriculares para ganar singularidad con el objetivo de amortiguar la presión competitiva –y generar una competencia de tipo monopólica de menor intensidad (Jabbar, 2015; Lubienski, 2003a; Woods et al., 1998); (d) *promocionales*, a través del desarrollo de campañas de comunicación externa⁹²; y (e) *de selección de alumnos*, que pueden ocurrir *ex ante* –a través de procesos de admisión– y/o *ex post* –impidiendo, por ejemplo, la rematriculación de estudiantes de bajo rendimiento o mal comportamiento (Jennings, 2010; Lacireno-Paquet, Holyoke, Moser, y Henig, 2002; West, Ingram, y Hind, 2006). En este sentido, la Tabla 7.1 resume los cinco tipos de prácticas identificados que presentaremos en esta sección. Cada tipo condensa una serie de subtipos de prácticas afines o que persiguen objetivos similares. Así, por ejemplo, las prácticas de tipo académico pueden estar centradas en el desarrollo de cambios a nivel curricular o bien en lo relativo al estilo pedagógico, o a introducir cambios organizacionales para producir mejoras en los aprendizajes de los alumnos. Como puede apreciarse, estas prácticas no siempre resultan mutuamente excluyentes (Woods et al., 1998) y algunas pueden referir a más de un tipo: el desarrollo de un cambio curricular sustantivo puede contar asimismo como un tipo de práctica de diferenciación. Sin embargo, no toda práctica de diferenciación implica una respuesta de tipo académica, como veremos a continuación.

⁹² Si bien muchos consideran a las actividades promocionales y el marketing como sinónimos (Gewirtz et al., 1995; Jabbar, 2015), en este capítulo nos referimos a las actividades promocionales exclusivamente como esfuerzos de comunicación externa. Sin embargo, los estudios centrados en las estrategias de marketing de las escuelas en entornos de mercado más dinámicos e institucionalizados que los creados por subsidios a la oferta, deben tener en cuenta que el marketing es un proceso complejo en el que las actividades promocionales constituyen solo el último eslabón de una cadena que incluye otras actividades de marketing como el análisis del mercado (los perfiles del consumidor y de la competencia) y la construcción de diferenciación del ‘producto’ ofrecido mediante el desarrollo de atributos sustantivos o simbólicos. Las actividades promocionales resultan por tanto, el corolario de un proceso más extenso (Zancajo, 2018).

Tabla 7.1 Tipos de prácticas identificadas en las S-LFPS

Tipo de práctica	Subtipos	Descripción	Ejemplos
Académicas	Curriculares Estilo pedagógico Organizacionales	Prácticas que implican el desarrollo de cambios sustantivos o estructurales a nivel curricular, de estilo pedagógico o la introducción de cambios organizacionales para mejorar el aprendizaje del alumnado.	Incorporación de programas bilingües de jornada completa. Desarrollo de una pedagogía alternativa, estricta, tradicional, etc. Incorporación de evaluaciones externas. Aseguramiento de la estabilidad del personal docente.
Operacionales	Eficiencia productiva Desarrollo de fondos Expansión Alianzas Lobbying	Prácticas que apuntan a lograr incrementar los recursos disponibles por vía directa o indirecta, a través de la eficientización del gasto.	Modificación de la ratio docente/alumno. Expansión al nivel secundario. Programas de <i>fundraising</i> . Alianzas con otras escuelas con ofertas complementarias.
De diferenciación	Nichos académicos Otros nichos Extracurriculares Simbólicos	Prácticas orientadas al desarrollo de atributos sustantivos o simbólicos singulares a fin de diferenciar la oferta de un centro respecto de otros.	Incorporación de actividades extracurriculares (deportes, talleres de arte, etc.). Desarrollo de una oferta para estudiantes con necesidades educativas especiales. Incorporación de uniformes distintivos para el alumnado.
Promocionales	Generales Enfocadas	Prácticas de comunicación destinadas a incrementar el conocimiento del centro por parte de la demanda potencial.	Publicidad en medios de comunicación. Aplicación de descuentos.
De selección	Ex ante Ex post	Prácticas destinadas a asegurar determinada composición social o perfil del alumnado.	Procedimientos de admisión basados en exámenes y entrevistas. Sistemas de referidos. Agrupamiento por niveles. Impedimentos para la rematriculación.

Fuente: Adaptado de Jabbar (2015) y Woods et al. (1998)

7.2.1 Prácticas académicas

Lo impulsores de las alianzas público-privadas suelen partir de la premisa de que el sector privado cuenta con más capacidad para ofrecer educación de calidad e incluso incrementar las oportunidades educativas de grupos desfavorecidos (Patrinos et al., 2009; Tooley et al.,

2007). A su vez, la teoría de los mercados educativos supone que cuanto más competitivo sea el entorno en el que desarrollan su actividad las instituciones educativas, éstas se verán más inclinadas a desplegar prácticas tendientes fundamentalmente a mejorar la calidad de la educación impartida y a generar innovaciones en materia pedagógica y/o curricular para, eventualmente, resultar más atractivas a la demanda potencial (Chubb y Moe, 1988; Lubienski, 2003a).

Pese a que la política de subvenciones de la CABA no plantea con claridad estos objetivos en su texto legal y su diseño pretende minimizar las dinámicas de competencia vinculando *indirectamente* financiamiento y matriculación, este tipo de premisas –en especial, aquellas que vinculan al sector privado con mayor capacidad para ofrecer educación de calidad, diversidad de propuestas, proyectos educativos innovadores y oportunidades para grupos sociales desfavorecidos– sí aparecen explícitamente como principios rectores en las entrevistas realizadas con *policymakers*, funcionarios ministeriales y autoridades de la Dirección General de Educación de Gestión Privada, responsables últimos de la aplicación de la normativa. Como vimos, los entrevistados señalan como uno de los puntos más destacados respecto del sector privado subvencionado en general, y del sector S-LFPS en particular, sus potencialidades en términos de lo que Lubienski (2003a) llama ‘diversificación horizontal’, esto es, la supuesta variedad de propuestas pedagógico-curriculares que estas escuelas desarrollan al amparo de la política de subvenciones y de la autonomía de la que disponen.

Sin embargo, llevado al terreno de la práctica, la materialización de estos objetivos teóricos de política, según lo evidenciado en el conjunto de escuelas analizadas, tiene un alcance relativamente limitado y reviste dinámicas más complejas. En lo que sigue, presentaremos los elementos más destacados con relación al tipo de prácticas académicas desplegadas por las S-LFPSs como respuesta a los incentivos creados por la política de subvenciones. Como criterio general, se incluyen dentro del conjunto de prácticas académicas a los cambios sustantivos en el currículum y el estilo pedagógico, a los esfuerzos organizacionales por mejorar de modo sistémico el aprendizaje de los alumnos y alumnas y a la diversificación de programas al interior de las escuelas a fin de adaptarse a las preferencias de las familias. Si bien a menudo los límites son algo difusos, en los casos en los que estos cambios supongan el establecimiento de propuestas educativas de gran singularidad en el ámbito local, los mismos serán presentados y discutidos con mayor profundidad en el apartado correspondiente a las prácticas de diferenciación.

En general, las prácticas de tipo estrictamente académico impulsadas por las S-LFPSs a efectos de mejorar el atractivo de su oferta educativa de cara a la demanda potencial resultan o bien aisladas, o bien extendidas pero poco diversas. A fin de estructurar el análisis, dividimos las prácticas evidenciadas en tres conjuntos: académico-curriculares, académico-pedagógicas y académico-organizativas enfocadas en la mejora de los aprendizajes.

Prácticas académico-curriculares

En seis de las nueve escuelas analizadas los equipos de dirección habían impulsado de modo más o menos reciente la ampliación de la jornada escolar, pasando de jornadas simples de entre cuatro y cinco horas de duración a ofrecer jornadas completas o extendidas de entre seis y siete horas, con las modificaciones a nivel curricular que estos cambios suponen. Sin embargo, solo dos de las seis escuelas habían reconvertido *toda* su oferta a jornada completa o extendida. Las cuatro restantes solo habían ampliado la jornada escolar en una de las tres o cuatro secciones o grupos, manteniendo para los restantes el esquema de jornada simple. Además de constituir un atributo valorado por muchas familias –tanto para las que ingresan directamente a la jornada completa como para aquellas que ingresan en jornada simple con la meta aspiracional de que sus hijos puedan eventualmente acceder a las plazas limitadas en jornada completa–, este esquema ofrece a las escuelas la posibilidad de agrupar a los alumnos por niveles y perfiles derivando a jornada completa a aquellos percibidos como académicamente más aptos, como veremos más adelante.

En la práctica, la extensión de la jornada se explica en general como una respuesta a la presión competitiva. Eventualmente pareciera producirse un proceso isomórfico por el cual las S-LFPSs progresivamente van tornándose más semejantes en este aspecto –y, como veremos, en cuanto a otros aspectos relevantes. En efecto, algunas S-LFPSs que mantenían el esquema de jornada simple para todas las secciones, se encontraban en proceso de evaluar cambios en ese sentido.

Sin embargo, esta dinámica de homogeneización implica también un proceso de diferenciación colectiva respecto de las escuelas estatales. En rigor, la jornada completa constituye un importante elemento diferenciador respecto de las escuelas estatales de la zona, caracterizadas mayoritariamente por ofrecer dos turnos de jornada simple al día. En la CABA, las escuelas estatales que ofrecen jornada completa se encuentran mayoritariamente ubicadas en las zonas centro y norte de la ciudad, de mayor nivel

socioeconómico promedio (UEICEE, 2015). Lejos de ser el resultado de un proceso de planificación de política, esto se debe a que la menor afluencia de alumnos en escuelas estatales en estas zonas ha posibilitado en muchos casos eliminar un turno y convertir la oferta de estos centros en jornada completa sin necesidad de nuevas obras de infraestructura. En la zona sur de la ciudad, por el contrario, dada la superpoblación de alumnos, la conversión de las escuelas estatales de jornada simple a jornada completa implica la ampliación de las infraestructuras existentes o la construcción de nuevos establecimientos y resulta, por tanto, más oneroso y menos frecuente (Martínez, 2012; Musa, 2013). Así, atentos a estas dinámicas, los equipos directivos de las S-LFPSs suelen tomar la decisión de abrir la jornada completa tras ponderar el potencial de demanda, la oferta de competidores –privados y estatales– y la viabilidad económica.

Decíamos: en este barrio la jornada completa va a caminar, y, va a caminar. Va a haber mucha gente porque en pública es todo simple salvo excepciones, y otras privadas ya tienen pero hay espacio para más y si no lo hacés te quedás atrás. El jardín ya viene con veinticuatro, veinticinco chicos por sección. La jornada completa camina, porque ya viene el crecimiento vegetativo más todo lo que se sume. Y la decisión era hacerla o no hacerla, básicamente a nivel de lo económico. A largo plazo te iba a reeditar. Pero a largo plazo. La escuela, para que te reedité, son diez años.

(Director, Escuela F)

En algunos casos, la consideración de las preferencias y necesidades de las familias ocupa un lugar central en las decisiones de cambio de la estructura curricular y ampliación de la jornada escolar. Evidentemente, esto se produce sin perjuicio de que se evalúen asimismo el potencial general de la demanda, los competidores y la viabilidad económica en una primera instancia. Sin embargo, este otro tipo de valoraciones podría entenderse como una mayor apertura y capacidad de respuesta de las S-LFPSs a las necesidades de las familias, uno de los puntos más enfatizados por los promotores de las PPPs en educación (Patrinos et al., 2009) y, a su vez, una de las dimensiones de impacto en las que los esquemas de provisión público-privada lograrían resultados positivos (Verger, Fontdevila, et al., 2018). Una maestra de la Escuela A explica cómo se produjo el cambio hacia la oferta de jornada completa destacando que se trató de una respuesta motivada principalmente por dar satisfacción a las necesidades de las familias, más allá de su necesaria evaluación de factibilidad económica previa:

Al principio era así: era una jornada simple y teníamos las materias curriculares. Bueno, ¿qué pasaba? A raíz de la necesidad que vimos de la población, de que los chicos están solos en sus casas... Los chicos, cuando se van de acá, se van a la casa donde están solos, porque capaz que la mamá y el papá vienen a las diez de la noche. Entonces vimos la necesidad de formar una jornada completa que contenga a los alumnos hasta por lo menos las cuatro de la tarde y que ofreciera más horas de inglés,

computación, deporte, matemáticas... O sea, la demanda ya la teníamos; se consiguieron los recursos para construir las aulas nuevas y se fue dando y las fuimos haciendo. Nos pasaba algo, que yo lo iba notando. Era que cuando a los alumnos les duele la panza o se sienten mal, les decís: “¿Llamo a tu mamá para que te venga a buscar?”. “No, yo me quiero quedar en la escuela”. O sea, eso lo íbamos notando, de que el nene... ¿Por qué? Porque la realidad de los padres: los padres o tienen que ir a hacer una changa⁹³, o la mamá quehaceres domésticos o está con cama adentro⁹⁴ o viene a las nueve de la noche agotada, cansadísima, y se encuentra que tiene que bañar a sus hijos, darles de comer. Es duro el esfuerzo. Entonces los papás pedían también y ven que también nosotros colaboramos con la familia, porque la familia nos necesita, porque saben que sus hijos están acá, están aprendiendo, están cuidados.

(Maestra, Escuela A)

En cuanto a los contenidos curriculares impartidos en las horas adicionales que supone la extensión de la jornada –contenidos cuya definición y organización horaria permiten un amplio margen de flexibilidad para las S-LFPSs por estar fuera del currículum oficial–, las propuestas desarrolladas por las S-LFPSs se caracterizan por responder fundamentalmente a dos modelos. Por un lado, algunas escuelas destinan las horas adicionales al refuerzo de los contenidos oficiales, la enseñanza del inglés como segunda lengua o a contenidos relacionados con el uso de herramientas informáticas, ofreciendo, en definitiva, propuestas ‘académicamente relevantes’ en sentido estricto. Este es el caso de cuatro de las seis escuelas que ofrecen jornada completa. Las dos restantes, por el contrario, ocupan las horas adicionales con talleres y actividades más bien ligadas al tiempo libre. En estos casos, se han observado días en los que los alumnos participaban de talleres de arte y música, y otros en las que la actividad se limitaba a la proyección de películas de animación o a distintas actividades lúdicas libres bajo la supervisión de algún/a auxiliar de docencia.

Ambos modelos, uno orientado hacia un diseño curricular de corte más académico y otro más guiado por los principios de la educación en el tiempo libre, tienen, evidentemente, distintas implicaciones (y motivaciones) en términos de costes operativos, necesidades de infraestructura y recursos humanos, y esfuerzos de organización. A pesar de estas diferencias, sin embargo, ambos tipos de oferta suelen presentarse a las familias como idénticos bajo la categoría genérica de ‘jornada completa’ y sin comportar diferencias significativas en el valor de las cuotas. Se advierte la lógica contrapuesta de ambos modelos, uno enfocado en el ‘producto’ y otro en la ‘reducción de costes’:

Investigador: ¿En qué consiste la oferta de jornada completa?

Director: En la jornada completa hay a la mañana lo oficial y a la tarde una apuesta muy grande con lo que es el idioma inglés, por ejemplo, en esta cuestión de ver que

⁹³ Trabajo puntual e informal.

⁹⁴ Se refiere a que trabaja como empleada de la limpieza y, a la vez, vive en casa de sus empleadores.

los chicos realmente aprendan inglés y que no sea como en el Estado que tienen una horita y nada más. Y hay otras posibilidades que te da la jornada completa, un horario mayor de clase, con más matemática, con más horas de idiomas y hasta un tercer idioma. Otro punto importante es las nuevas tecnologías, que siempre les dimos importancia y también están integradas en lo que es jornada completa.

(Director, Escuela B)

Investigador: ¿En qué consiste la oferta de jornada completa?

Director: A la mañana tienen la currícula oficial, y a la tarde hacen talleres y actividades, que tienen diagramados distintos días. Lo único que a la tarde, ponele, juntamos los grupos. Entonces están agrupados primero y segundo, uno; tercero y cuarto, otro; y quinto, sexto y séptimo, otro; te quedan tres grupos bastante grandes, pero para talleres y cosas así, funciona.

Investigador: ¿Y quiénes imparten los talleres?

Director: En general son o alguna maestra que hace doble turno acá en la escuela, o sino casi siempre tenés auxiliares, chicas que están en el último año de profesorado, por ejemplo.

(Director, Escuela I)

A pesar de la libertad que tienen las S-LFPSs para definir aspectos relativos al diseño curricular, más allá de las prácticas observadas no se advierten en las escuelas analizadas otras formas de innovación o diversificación académico-curricular –como podrían ser programas orientados a las características específicas del alumnado o con foco en ciertas disciplinas. Los directivos parecen reconocer que estos tipos de oferta significarían mayores costes y esfuerzos de organización pero no necesariamente un mayor valoración por parte de las familias. Más bien, como vimos, los cambios curriculares suelen limitarse a la extensión del horario de clase y la incorporación relativamente homogénea de actividades de refuerzo, enseñanza de idiomas, desarrollo de competencias informáticas y, en otros casos, talleres y actividades lúdicas.

Prácticas académico-pedagógicas

Uno de los aspectos en torno al cual pareciera haber una fuerte convergencia en las prácticas desarrolladas por las S-LFPSs estudiadas está relacionado con el tipo de aproximación pedagógica que define el vínculo entre educadores y educandos en cada establecimiento. En sintonía con el proceso isomórfico que presentamos más arriba, esta aproximación pedagógica es, con algunos matices, homogénea en ocho de las nueve escuelas y podría ser definida genéricamente como ‘tradicional’. En este sentido, si bien algunos directivos y docentes reconocen que esta aproximación ha sido siempre parte constitutiva de la identidad de estas escuelas, también señalan que más recientemente se ha

tendido hacia una profundización de este estilo pedagógico como respuesta a la valoración positiva que buena parte de las familias hace del mismo y a los ‘resultados positivos’ –en función de la propia evaluación que realiza cada centro respecto de sus alumnos– que este abordaje les vendría comportando⁹⁵.

En los discursos de docentes y directivos de S-LFPSs, la aproximación pedagógica tradicional suele aparecer vinculada con la idea de ‘orden’ y contrapuesta explícitamente a la percepción de ‘desorden’ que se señala respecto de las escuelas estatales. En un contexto en el que varios han advertido un proceso de deterioro de la percepción de la escuela pública que abarca a crecientes sectores sociales (Almeida, Giovine, Alves, y Ziegler, 2017; Gamallo, 2011; Narodowski, Moschetti, y Alegre, 2016), tales discursos contribuyen a reforzar estas percepciones dicotómicas, según se ha podido constatar también en las entrevistas con familias.

Como contrapartida, la idea de innovación pedagógica, que intuíamos –erróneamente– ocuparía un lugar discursivo privilegiado en los esfuerzos por aumentar el atractivo de las S-LFPSs de cara a la demanda, comporta para docentes y directivos una connotación negativa a menudo asociada al ‘desorden’ o a los malos resultados. Así, las referencias a la innovación pedagógica son limitadas y casi exclusivamente relativas a la enseñanza del uso instrumental de las TICs. En su lugar, es el discurso pedagógico tradicional el que goza de mayor legitimidad y constituye, en la práctica, el denominador común del tipo de vínculo de enseñanza/aprendizaje entre el alumnado y los docentes en la amplia mayoría de las S-LFPSs analizadas. En este sentido, existe una idea cristalizada de lo que implica un ‘estilo pedagógico tradicional’ a efectos didácticos y disciplinares que, por un lado, polariza con la percepción de la oferta estatal en ese sentido y, por otro, evidencia una cierta concepción restringida de la idea de innovación pedagógica:

Nosotros decimos: “No somos milicos⁹⁶, pero queremos que los chicos tengan un ritmo”. Por ejemplo, viste que tienen que dejar el celular en estos casilleros antes de entrar al aula. Saben que tienen que dejar el celular. Ahora, si no lo deja y lo pescamos, va derecho a firmar. Hay una línea. Si no, sería un descontrol, como pasa en muchas escuelas municipales que, claro, la maestra no puede sacarle el celular al chico porque “al chico hay que entenderlo” y no sé cuánto. Nosotros tenemos muy claro que necesitan límites, lo necesitan, y los padres acompañan. Están ávidos de

⁹⁵ Como veremos con más detalle en el capítulo siguiente, existe en general una relación –no siempre lineal– entre la valoración positiva de los modelos pedagógicos tradicionales y estrictos y los perfiles socioeconómicos de las familias que mayoritariamente asisten a estos establecimientos y que suelen asociar lo tradicional con la calidad educativa. Previsiblemente, la única S-LFPSs de las analizadas que desarrolla una aproximación pedagógica de tipo alternativo/libre se caracteriza por tener una composición social fundamentalmente de clases medias.

⁹⁶ Término despectivo para aludir a alguna de las fuerzas de seguridad del Estado.

límites. Te están provocando siempre para que exista el límite. Ya una vez que crecieron, ya está. Ya es como que fluye todo más naturalmente. Pero al principio, en primaria, o en los primeros años de secundaria tenés que jugar fuerte. Después los padres te lo agradecen.

(Directora, Escuela C)

El estilo es bastante tradicional... bueno viste lo que son las clases... Las maestras son de la vieja escuela, por así decirlo. Nosotros sabemos que hay una nueva manera de dar, por ejemplo, matemática, ¿no? Realmente no la aplicamos porque vemos que con lo que estamos trabajando estamos teniendo muy buenos resultados. Entonces se han manejado en la escuela en algunos momentos incorporando cosas nuevas que surgían y nos dábamos cuenta de que, por ejemplo, hubo un momento que la psicogénesis y que no le marquemos el error al chico porque se lo estigmatiza... ¡Escribía 'vaca' con 'b' y seguía cometiendo el mismo error el chico! Ahí decíamos, *hay* que marcarle, *hay* que explicarle que el error está y es *éste* para que se maneje con la memoria y memorice 'vaca' con 'v'. Luego va a ser imposible sacarle que 'vaca' no va con 'b'.

(Director, Escuela I)

Habrás visto que es más bien tradicional lo que hacemos. Con algunas cosas, digamos, "innovadoras" pero no cosas raras sino TICs, laboratorio de idiomas y eso; después se mantiene más que nada las técnicas de estudio y todo lo que es pedagógico está más en lo tradicional que en lo nuevo. Sí con el tema de computación, como te digo, todo lo que se tuvo que ir agregando. Pero la base es bien tradicional. Queremos que el chico sea disciplinado en el estudio y en la vida. Cuando salimos de excursión siempre nos dicen en los museos... en Casa Rosada la semana pasada: "¡Qué bien que se portan!" Y es como que nosotros les interiorizamos el tema de la conducta, la ropa, el pelo, dentro y fuera de la escuela, porque fuera de la escuela están representando a la escuela también. Hay algo que decía una señora acá que se jubiló el año pasado. Decía: "Si le sacás el aula de computación, fijate que entrás y es como una escuela de 1950."

(Maestra, Escuela A)

A la par del estilo pedagógico tradicional que describe la aproximación al proceso de enseñanza y aprendizaje en ocho de las S-LFPSs analizadas, los directivos también destacan las ideas de 'educación personalizada' y 'contención' como aspectos muy valorados por las familias en lo que respecta al estilo pedagógico que procuran llevar adelante. Sin embargo, a diferencia de lo observado con relación al estilo tradicional, estas ideas no siempre se observan puestas en práctica en todas las escuelas.

Con respecto a la idea de educación personalizada, las observaciones de aula y las propias entrevistas con docentes contradicen en muchos casos las afirmaciones de los directores y directoras. Si bien en algunas S-LFPSs pequeñas se observan dinámicas de trabajo más personalizadas, evidentemente la gran cantidad de alumnos por clase –que en seis de las nueve escuelas ronda en promedio los 45– supone la restricción principal para el desarrollo de un modelo de enseñanza personalizado. Según describe la siguiente maestra, la cantidad

de alumnos impide llevar a la práctica un seguimiento pormenorizado de los aprendizajes y necesidades individuales.

Son muchos chicos quizás los grados. Entonces por ahí hay grupos que tenés diez, quince chicos que te siguen permanentemente y pueden ir a la par tuya. Pero después quizás encontrás algunos nenes con dificultades. Entonces quizás, si bien los podemos ayudar y tratamos de ayudarlos lo más posible, al ser cuarenta y pico chicos por grado, por lo general se dificulta un poco el trabajo más individual, más personalizado. Por ejemplo, en el caso mío, que trabajo en primero, somos cuatro primeros, con 43-45 nenes cada uno y tenemos una sola seño de apoyo. Me parece que la superpoblación no ayuda mucho. Entonces muchos de ellos no están acompañados, entonces viéndose dentro de un grupo tan grande, se encuentran perdidos muchas veces. Calculá que tenemos dos horas de cuarenta minutos para dar algo ponele, entonces no nos alcanza ni para un minuto por chico.

(Maestra, Escuela D)

Así, la elevada ratio obliga a implementar prácticas pedagógicas bastante alejadas del ideal de educación personalizada. Sin llegar al extremo de algunas cadenas de LFPSs de las que da cuenta la literatura en otros contextos (Riep, 2017), algunas S-LFPSs analizadas desarrollan y utilizan prácticas pedagógicas y rutinas estandarizadas para poder hacer frente a grupos tan numerosos. Tal como explica la siguiente maestra, la estandarización y mecanización de la actividad docente en el aula –y de lo que se espera respecto del aprendizaje de los alumnos– surge como paradigma de trabajo en reemplazo de una aproximación más personalizada.

Nosotros, cuando se empezó –cuando yo empecé a trabajar acá–, empezamos con algo más personalizado. Obviamente, con la cantidad de alumnos que tenés ahora no podés hacer nunca personalizada. Entonces cambiamos a trabajar con guías de trabajo. Los chicos tienen guías. Primero, segundo y tercero lo que hacen es recortar por día lo que van a hacer. Cuarto, quinto y sexto trabajan quincenalmente con esas guías. Uno le da la guía de trabajo y le dice: “Bueno, hoy hacemos el punto uno y dos de la guía”, lo explicamos, lo hacen, hacemos la puesta en común y lo corregimos. Así todos los días. El chico sabe que, dentro de quince días, tiene que entregarme la guía completa. Eso nos dio mucho resultado para hacer más autónomos a los nenes y más responsables, porque sabían que el 30 de octubre, el 15 de noviembre, el 30 de noviembre y así tenés que entregar la guía. Y si no trabajaste en clase, ¿dónde lo vas a hacer? Entonces bueno, costó, costó para que ellos entendieran qué era esto. Pero bueno, se fue haciendo gradualmente. Los chicos ya están acostumbrados a trabajar de esta forma.

(Maestra, Escuela B)

En casos como este queda claro que la idea del aprendizaje personalizado no responde a la actualidad de las escuelas sino a un pasado relativamente reciente en el que algunas tenían muchos menos alumnos matriculados. Esto revela el carácter dinámico a lo largo de tiempo de los modos en que las escuelas se relacionan con el entorno (Maroy y van Zanten, 2009;

Zancajo, 2018). En ese sentido, la personalización resultaba –en tanto atributo valorado por las familias– necesaria para retener y captar matrícula y, a la vez, viable dada la baja ratio de alumnos por docente. Sin embargo, una vez superados los momentos críticos en términos de matriculación, la idea de aprendizaje personalizado se vuelve más impracticable, pero también menos necesaria. Llamativamente, la idea permanece, no obstante, como marca discursiva –como argumento comercial– en la comunicación externa de cara a la demanda potencial:

Yo creo que acá siempre se tiende a la educación más personalizada ¿no? Y yo creo que cuando empezó el nuevo equipo de dirección, a fin de que no podíamos perder matrícula porque la necesitábamos... y, bueno, aparte porque está en el ideario del colegio que entregamos a los padres cuando vienen a anotarse, no es que uno lo hace solo por necesidad ¿no? Pero bueno, entonces, al tener este... necesidad de retener matrícula, vos hacías lo que podías con ese alumno para que no se fuera. Es decir, vos te sentabas al lado y te... y le machacabas, y uno tiene que salir adelante, y llamabas a los padres, y los comprometías...Ahora ya es más difícil eso, pero igual ahora tampoco es que haya muchos problemas de aprendizaje.

(Secretaria, Escuela A)

La idea de contención, por su parte, a la vez que resulta, según veremos, uno de los atributos más valorados por las familias, constituye uno de los elementos más reiterados y observados del estilo pedagógico desarrollado por todas las S-LFPSs analizadas. Si bien su puesta en práctica presenta distintos matices en las distintas escuelas, por ‘contención’ los distintos actores suelen entender el ofrecer al alumnado y sus familias un trato ‘próximo y afectuoso’, ‘atento a sus inquietudes y dificultades’. En este sentido, la idea se asemeja al concepto de ‘contención pedagógica’ que plantean Brusilovsky et al. (2010) para el contexto de la educación de adultos, por cuanto se procuraría producir sentimientos de pertenencia y autoestima como condición para el aprendizaje⁹⁷.

En las S-LFPSs analizadas, las prácticas de contención parecen responder esquemáticamente a dos lógicas, donde los factores tamaño de la escuela, cultura e historia institucional juegan un rol determinante. Así, en algunas escuelas, la contención parece estar menos vinculada a la voluntad de construir –al menos deliberadamente– un atractivo para las familias y suele manifestarse en una implicación profunda y sincera entre docentes y alumnos. En este tipo de vínculo tanto docentes como personal directivo están al corriente de muchas circunstancias que hacen a la vida de los alumnos en la esfera extraescolar y a menudo procuran incidir directamente para modificar las realidades más adversas. En dos

⁹⁷ La ‘contención pedagógica’ difiere de la ‘contención asistencial’ en tanto ésta ‘refiere a la preocupación por crear vínculos reparadores de situaciones de vulnerabilidad’ a menudo debilitando el espacio destinado a la enseñanza (Brusilovsky et al., 2010, p. 24).

escuelas, se han observado situaciones en las que los docentes, ante la ausencia reiterada de algunos alumnos con realidades familiares muy complejas, y ante la alegada inacción de las autoridades judiciales que habrían de dar solución a estos problemas, decidieron establecer como rutina ir a los domicilios de estos alumnos todas las mañanas para despertarlos y llevarlos a la escuela.

Tenemos chicos que las familias no los registran, ni los despiertan para venir a la escuela, ni los miran y necesitan por ende *mucha* contención y hasta que vayamos a buscarlos a las casas porque la madre se fue y no hay padre, y tenés a un nene de 7 años haciéndose cargo de la hermanita de 3, en fin...Con la vicedirectora, cuando empezamos, les insistíamos a las maestras en las primeras reuniones: “Los tenemos que mirar a los ojos a los chicos. Porque ustedes, a través de mirarlos a los ojos, los están identificando a ellos, ellos los van a identificar a ustedes, y van a hacer el vínculo. Ese vínculo después no se va a romper más. Cuando ustedes los miran, van a tener la confianza total, de uno y del otro”.

(Directora, Escuela C)

En otras escuelas, sin embargo, existe una clara consciencia por parte de directivos y personal docente de (1) el atractivo que las prácticas de contención comportan para las familias con hijos en el nivel primario, y (2) del poder diferenciador que suponen respecto de la oferta estatal, a menudo caracterizada como ‘burocrática’ y ‘fría’ en el trato con familias y alumnos. En este sentido, y en particular en las escuelas más numerosas en cantidad de alumnos, el modelo pedagógico de contención aparece más sistematizado y deliberado en pos del objetivo de retener y captar matrícula. Pese a que a menudo este modelo podría resultar más superficial en términos de involucramiento, y algo más próximo a la artificialidad de ciertas prácticas de *customer satisfaction* (Rizvi, 2016), no por ello resulta menos efectivo en forjar el tipo de vínculo deseado con las familias y la demanda potencial. El director de la escuela B explica en qué consiste la sistematización de este tipo de prácticas:

Investigador: En esta escuela, y en otras también, se da una situación *a priori* paradójica que es que hay 4 secciones de más de 40 alumnos cada una para cada grado y, sin embargo, las familias destacan mucho la contención que reciben por parte de docentes y directivos. ¿Cómo es posible eso con tantos alumnos?

Director: No, te explico. Está sistematizado eso. No es algo ocasional, no es espontáneo, está pensado. Es uno de nuestros principios. Entonces, por ejemplo, si un chico faltó, le pedimos al docente: “Llamalo esta noche a la casa, a ver qué le pasó.” En realidad, el docente ya sabe que tiene que hacer eso como parte de su trabajo.

(Director, Escuela B)

Asimismo, cabe señalar que la importancia que muchos directivos confieren a la sistematización de este tipo de prácticas como medio para construir atractivo, guarda

relación con la percepción que éstos tienen de lo que significa ‘calidad educativa’ para las familias de la zona. En este sentido, los directores suelen considerar que las familias no hacen –ni exclusiva ni principalmente– una evaluación de los aspectos estrictamente académicos a la hora de valorar la calidad de la oferta, sino más bien que tienden a ponderar otros aspectos más subjetivos y, entre ellos, destacan el de la contención. Así pues, las escuelas parecen intentar responder a estas preferencias mostrándose, de algún modo, próximas a las familias.

Director: Calidad educativa para la gente que vive acá es, más allá de lo que les enseñan, la contención, el estar pendientes de, no sé, pavadas⁹⁸...Entonces, que la maestra salga y le diga al papá: “Acordate de mandarle pañuelitos.” Nosotros tratamos de hacer eso siempre. O, “fíjate que el cuaderno tiene las hojitas medio dobladitas, tratá de ponérselas así”, o “En la mochila le vino un bichito”, porque a veces vienen y de la mochila sale una cucaracha, ponelo. O decirles: “¿Cómo está tu hijita?”, la hermanita que estuvo internada porque no sé qué le pasó, que es una bebé y el nene llora porque la hermanita... ¿Entendés? Para ellos eso es calidad educativa, más allá del contenido.

(Director, Escuela F)

Prácticas académico-organizativas

Bajo la categoría de prácticas académico-organizativas, agrupamos a todas las prácticas que, si bien implican cambios a nivel organizacional, tienen como objetivo fundamental más o menos explícito mejorar el aprendizaje de los alumnos y alumnas. Es decir, se trata de prácticas que buscan incidir en los aprendizajes pero a través de la modificación de algún aspecto relativo a la organización escolar e, indirectamente, a lo pedagógico o curricular.

En los sistemas educativos en los que los resultados de evaluaciones estandarizadas de calidad educativa constituyen un insumo para las familias en el proceso de elección escolar, el mejoramiento del rendimiento académico de los alumnos en este tipo de evaluaciones suele ser una de las prioridades de muchos equipos directivos⁹⁹ (Jabbar, 2015; Jennings, 2010; Lubienski, 2006b). La teoría en estos casos es que el desempeño académico de los alumnos quede reflejado en una ‘calificación’ global para cada escuela como información de libre acceso para las familias y que, a mayor calificación, mayor sea su atractivo. Como vimos, esta perspectiva ha inspirado múltiples sistemas de gobernanza educativa bajo la premisa de que la libre elección escolar a cargo de una ‘demanda informada’ contribuiría –

⁹⁸ Cuestiones menores sin importancia.

⁹⁹ Una dinámica similar se da en sistemas que cuentan con mecanismos de rendición de cuentas de tipo *high-stakes* en los que las instituciones educativas son evaluadas en función del desempeño de sus estudiantes en pruebas estandarizadas. Es estos casos –sin perjuicio de que los datos estén igualmente disponibles para informar la elección escolar de las familias– la autoridad estatal competente aplica diversas medidas de premios y castigos en función de los resultados obtenidos por cada centro (véase Verger y Parcerisa, 2017b).

competencia entre proveedores mediante— al mejoramiento de la calidad educativa a nivel sistema (Chubb y Moe, 1988; Friedman, 1997)¹⁰⁰.

Ahora bien, en Argentina, y en la CABA en particular, pese a que existen evaluaciones estandarizadas desde 1993, éstas no han tenido un carácter sistemático ni censal¹⁰¹. Adicionalmente, el marco normativo de la Ley Nacional de Educación prohíbe expresamente la difusión de resultados a nivel establecimiento educativo¹⁰². Así, y a diferencia de lo observado en sistemas educativos como el chileno (Chumacero et al., 2011; Zancajo, 2017) o el estadounidense —aun con su heterogeneidad interna— (Hastings y Weinstein, 2008; Ravitch, 2016), no existen datos disponibles y de libre acceso sobre desempeño académico de las escuelas para informar las decisiones de elección escolar de las familias —a pesar de que, como vimos, éstas gozan de un amplio margen de libertad de elección *de facto* (Gottau y Moschetti, 2016).

Con todo, y aun en ausencia de este tipo de incentivos, las S-LFPSs suelen mostrar cierto interés por mejorar el rendimiento académico de sus alumnos en evaluaciones estandarizadas. El hecho de que los equipos directivos de cada escuela tengan acceso a sus propios resultados¹⁰³ parece construir una cierta voluntad de ‘autosuperación’. Sin embargo, la no difusión masiva de los resultados y la no utilización de los mismos por parte de la administración educativa para impartir premios y castigos implican, naturalmente, menos presión (y menos comportamientos oportunistas)¹⁰⁴. En este contexto, no se observan en las escuelas analizadas muchas de las prácticas académico-organizativas para generar mejoras rápidas en los resultados típicamente asociadas a estos esquemas de incentivos (véase Berliner, 2011; Popham, 2001).

Por el contrario, el tipo de prácticas académico-organizativas observadas están casi exclusivamente relacionadas con la gestión del personal docente considerado por todos los

¹⁰⁰ La literatura ha dado, no obstante, prueba suficiente de las limitaciones de esta aproximación, cuya lógica no refleja la complejidad de los procesos de elección escolar y de los modos en que las escuelas construyen su atractivo (Ben-Porath, 2009; Verger, Bonal, et al., 2016; Verger, Fontdevila, Rogan, y Gurney, 2018; Waslander et al., 2010).

¹⁰¹ Véase Ganimian, A. (2015). El INDEC educativo. *Bastión Digital*, 25 de marzo. <http://ar.bastiondigital.com/notas/el-indec-educativo>

¹⁰² En su artículo 97, la ley estipula que: ‘El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las jurisdicciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa. La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia’. (Art. 97, Ley N° 26.202 de Educación Nacional)

¹⁰³ Se trata de una innovación incorporada recientemente por el Ministerio de Educación de la CABA.

¹⁰⁴ Los más frecuentes parecen ser, en otros sistemas educativos, la selección de alumnos y las prácticas de enseñanza del tipo ‘teaching to the test’ (Waslander et al., 2010).

directivos como el factor determinante –y variable de ajuste clave– del rendimiento de los alumnos. Así, algunos directivos entrevistados procuran, por un lado, garantizar la estabilidad de los equipos docentes alegando que ‘sin estabilidad no hay aprendizaje posible’ (Director, Escuela D), a la vez que desarrollan prácticas de control sobre el trabajo docente informadas entre otros aspectos por los resultados de las evaluaciones estandarizadas. La potestad para contratar y despedir personal con mayor libertad que gozan las instituciones privadas crea entre directivos y docentes de S-LFPSs un vínculo muy diferente del tipo de relación laboral que se da en el sector estatal. Una docente ilustra este vínculo con el refrán ‘el ojo del amo engorda el ganado’ (Docente, Escuela H). En este contexto, la evaluación del rendimiento académico de los alumnos es un elemento básicamente funcional a la supervisión del trabajo docente:

Investigador: ¿Qué uso hacen de las evaluaciones de calidad?

Director: Las pruebas del ministerio como no se hacen a todos los alumnos de todos los grados nos aportan algo de información pero no toda la que quisiéramos. Entonces nosotros tenemos un programa de evaluación externa de la calidad en Matemática y Lengua. Es un equipo externo que prepara las pruebas y las viene a tomar. Se hace desde sala de cinco. ¿Qué se hace con esos resultados? Para el alumno es una nota más que se promedia. No es que queda en el aire. Tampoco define la promoción. Para los directivos es un insumo importante para ver cuáles son los aspectos en los que hay que poner el acento ya sea en cuanto a capacitación docente o en cuanto a decirle al docente: ‘Fijate que...’ Y después vemos cómo el docente lleva eso a las aulas, qué impacto tiene en las aulas. Y para los docentes también es ver un poquitito cómo ha ido, cómo han hecho su trabajo, qué ha pasado. También vemos si coincide, es decir, cruzamos datos. Ver un poco el listado que tienen los docentes de sus propias calificaciones, a ver si hay correspondencia.

(Director, Escuela B)

En la mayoría de las escuelas, sin embargo, la supervisión del trabajo docente como mecanismo para asegurar el buen desempeño académico de los alumnos asume formas y se concentra en aspectos menos sofisticados, aunque igualmente efectivos de cara a construir atractivo para las familias. Y es que, como veremos en el capítulo siguiente, en ausencia de indicadores de desempeño e información más objetiva, las familias se valen exclusivamente de otros criterios para juzgar la calidad de la oferta. Entre ellos, el ausentismo docente y la pérdida de días de clase emergen, naturalmente, como indicadores transversales indirectos de calidad educativa –generalmente como contracara de la percepción del sector estatal. Atentos al vínculo que establecen las familias entre estos indicadores y la calidad percibida, los directivos entrevistados destacan el tipo de acciones que llevan adelante respecto del personal docente para satisfacer las demandas de las familias en ese sentido. Asimismo, es interesante observar cómo si bien la información que ofrecen las pruebas de rendimiento

suele ser tenida en cuenta por algunos directivos para evaluar y valorar el trabajo docente, el foco siempre está puesto en el control de cuestiones de índole más elemental como el tiempo de enseñanza impartido más que en los aspectos pedagógicos que hacen al cómo de la tarea docente:

Investigador: ¿Cómo les va en las evaluaciones del ministerio?

Directora: Muy bien, la verdad.

Investigador: ¿Qué usos hacen de los resultados?

Directora: Bueno, te sirve para saber cómo estás en términos generales, cómo les están enseñando las señas, o por ahí la supervisora viene y te dice: ‘Ah mirá, para mejorar en esto te conviene hacer esto otro’. Es informativo.

Investigador: ¿Y a qué le atribuí el buen desempeño, si es que se puede atribuir a algo en particular?

E: Sí, mirá, la clave: no dejamos que haya hora libre y no se pierden días de clase. No existen las horas libres. Los chicos no se van antes, salvo caso de urgencia, y no tienen horas libres. El docente falta, OK, vemos por qué, obvio, y vamos con la vice o con la psicopedagoga o con la auxiliar o con quien sea a hacer algo con los chicos, no hay tiempos muertos. Porque eso lo analizamos y lo estudiamos: si nosotros les diéramos el tiempo muerto, le estamos haciendo un daño al chico en términos de aprendizaje. Entonces tienen que tener siempre la cabeza ocupada en algo. Entonces nunca tiene que haber horas libres ni días perdidos. Esa es la clave.

(Directora, Escuela C)

En mis primeros tiempos de director acá, faltaban muchísimo los docentes. En ese momento, la modalidad en general era repartir a los chicos. Falta la maestra, los repartían en otras aulas. Y no: eso es un día perdido para los chicos en términos de horas de aprendizaje, ¿no? Entonces los tomaba yo o alguien. Les dábamos actividad. Ahora, en paralelo, me llegaban rumores, ¿viste? Había gente que no lo necesitaba el día, la licencia, así que bueno, a la tarde empecé a ir a visitar las casas de los que faltaban. Entonces les decía: “Estaba preocupado. ¿Cómo estás?” ¿Entendés? Lo hice algunas veces, después cambió todo totalmente. La mayoría de los que mentían se fueron solos... a trabajar al Estado que les exigen menos, por ejemplo. A unos pocos tuvimos que despedirlos con el costo de indemnización y todo lo que implica, pero era insostenible si no.

(Director, Escuela B)

7.2.2 Prácticas operacionales

El esquema mixto de financiamiento sobre el que se basa la viabilidad económico-financiera de las S-LFPSs tiene como componentes a las subvenciones provistas por el Estado y a las cuotas mensuales pagadas por las familias, sujetas a los montos máximos estipulados por la política en cuestión. Según los directores entrevistados, este esquema suele redundar en un equilibrio económico-financiero a menudo inestable que supondría importantes restricciones para el desarrollo de propuestas educativas de mayor calidad. La

crítica más frecuente de los directores en este sentido radica en el carácter acotado exclusivamente al pago de los salarios docentes que comportan las subvenciones públicas, y destacan la necesidad de un régimen extendido que contemple otros rubros como infraestructura, personal de apoyo, salidas didácticas, transporte y comedor, entre otros.

En la mayoría de los casos, en consecuencia, las S-LFPSs procuran desarrollar fuentes alternativas de financiamiento, o bien incrementar los recursos disponibles o impulsar distintas prácticas para lograr un mejor aprovechamiento de los mismos. En este apartado, bajo el nombre de prácticas operacionales, agrupamos a todas aquellas prácticas identificadas en las S-LFPSs analizadas que procuran tornar más eficiente la gestión escolar, ya sea reduciendo costos, desarrollando fuentes alternativas de ingresos, persiguiendo estrategias de expansión o alianza con otras instituciones para alcanzar economías de escala, entre otras. Como es evidente, si bien estas prácticas se definen por perseguir objetivos más bien relacionados con lo administrativo-operacional, sus impactos en términos académicos no resultan menores según veremos. A continuación, se presentan las prácticas operacionales más frecuentemente observadas como respuesta a los incentivos creados por la política de subvenciones. A fin de estructurar el análisis y dar cuenta de la variedad de respuestas, distinguimos entre cinco tipos de prácticas operacionales: eficiencia productiva, desarrollo de fondos, expansión, alianzas y *lobbying*.

Eficiencia productiva

La práctica más frecuentemente observada a los efectos de hacer un uso intensivo de los recursos disponibles consiste en incrementar el número de alumnos por sección. Excepcionalmente, solo tres de las nueve S-LFPSs analizadas contaban en promedio con algo menos de 30 alumnos por sección en tanto sus aulas eran demasiado pequeñas para albergar una mayor cantidad. Las escuelas restantes, por el contrario, superaban holgadamente los 40 alumnos por sección, llegando en algunos casos a los 50. El Reglamento del Sistema Educativo de la CABA¹⁰⁵ no fija un número máximo permitido de alumnos por aula o por docente y, valiéndose de un criterio más higiénico que educacional, se limita a establecer el máximo en función del tamaño de las aulas: un mínimo de 1,35 metros cuadrados por alumno. Este criterio permite a las S-LFPSs utilizar los espacios para llevar la proporción alumnos-docente a puntos de equilibrio que responden más bien a cuestiones operacionales que a cualquier consideración de tipo pedagógico.

¹⁰⁵ El reglamento vigente hasta 2006, por el contrario, fijaba un máximo de 27 alumnos por aula.

La política de subvenciones, por su parte, parece crear incentivos que refuerzan el desarrollo de estas prácticas. En particular, la mecánica de asignación de subvenciones en el nivel primario establece que solo a partir de los 51 alumnos por grado, puede solicitarse el llamado ‘desdoblamiento de secciones’ y la correspondiente subvención para afrontar el pago de un docente adicional. Luego, a partir de los 101 alumnos, puede solicitarse el desdoblamiento en tres secciones por grado, y así sucesivamente (Art. 23 – Decreto 2542/91). Traducida a la práctica, esta mecánica promueve (y condiciona a adoptar) comportamientos como los que se describen a continuación:

Investigador: En general tienen entre 43 y 48 alumnos por sección, ¿no?

Directora: Sí. A nosotros en realidad nos gustaría trabajar con una matrícula de no más de treinta chicos por sección. Lo no utópico hace que tengas que poner algunos chicos más. Y justamente porque cada vez más se hace necesario un trabajo más personalizado y, cuando son tantos chicos por grupo, ahí se complica.

Investigador: ¿Lo no utópico?

Directora: Sí. La ecuación financiera nuestra es cuotas + aportes, entonces tenés que manejarte con el número de alumnos y cuotas para que te cuadre. Por el docente no me preocupó, lo tengo cubierto, pero después tenés todo el otro gasto de la escuela que se solventa con las cuotas. Entonces tengo que aprovechar mucho las aulas, los docentes que tengo...

Investigador: ¿Y de qué depende que abras otra sección, que pidas desdoblamiento?

Directora: Es complicado porque... o sea, yo a partir de 51 chicos puedo pedir desdoblamiento y hacer dos secciones con dos aportes, una de 25 y otra de 26 por ejemplo e ir completándolas hasta tener 101 en total, y ahí pedir tres y así. Todo fenómeno. Pero no tengo el espacio físico. Pequeño detalle.

Investigador: ¿Y la jornada completa cómo jugaría en este rompecabezas?

Directora: No te conviene. Por eso no la pusimos. Porque yo así como estoy tengo dos turnos, mañana y tarde, tres secciones por grado por turno. Si hago completa tendría o bien que duplicar la infraestructura –imposible–, o quedarme con la mitad de los alumnos y de los docentes, no te cierra...

Investigador: Algunas escuelas lo hicieron.

Directora: Sí, pero fijate que metieron a lo sumo *una* sección de jornada completa y el resto mantienen simple. O si cambiaron todo a completa, suben las cuotas para compensar.

(Directora, Escuela F)

Este esquema de financiamiento acotado al gasto en salarios docentes e indirectamente vinculado a la demanda según escalas determina para las escuelas la persecución de estrategias de maximización de beneficios basadas en el aprovechamiento intensivo del espacio físico y del trabajo docente a la vez que pone presión sobre las familias en relación con el cobro y valor de las cuotas. Así, el esquema parece sumir a los directivos en un tipo

de razonamiento y cálculo orientado a resolver la ‘ecuación financiera’ dejando necesariamente en un segundo plano otras consideraciones de tipo pedagógico. En este sentido, por ejemplo, el modelo de financiamiento parece desalentar la reconversión progresiva de la jornada simple en jornada completa, paradójicamente uno de los mandatos de la Ley Nacional de Educación de 2006 tanto para el sector estatal como privado.

Al impacto sobre la calidad que potencialmente supone la superpoblación de las aulas, se añade el que resulta de las medidas de austeridad observadas en algunas S-LFPSs. Este es el caso en particular de las escuelas que no cuentan con aulas para albergar a más de 25 o 30 alumnos y que tampoco se encuentran en condiciones de desplegar otras prácticas para incrementar los recursos disponibles. Se trata de escuelas pequeñas con una oferta restringida a lo estrictamente curricular y que construyen atractivo en el ámbito local merced a una serie de prácticas de diferenciación no convencionales, según se presentará en el siguiente apartado. El foco de las medidas de austeridad, por su parte, suele estar puesto en la formación de los docentes, en la compra de materiales didácticos y en otros aspectos que hacen a la experiencia educativa de los alumnos:

Cuando yo me hago cargo la escuela estaba en números rojísimos. Entonces, empezamos a ajustar. Ajustar, ajustar, ajustar. Me odiaron todos. Y dije: “No, chicas. Esto no es así. Cursos de capacitación, se los pagan ustedes. El colegio no lo paga más. Salidas didácticas, OK, pero ajustemos, materiales, fotocopias, todo.” Y así, de a poquito, de a poquito, empezamos a salir a flote y a hacer un fondito. Y ese fondito es lo que nos queda para solventar esos baches del verano, que es cuando los papás no pagan la cuota. Pero bueno, es un trabajo de hormiga que sigue.

(Directora, Escuela C)

La definición del valor de las cuotas que han de pagar las familias es también objeto de cierta ingeniería financiera en las escuelas analizadas. Si bien, como vimos, la normativa establece valores máximos para las cuotas según el porcentaje de subvención que percibe cada escuela, la propia normativa permite escapar a estos valores máximos habilitando el cobro de otras ‘contribuciones’, aranceles por enseñanza extraprogramática, matrícula anual, cuotas por gastos de mantenimiento y equipamiento, servicios no educativos, cuotas de asociaciones de padres, entre otros. Esto permite a las escuelas ‘jugar’ con distintas combinaciones de precio ya sea cobrando por actividades extracurriculares y servicios no educativos, o bien incluyendo cargos por conceptos menos transparentes asociados a ‘otros gastos de estructura’. Llamativamente, el margen potencial legal para aumentar el valor de las cuotas es tal que la única restricción real parece venir dada por la capacidad de pago de la demanda. Es así como, sumados todos los cargos extra posibles, las cuotas podrían *legalmente* llegar a triplicar el valor máximo fijado por la normativa (Sigal et al., 2011). No

sorprende pues que, en la práctica, solo dos de las nueve S-LFPS analizadas se atuvieran al valor máximo inicial fijado por la normativa.

Finalmente, otra de las variables de ajuste con relación a los valores de las cuotas radica en la asignación y definición del monto de becas otorgado a los alumnos. Estas becas comprenden la exención total o parcial del pago de cuotas y es potestad de las escuelas definir sus montos y beneficiarios. La normativa se limita a establecer de modo poco preciso que al menos el 10% de los alumnos de cada establecimiento privado subvencionado debe estar eximido del pago total o parcial de los aranceles de enseñanza; no especifica, sin embargo, escalas, montos ni criterios de asignación. En la práctica, por tanto, cada equipo directivo define discrecionalmente de qué modo, por cuánto y a quiénes otorgar becas. En algunos casos la asignación es más ‘objetiva’ –aunque no necesariamente equitativa– y se realiza por vía de descuentos a hermanos y hermanas: ‘Yo la tengo establecida por descuentos a hermanos, más fácil, y ya cumplo el 10%. Entonces, el segundo hermano paga un 10% menos, y cuando son tres, dos pagan y uno se lo beca el 50%’ (Directora, Escuela I). En la mayoría de los casos, sin embargo, las decisiones se toman a partir de la valoración subjetiva que los equipos directivos realizan de las necesidades materiales de las familias: ‘Cuando entran no piden, después te piden todos. Y nosotros conocemos mucho a las familias y evaluamos. Claro, después te los cruzás en un súper auto y ahí es llamar y decir: “Este año la tenés, el año que viene no”’ (Directora, Escuela C).

En algunos casos, la discrecionalidad en la definición del monto de las becas y cuotas resultantes va acompañada de una visión paternalista/moralizante que las escuelas proyectan sobre las familias. Esta visión se sostiene en la premisa de que la exención total del pago prevista en la normativa engendraría comportamientos poco comprometidos o irresponsables por parte de las familias y que, por tanto, ‘todos deben pagar aunque sea algo’ (Directora, Escuela A). Esta idea suele dar pie a un tipo de negociación desigual con las familias que solicitan becas; una negociación en la que, de algún modo, la idea de educación como derecho y bien público es reemplazada por las contradicciones inherentes al ‘vínculo filantrópico’ que se establece (Brusilovsky et al., 2010):

‘Todos pagan algo. Porque si no, es como que les regalamos y eso no es bueno porque después no hay compromiso. Nosotros no creemos en esto de regalar. Pensamos que lo que es educador es el esfuerzo por llegar. Lo que sí, quizás algunos tienen más beca que otros. Porque a veces hay papás que vienen y se acercan y dicen: “Mire, no puedo. Tengo una deuda y no la puedo pagar”. Entonces, la escuela lo que le dice es: “Bueno, a ver, usted, ¿cuánto puede pagar? ¿Cuánto puede pagar? Bueno, vaya

pagando eso y en unos meses revisamos la situación”. Algunos te vienen con el telegrama de despido, entonces ahí también, se valora y se ajusta.

(Directora, Escuela A)

Otra variante del mismo esquema se observa en el caso de las S-LFPSs que solicitan algún tipo de contraprestación a las familias que reciben beca. La lógica es idéntica en lo que respecta a su visión paternalista/moralizante. Sin embargo, desde el punto de vista financiero, la contraprestación exigida a las familias –generalmente bajo la forma de trabajo ‘voluntario’– compensa aquello que las escuelas deberían resignar en concepto de beca según la normativa. El tipo de negociación es también desigual y, si bien eventualmente se reconocen situaciones excepcionales, el resultado es la naturalización de un vínculo de tipo deudor-acreedor:

Lo que hicimos fue poner un sistema en el cual los padres ya saben que el que pide beca acá tiene que tratar de ofrecer cuatro horas para colaborar con la escuela. Si es media beca, son dos horas por semana. Y como el horario de la escuela es tan amplio, puede ser el sábado a la mañana. Si hay alguna persona que está en una situación complicada, como puede ser una mamá soletera o una mamá sola, con nenes chiquitos, además de los que vienen a la escuela, bueno, se la exime del voluntariado. No es algo rígido. Es un plan que permite a las familias mantener la escolaridad de sus hijos, en la escuela, y al mismo tiempo dignificar lo que ellos hacen, y la escuela no queda regalando cosas a los papás... Tengo unas fotos espectaculares de padres, madres, pintando acá en la escuela y yo sacándoles deuda. Y bueno, también produjo otro efecto, que fue que fue abriendo un camino de convivencia de padres y docentes.

(Director, Escuela B)

Desarrollo de fondos

Con el fin de aumentar los recursos disponibles, la mayoría de las S-LFPSs desarrolla actividades de recaudación de fondos en alguna medida. La recaudación de fondos generalmente se viabiliza merced al ‘halo legitimador’ que ofrece el hecho de prestar servicios a estudiantes desfavorecidos (y comunicarlo efectivamente). Sin embargo, muy pocas S-LFPSs tienen la capacidad y/o experiencia para desarrollar prácticas de recaudación de fondos de manera sostenible. Algunas, especialmente entre las escuelas pertenecientes a fundaciones o asociaciones civiles, cuentan con programas de recaudación de fondos bastante sofisticados, dirigidos tanto a corporaciones como a donantes individuales, que pueden representar hasta el 30 por ciento del presupuesto operativo de las escuelas. Según puede advertirse en estos casos, conforme las prácticas de recaudación de fondos adquieren mayor alcance y profesionalización –y dado que éstas no se encuentran reguladas–, se teme por los conflictos de intereses que potencialmente podrían generarse con las autoridades de la DGEGP. El representante legal de la escuela A describe las

distintas 'líneas' de financiación por donación que ha desarrollado la escuela. Llamativamente, también advierte sobre la conveniencia de mantener cierta discreción al respecto para no poner el riesgo el vínculo con la DGEGP:

Representante legal: Tenemos donaciones de particulares, de empresas, para financiar proyectos concretos; por ejemplo, el laboratorio, el jardín. [...] Hubo un trabajo de ver quién es nuestro donante particular. Si nuestro donante particular es un empresario exitoso, lo acercamos más y entonces tenemos donantes así, grandes donantes. El que nos hizo el jardín de infantes. Y que siguen en contacto. Otra característica que tratamos es que ese donante se sienta socio del proyecto. [...] Después tenemos un sistema de donantes-padrinos que pagan regularmente parte de la cuota de un alumno, como becas; el alumno no sabe quién es la persona que lo está apadrinando y nosotros informamos a los padrinos del desempeño que va teniendo su 'ahijado' para generar ese compromiso. Y después bueno, el año pasado y este año se hicieron dos eventos importantes en la Rural¹⁰⁶.

Investigador: ¿Eventos de recaudación de fondos?

Representante legal: Sí. Nos fue muy bien. Lo único, el error que cometimos la primera vez es que invitamos a las autoridades de la DGEGP, y después dijimos: "Si ellos ven lo que estamos sacando, no nos van a dar nada". Porque esta tensión tiene que existir siempre, o sea, si alguna pata se cae, el proyecto no es sustentable. Entonces tampoco hay que dar sensación de que te sobra la plata.

(Representante legal, Escuela A)

Con todo, este tipo de prácticas requiere de una estructura profesional y un grado de llegada a ciertos sectores que la mayoría de las S-LFPSs no tiene. En consecuencia, la mayor parte de las S-LFPSs analizadas realiza actividades de recaudación de fondos de manera menos sistemática y los recursos allí originados no pueden, por tanto, ser utilizados para sostener el gasto corriente. Estas donaciones, por lo general puntuales y esporádicas, cuando no son en especie, se suelen aplicar a la compra de materiales didácticos, mobiliario o a la construcción de nuevas instalaciones, dependiendo del monto obtenido:

Tenemos el aporte, las cuotas y bueno, donaciones, mandamos cartas, golpeamos puertas, pidiendo por favor que nos donen. Algo nos han donado. Computadoras nos han donado, usadas. Este escritorio, por ejemplo, es de un colegio que lo desarmó y nosotros lo fuimos a buscar, en época de vacaciones, me fui con un flete, me lo traje al colegio y después lo pintamos. Era un colegio no me acuerdo dónde, por Devoto. Me llamaron, me dijeron: "¿Querés?", "Sí, todo. Todo porque todo usamos". Y así es.

(Directora, Escuela C)

Finalmente, un universo aparte lo conforman las S-LFPSs que operan bajo la esfera del Arzobispado de la CABA. Estas escuelas no realizan actividades de desarrollo de fondos en virtud de que cuentan con la línea de financiamiento que ofrece el propio Arzobispado para cubrir gastos extraordinarios o para equilibrar eventuales desajustes presupuestarios:

¹⁰⁶ La Rural es un centro de convenciones de la CABA.

Investigador: ¿Tienen alguna fuente de financiamiento adicional a las cuotas y las subvenciones?

Director: El Arzobispado puede llegar a ingresar algún fondo en el caso que tengamos que hacer un despido y pagar indemnización, por ejemplo. Siempre... siempre está tu papá. Siempre está tu papá ahí que te da... El papá bueno, el papá que ayuda. Siempre está, no estamos solos. La escuela no está sola. En el momento que no nos da, aparece la Vicaría y la Vicaría te da una mano. [...] El fondo solidario [del Arzobispado] tiene un sentido. En primer lugar, fue armado y pensado para juicios de despidos, de muertes, cosas que muchas veces muchos colegios no tienen la posibilidad de enfrentar si te viene una indemnización o alguna cosa así. Ese fue el primer sentido. Y también en un momento histórico donde había mucha gente en negro, que hubo que empezar a normalizar toda la situación. Y por el otro lado, para ayudar en obras, construir un aula o lo que sea, a algún colegio. Esas son las dos cosas. Entonces vos, cuando necesitás algo, le pedís al fondo. El fondo, si es especialmente para obras, si vos estás al día en la devolución en lo que vos te comprometiste, se te condona el veinte por ciento del préstamo.

(Directora, Escuela G)

Expansión y alianzas

A lo largo de la última década, todas las escuelas de la muestra se habían expandido de una u otra forma. Las estrategias de expansión utilizadas incluyen desde la construcción de nuevas aulas y demás instalaciones para abrir más secciones como práctica virtualmente generalizada en los casos analizados, hasta la expansión a otros niveles –generalmente infantil y secundario, aunque en algunos casos también terciario.

Pensá que el primer grado que yo tuve hace 15 años tenía diez chicos, que es lo mínimo que tenés que tener para que te den el aporte, y bueno después fue creciendo, ¿No? Eh... Ahora tenemos trescientos noventa chicos entre los dos turnos. Después abrimos secundaria encima. La escuela fue creciendo, fue creciendo.

(Directora, Escuela F)

Asimismo, en algunos casos se produjo la asociación o fusión con otras escuelas para lograr economías de escala bajo diferentes arreglos institucionales, y la incorporación en conglomerados de escuelas bajo una única entidad propietaria, especialmente en el caso de las escuelas religiosas, aunque no exclusivamente. En el caso de la Escuela E, por ejemplo, se produjo una doble operación: por un lado, una fusión con una escuela vecina y, simultáneamente, la incorporación al conjunto heterogéneo¹⁰⁷ de instituciones pertenecientes al Arzobispado de Buenos Aires. Como consecuencia de esta operación, la escuela debió abandonar su estatus laico original en pos de los beneficios en materia de costos que resultan de la escala de operaciones del Arzobispado:

¹⁰⁷ El Arzobispado de Buenos Aires cuenta con 75 escuelas de muy variado perfil. Según el caso, éstas atienden a sectores de clase popular, media o alta.

Éramos instituciones complementarias: nosotros teníamos la primaria y ellos el jardín, nosotros teníamos el renombre en el barrio y ellos la estructura del Arzobispado detrás, nosotros éramos una institución laica, pero bueno, el mensaje iba en una misma línea... Por ese lado, la ventaja de que el Arzobispado pase a ser la propietaria... digamos, que la entidad propietaria Arzobispado tenga muchos colegios, nos dio la posibilidad de también poder generar algunos beneficios a nivel costos, distintos tipos de seguros colectivos, estructuras administrativas, todo eso que hace que los costos operativos bajen mucho.

(Directora, Escuela E)

En el caso de algunas asociaciones civiles o fundaciones, éstas han ido creciendo incorporando escuelas de distinto perfil. Algo similar ocurre con las congregaciones religiosas a las que pertenecen algunas de las S-LFPSs analizadas. En las entrevistas con directores y directoras de algunas de estas instituciones se observa el uso de un lenguaje que concibe al manejo del conjunto de escuelas en términos de ‘portfolio’. El siguiente director refiere de este modo la adquisición de la escuela D por parte de una fundación en virtud de la voluntad de ésta de expandirse hacia un ‘sector en crecimiento’:

En el 2007 lo que se produce es una reorganización de la presencia de la fundación a nivel educativo. Hay una especie de, no digamos refundación, pero sí relanzamiento educativo. Y, en lugar de buscar simplemente conservar lo que se tiene, se dice: “Para conservar lo que tenemos, tenemos que expandirnos”. O sea, lo nuevo que enriquezca a lo que ya tenemos. La fundación tenía tres colegios básicamente de clase media en Argentina. Y se vio que este era un sector en crecimiento y, obviamente había voluntad de trabajar con un proyecto así popular y con el potencial de crecimiento que tenía.

(Director, Escuela D)

Lobbying

Los directivos de todas las S-LFPSs analizadas muestran interés por mantener una relación cercana con las autoridades de la DGEGP, organismo en el que recae la gestión y ejecución de la política de subvenciones. Como se ha advertido en el capítulo VI, este organismo depende formalmente del Ministerio de Educación de la CABA pero, a efectos prácticos, opera como una estructura autónoma, como un ‘ministerio paralelo’ con injerencia sobre el sector privado, del que, llamativamente, suelen provenir sus funcionarios (Morduchowicz y Iglesias, 2011). La discrecionalidad con la que opera la DGEGP en materia de asignación de subvenciones –discrecionalidad que emana de la ausencia de criterios objetivos de asignación en el marco normativo– parece incentivar ciertos comportamientos de negociación individual, *lobbying* o, en algunos casos, presión directa por parte de las escuelas para acceder por primera vez al cobro de subvenciones o para incrementar el porcentaje concedido.

En este sentido, las S-LFPS parecen operar por dos canales alternativos dependiendo de si se trata de escuelas laicas o religiosas. Las primeras se suelen apoyar en el poder de *lobby* de ADEEPRA (Asociación de Entidades Educativas Privadas Argentinas), organismo que nuclea a instituciones educativas de gestión privada. Así, por ejemplo, la directora de la escuela I describe cómo fue el proceso por el cual logró entrar al régimen de subvenciones. En su explicación queda de manifiesto la discrecionalidad del procedimiento y el margen que existe para la emergencia de prácticas ilegales por parte de los funcionarios de la DGEGP:

Investigador: ¿Cuándo les concedieron el aporte?

Directora: No hace mucho. Y costó mucho. No hace mucho que estamos en aporte. Y empezamos con el 40%. Todo progresivo fue. Hasta que llegamos al máximo y a completar toda la escuela.

Investigador: ¿Cómo lo consiguieron?

Directora: Y mediante pedidos y pedidos y pedidos, por nota, personalmente, hablando con el Director de DGEGP, a través de ADEEPRA¹⁰⁸, eso nos ayudó mucho...hasta que...Con el de antes no hubo caso porque... Desastre. Siempre era el arreglo: “Si yo te doy entonces vos me das...” Y con este hombre que fue el que nos dio, un *señor* la verdad. Vino a la escuela, la vino a conocer, conoció todo el tema de integración, vio el trabajo. Nosotros con eso estábamos. Todo el gasto adicional que genera, que es grande, y tratábamos de mantenerlo. Y cuando él vino a la escuela, estuvo y conoció todo, enseguida nos dio el aporte. Pero sin ningún tipo de pedido ¿eh?

(Directora, Escuela I)

Las escuelas confesionales católicas, por su parte, utilizan el canal provisto por las autoridades del Arzobispado de la CABA para transmitir sus demandas a la DGEGP (y a otras autoridades de mayor jerarquía si el caso lo amerita). En ocasión de un intento de recorte del presupuesto para subvenciones que el Ministerio impuso a la DGEGP y ésta debía inevitablemente trasladar a las escuelas, las escuelas católicas afectadas apelaron a la Jefatura de Gobierno a través de las máximas autoridades eclesiales para revertir la decisión. Se advierte también cómo la DGEGP asume en general un rol ambiguo: por un lado, debe controlar a las instituciones de gestión privada, pero simultáneamente se suele ubicar en una posición de defensa de los intereses de éstas frente al ministerio. En la situación que describe el Director de la escuela F, el recorte presupuestario que la propia DGEGP no había podido evitar parece haber sido revertido en parte por la acción directa del Arzobispado sobre el máximo nivel de gobierno de la ciudad:

¹⁰⁸ Asociación de Entidades Educativas Privadas Argentinas.

[Cuando nos avisaron que nos iban a sacar las subvenciones] yo lo que hice fue me comuniqué con el Vaticano inmediatamente, hablé al secretario del Papa, del Santo Padre, y le dije: “Mirá, yo te pido por favor, acá pasa esto, te mando un mail, te lo explico mejor. Pero si lo tenés a tiro al Papa, si lo tenés cerca, por favor, decile que nos quieren sacar los aportes a las escuelas, yo no sé si es aprovechando que se fue él o... no sé cuál es el motivo, las razones, las circunstancias. Si es una torpeza, si es un objeto de ingeniería política, económica. Pero por favor advertíselo y decile que lo agarre a Macri y que se lo diga”. No sé si pasó o no, porque después no lo corroboré en la realidad. Pero bueno, se corroboró en la realidad, cómo se dio marcha atrás.

(Director, Escuela F)

7.2.3 Prácticas de diferenciación

Uno de los argumentos más sostenidos por los promotores de las políticas de mercado en educación radica en la idea de que la libre elección escolar y la competencia entre centros educativos promoverían una mayor diversificación de la oferta. Los centros buscarían así diferenciarse unos de otros ofreciendo distintas propuestas y enfoques pedagógicos para hacer frente a la diversidad de demandas de las familias (Verger, Bonal, et al., 2016). Si bien la política de subvenciones a escuelas privadas de la CABA no acaba de constituirse como una política de mercado en sentido estricto, uno de sus objetivos principales es precisamente promover el desarrollo de una oferta educativa diversa que satisfaga las preferencias no homogéneas de las familias. La supuesta diversidad resultante es de hecho uno de los argumentos legitimadores de la política más utilizados por las autoridades de la DGEGP y del Ministerio de Educación.

Como se ha señalado, sin embargo, la literatura tiende a cuestionar el vínculo virtuoso entre competencia y diversificación (Jabbar, 2015; Lubienski, 2006b; Zancajo, 2018). Al menos en lo referido a los aspectos de índole pedagógica –y tal como se ha visto en el apartado correspondiente al análisis de las prácticas académicas– la competencia parece inducir a la convergencia y homogeneización de prácticas más que a la diferenciación. La diferenciación, cuando ocurre, parece producirse en relación a aspectos no sustantivos del proceso de enseñanza y aprendizaje, esto es, aspectos operacionales, promocionales, entre otros (Lubienski, 2003a). Adicionalmente, varios han advertido la ambivalencia del vínculo entre competencia y diversificación/diferenciación. En rigor, las prácticas de diferenciación ofrecerían paradójicamente a las escuelas una forma de resguardarse de la competencia creando nichos de competencia restringida o monopolística (Linick, 2014; Lubienski, 2003a; Zancajo, 2017).

En la muestra de S-LFPS analizadas, las prácticas de diferenciación evidenciadas como medio para atraer y/o retener matrícula parecen operar simultáneamente en dos niveles

diferentes. En primer lugar, en un nivel *colectivo*, como una estrategia de ‘cierre de filas’ que permitiría a las S-LFPSs resguardarse de la competencia de las escuelas estatales en su conjunto. Ya sea formalmente coordinadas o de manera relativamente espontánea, las S-LFPSs parecen funcionar en coalición intentando construir una imagen colectiva homogénea que asegure para sí una porción del mercado potencial diferenciándose de las escuelas estatales en su conjunto. Esto se advierte especialmente en la dimensión discursiva: las S-LFPSs, a través de sus directivos, dueños y a menudo docentes, construyen, comunican y se identifican con un universo de significados y atributos que proyectan una apariencia de distancia infranqueable respecto de las escuelas estatales.

En este sentido, los directivos, propietarios y docentes de las S-LFPSs analizadas repiten con frecuencia una serie de ‘mantras’ comunes que contribuyen a construir ese universo de representaciones divergentes entre escuelas públicas y privadas. Estas representaciones suelen girar en torno a la exaltación de cuatro atributos básicos de los que carecerían las escuelas estatales, a saber: calidad, seguridad, contención y cumplimiento de los días de clase, configurando una suerte de ‘marca escuela privada’ que constituye una primera barrera de diferenciación colectiva:

Los padres vienen y te dicen algo que después vos constatás. Te dicen: “En la escuela municipal faltan las señoritas, no les enseñan, no aprenden nada”. O sino: “Está en tercer grado y todavía no sabe sumar”. Y esto lo recibo de las escuelas estatales. Y ves los boletines y ves un “Bueno” que en realidad después es un “Insuficiente” cuando los evaluás acá. El nivel es bajísimo en comparación.

(Maestra, Escuela H)

En las privadas hay más contención. Los chicos no son un número. Conocemos a las familias, a los chicos, y bueno, se los contiene... Pueden hablarnos de sus problemas y nosotros conocemos la problemática de cada chico. Son José, María, Nicolás: conocemos los nombres. Y no tiene nada que ver con el tamaño de la escuela. Acá tenemos muchos alumnos, pero la contención siempre está.

(Maestra, Escuela I)

Los papás los sacan de las escuelas del Estado porque dicen que es un desastre, porque se drogan en la puerta, porque tienen horas libres y se van, entran y salen del colegio cuando quieren, sin control; todas cosas que en este colegio y en general en privada no pasan. Acá saben que están seguros, controlados.

(Directora, Escuela C)

En las escuelas municipales no tienen clase por esto, no tienen clase por lo otro. Hay paros, los docentes faltan... En privada la escuela está siempre abierta. Las chicas no hacen paro, a no ser que sea transporte, que estén realmente complicadas porque no pueden viajar. Pero paros de docentes, no hacen. A mí, si tengo un maestro o dos, la escuela va a estar abierta y así se lo transmitimos a los papás. Y en las del Estado, sí, cada vez que llegás a la escuela, tenés paro, tenés esto, no te citan...

El resultado parece ser un ordenamiento dicotómico de las percepciones en el que la escuela pública aparece caracterizada indefectiblemente por el déficit y la disfunción. Es importante destacar que, naturalmente, estas construcciones discursivas resuenan y se alimentan de las caracterizaciones de crisis altamente mediatizadas referidas a la educación pública (véase Da Porta y Cianci, 2016).

En segundo lugar, las S-LFPSs desarrollan prácticas de diferenciación que operan en un nivel institucional *individual*, como medio para resguardarse de la competencia fundamentalmente de otras S-LFPSs y, eventualmente, de algunas escuelas públicas. En estos casos, las prácticas de diferenciación se trasladan desde una esfera eminentemente discursiva hacia una que combina elementos discursivos y materiales orientados a la construcción de nichos académicos y no académicos, al desarrollo de una oferta de actividades extracurriculares de gran singularidad y al desarrollo de otros atributos de naturaleza más bien simbólica. Sin embargo, las dinámicas de convergencia que identificamos más arriba en lo relativo a las prácticas académico-curriculares, académico-pedagógicas y académico-organizativas determinan que no sea frecuente que las escuelas desarrollen nichos de tipo académico ni que ofrezcan actividades extracurriculares de gran singularidad, más allá de las que ofrecen, según vimos, en mayor o menor medida muchas de las S-LFPSs analizadas. Una de las escuelas, por ejemplo, ofrece una versión más intensificada de la enseñanza del inglés, otorgando a algunos alumnos la posibilidad de presentarse a exámenes internacionales. Sin embargo, el inglés como segunda lengua no constituye un elemento de diferenciación central entre las S-LFPSs puesto que se encuentra presente en la mayor parte de las mismas. Así, por el contrario, las prácticas de diferenciación aparecen vinculadas fundamentalmente al desarrollo de nichos no académicos y de ciertos atributos de naturaleza simbólica más que al desarrollo de cambios sustantivos en materia de prácticas de enseñanza.

Nichos no académicos

En el conjunto de escuelas analizadas es posible identificar al menos cuatro casos en los que se advierte un intento por generar nichos de mercado sobre la base de atributos no estrictamente académicos –aun cuando algunos de ellos resultan de cierta relevancia educativa. En estos casos, cada S-LFPSs procura ofrecer un producto diferenciado del resto de escuelas que le permita establecer un espacio sobre el cual ejercer algún grado de monopolio en términos de captación de demanda. Así, por tanto, una escuela había

decidido explicitar su voluntad de incorporar alumnos con necesidades educativas especiales al advertir que muy pocas escuelas lo hacían –a pesar de estar obligadas legalmente¹⁰⁹. En el análisis retrospectivo de la decisión, los directivos argumentan razones derivadas de la observación del entorno competitivo. Es interesante ver cómo se destaca el efecto de ampliación del área geográfica de influencia que deriva de la práctica de nicho desarrollada:

Nosotros veíamos que había una demanda insatisfecha muy fuerte. Y que iba a ser mayor si salía la ley de integración. Las escuelas municipales no te aceptan chicos con discapacidad, o sí pero después no saben qué hacer con el chico, y las privadas tampoco. Ahora quizás alguna sí, pero no es lo común. Te dicen que no pueden porque no tienen proyecto integrador o que no tienen vacantes. Entonces nuestra idea fue, *no* convertirnos en una escuela de educación especial, porque eso está en extinción, sino tener un proyecto integrador en el que conviven chicos con integración en alguna medida, un 10-20%. Y nos fue muy bien. Tenemos mucha gente que viene de lejos porque en otras escuelas les ponen trabas. Gente del barrio pero también mucha gente de Flores, Caballito, Mataderos.

(Directora, Escuela I)

Al igual que en el caso de la Escuela I, el caso de la Escuela C ilustra cómo el incumplimiento de la normativa por parte de algunas escuelas puede significar y construir nichos de demanda para otras. En este caso, la Escuela C se mueve en un nicho de demanda integrado en buena medida por los alumnos repetidores de las escuelas privadas subvencionadas vecinas.

Directora: Acá, generalmente, vienen de otras escuelas, vienen porque hay de por medio algún tipo de dificultad. Nosotros, como somos una escuela chica y tenemos maestra de apoyo y el número nos permite trabajar de manera más individualizada, uno puede hacer un seguimiento. Entonces, por ejemplo, recibimos chicos del colegio X –voy a tener que nombrar–; ahí, repetidores no. La escuela Z, tampoco. Repetidores no.

Investigador: ¿Cómo es eso?

Directora: Y, mirá, fácil: Tenemos acá todas las escuelas del barrio que no te dejan repetir. Estamos rodeados. Si el chico repite, lo echan, y me lo mandan acá. Y yo te los niveló y a veces los vuelven a captar, pero en general se quedan.

(Directora, Escuela C)

Una de las escuelas, por su parte, ofrece educación segregada por sexos, o ‘diferenciada’ –según la terminología que utilizan sus directivos y docentes. Aunque resulta difícil determinar si se trata de una práctica deliberadamente impulsada para desarrollar un nicho o si, por el contrario, constituye un *a priori* vinculado al ideario de la institución, lo cierto es

¹⁰⁹ La Ley Nacional de Educación sancionada en 2006 establece que la educación ha de ser inclusiva respecto de los niños con necesidades educativas especiales.

que esta escuela hace de este uno de sus ‘atributos insignia’ de cara a la demanda potencial. Llamativamente, este atributo no es comunicado a las familias como premisa del ideario institucional sino más bien como un factor determinante de una mayor calidad educativa y como una forma de prevención de la violencia de género: ‘Nosotros sabemos que el que estén educados por separado es más eficaz en términos de calidad y ni hablar de lo que nos ahorramos en materia de violencia de género y todo eso’ (Directora, Escuela¹¹⁰). En consecuencia, es probable que la práctica haya nacido originalmente como resultado de un posicionamiento ideológico-pedagógico aunque luego fuese resignificada y comunicada en tanto atributo estrechamente vinculado con dos aspectos muy valorados por las familias – la calidad y la seguridad.

Finalmente, es posible identificar dos instituciones que han construido diferenciación a través de una fuerte apuesta por la construcción de nuevas instalaciones. En estos casos, las escuelas acaban diferenciándose de potenciales competidores a través de obras de infraestructura que marcan una fuerte distancia material y estética respecto del común de las escuelas del entorno, tanto públicas como privadas subvencionadas. Las nuevas instalaciones se vinculan así con una mejora en la capacidad de atracción de familias que las asocian con atributos menos evidentes como la calidad educativa (Fiske y Ladd, 2001). En el siguiente fragmento de entrevista, una maestra relata la impresión que causaba en una madre el gimnasio recientemente construido:

Nosotros tenemos el gimnasio desde hace poco y eso creo que es como marca registrada de la escuela. No hace mucho lo tenemos, 6 años. No hay escuelas con gimnasio. Ni siquiera las escuelas del centro, no es común. Yo trabajé 10 años en Recoleta y gimnasia era en el patio. Si llovía, sonaste. Y bueno, justamente me reía el otro día estábamos haciendo inscripciones y una madre me dice: “¡Esto parece la NBA!” Y la verdad que sí... O sea, es austero, pero impacta.

(Maestra, Escuela B)

Atributos simbólicos

Al analizar las prácticas de diferenciación llevadas adelante por las S-LFPS analizadas, vale destacar que no todas se corresponden con intervenciones en el plano material –con mayor o menor relevancia educativa– o en lo relativo a las prácticas de enseñanza u organización escolar. Siguiendo la distinción que propone Lubienski (2006b), advertimos que las escuelas pueden efectuar modificaciones tanto en lo relativo a atributos sustantivos – aquellos con efectos reales sobre la actividad escolar–, o bien sobre aspectos de naturaleza

¹¹⁰ El nombre ficticio de esta escuela ha sido removida dado que la característica descrita permitiría una fácil identificación.

simbólica o semiótica que no necesariamente afectan las prácticas habituales de las escuelas pero que, sin embargo, pueden producir un efecto diferenciador a ojos de la demanda.

Sin obviar el hecho de que la producción simbólica resulta inseparable de los aspectos sustantivos de las prácticas escolares –pues éstas últimas también conllevan inherentemente una carga simbólica (Gewirtz et al., 1995)–, a efectos analíticos resulta útil efectuar la distinción para advertir aquellas prácticas simbólicas que se dan prácticamente desconectadas de los aspectos sustantivos. En este sentido, destacamos dos prácticas habitualmente desarrolladas por las S-LFPSs tendientes a producir ‘imágenes’ o representaciones simbólicas que, con distintos grados de intencionalidad, procuran incidir sobre la valoración que la demanda potencial realiza respecto de la oferta escolar en cada caso.

La primera guarda relación con el conjunto de prácticas que buscan producir diferenciación en términos de composición (social) del alumnado. Si bien nos referiremos en detalle a este conjunto de prácticas en el apartado correspondiente a las prácticas de selección, es importante destacar en este punto que dichas prácticas suelen aumentar la percepción de prestigio y calidad de las escuelas a ojos de las familias (Ball et al., 1996). Los directivos entrevistados parecen ser conscientes de que a mayor cantidad de requisitos solicitados a las familias en el proceso de admisión, mayor es la percepción de calidad y seguridad –y finalmente atractivo– que construyen. Si bien muchos directivos suelen vincular estas prácticas con la necesidad de ‘mantener el nivel educativo elevado’ y no con intentos por regular la composición *social* del alumnado –tal aseveración sería de una fuerte incorrección política–, muchas familias suelen decodificarlas en este último sentido. En efecto, la composición social del alumnado es uno de los criterios de elección predominantes entre las familias de clase media emergente y de clase popular con una orientación aspiracional, según veremos en el capítulo siguiente.

En segundo lugar, en virtualmente todas las escuelas analizadas se observan prácticas que intentan aumentar la capacidad de atracción a partir de la construcción y comunicación de una nueva dimensión ‘estética’, ciertamente más próxima a la de las escuelas privadas de los barrios de clase media y media-alta. Estas prácticas de *rebranding* incluyen la incorporación de uniformes, el rediseño de los logotipos/escudos e incluso, en algunos casos, el cambio de nombre de la institución. Así, por ejemplo, dos escuelas religiosas optaron por ‘laicizar’ sus nombres y eliminar las referencias visuales religiosas de sus logotipos para

‘modernizarse’ y atraer a un abanico más grande de familias –aun cuando la orientación confesional de ambas instituciones no había experimentado cambios.

Más llamativamente, hasta hace 10 años solo dos de las nueve escuelas analizadas contaban con uniformes. Al igual que las escuelas estatales, las siete restantes solo exigían el uso de delantales blancos. Sin embargo, a lo largo de la última década todas fueron incorporando uniformes –simples pero distintivos– a fin de ‘crear comunidad’ (Directora, Escuela B), ‘construir sentimiento de pertenencia y orgullo de pertenecer’ (Directora, Escuela D), o ‘equiparar a los chicos a los de otros colegios privados’ (Directora, Escuela C). El uniforme constituye un artefacto potente que incide en cómo los alumnos se construyen y perciben a sí mismos y, en definitiva, a la escuela a la que asisten. A su vez, es parte importante del modo en que las escuelas proyectan su identidad hacia el barrio, reforzando siempre la distancia simbólica con las escuelas estatales:

A mitad de año dijimos: ‘Se terminó el guardapolvo blanco’. ¿Por qué? Porque nosotros lo vivenciábamos que para ellos era una carga el guardapolvo blanco, porque los hacía pobres dentro de los colegios privados. Entonces diseñamos, para el otro año, que todo el colegio venga con un equipo de gimnasia gris, nada del otro mundo, sin guardapolvo y con la chomba del colegio que, si querían, se la compraban blanca y ellos le pegaban el escudo. Y con eso cambió todo. Para ellos eso fue sacarse la mochila de encima. Se equipararon. Porque entraban orgullosos con su equipo y su remera. Y uno decía: “Pero ¿qué cambiamos? Solamente les sacamos el guardapolvo.”

(Directora, Escuela C)

A nosotros nos gusta que cuando están por la calle con el uniforme –ellos van muy orgullosos con sus uniformes, ¿eh?–, pero nosotros exigimos que vayan prolijos, prolijos, porque así la gente dice: ‘¡Qué bien los chicos de la Escuela G, siempre impecables!’

(Directora, Escuela G)

7.2.4 Prácticas promocionales¹¹¹

Como advierten algunos estudios, las instituciones educativas de nivel básico no se caracterizan en general por ser poseedoras de un saber experto en materia de prácticas promocionales (Oplatka y Hemsley-Brown, 2004; Zancajo, 2018). El carácter relativamente reciente de su exposición a dinámicas competitivas, sumado a la incompatibilidad (moral)

¹¹¹ Si bien muchos utilizan los conceptos de ‘promoción’ y ‘marketing’ como sinónimos (Gewirtz et al., 1995; Jabbar, 2015; Olson Beal y Beal, 2016), en este apartado nos referimos a las prácticas promocionales exclusivamente como esfuerzos de comunicación externa (publicidad), en tanto que entendemos al marketing como un proceso complejo que involucra desde el análisis del mercado hasta el diseño e implementación de estrategias competitivas y del que las prácticas promocionales constituyen solo el eslabón final (Oplatka y Hemsley-Brown, 2004). Para profundizar en el análisis del marketing escolar en entornos de mercado más dinámicos y maduros que los creados por los subsidios a la oferta y entendido como un proceso complejo véase, por ejemplo, el reciente trabajo de Zancajo (Zancajo, 2018).

percibida entre la tarea educativa y la comunicación publicitaria, determinan que no sea en absoluto frecuente encontrar instituciones educativas primarias o secundarias con el grado de desarrollo promocional que sí suele verse en el caso de instituciones de educación superior (véase, por ejemplo, Brookes, 2003; Helgesen, 2008; Hemsley-Brown y Oplatka, 2006). Excepcionalmente, en entornos de mercado más dinámicos y maduros que los creados por las subvenciones a la oferta, pueden observarse algunas escuelas que desarrollan prácticas promocionales de cierta sofisticación –aunque igualmente incomparables a las habituales en el ámbito de la educación superior (Zancajo, 2017).

En el caso de las escuelas analizadas, las prácticas promocionales suelen ser o bien inexistentes, o bien muy básicas y transitorias. Además de la falta de *expertise*, de cierto rechazo a la idea de ‘venderse publicitariamente’ y del déficit de oferta característico del entorno en cuestión, la mayor parte de los directores destaca que es el ‘boca en boca’ y no otras formas de comunicación externa lo que más les reditúa. En el caso de las pocas escuelas que sí habían desarrollado alguna actividad promocional, éstas se limitaban al reparto de trípticos en momentos muy puntuales de su historia reciente en los que necesitaban darse a conocer:

Al principio me acuerdo que se tiraban panfletos por el barrio...volantes digamos, promocionando el colegio. También en el tren, porque acá tenemos el tren que viene de provincia y dijimos bueno, vamos a ver. Me acuerdo que los volantes tenían un croquis del lugar para que... porque no lo conocían, ¡porque estamos escondidos acá, no tenemos nada cerca! Entonces poníamos un caminito para llegar de donde podías venir, pero nada más. También los dejábamos en los negocios en provincia y acá en el barrio...

(Directora, Escuela A)¹¹²

Sin embargo, al poco tiempo la actividad promocional deja de tener sentido conforme la escuela se torna conocida en el barrio y puede depender del flujo de alumnos que llegan por recomendación:

Como te digo, se han repartido volantes por todas partes. Pero yo creo que eso no fue el... ¿sabés qué fue? El boca a boca. O sea, la mamá que traía al nene mayor y veía el trato, el acompañamiento, la sinceridad, el esfuerzo de la escuela. Entonces después traía a su otra hija. Y después traía a los primitos. Y entonces eso fue. Se fue viendo de a poquito, hasta que llegamos a ahora, que tenemos chicos en lista de espera.

(Directora, Escuela A)

¹¹² Esta escuela atravesó un cambio de titularidad hace una década: de estar gestionada por una congregación religiosa pasó a depender de una fundación cuyo objetivo a mediano plazo había sido triplicar la cantidad de alumnos.

En el capítulo siguiente, volveremos a considerar estas cuestiones en lo que atañe a las familias y a los circuitos por los que fluye la información entre la oferta y demanda.

7.2.5 Prácticas de selección

La selección de alumnado en la legislación

La posibilidad de que los establecimientos educativos privados seleccionen a sus alumnos se encuentra regulada a nivel nacional por la Resolución N°641 del año 1981 del Ministerio de Educación de la Nación. Esta resolución estipula en su artículo 137 que: ‘Los institutos privados se reservan el derecho de admisión’ y que ‘ese derecho solo podrá ejercerse al inicio de cada período lectivo y en referencia con la posible matriculación de alumnos y alumnas’. El carácter general de la resolución y la ausencia de una reglamentación taxativa habilitan *a priori* un importante margen de discrecionalidad en su aplicación por parte de los establecimientos privados que, potencialmente, puede dar lugar a situaciones injustas o discriminatorias. Llamativamente, más allá de algunas pocas ocasiones en las cuales la prensa abordara el tema de manera efímera fruto de alguna denuncia puntual¹¹³, el análisis y la problematización de esta falta de regulación y de los perjuicios potenciales que ésta supone no han recibido virtualmente ningún interés por parte de la comunidad académica ni jurídica (Mezzadra y Rivas, 2010; Viceconte, 2011).

En el marco de este vacío de debate y ausencia de respuestas, la Ley Federal de Educación (24.195) del año 1993 y, posteriormente, la vigente Ley Nacional de Educación (26.206) aprobada en 2006, introdujeron más interrogantes que soluciones respecto al alcance y límites del llamado ‘derecho de admisión’ de las instituciones privadas. En particular, y como vimos en el capítulo anterior, la nueva denominación jurídica establecida en 1993 y ratificada en 2006 para las instituciones educativas privadas agregó mayor confusión a la cuestión: ambas leyes suscriben que tanto escuelas privadas como estatales son jurídicamente ‘públicas’. Así, mientras que las escuelas estatales pasaron a denominarse legalmente ‘escuelas públicas de gestión estatal’, las privadas recibieron la denominación ‘escuelas públicas de gestión privada’ (Gamallo, 2015; Vior y Rodríguez, 2012). Detrás de este cambio en apariencia meramente terminológico, surge inevitablemente una pregunta que no ha sido abordada por la academia en general, y por los estudios críticos en particular. En rigor, cabe preguntarse: ¿bajo qué circunstancias y según qué criterios podría

¹¹³ Véase, por ejemplo, El derecho de admisión por escrito. (4 de abril de 2008). *Página 12*; Cuando el colegio excluye a los chicos discapacitados. (15 de abril de 2005). *Clarín*; Denuncian mal uso del derecho de admisión en colegios privados (15 de noviembre de 2007). *Clarín*.

una institución educativa *pública* –sea de gestión estatal o privada– del ámbito de la educación formal y obligatoria negar la (re)matriculación de un estudiante?

Ahora bien, a contratendencia del resto de las provincias del país –que ante la falta de normativas propias continúan rigiéndose por los criterios inespecíficos de la resolución nacional de 1981 en una dinámica no exenta de las controversias descritas–, la CABA cuenta desde 2008 con una ley y su correspondiente reglamentación que establecen un marco más específico para el ejercicio de esta facultad jurídica por parte de los establecimientos privados. Dicha normativa, caracterizada como ‘de avanzada’ por algunos juristas (véase, por ejemplo, Viceconte, 2011), estipula que: ‘Los establecimientos educativos de gestión privada incorporados a la enseñanza oficial en todos sus niveles no podrán negar sin causa la matriculación o la rematriculación a un/a aspirante para el año o ciclo lectivo siguiente’; y a continuación específica: ‘Las causas que aleguen las instituciones educativas para negar la matriculación o rematriculación, no deben ser contrarias a los derechos reconocidos en la Constitución Nacional y en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires’ (Ley N° 2.681 de la CABA).

De este modo, de conformidad con la denominación *pública* que asumen las instituciones educativas privadas a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, y en sintonía con los significados y sentidos sociales y jurídicos subsumidos en dicha denominación, la ley que regula el derecho de admisión de los establecimientos privados en la CABA no solo restringe fuertemente la potestad de éstos para negar el acceso a cualquier aspirante sino que también equipara esta potestad a la que poseen las instituciones educativas de gestión estatal. La intención de los legisladores con la sanción de este marco normativo se aprecia con claridad en el siguiente fragmento de entrevista con uno de los autores del texto de la ley y de su posterior reglamentación:

La idea con esa ley y con la reglamentación...o sea, lo que quisimos hacer con esa ley, con ese decreto fue básicamente que no hubiera motivos para decirle a un pibe: ‘Vos no entrás’. O sea, al decir que los motivos no pueden contradecir los derechos humanos, te quedás sin motivos. El único motivo, si querés, sería que la escuela pudiera demostrar que para determinado niño es ‘malo’ estar en esa escuela y que estaría mejor en otra. Pero ahí está la trampa: eso es indemostrable o, en el mejor de los casos, muy discutible... muy discutible. O sea, en resumidas cuentas: la idea es que si sos una escuela *pública*, de gestión privada, pero *pública* –y más aún si encima tenés aporte estatal–, entonces no le podés negar la matriculación a nadie. Con esto imaginate que los primeros que nos quisieron comer crudos fueron los curas...el entonces Arzobispo Bergoglio y compañía...

(Funcionario de primer nivel del Ministerio de Educación de la CABA)

Con todo, a pesar del carácter ‘avanzado’ de la normativa y de su coherencia jurídica en materia de regulación de la selección del alumnado, la dimensión práctica de sus efectos, su ‘puesta en acto’ a cargo de las propias instituciones educativas y, en definitiva, la capacidad Estatal para garantizar su cumplimiento presentan enormes desafíos y limitaciones (Gottau y Moschetti, 2015; Krüger, 2014). Existen, además, distorsiones de tipo procedimental-operativo que tienden a tornar aún más difícil la tarea de control del Estado. En particular, los límites residenciales de matriculación (i.e., la zonificación) aplican para el caso de las escuelas estatales pero no para las privadas. Adicionalmente, en las S-LFPSs, y en las escuelas privadas en general, las familias deben acudir directamente a las escuelas para matricular a sus hijos/as, dejando margen para el desarrollo de prácticas de selección. Las escuelas estatales, por el contrario, se valen de un sistema de matriculación online centralizado que les impide participar del proceso de admisión.

A continuación, presentamos y analizamos el conjunto de prácticas de selección que, aún en vigencia de la normativa citada, se observan en las S-LFPSs estudiadas. A fin de organizar la evidencia, y siguiendo el criterio general utilizado por Jennings (2010) y Lacireno-Paquet et al. (2002), distinguimos entre aquellas prácticas de selección desarrolladas al momento de la matriculación (prácticas ex ante o *creaming*), y aquellas desarrolladas ya sea durante el curso o al momento de la rematriculación (prácticas ex post o *cropping*).

Prácticas de selección ex ante

La selección de estudiantes al momento de la matriculación ha sido la práctica competitiva más comúnmente observada en las S-LFPSs analizadas y aquella que define simbólicamente buena parte del tipo de vínculo que éstas construyen con la demanda. En efecto, como veremos en el siguiente capítulo, las familias destacan el carácter selectivo de las S-LFPSs como uno de sus rasgos más distintivos (y a menudo más valorados). A pesar de estar explícitamente prohibidas y de ser virtualmente inexistentes en la educación primaria en otros contextos nacionales, en ocho de las nueve S-LFPSs analizadas se describen más o menos abiertamente las prácticas de selección empleadas. En dos casos, incluso las páginas *web* de las escuelas contenían información detallada sobre los criterios y el proceso de admisión.

Las ocho S-LFPSs que desarrollan prácticas de selección cuentan con procesos formales de admisión en los que los aspirantes son sometidos a entre dos y tres técnicas diferentes de

evaluación. Entre estas técnicas o instancias de evaluación se destacan las pruebas de contenidos académicos, las entrevistas personales con los candidatos y sus padres y madres, diversas pruebas de psicodiagnóstico, y la evaluación de los registros académicos e informes de cursos anteriores. Los problemas de conducta y la aptitud académica suelen ser las principales preocupaciones expresadas por los directivos, por lo que las evaluaciones de contenido académico y las pruebas de psicodiagnóstico se encuentran entre las técnicas más utilizadas. Al describir sus procesos de admisión, algunos directivos, propietarios y docentes son más explícitos y transparentes:

Tienen que pasar por las entrevistas primero y por los exámenes de admisión para ser admitidos; matemática y lengua. Los hermanos, hermanos chiquitos, hermanas, primos, todos tienen que hacer y aprobar los exámenes si quieren entrar. Si son parientes de alumnos, entonces es más fácil porque ya conocemos a la familia, pero igualmente tienen que aprobar los exámenes. O sea, ahí la entrevista no porque ya los conocemos, pero los exámenes, sí.

(Director, Escuela B)

En comparación, otros directivos se muestran más cautelosos –probablemente conscientes de las restricciones legales que existen en materia de selección en la CABA–, y recurren a explicaciones algo más opacas que enfatizan el potencial ‘encaje’ (*fit*) entre la escuela y la familia, definido en términos ambiguos:

Hay un proceso de admisión que incluye una pequeña prueba, para saber de dónde vienen, una pequeña entrevista con la familia... Y a veces, una pequeña prueba con la psicopedagoga, para ver si... O sea, nadie es descartado por su conocimiento, pero evaluamos si esta es la mejor escuela para esa familia, si podemos ayudar. No queremos que el niño ingrese y después sienta que está fuera de lugar. A veces es difícil porque algunas veces los padres entienden, y otras no.

(Director, Escuela H)

Ahora bien, a excepción de las escuelas A y C –cuyos casos específicos se presentan más abajo–, al ser interrogadas por los motivos por los cuales desarrollan prácticas de selección, las escuelas ofrecen, esquemáticamente, tres tipos no excluyentes de justificación: (1) pragmatismo (‘Tenemos más solicitantes que plazas y, además, todas las escuelas lo hacen de esta manera’ [Directora, Escuela H]; ‘El día de inscripciones tenemos colas que dan la vuelta a la manzana, dos, tres cuerdas de cola y entonces no te queda otra que establecer un procedimiento’ [Director, Escuela B]); (2) legal (‘Como escuela privada que somos, nos reservamos el derecho de admisión’ [Director, Escuela G]); y (3) meritocracia (‘Ofrecemos educación de alta calidad y exigencia y no todos los alumnos ni todas las familias se adaptan’ [Director, Escuela I]).

Independientemente de la(s) justificación(es) utilizadas, como criterio ‘operacionalizable’ de la selección –i.e., como elemento de valoración para discernir quién ingresa y quién no– destaca el uso naturalizado de la noción poco precisa de ‘encaje’. Vale señalar que buena parte de la literatura que aborda las prácticas de selección de estudiantes bajo esquemas de *vouchers* y *charters* destaca cómo estas prácticas son utilizadas a menudo para definir la composición social de las escuelas, generalmente excluyendo a los candidatos provenientes de sectores más desaventajados socioeconómicamente o percibidos como menos aptos académicamente (Carrasco, Gutiérrez, y Flores, 2017; Jabbar, 2015; Jennings, 2010; Lacireno-Paquet et al., 2002). La ambigüedad del término no es, por tanto, anecdótica. En efecto, ante la incorrección política –y el dilema moral– que supondría vincular explícitamente las prácticas de selección con la definición de cierta composición social, se ha observado que las escuelas suelen recurrir a justificaciones más ambiguas en torno de estas nociones de ‘encaje’, ‘ajuste’ o ‘adaptación’, supuestamente anteponiendo el bienestar del niño y su familia a los intereses de la institución. Como vimos, aún en ausencia de sistemas de rendición de cuentas que ‘graven’ el bajo desempeño de las instituciones educativas, las S-LFPSs analizadas no parecen ser la excepción en este sentido.

Solo en uno de los casos analizados, llamativamente, la regulación del acceso a fin de lograr una cierta composición social aparece explícitamente e incluso es presentada como buena práctica a efectos de lograr la ‘integración social’:

Nosotros tenemos, digamos, una fórmula del éxito para la integración social. Nosotros sabemos que tenemos que tener más o menos un 60-40 o un 70-30, 70% de la villa y 30% del barrio. Eso lo medimos. O sea, si tenemos para ingresar cinco familias y nos están faltando familias de la villa, la prioridad la tiene la villa y no la de clase media, y viceversa. Porque pensamos que esa es la proporción que permite la integración. Porque si fuera menos, la familia de clase media invade rápidamente, y si fuese más entonces ahí te convertís en la escuela de la villa [...] Entonces, lo que nos interesa justamente es lograr ese *mix*.

(Representante legal, Escuela A)

Es interesante destacar a propósito de este caso que, independientemente de los resultados positivos o negativos que esta ‘fórmula’ pueda eventualmente arrojar, este caso sugiere un interrogante anterior para la política pública relativo a cuál sería el nivel más idóneo y, fundamentalmente, *legítimo* –institucional/estatal o escolar– para dirimir los aspectos y mecanismos de acceso que impactan sobre la composición social de los centros. De momento, no existe ningún debate de política educativa que plantee este interrogante.

De la muestra, solo la escuela C no seleccionaba estudiantes. La decisión institucional en contra la selección aparece en este caso como clara consecuencia de una serie de condicionantes que dotan a dichas prácticas de una significación inaceptable desde un punto de vista ético. En particular, la historia y la cultura institucional de la escuela —que originalmente era una institución de guardería preescolar para niños desfavorecidos— y la identidad profesional ‘misionera’ de su directora determinan un fuerte rechazo moral a la selección de estudiantes.

Prácticas de selección ex post

En la mayoría de los casos, aunque con distinta intensidad, la selección de alumnos no se limita al momento de la matriculación. Por el contrario, suele funcionar como una ‘amenaza latente’ que se sostiene a lo largo de todo el año, a menudo amparada en el exceso de demanda de la que gozan, en su mayoría, las S-LFPSs analizadas. En efecto, en los últimos años, el incremento sostenido de la cantidad de familias deseosas de matricular a sus hijos en estas instituciones ha posibilitado a su personal directivo hacer un uso acaso más ‘libre’ de esta práctica, a sabiendas del carácter altamente improbable de no poder luego llenar las plazas vacantes. Como describe una supervisora de la DGEGP:

Nosotros tratamos de controlarlo, pero es muy difícil. Lo que hacen en muchos casos es la política de ‘repetidores no’. O sea, si el chico tiene problemas de conducta, o si están muy flojos o no dan pie con bola, no los rematriculan. Como les sobra matrícula, no tienen problema. Antes te los cuidaban un poco más... Esto lo comunican a las familias con antelación pero aun así, vos sabés que eso no se puede hacer así a la ligera.

(Supervisora DGEGP)

Al igual que con las prácticas de selección ex ante, algunos directivos explican los procedimientos de no rematriculación o expulsión abiertamente. En la mayoría de los casos, sin embargo, proliferan explicaciones, procedimientos y construcciones de sentido cercanas a las prácticas de *counseling out* (desaconsejar) observadas con frecuencia en otros contextos y bajo otras modalidades de provisión público-privada sujetas a normas de *high-stakes accountability* (Boeskens, 2016; Jennings, 2010; Zollers y Ramanathan, 1998).

Ahora, también cuando tenemos alumnos que hemos visto que quizás...Porque no todos los alumnos o toda la familia puede seguir una jornada completa. Hay alumnos que no pueden sostener, y los papás tampoco. No lo pueden sostener. Entonces se los cita, se les habla y se les recomienda que vayan a una escuela de jornada simple. Y bueno, y los papás entienden porque quizás después te lo encontrás y te dice que el chico en la jornada simple está mejor y te lo agradece muchísimo.

(Directora, Escuela A)

Y siempre hay algunos que te interesa darles señales de que no se rematriculen. Y entonces están acá, y se les dice a los padres: “Miren que si siguen acá van a repetir”. Porque son chiquitos problemáticos o que no alcanzan nunca el nivel...

(Vicedirectora, Escuela H)

Como puede apreciarse, los directivos intentan lograr la no rematriculación de los alumnos concebidos como ‘problemáticos’ ya sea aconsejándoles a las familias otras alternativas de escolarización –generalmente de menor jerarquía en el mercado local y de menor exigencia– siempre apelando a un supuesto mayor conocimiento del bienestar y de los intereses objetivos del alumno, o bien bajo amenaza directa de repetición del curso. Como sugiere Jennings (2010), en la mayoría de los casos las familias no conocen pormenorizadamente las reglas del sistema y suelen acceder pasivamente a los ‘consejos’ de las instituciones.

7.3 Las lógicas de acción de las S-LFPSs

El análisis del material empírico obtenido en el trabajo de campo de esta investigación evidencia ciertas vinculaciones, regularidades y discontinuidades entre las prácticas desarrolladas por las S-LFPSs en relación con la demanda bajo la política de subvenciones. Independientemente de que sean conscientemente reconocidas, estas prácticas resultan de la interpretación que las propias escuelas realizan de las reglas del juego definidas por la política, siempre mediadas por el conjunto de condicionantes internos y externos que afectan a cada caso en particular.

A fin de ofrecer una síntesis de los resultados de este capítulo, se presenta una tipología de lógicas de acción que procura sistematizar estos condicionantes y prácticas para la muestra de escuelas analizadas (Tabla 7.2). El concepto de lógica de acción utilizado en este caso responde en términos tanto teóricos como hermenéuticos a la definición propuesta por Maroy y Van Zanten: ‘[logics of action represent] the predominant orientations given to the conduct of a school in different spheres of action, through decisions, routines or practical choices, as reconstructed *ex post facto* by an observer’ (2009, p. 72). El concepto de lógica de acción reconoce, por tanto, una cierta racionalidad subyacente en los modos en que las escuelas se vinculan con el contexto, aunque no supone ni una conciencia absoluta de los agentes respecto de los efectos de sus prácticas, ni que estas deriven siempre de una racionalidad instrumental pura.

Los tipos de lógicas de acción que se presentan a continuación deben ser vistos como tipos ideales que contribuyen a sistematizar un conjunto de casos reales en base a la combinación relativamente estable y coherente de los elementos analizados. No se procura construir tipos que agoten la complejidad de cada situación. Si bien parte de las escuelas analizadas se corresponde con alguna de las tipologías presentadas, otras pueden combinar características y prácticas de más de una de las tipologías. Se trata, por tanto, de constructos sin límites estrictos que emergen de los casos estudiados y que se proponen como categorías con valor heurístico para orientar el análisis teórico y político.

Tabla 7.2 Lógicas de acción de las S-LFPPS

Tipo	Condicionantes externos	Condicionantes internos	Prácticas	Lógica de acción
Masiva-selectiva	<ul style="list-style-type: none"> -Ubicadas en el límite entre barrios populares (villas) y barrios de clase media y media-baja -Posición alta en la jerarquía local -Una o ninguna S-LFPPS y menos de dos escuelas estatales a menos de diez calles de distancia 	<ul style="list-style-type: none"> -Baja percepción de competencia -Alumnado heterogéneo en términos relativos (clase baja, media-baja y media) -Instituciones de larga trayectoria, pero recientemente reorientadas por cambio de propietario o de entidad gerenciadora 	<ul style="list-style-type: none"> -Incorporación de programas bilingües de jornada completa manteniendo la oferta de jornada simple / Tracking -Aumento fuerte de la cantidad de alumnos por clase / Expansión a otros niveles / Recaudación de fondos / Voluntariados - Diferenciación por actividades extracurriculares académicas, infraestructura y otros atributos simbólicos / Diferenciación por ‘contención planificada’ -No desarrollo de actividades promocionales -Procesos sistematizados de selección ex ante centrados en aspectos tanto académicos como conductuales / Selección ex post / Agrupamiento por niveles 	Incrementar la cantidad de alumnos matriculados consolidando la posición privilegiada en la jerarquía local enfatizando la excelencia académica.
Enfocada	<ul style="list-style-type: none"> -Ubicadas en zonas de clase media-baja a menos de cinco calles de barrios populares -Posición media en la jerarquía local en relación con otras S-LFPPS, y alta respecto de las escuelas estatales vecinas - Más de dos S-LFPPS y dos escuelas estatales a menos de diez calles de distancia 	<ul style="list-style-type: none"> -Alta o media percepción de competencia respecto de otras S-LFPPS y de algunas escuelas estatales ‘nuevas’ -Alumnado de clase media-baja y media -Instituciones relativamente nuevas 	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo de alguna pedagogía de tipo alternativa / Actividades extracurriculares no académicas -Aumento moderado de la cantidad de alumnos por clase / Actividades extracurriculares ‘low cost’ / Alianzas con escuelas complementarias - Desarrollo de nichos de ‘integración’, ‘contención’ o alternativos -No desarrollo de actividades promocionales -Procesos de selección ex ante y ex post centrados en aspectos conductuales y de perfil socioeconómico. 	Incrementar o sostener la posición en la jerarquía local consolidando un perfil de demanda de clase media o media-baja.
Misionera	<ul style="list-style-type: none"> -Ubicadas en zonas de clase media-baja a menos de cinco calles de barrios populares -Posición baja en la jerarquía local considerando solo S-LFPPS, pero alta o media respecto de las escuelas estatales vecinas -Más de dos S-LFPPS y dos escuelas estatales a menos de diez calles de distancia 	<ul style="list-style-type: none"> -Alta o media percepción de competencia -Alumnado de clase baja y media-baja -Instituciones de larga trayectoria, originalmente vinculadas a la misión social de alguna entidad laica o religiosa 	<ul style="list-style-type: none"> -Oferta curricular básica -Aumento moderado de la cantidad de alumnos por clase o aprovechamiento del espacio en contraturno para impartir otros niveles / Políticas de austeridad - Desarrollo de nichos no tradicionales (‘alumnos problemáticos’, ‘seguridad’, ‘contención’) / Desarrollo de atributos simbólicos básicos (uniformes, puesta en valor de fachada) -Publicidad en medios de comunicación locales -Escasas o nulas prácticas de selección ex ante / Selección ex post en casos de problemas de conducta severos 	Imposibilitadas de competir con otras S-LFPPS, procuran sostener el nivel de demanda desarrollando nichos no tradicionales de escaso prestigio.

Fuente: Elaboración propia.

La primera tipología la componen las S-LFPSs que tienen una posición alta en la jerarquía local tanto en relación con las escuelas estatales como con otras S-LFPSs. Se trata de instituciones emplazadas geográficamente en el límite entre zonas de clase media-media, media-baja y barrios populares, sin demasiados competidores cercanos y que, por tanto, gozan de un alto y heterogéneo nivel de demanda. En este contexto, desarrollan una lógica de acción orientada a incrementar la cantidad de alumnos matriculados, siempre intentando consolidar su posición privilegiada en la jerarquía local enfatizando para ello la excelencia académica y la disciplina. Como regla general no excluyente, se trata de instituciones religiosas cuyos propietarios suelen ser asociaciones civiles o fundaciones que operan al margen del Arzobispado de la CABA. El ethos de estas escuelas suele estar inamoviblemente asociado a los valores tradicionales, a la disciplina y al respeto por las reglas. Su buena reputación les asegura un flujo de demanda siempre superior a su capacidad instalada, la cual procuran explotar incrementando fuertemente el número de alumnos por clase o, en última instancia, mediante obras de ampliación de infraestructura financiadas con cuotas y campañas de recaudación de fondos. El alto nivel de demanda, las estrategias de maximización del uso de la capacidad instalada y el mandato de preservar su buena reputación determinan un uso extendido de prácticas exhaustivas de selección del alumnado en base a criterios académicos y conductuales: se trata de escuelas ‘instrumentales’, con una composición homogénea de alumnos ‘capaces y dispuestos’ para afrontar una orientación centrada en la excelencia académica, que a su vez torna viable el aprendizaje en grupos numerosos. La homogeneidad aptitudinal y actitudinal del alumnado no supone siempre, dadas las características del contexto, homogeneidad social. En algunos casos, las tensiones derivadas de la diversidad social de la composición del alumnado se resuelven segregando internamente en grupos de jornada simple y jornada completa. Finalmente, no suelen realizar actividades promocionales, aunque sí resultan frecuentes la oferta actividades extracurriculares de tipo académico, las prácticas de diferenciación por infraestructura y el desarrollo de otros atributos simbólicos siempre ligados a la excelencia y la disciplina.

La segunda tipología está integrada por S-LFPSs ubicadas en zonas de clase media-baja aunque relativamente próximas a barrios populares, y que gozan de una posición media en la jerarquía local en relación con otras S-LFPSs y alta respecto de las escuelas estatales vecinas. Se caracterizan por contar con un alumnado de clase media y media-baja y, en general, con poca presencia de alumnos provenientes de los barrios populares aledaños. En todos los casos, se trata de instituciones relativamente nuevas, esto es, con menos de 25

años de antigüedad. Estas escuelas perciben un nivel alto o medio de competencia respecto de otras S-LFPSs y respecto de algunas escuelas estatales abiertas recientemente. A fin de sostener o mejorar su posición en la jerarquía local, suelen emprender caminos más sinuosos, tácticos, procurando privilegiar un perfil de demanda de clase media o media-baja que las diferencie de otras S-LFPSs y de las escuelas estatales. En ese sentido, suelen desarrollar algún enfoque pedagógico de tipo alternativo –aunque no disruptivo y, en general, escasamente concretado– u ofrecer actividades extracurriculares no académicas de bajo coste operacional, pero de cierto valor simbólico, orientadas a la captación de familias de clase media. En la misma línea, pueden desarrollar algún nicho no tradicional –de integración de alumnos con necesidades educativas especiales para aumentar la *trade area*, o de ‘trato familiar’. Asimismo, suelen desarrollar prácticas de selección ex ante y ex post centradas en aspectos conductuales y relativos al perfil socioeconómico de los aspirantes. Finalmente, en materia operacional, suelen cobrar cuotas extra por la prestación de servicios extracurriculares –que a menudo operan como mecanismo para reforzar la selección del alumnado– y entablar alianzas con escuelas complementarias para lograr economías de escala.

Finalmente, la tercera tipología la componen S-LFPSs ubicadas en zonas de clase media-baja próximas a barrios populares y que ostentan una posición baja en la jerarquía local en relación con otras S-LFPSs, pero media o alta respecto de las escuelas estatales vecinas. Se trata de escuelas que experimentan una percepción de competencia alta o media y que cuentan, mayormente, con alumnado de clase baja y, en menor medida, media-baja. En general, son instituciones de larga trayectoria, originalmente vinculadas a la misión social de alguna entidad laica o religiosa. Imposibilitadas de competir con otras S-LFPSs, con importantes limitaciones en materia de infraestructura, y con una oferta curricular básica, procuran sostener el nivel de demanda desarrollando nichos no tradicionales de escaso prestigio o subsidiarios de otras S-LFPSs (frecuentemente aceptando alumnos ‘problemáticos’ o repetidores), o diferenciándose de la oferta estatal ya sea (1) enfatizando elementos como la seguridad, el clima familiar, y la contención, o (2) construyendo un conjunto de atributos simbólicos muy básicos. En la misma línea, las prácticas de selección ex ante son escasas o nulas y la no rematriculación se limita a casos de problemas de conducta muy severos. Se trata de escuelas ‘expresivas’ por *default*, donde docentes y directivos desarrollan una ética profesional ‘misionera’ de contención y procuran mantener un buen clima buscando evitar interrupciones o incidentes, sin perjuicio de sus intentos elevar el desempeño académico siguiendo dinámicas de trabajo más personalizadas.

Adicionalmente, imposibilitadas de cobrar sumas extras dado el perfil socioeconómico de las familias y limitadas por la infraestructura disponible, la viabilidad económica de estas escuelas suele venir dada por el aprovechamiento del espacio en contraturno para impartir otros niveles (secundario o inicial) y por el desarrollo de políticas de austeridad.

Capítulo VIII. Racionalidades de elección de las familias

La investigación sociológica y antropológica sobre elección de escuela se ha caracterizado por ofrecer principalmente estudios que analizan las experiencias de familias (blancas) de clase media. En comparación, como vimos, pocos trabajos han abordado el estudio de los modos en que las poblaciones de clase trabajadora navegan distintos esquemas de elección escolar. Sin embargo, paradójicamente, la ampliación de las oportunidades educativas para estos grupos desfavorecidos suele ser uno de los objetivos más frecuentemente asignados a las políticas que procuran garantizar cierta libertad de elección y la posibilidad de optar entre instituciones públicas y privadas (Bonal y Zancajo, 2018; Verger, Fontdevila, et al., 2016). Este capítulo tiene por objetivo explorar estas experiencias de elección para el caso de las familias que acceden a S-LFPSs en la CABA.

Partiendo de la premisa de que la elección escolar constituye una práctica eminentemente sociocultural (Gewirtz et al., 1995), aunque conscientes de las limitaciones de los enfoques frecuentemente ‘sobresocializados’ (Jabbar, 2016a) —especialmente al interpretar los procesos de elección de escuela de las familias pobres (Hatcher, 1998)—, se ha propuesto ampliar el paradigma sociocultural para capturar tanto las limitaciones estructurales como los márgenes de agencia que orientan las prácticas de elección de estas familias (Ben-Porath, 2010; Bonal y Zancajo, 2018). Así, en el marco del supuesto de racionalidad limitada, en este capítulo se intenta construir explicaciones más realistas —‘real-life choices’ (Hatcher, 1998)— respecto de los modos en que estos actores se comportan frente a la ampliación de oportunidades educativas que supondría la política de subvenciones a la oferta. Así, esta visión pretende identificar y analizar las prácticas de elección escolar y los mecanismos a través de los cuales se construyen múltiples racionalidades limitadas guiadas a su vez por diferentes preferencias, aspiraciones y valores con relación a la escolarización y al sector S-LFPS.

En esta línea, este capítulo se estructura en dos grandes secciones. La primera intenta captar la dinámica compleja y multifacética que se da entre las preferencias de las familias entrevistadas y los principales factores limitantes tanto de carácter interno como externo en el proceso de elección escolar. Para ello, en esta sección se recuperan y analizan una serie de núcleos temático-argumentales recurrentes en las explicaciones que las familias ofrecen para dar cuenta de la elección de S-LFPSs. La segunda sección presenta una tipología que intenta sintetizar las distintas racionalidades de elección identificadas, concebidas como

emergentes de la negociación entre las preferencias (construidas) y los condicionantes externos e internos. Esta tipología permite además determinar en qué medida ciertas racionalidades de elección siguen o se apartan de los comportamientos previstos por el sistema de subvenciones *vis-à-vis* sus objetivos de política.

8.1 Las preferencias y los límites de la elección

Partiendo de las preferencias familiares –o criterios de elección escolar– identificados inductivamente por la literatura, el Capítulo II reconstruye preliminarmente una categorización que distingue entre preferencias académicas, situacionales y organizacionales. Sin embargo, el análisis ‘frio’ de estas preferencias desconectadas de su contexto de producción, aunque necesario, no ofrece, como vimos, sino una idea lineal (racional) poco rigurosa de un proceso que se presenta, por el contrario, de modo ‘far more amorphous, processual, tentative and intuitive’ (Gewirtz et al., 1995, p. 76) e incluso ‘messy, [and] often contradictory’ (Reay y Ball, 1998, p. 432).

En este sentido, en esta sección suscribimos un enfoque analítico que procura captar del modo más completo posible las explicaciones ofrecidas por las familias entrevistadas con relación a la elección de S-LFPSs para sus hijos e hijas. Esta aproximación contribuye a destacar la heterogeneidad de preferencias que las familias ponen en juego enfrentadas al dilema de la elección, a la vez que permite identificar la interdependencia entre estas preferencias y los límites que impone el contexto. En efecto, en el esquema de análisis propuesto, las preferencias familiares aparecen como el punto de partida del proceso de elección, aunque solo de manera formal. El contexto de la elección y el contexto socio-histórico de los propios electores en tanto individuos y miembros de familias y grupos sociales (Bell, 2009) cumplen de hecho un doble rol, afectando primero la formación de preferencias y luego limitando su puesta en acto.

De este modo, esta sección se estructura en torno a la reconstrucción de cinco *núcleos temático-argumentales* recurrentes en las explicaciones que las familias ofrecen para dar cuenta de la elección de S-LFPSs: (1) La calidad como aspecto subjetivo e inevitablemente mediado; (2) El problema del acceso a la información; (3) El reto del acceso: táctica y perseverancia; (4) El valor intrínseco de lo privado; y (5) La representación cultural de la distancia y la logística familiar. Estos núcleos temático-argumentales emergen de la asociación frecuente entre ciertas preferencias, decisiones, acciones y limitantes

considerados relevantes para comprender el fenómeno de la elección escolar en el contexto estudiado.

8.1.1 La calidad como aspecto subjetivo e inevitablemente mediado

La calidad académica aparece con frecuencia entre los primeros elementos referidos por las familias al momento de elegir escuela y, si bien existen excepciones en la literatura (Coldron y Boulton, 1991), una serie de estudios en distintos contextos así lo advierten (por ejemplo, Bosetti (2004), Edwards, Fitz y Whitty (1989), Goldring y Phillips (2008)). No obstante, la heterogeneidad de *proxys* utilizados por los padres para estimar la calidad académica suele ser bastante amplia y estar estructurada socialmente. En los contextos en los que existen sistemas de evaluación estandarizada cuyos resultados son publicados como insumo para la toma de decisiones, la calidad suele ser entendida por las familias –al menos parcialmente– como sinónimo de puntajes en estas evaluaciones (Elacqua et al., 2006). Sin embargo, tanto en estos contextos como en aquellos donde este tipo de información es más opaca o inexistente, las familias infieren la calidad exclusivamente a partir de otros aspectos tan dispares como la infraestructura de las escuelas (Woods, 1992) o, fundamentalmente, su composición social (Holme, 2002). Como veremos, en el contexto estudiado, la valoración de la calidad académica se presenta inevitablemente mediada por la interpretación (siempre limitada) que las familias hacen de múltiples aspectos. En esta línea, a continuación se presentan y analizan los tres conjuntos de aspectos indicadores de la calidad más frecuentemente señalados por las familias entrevistadas relativos a: (1) la organización escolar; (2) la composición social; y (3) otros de tipo material y simbólico.

Organización escolar

Dentro del conjunto de aspectos relativos a la organización escolar, las familias entrevistadas suelen destacar y asociar una mayor calidad académica a elementos como la disciplina, la exigencia y las prácticas de agrupamiento por niveles. Ante la ausencia o los límites para interpretar indicadores más directos o fiables de calidad, las familias identifican estos elementos como características inherentemente deseables y necesariamente conducentes a una mayor calidad académica. Entre ellos, la disciplina –entendida como control y castigo de las conductas disruptivas– destaca como el aspecto más valorado por una porción muy significativa de las familias entrevistadas. Para estas familias, el foco en la disciplina es sinónimo de que la escuela ‘educa bien’. Una escuela ‘disciplinada’ parece

construir un vínculo de asimetría con las familias, quienes responden con aprobación a cualquier medida disciplinaria que las autoridades escolares dispongan.

Investigador: ¿Qué es lo que te parecía que ofrecía esta escuela que no ofrecían otras?

Entrevistado: La disciplina.

Investigador: ¿En qué lo veías?

Entrevistado: Y, hay mucha diferencia. Yo, por ejemplo, mis hijos, yo les digo: “Hacé esto”, y les educo bien. Y sé que acá también le educan bien, y cualquier cosa, ellos están actuando mal, enseguida te llaman, te vienen, te suspenden, esas cosas. Y está bien eso. Yo veía que en otras escuelas no hay eso.

(Madre, Escuela C)

En algunos casos, algunos padres y madres llegan más lejos y, si bien reconocen positivamente las prácticas disciplinarias llevadas adelante por estas escuelas y destacan su peso al momento de la elección, una vez dentro de la escuela exigen mayor rigor en ese sentido:

Entrevistado: A mí lo que me gustó, lo mejor de acá, es la disciplina.

Investigador: ¿Y qué te hubiera gustado que tuviera que no tiene?

Entrevistado: Que los chicos, viste que a veces ellos dicen que, cuando van a empezar, que los chicos hagan y tienen que venir con zapatillas blancas, con zapatillas negras solamente, y con el uniforme a veces vos ves distintas cosas...eso es lo que a mí no me...Porque yo trato de mandarle...Y los otros no. Eso es lo que me gustaría que cambie, pero no sé.

Investigador: ¿Que hubiera aún más disciplina?

Entrevistado: Sí, para mi hija es suficiente, pero para otros se necesita más. Como...me gusta lo que hacen acá con los celulares. En otra escuela me dijo mi amiga que le dijo a la directora: “¿Por qué andan así con celulares?”. Y ellos le dicen: “No, pero su mamá le dio permiso, su mamá”. Entonces eso acá, no. Tiene que hacerse respetar la directora. Como hacen acá. Acá cuando vine la directora me dijo: “Celulares no”. A mí me gustó eso. Porque cuando llegan les sacan los celulares a todos y los ponen en un canasto. Si no lo dejan o lo prenden, en seguida te llaman para venir.

(Madre, Escuela G)

Además de presentarse como un indicador de calidad accesible para las familias que no cuentan con mucha experiencia en el sistema escolar¹¹⁴, la disciplina parece suponer para ellas un cierto ‘orden’ que rompe con el ‘desorden’ que describen respecto del contexto que habitan. Las S-LFPSs aparecen significadas como ‘refugios’, en los cuales hay modos de

¹¹⁴ Nótese la elevada proporción de familias de la muestra con estudios primarios o secundarios incompletos (Capítulo IV).

conducta aceptables e inaceptables sujetos a premios y castigos. Si el origen social explica en parte una valoración positiva de la disciplina por parte de estas familias de clase trabajadora (Elacqua et al., 2006), en este caso, tal valoración se ve reforzada por las vivencias diarias de violencia y disrupción propias del contexto de pauperización socioeconómica, del cual las S-LFPSs supondrían una escapatoria:

A mí lo que más me gustó, digamos, de mi parte que acá no se dicen malas palabras, que le miran mucho la conducta... que otros colegios acá en el barrio salen y ya empiezan a gritar todo groserías, se pegan, se arrastran, les roban a las mamás en la puerta, chicos de 6 años... ¡de 6 años!, diciendo...perdón...: ‘Me voy a coger a tu vieja’. ¡Ay, qué vergüenza! Pero es así... Entonces eso. Y siempre mi hija, por ejemplo, la más chiquita es muy, muy atenta; a veces te sale una palabra, digamos, indebida, y ella dice: “No, eso no se dice porque en el colegio la maestra no nos deja decir malas palabras”. Entonces eso es bueno porque acá no permiten esas cosas.

(Madre, Escuela F)

Es interesante observar, a su vez, cómo todos los aspectos negativos del contexto en términos de violencia y ‘mala educación’ aparecen inexorablemente ejemplificados con escenificaciones hipotéticas de la escuela pública y, en particular, vinculadas a la supuesta ‘permisividad’ de la misma. Así, si las escuelas privadas suponen un ‘refugio’, la escuela pública implica, para estas familias, una continuidad de los modos de vinculación violenta del barrio.

Acá yo veía que siempre: orden. Porque la escuela pública es más permisiva, y porque acá está el director, y acá donde te portaste mal, te cazan. Y eso se nota cuando pasás y ves a los chicos en la vereda. Te caza él o la directora o la maestra...No sé, por ejemplo, la otra vez mi hijo, el otro día se peleó con un compañero, una pavada, tienen siete años. Y se dieron una patada ninja. Y la directora ya me metió la nota y me la firmó. Y yo lo agarré. Lo cazé y... Vos fijate la diferencia. Acá en el barrio, acá en la [escuela]de al lado se matan. Se abren la cabeza, ¡ma qué patada! Porque son permisivos. Se matan y nadie hace nada, esa es la realidad. No les dicen nada.

(Madre, Escuela B)

Un segundo aspecto relativo a la organización escolar utilizado como indicador de la calidad académica en el que suelen hacer hincapié las familias al explicar la elección de alguna de estas escuelas es la idea de ‘exigencia’. Si la disciplina refiere al control de la conducta como condición para el aprendizaje, la exigencia está más directamente relacionada al trabajo pedagógico. Así, la percepción de calidad académica aparece determinada por el volumen de deberes que la escuela exige, por las advertencias de los directivos –al momento de la preinscripción– respecto del volumen de trabajo que será

requerido y, en algunos casos de familias que demuestran particular interés por la escolarización de sus hijos, por la comparación de los aprendizajes con otros miembros de la familia extendida (fundamentalmente sobrinos) en otras escuelas:

Elegimos esta escuela porque es muy buena. Porque es exigente, les exige mucho a los chicos y esto vos lo sabés de entrada, cuando venís por primera vez, te agarran y te cuentan, la escuela es así. Siempre hay prueba de esto, de lo otro, todas las semanas. Tarea todos los días tienen. Y la comparás, ya te digo, tal vez con los colegios que están acá adentro del barrio y nada que ver. Entonces, obviamente en comparación a los otros colegios, sí, es muy exigente.

(Madre, Escuela B)

En general, se valora como exigente y deseable un estilo de enseñanza tradicional estructurado en ciclos de clases expositivas, ejercitación, trabajo en el hogar y evaluación, a un ritmo marcado por una calendarización y objetivos de aprendizaje predefinidos. En gran medida, esto se da en consonancia con el estilo que, según se presentó en el capítulo anterior, estas escuelas suelen desarrollar de manera casi unánime. Nuevamente, el contrapunto viene dado en este caso por la comparación con la escuela estatal, representada por las familias como poco exigente, o directamente como un espacio donde las presiones políticas obligarían a los docentes y directivos a promover de curso a todos los alumnos de manera automática.

Investigador: ¿Qué es lo que más te llamó la atención de esta escuela?

Entrevistado: La enseñanza.

Investigador: ¿En qué sentido?

Entrevistado: Y, yo lo veía en mi sobrino. En el cuaderno: cómo le enseñaban, iba aprendiendo día a día cosas nuevas, y practican y practican semanas y semanas y después tienen que estudiar para la prueba el tema ese. Después con un tema nuevo y así. Porque dan un montón de deberes, practican mucho. Y entonces cuando vi eso dije acá tiene que venir Maxi. Porque tengo mi otro sobrino, bueno, es el sobrino de mi marido que está en la XXX [una escuela estatal del barrio] y no avanza. Y como para darte un ejemplo: Uno dice en primero: “Estamos estudiando números romanos”, y el otro: “No, eso nosotros lo vemos recién en cuarto”. Otras cosas que ven y dicen: “No, pero esto no...”. No ves el avance. O sea, te soy sincera: yo considero que hoy por hoy hay una bajada de línea que en estatal tienen que pasar todos de grado porque tienen que pasar. Y acá no. No es así.

(Madre, Escuela F)

Dos marcadores de exigencia y, por tanto, de una supuesta mayor calidad académica, están representados por las prácticas de selección del alumnado –a las cuales nos referiremos más adelante– y por la segregación escolar interna a partir de las supuestas aptitudes atribuidas a los estudiantes. En relación con este último, las escuelas que ofrecen tanto jornada simple como jornada completa o extendida son valoradas muy positivamente por las familias en

virtud de la impronta meritocrática que tal separación supondría. Una buena respuesta a la exigencia y, en general, el mérito académico-conductual, son premiados con el acceso a la jornada completa o extendida. La existencia de un *track* de mayor exigencia resulta de gran atractivo para las familias independientemente de que sus hijos finalmente no superen los filtros de acceso al mismo. En gran medida, la mera existencia de estos esquemas meritocráticos implica para las familias la confirmación de que el foco en la exigencia y la disciplina son reales.

Lo que me gustó es que a partir de segundo grado tenés la posibilidad de jornada completa. O sea, acá tenés cuatro primeros grados, a razón de cuarenta y algo chicos por grado. Y de esos cuatro primeros grados en segundo se arma una jornada completa, a la que van digamos los mejores. Después los otros tres quedan tres segundos grados con jornada simple. Pero son cuarenta chicos los que entran a jornada completa de los ciento setenta y pico. Entonces, más allá de que vos podés tener el número uno, pero si tu chico es revoltoso o no le va bien en la escuela, obviamente te explican que el nene no rinde para jornada completa y sería para el nene perjudicial, porque se cansaría, le iría peor y corre más riesgo de repetir, porque la realidad es esa. Entonces ellos en primero evalúan todo, controlan y van viendo.

(Madre, Escuela B)

Composición social

A pesar de que las familias suelen ser reticentes a identificar en sus discursos la composición social de las escuelas como un elemento determinante de la elección, un vasto cuerpo de investigación confirma una tendencia general hacia la búsqueda de la homogeneidad en este sentido, especialmente por parte de las clases medias. Si bien, como veremos más adelante, la búsqueda de una cierta composición suele implicar en muchos casos una búsqueda de distinción social y la concreción de ciertas aspiraciones, en este apartado se considera la interpretación que las familias hacen de la composición social como marcador de calidad académica.

En el contexto estudiado no resulta sencillo para las familias discernir la composición social de las escuelas. Si bien, como vimos, podría pensarse a la población atendida por estas escuelas como generalmente perteneciente a la clase media-baja y baja, las diferencias intra-clase suelen ser significativas, aunque difíciles de capturar. Ante esta ‘incertidumbre’ planteada por el contexto –y siempre en aras de construir un juicio *a priori* sobre la calidad– las familias parecen valerse de un esquema interpretativo basado en la comparación.

Este esquema responde a la premisa de que aquello que no se advierte a simple vista, se advierte por comparación. En este sentido, algunas familias comparan la composición social de las escuelas y elaboran un juicio sobre éstas y la calidad asociada.

La verdad es que, sin discriminar ni nada, pero yo vine a ver acá y a la XXX [una escuela estatal] y hoy por hoy la educación pública en la Argentina no es lo que era y se debe quizás mucho a la inmigración, esto que desgraciadamente sucede, y los niveles de educación son distintos entonces, y la verdad que mientras pueda yo prefiero que la nena acceda a una buena educación.

(Madre, Escuela I)

Entrevistado: Bueno yo primero fui a... ¿cuál es? Una que queda acá cerca. No me acuerdo qué número es¹¹⁵. Había un cupo en primer grado, y me comentaron, una amiga. Y dije: “Bueno, voy, pruebo”. Así como entré, que había una reunión de padres justo ese día ...Así como entré, me quedé quince minutos y me fui.

Investigador: ¿Por qué?

Entrevistado: Porque era caótico. Una reunión de padres que se putean¹¹⁶ en un colegio...un elemento...de cuarta. Si se putean los padres en una reunión, esos chicos, yo me pregunto, ¿qué aprenden? ¿qué les enseñan?

(Madre, Escuela B)

La comparación no suele contemplar más de tres escuelas –en general, dos privadas y una estatal– y el balance suele ser favorable a las privadas. En algunos casos, sin embargo, la distancia social entre las alternativas es muy exigua y la comparación no permite arribar a un juicio concluyente tan fácilmente. Allí, las familias suelen reconocer que, si bien puede no haber diferencias en términos socioeconómicos, es posible distinguir entre familias de ‘trabajadores’ que llevan una vida ‘normal’ y quienes no:

Investigador: ¿Consideraste alguna otra escuela?

Entrevistado: Sí, una municipal que estaba a 3 cuadras de donde trabaja mi esposo. Y vi que esos niños venían de, no por menospreciar ¿no? Venían todos de la villa, y... yo vivo en la villa y acá hay muchos chicos de la villa también, pero acá es toda gente muy trabajadora, muy trabajadora. Todos trabajamos y esperamos que a ellos se los eduque bien, que la enseñanza sea buena.

(Madre, Escuela D)

Investigador: ¿Y consideraste la posibilidad de llevarlo a otra escuela?

Entrevistado: Yo veo que en otras escuelas, del Estado, los chicos tienen un vocabulario que no, a mí no me gusta. Yo vivo en la villa, todo, pero trato de llevar una vida normal. Y quiero que ellos reciban buena educación, que sepan. Ellos...acá también hay chicos así, pero acá les dicen: “No, eso no. Eso no se dice”. En cambio, los chicos de allá, las familias... a mí no me gusta directamente. O se pelean entre ellos ahí. Yo paso por ahí todos los días y veo esas cosas y nunca me gustó.

(Madre, Escuela D)

¹¹⁵ Las escuelas públicas suelen denominarse por el número y, ocasionalmente, por el nombre.

¹¹⁶ Insultan.

Aspectos materiales y simbólicos

Finalmente, las familias suelen hacer valoraciones sobre la calidad académica a partir de la observación de un conjunto de elementos materiales y simbólicos de las escuelas. Si bien la mayoría de las familias entrevistadas reparaban en estos aspectos, en particular, las familias de menor capital cultural –aquellas cuyos padres y madres contaban solo con estudios primarios– parecían valerse casi exclusivamente de éstos para estimar la calidad académica. El uso de uniformes, más allá de la marca de distinción social que puede significar para algunas familias, en muchos casos constituía un indicador clave del foco en lo académico.

Investigador: ¿Por qué elegiste esta escuela?

Entrevistado: En primer lugar, porque van uniformados, van a estudiar eh... eso me gustó.

Investigador: ¿Por qué?

Entrevistado: Porque es un orden, me parece en un principio... si van con uniforme entonces es que es bueno ¿no?; a diferencia de los que van a un colegio público y van como quieren. Entonces, eso me gusta de un colegio.

Investigador: ¿Y qué opinión tenés de las escuelas públicas?

Entrevistado: ¡Van sin uniforme! No me gusta eso porque mientras van creciendo van este... a mostrar la ropa, no van a estudiar.

(Madre, Escuela A)

La infraestructura escolar es sin dudas un aspecto en el que las familias reparan al momento de la elección. En el caso de las S-LFPS que cuentan con instalaciones cuidadas, nuevas y/o amplias, éstas suelen opacar a otras dimensiones menos evidentes relativas a la calidad en el primer contacto que las familias establecen con las escuelas. La valoración de la calidad de la ‘enseñanza’ –difícilmente aprehensible *a priori* aunque considerada fundamental por las familias– se desplaza hacia la valoración, más cercana, de lo material.

Entrevistado: Yo lo que valoro es sobretodamente, acá en esta escuela, es la enseñanza que le dan... Especialmente, la enseñanza, lo que más me importa a mí...

Investigador: ¿Y cómo te diste cuenta de que la enseñanza era buena? ¿Recordás algún hecho clave, cuando viniste a ver el colegio, que te haya hecho pensar: “esta escuela es buena”?

Entrevistado: Sí. La parte edilicia, digamos. Súper grande, todo prolijo. Veníamos de un jardín súper chiquitito que el patio era de uno por uno, y acá nada que ver vos véas...

(Madre, Escuela D)

8.1.2 El problema del acceso a la información

La configuración de distintos circuitos escolares guarda relación con el carácter segmentado y jerarquizado de los distintos tipos y fuentes de información. A diferencia de lo sostenido por la teoría de la acción racional en torno al supuesto de información completa y gratuita, el análisis contextualizado de la elección escolar permite entender la dinámica del flujo social de la información como un factor condicionante capaz de producir circuitos estratificados. Como se ha planteado, dado el carácter profundamente afectivo y simbólico de todo proceso de elección escolar, la información proveniente de amigos, familiares, vecinos u otros informantes arraigados al contexto (*'hot information'*) merece con frecuencia una atención diferente de la que recibe la información –a menudo escasa y de difícil accesibilidad– provista por las propias escuelas o las administraciones educativas (*'cold information'*) (Ball y Vincent, 1998b; Waslander et al., 2010). Ciertamente, el acceso a estos tipos de información se encuentra socialmente estructurado en virtud del capital social del que disponen las familias, a la vez que es objeto de modos de interpretación y decodificación que difieren entre grupos sociales.

En buena parte de las familias entrevistadas, es frecuente encontrar que en alguna instancia del proceso de elección interviene decisivamente algún familiar, amigo o vecino ofreciendo información sobre la oferta educativa disponible. La dificultad para acceder a la información, especialmente sobre los aspectos de índole pedagógica de las escuelas, hace percibir como necesario, desde la perspectiva de algunas familias, recurrir a contactos que tengan conocimiento sobre los mismos, en general por experiencia previa directa. En el contexto estudiado, esta dificultad se ve reforzada por la inexistencia de instancias simultáneas de preinscripción como podrían ser las llamadas 'jornadas de puertas abiertas', y por la falta absoluta de información ofrecida desde la administración educativa.

Así, la incertidumbre que caracteriza el proceso de elección tiende a reducirse, en parte, reparando en los aspectos indicadores de fácil accesibilidad presentados en el apartado anterior, y a partir de las recomendaciones y opiniones producidas en el marco de los grupos sociales de los que participan las distintas familias. En este último sentido, es clara la ventaja de las familias que ocupan una posición social más acomodada en términos relativos. En estos casos, se suele acceder a informantes más 'autorizados' y a un tipo de información más conducente a la elaboración de un juicio fundamentado de la elección. En el siguiente fragmento de entrevista, una madre de clase media-baja explica cómo conoció la escuela elegida y qué tipo de información le fue proporcionada. Nótese el carácter

decisivo del hecho de que el jefe del hogar posee un empleo calificado en relación de dependencia, el cual le permitió acceder a información privilegiada:

Entrevistado: Lo anoté acá porque, bueno, este señor que es amigo nuestro, el farmacéutico, el jefe de mi marido, trajo al hijo más grande, a la hija, y al más chiquito acá. Nos dijo: “Vayan a anotarlo ahí que es bárbaro”. Me lo recomendó. Vine, hablé con el director. Y traté de ubicarlo en salita de cinco, pero era muy difícil porque ya no había cupo. Y bueno, no entró el primer año. Y en el segundo me llaman y me dicen: “Vení ya que hay cupo”.

Investigador: ¿Y qué fue lo que les comentó el jefe de tu marido?

Entrevistado: Bueno, nos dijo: “Vayan, anótenlo acá que es mucho más económico y es mucho mejor”. Y nos contó la metodología de trabajo. Nos contó: “El primer día te dan un cronograma de actividades para todo el año, con todas las actividades que se hacen con fechas, horarios, días. Todo super organizado. Entonces pueden planificar todo desde el principio”. Y después nos contó el tema de las maestras, que están super encima de los chicos, son muy profesionales. Y eso es lo más importante. Lo que uno quiere saber, ¿no?: si las maestras son buenas, si son laboradoras.

(Madre, Escuela B)

En algunos casos puntuales, algunas familias de clase trabajadora logran acceder a información relevante también a través de sus empleadores. En estos casos, no obstante, más que a información privilegiada, se accede a una recomendación ‘autorizada’ en la que las familias confían sin indagar en mayores detalles.

Llegué a este colegio por...mediante la... yo trabajo de limpieza con una abuela en Recoleta que conoce mucho acá esto. Ella es...como que aparte creo que dona plata a este colegio, por eso tuve un poco la puerta más abierta para entrar como yo ya venía recomendada, digamos... Entonces, bueno, me dijo que la trajera acá de parte de ella.

(Madre, Escuela A)

Sin embargo, en muchos casos no existe ni un informante ‘autorizado’, ni una indagación – ciertamente costosa– en aspectos que bien podrían considerarse ‘objetivamente’ relevantes en términos pedagógicos. La pertenencia a círculos sociales de relativa homogeneidad en materia de nivel socioeconómico y de poca experiencia relativa en el sistema educativo de buena parte de la muestra parece estructurar, en muchos casos, flujos de información cerrados cuyo contenido suele abundar en valoraciones no fundamentadas en criterios educativos y de naturaleza imprecisa, eminentemente determinadas por la reputación percibida respecto de los distintos proveedores. En este sentido, las prácticas de diferenciación desarrolladas por las S-LFPS y, especialmente, según se ha presentado en el capítulo anterior, la dinámica de diferenciación *colectiva* respecto de las escuelas estatales, repercuten fuertemente en el contenido de estos mensajes basados fundamentalmente en la

reputación, naturalmente subjetiva. En consecuencia, y dado que la ‘buena reputación’ se encuentra, en general, monopolizada por el sector privado, las recomendaciones de familiares, amigos y vecinos, fuentes siempre privilegiadas de información, tienden a destacar la opción privada frente a la estatal, según se observa en el siguiente extracto de entrevista:

Investigador: ¿Cómo llegaron a esta escuela?

Entrevistado: Por los amigos...eh vecinos del barrio que saben y nos decían que esta escuela era buena, que la enseñanza es buena. Es conocida la escuela en el barrio.

Investigador: Entonces, la conocieron por lo que les contaban los vecinos y amigos ¿Consideraron otras escuelas en ese momento?

Entrevistado: Sí, una amiga también me había hablado bien de la XXX [una escuela estatal] por si no podía pagar...pero también me había dicho que siempre mejor privada. Y bueno, de esta me decían muchos en realidad.

Investigador: ¿Y qué te decían?

Entrevistado: Que era buena, ¿no cierto?

Investigador: ¿Te daban algún detalle?

Entrevistado: Bueno, que...la calidad, que es buena, digamos.

(Madre, Escuela F)

8.1.3 El reto del acceso: perseverancia, táctica y circuitos diferenciados

Ciertos condicionantes internos parecen estructurar igualmente las prácticas que llevan adelante las familias durante los períodos de inscripción escolar, determinado los modos ‘correctos’ en que éstas han de aproximarse a las autoridades escolares, presentarse y, eventualmente, ejercer presión, causar un impacto positivo y ser ‘recordadas’ a fin de obtener una plaza para sus hijas e hijos (Ball et al., 1995, p. 171). En el contexto estudiado, estas dinámicas se desarrollan en el marco de dos particularidades. En primer lugar, dada la autonomía de la que gozan las escuelas privadas para definir sus calendarios de matriculación, las S-LFPS suelen iniciar el período de inscripción varios meses antes que las escuelas estatales y siguiendo calendarizaciones no homogéneas. Adicionalmente, el déficit de oferta escolar en los barrios de la zona sur de la CABA supone volúmenes de demanda que determinan una fuerte competencia de las familias por las plazas disponibles, especialmente cuando éstas no acceden al nivel primario procedentes del nivel inicial de un mismo centro.

Desde la perspectiva de las escuelas, además, la perseverancia de ciertas familias es considerada un indicador del compromiso familiar con la escolarización de los hijos e hijas y constituye, en gran medida, la primera instancia de las prácticas de selección que se han descrito en el capítulo anterior. En este sentido, no resulta infrecuente que las familias entrevistadas relaten haber tenido que superar una serie de obstáculos para poder acceder a estas escuelas. La superación de estos obstáculos implica, en muchos casos, perseverancia, insistencia, atravesar situaciones incómodas, y también la búsqueda de contactos que faciliten el acceso:

Yo empecé a venir a partir de septiembre. Empecé a venir todas las semanas, todas las semanas, porque no sabía la fecha de inscripciones y no te dicen ellos. Entonces venía todas las semanas, todas las semanas a ver cuándo eran las fechas, porque ellos te dicen: “Octubre, a mediados de octubre, más o menos”. Pero no te dicen bien la fecha, porque te dicen que hay chicos que vienen del jardín y tienen que ver los cupos. Y después son los hermanos que vienen de afuera, y los primos, y así. O sea, yo no tenía posibilidades. Después lo que busqué también fue una recomendación de una vecina que de casualidad le comenté y me vine con ella. Eso fue en diciembre. Ella habló con la vicedirectora y, más que nada, fue por ella. Después la llamaron a ella para que le pase los datos de mi hijo. También, de eso también me valí un poco. Fui buscando... Y bueno, después vinieron todo el tema del examen, la entrevista...

(Madre, Escuela D)

Vine más de diez veces, para hacerse ver, porque es muy difícil entrar. Y cuando es la fecha de inscripciones es mucha la gente. De hecho, hice la fila a la madrugada, porque es un cupo limitado. Había como 200 personas en la calle con el frío en julio.

(Madre, Escuela B)

En algunos casos, los procesos de inscripción son relatados con una fuerte carga emocional. Las familias describen haber atravesado situaciones de gran estrés frente a la incertidumbre y la posibilidad de ser rechazadas. El rechazo, cuando se produce, suele ser, en general, borroso y poco fundamentado, probablemente para evitar esgrimir argumentos políticamente incorrectos (e ilegales) que algunas familias puedan rebatir. En el siguiente fragmento de entrevista, una madre relata el proceso:

Investigador: ¿Me contarías un poco cómo fue el proceso de inscripción?

Entrevistado: Bueno, vine y...lo que se dice *de prepo*¹¹⁷; vine y toqué el timbre. No. En realidad, mi cuñada me dijo: “Mirá que las fechas de inscripción son antes que otros lados. Tenés que esperar justo que sea el primero de julio”. El primero estaba acá anotándola. Pero pasaba el tiempo y nada...Y yo todos los meses venía a preguntar si había alguna novedad, que me tuviesen en cuenta, siempre les decía lo mismo, que por favor... Empezamos así [comienza a llorar]... Perseveré mucho. A finales de año, noviembre, diciembre, me llamaron por teléfono que la vacante de la nena estaba, que iba a tener un par de entrevistas, tuve una entrevista con la directora general y... ¡Ah! Como cuando subís una montaña y llegaste a la cima.

¹¹⁷ Expresión coloquial que denota ‘prepotencia’.

Algunas familias explican haber recurrido a distintas ‘tácticas’, de naturaleza espontánea y de corto plazo, para incidir positivamente en las decisiones de las autoridades escolares con relación al acceso. Una de las tácticas más frecuentes en estos casos suele ser la implicación en las actividades de la escuela brindando, por ejemplo, ayuda en la organización de los distintos eventos que se realizan en el año. Esto requiere, por un lado, que las familias tengan disponibilidad horaria para poder destinar a horas de trabajo a la escuela. Por otro, supone una *capacidad* de involucramiento familiar claramente determinada por sus realidades socioeconómicas y demás condicionantes estructurales. Las escuelas, por su parte, no parecen percibir estas conductas como dependientes de una capacidad socialmente determinada. Por el contrario, suelen reducir la interpretación a una cuestión de ‘voluntad y compromiso’. Así, es frecuente que las autoridades escolares se refieran dicotómicamente a familias ‘comprometidas’ y ‘no comprometidas’. La matriculación deviene así, en ciertos casos, una suerte de *transacción* en la que las escuelas ven más viable conceder una plaza cuando existe alguna contraprestación por parte de las familias. Consciente de esto, en el siguiente fragmento, una madre explica cómo logró ‘meter’ a su sobrina en la Escuela D gracias a las horas de trabajo invertidas en la misma. En el mismo fragmento, la madre explica que debió recurrir, adicionalmente, a un engaño para ejercer presión sobre las autoridades de la escuela:

Investigador: ¿Tenés amigos o parientes que manden a sus hijos a esta escuela?

Entrevistado: Yo metí a mi sobrina.

Investigador: ¿Cómo fue eso?

Entrevistado: Sí. La metí acá. Más que nada yo le dije a mi hermano que también tenía que hacer su lucha, ir y venir, averiguar todo el tiempo, presentarse. Ir todas las semanas. Ya era septiembre, creo que era mitad de septiembre, ya me parece que habían empezado las inscripciones. O sea, la anotamos. Pero era diciembre y todavía no nos decían que ni que sí ni que no. Entonces vine y hablé con la secretaria y con la vice. Le dije si iba a haber o no cupos para ella, porque le dijimos que nos habían llamado del Gobierno y que nos daban el tiempo, ponele, hasta hoy para que la nena esté inscripta en algún colegio. Mentira, pero para meter presión. Entonces, ahí la metieron. Parece que había un cupo y ahí la metieron. Y, en realidad, la metieron más que nada por mí, porque yo todo el tiempo colaboro con el colegio. Ponele, hay ferias. Yo vengo a vender, o a acomodar. Algún viaje, algo, voy siempre. Todas las semanas.

Existen casos en los que la perseverancia de las familias no arroja frutos sino en el largo plazo. A lo largo del proceso, por tanto, estas familias deben idear soluciones de contingencia para cubrir el período de espera que, sin embargo, puede extenderse durante años. Algunas de estas soluciones suponen ciertamente un coste elevado para los niños y niñas en términos tanto educacionales como afectivos. En los casos estudiados, algunas familias describen prácticas de *switching* (Jabbar, 2015; Levin, 2002), es decir, de cambios sucesivos de escuela mientras se continúan los esfuerzos para obtener una plaza en la escuela deseada:

Vine una vez, vine dos, vine tres, llegué a venir dos veces en el día, llamé por teléfono. Todo lo que vos te imaginás. No fue fácil. Hablé con el director, hablé con las maestras de la puerta. No fue fácil. ¿Entendés? Hace dos años le hicieron la prueba para preescolar y no dio bien. Después el año pasado no había vacantes me dijeron. Hasta que este año logré insertarlo. Es muy difícil entrar acá, nunca hay vacante, pero nunca. ¿Sabés lo que es nunca? Por intermedio de gente no pude entrar, viniendo, preguntando, años. Entonces lo mandé al XXX [una escuela privada con menor porcentaje de subvención] durante un año, pero después como era muy caro lo pasé al Estado, yo soy soltera. Estuvo un año ahí en el Estado. Y yo seguía viniendo acá a hablar. Entonces, hablé con la vice, con el director y les dije que cómo podía hacer para entrar, porque ya había agotado todas las posibilidades. Ver de alguna manera... Y ahí logré entrarlo. Empezó el año... O sea, este año.

(Madre, Escuela B)

Por otro lado, la existencia de dos circuitos o procedimientos de admisión diferenciados para escuelas estatales y privadas incide fuertemente en las dinámicas de acceso. Esquemáticamente, las escuelas privadas –tanto subvencionadas como no subvencionadas– y, en particular, el subconjunto de S-LFPSs operan sus admisiones de forma autónoma: las familias acuden a los centros y apuntan a sus hijos e hijas en un listado a la espera de recibir novedades sobre el proceso de admisión por parte de las autoridades del establecimiento en cuestión. Esto habilita, según se ha visto, el desarrollo de una serie de comportamientos oportunistas cuyo exponente principal lo constituyen las prácticas de selección del alumnado. Por el contrario, en las escuelas estatales, las admisiones se realizan desde el año 2014 a través de un sistema en línea centralizado ‘a simple ciego’ –sin intervención de las escuelas– que permite a las familias seleccionar un máximo de siete opciones en orden de preferencia. El sistema asigna las plazas vacantes teniendo en cuenta una serie de variables, entre las cuales no se incluye ninguna relativa al perfil socioeconómico de las familias sino, por ejemplo, el orden de las opciones definidas por las familias, la distancia al domicilio, la

presencia de hermanos o hermanas y la distancia al lugar de trabajo de los padres y/o madres¹¹⁸.

La implementación de este sistema ha supuesto una serie de desafíos e interrogantes (Neufeld et al., 2015), y es probable que, en ciertos contextos, haya generado un efecto *push* desde el sector estatal (Goldring y Phillips, 2008). En el caso del contexto estudiado, el sistema parece haber generado dos tipos de efectos. Por un lado, para algunas familias, el sistema ha significado un aumento de la incertidumbre al momento de la inscripción que ha disuadido a varias de matricular a sus hijos e hijas en escuelas estatales. Frente a la automatización y despersonalización del procedimiento de acceso a las escuelas estatales, la escuela privada se presenta como más ‘humana’ y accesible. Por otro lado, no son pocas las familias que, en este contexto, carecen de conocimientos y/o herramientas informáticas para acceder y operar el sistema. Para abordar esta evidente limitación, el Gobierno de la Ciudad dispuso ‘escritorios de inscripción asistidos’ en las escuelas estatales. No obstante, la opacidad y complejidad del propio procedimiento y de los criterios de asignación, y la falta de contacto con el tomador de la decisión, parece haber generado en muchas familias un cierto grado de desconfianza, según se constatan también algunos directores y directoras:

En verdad en nuestro barrio hay muchas familias que el sistema *online* no lo manejan, entonces frente a la inseguridad de no saber, no poder confirmar alguien personalmente que tenían la matrícula, por las dudas vienen y se anotan acá. Porque es verdad que no tenemos todavía en el total de la población manejo de la informática. Entonces eso también pasó, la incertidumbre de decir: “No, como nadie me confirma, no lo sé. No sé si lo hice bien, no sé cómo será, entonces por las dudas busco”.

(Director, Escuela H)

Investigador: ¿Vos hiciste entonces la inscripción *online* para las escuelas estatales?

Entrevistado: Claro, hice online, y aparte me acerqué porque yo quería que vaya a la XXX [una escuela estatal del barrio], porque yo vivo ahí cerca. Pero no quedó ahí.

Investigador: ¿Y cómo fue el proceso?

Entrevistado: Lo ingresé online y fui hasta la escuela también porque no me daban respuesta. Estaba muy saturada la...el sistema. Me lo hizo mi hijo más grande en realidad. Y me dice: “Mami, pero no te avisan nada. No te dicen nada”.

Investigador: Entonces fuiste a ver...

¹¹⁸ Las prioridades de ingreso pueden consultarse en: GCABA (2017). Reglas de asignación de vacantes. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/educacion/estudiantes/inscripcionescolar/reglas-de-asignacion-de-vacantes>

Entrevistado: Claro. Me acerqué hasta el colegio, había una chica en una mesita y también que tomaba los datos, no te dejaba ningún papel ni nada. Pero también te decía lo mismo que en las páginas: que no te podía dar ninguna solución y que le dejara el nombre, la dirección y qué sé yo. Y bueno, rellené todo eso y de ahí nunca me llamaron. Me llamaron una semana después que empezaron las clases. Un desastre.

(Madre, Escuela C)

Investigador: ¿Inscribiste a tu hijo a través del sistema de inscripción *online*?

Entrevistado: No.

Investigador: ¿Por qué?

Entrevistado: Porque no sabía cómo se hace eso. Y entonces vine acá que hablás con alguien y directamente te lo anotan y bueno, insistí y lo metí...

(Madre, Escuela G)

Como parte del proceso de triangulación, en entrevistas con autoridades del Ministerio de Educación y de la DGEGP de la CABA, se constataron algunos aspectos relativos a los interrogantes que supone la existencia de dos circuitos de inscripción diferenciados. En una de las entrevistas con un funcionario de alto rango de la DGEGP se planteó la pregunta por la posibilidad de implementar un sistema de inscripción *online* que integrara las opciones de gestión estatal y de gestión privada para minimizar los efectos negativos evidenciados. La pregunta suscitó una discusión sumamente interesante que ilustra con claridad la postura del organismo respecto de una serie de cuestiones de gran trascendencia:

Investigador: ¿Ves viable la posibilidad de implementar un sistema de inscripción *online*, pero que rija para los dos subsistemas, para el sistema estatal y para el sistema privado?

Entrevistado: No.

Investigador: ¿Por qué?

E: No. No, porque la escuela privada tiene el derecho de admisión que no tiene la escuela estatal. Fundamentalmente, por eso.

Entrevistado: Bueno, pero en rigor, eso está regulado en la Ciudad por la ley 2.681 que restringe el llamado 'derecho de admisión' a casos muy extraordinarios. Además, desde 1993 la normativa establece una paridad en ese sentido entre la escuela estatal y la escuela privada subvencionada. Ahí, creo, hay un conflicto en lo que planteás. ¿Cómo lo ves?

Entrevistado: Bueno, a ver. Lo primero es que, si la escuela no quiere y no quiere, ¿por qué querría la familia entrar a su hijo a una escuela donde no quieren a su hijo? Lo segundo es que el contrato educativo, que es un contrato de admisión, de adhesión, perdón, y salvando las enormes distancias, es como comprar un celular, la

línea de un celular. Yo me adhiero a Claro¹¹⁹. Bueno, yo me adhiero a la escuela tal. Ese contrato de adhesión tiene cláusulas, que regulan entre privados. Acá el Estado no se mete ni puede. Por lo tanto, es una relación entre partes. Por lo tanto, cualquier cosa de esas se dirime en la justicia. Por lo tanto, la escuela tiene, de alguna manera, su derecho de admisión de hecho, y lo ejerce. La ley que mencionás es muy nueva y todavía tiene cierto grado de discusión y todavía no se ha aplicado con rigor. Por otro lado, te explico, las familias que eligen una escuela privada, les gusta que la escuela haga una admisión. Solo si no son *ellos* admitidos, se van a quejar; bueno, aunque en general tampoco lo hacen, algunos reclamos llegan, sí. Pero, quizás suena feo, pero también el ser admitidos y pertenecer a esa comunidad, a esa escuela...

Investigador: ¿Y cómo se solucionan los casos de los que sí se quejan?

Entrevistado: Mirá, son pocos por esto que te decía. Quizás te vienen tres al año. Y entonces ahí llamamos a la escuela y les decimos que hagan la excepción, y ellos entienden porque si no como está la ley que en teoría prohíbe a las escuelas...para que no llegue a la justicia, aunque nunca ha pasado.

(Funcionario DGEGP)

De las consideraciones expuestas por el funcionario, destacan algunas cuestiones que evidencian las falencias del organismo en materia de contralor sobre el sector privado en lo que respecta a la regulación del acceso. Así, por ejemplo, si bien la legislación que limita las prácticas de selección del alumnado se encuentra en vigor desde principios de la década de 1990 y ha sido refrendada y dotada de mayor definición en el año 2008, desde la DGEGP – en defensa de los planteos de los directivos de S-LFPSs presentados en el capítulo anterior– se tiende a relativizar o desconocer su valor, y se postula, por el contrario, que la relación entre las familias y los proveedores privados subvencionados responde a la forma jurídica de un contrato entre partes iguales regida por el principio de libertad de contratación.

Paradójicamente, sin embargo, se afirma que en los casos en los que se produce algún reclamo por parte de las familias vinculado a restricciones al acceso, el organismo se inclina por soluciones puntuales *ad hoc* favorables a la posición de las familias para evitar cualquier litigio judicial, reconociendo, en definitiva, la existencia y vigor de la normativa. El autogobierno que caracteriza el vínculo entre el sector privado y la DGEGP adopta, en ese sentido, formas propias de un corporativismo profundamente contradictorias con los objetivos y consideraciones de la normativa que regula la política de subvenciones a la educación privada. Igualmente apartadas de los objetivos del marco regulatorio que rige para las S-LFPSs pueden considerarse las representaciones que desde el organismo se producen respecto de las familias y de la elección escolar. En este sentido, se afirma que el derecho de admisión estaría justificado en virtud de que las familias valorarían

¹¹⁹ Compañía de telefonía móvil.

positivamente la selectividad ejercida por las escuelas privadas y, adicionalmente, se presume ‘irracional’ el que ciertas familias insistan en ser aceptadas en las escuelas ‘donde no se las quiere’. Si bien nos referiremos a estos aspectos en el apartado siguiente desde otra perspectiva de análisis, es evidente que el valor de ambos argumentos para justificar el ejercicio del derecho de admisión es *–ex falso sequitur quodlibet* mediante– cuestionable.

8.1.4 El valor intrínseco de lo privado

El carácter privado de las S-LFPSs aparece frecuentemente asociado a un conjunto de atributos positivos que parecen orientar decisivamente la elección escolar de las familias. Más allá de su previsible vinculación con el deseo de distinción social, ‘lo privado’ se ubica en el centro de otras múltiples interpretaciones que exceden –y a menudo reemplazan– esta primera caracterización y evidencian el alto grado de reflexividad de las decisiones familiares en relación con la elección escolar. El análisis de los múltiples sentidos que intrínsecamente se construyen en torno de lo privado revela, a la vez, el poder que ejercen sobre esas decisiones las restricciones que impone el contexto y las historias familiares, mediando las interpretaciones y, en definitiva, condicionando la práctica. A continuación, se presentan y analizan estos múltiples sentidos de lo privado evidenciados a lo largo de la investigación.

La distinción entre similares

En algunos casos, la elección de una S-LFPS está intrínsecamente vinculada con la materialización de un deseo de distinción social. Las características sociogeodemográficas del contexto analizado no ofrecen demasiadas alternativas de consumo segmentado y los sectores de clase media y media-baja tienden a coincidir en muchos espacios con los sectores más populares. De hecho, no es infrecuente observar que la edificación residencial catastrada se encuentra intercalada con asentamientos irregulares o residencias ocupadas ilegalmente. Sin embargo, para ciertas familias, la relativa segmentación del mercado educativo parece ofrecer una vía para canalizar el deseo de distinción social en alguna medida. En otras palabras, estas familias parecen afirmar: ‘Compartimos barrio, pero no escuelas’. Según se desprende de los siguientes dos fragmentos de entrevista, el carácter privado de las S-LFPSs supone, para algunas familias, una garantía en ese sentido y es sinónimo de una cierta exclusividad –siempre relativa– a la que pueden acceder quienes pueden pagar.

Yo quería privada. Privada sí o sí. Porque tengo a la vuelta de mi casa una pública, pero no... Nunca me cerró. Tal vez por lo que es el barrio, por la gente que... Tengo una villa atrás de mi casa y esa escuela demanda a esa clase de gente. Y yo buscaba algo más... No sé cómo llamártelo. Más privado, así como es. Yo puedo pagar y quería algo privado, que esté bien, que no sea... así, común, digamos, la manera del ambiente. Bueno, yo en ese sentido, soy muy observativa, porque uno se da cuenta cuando la persona, qué sé yo, es distinta a uno.

(Madre, Escuela A)

Investigador: ¿Cómo diste con esta escuela?

Entrevistado: Bueno, porque es privada y yo quería que mi hija estudiara en una privada. Porque acá sino está la XXX [una escuela estatal], pero ahí la mayoría de los chicos... ahí van todos los del conventillo de al lado de mi casa. O sea, yo no estoy diciendo que son mala gente, pero no me gusta el ambiente. Justo ahí, no me gusta el ambiente. Entonces, bueno, porque nosotros somos... distintos, digamos. O sea, que si podemos pagarlo, aunque sea poco, ¿por qué no?

(Madre, Escuela C)

En general, la idea de distinción se suele construir por oposición a un 'otro' de menor nivel socioeconómico que no estaría en condiciones de pagar las cuotas mensuales exigidas por las S-LFPSs. Sin embargo, en el contexto estudiado, las diferencias en este sentido pueden no ser lo suficientemente grandes como para resultar evidentes. En consecuencia, cuando las familias así lo advierten, la caracterización del otro, de aquel del que es necesario distinguirse, asume otros atributos frecuentemente vinculados a un déficit moral del que la escuela privada estaría resguardada:

Investigador: Pero en esta escuela también hay familias de la villa.

Entrevistado: Sí... Pero en las municipales, no sé cómo decirte. El nivel de gente no me gusta.

Investigador: ¿Cómo es?

Entrevistado: Muy... No sé cómo decirte. Marginal. Eso. Marginal. Es un nivel muy bajo. Para mí los mandan –te soy sincera– para cobrar los planes¹²⁰. Para mí lo mandan por eso. Porque ni siquiera los mandan porque les dan vianda a los chicos. Les dan la leche, el *sánguche*, una manzana, porque los ves que se las tiran entre los chicos. Ni siquiera el valor ese del alimento tienen. Juagando se lo tiran. Con la leche escriben en el piso. Con el sachet de leche. Ni siquiera es que tienen esa necesidad.

(Madre, Escuela D)

Con todo, algunas familias cuya elección de S-LFPSs había sido motivada principalmente por un deseo de distinción social, se muestran decepcionadas cuando constatan que estas escuelas no reflejan en la práctica el sentido ideal que atribuían a lo privado. En estos casos, sin embargo, el valor de lo privado tiende a desplazarse automáticamente hacia otros

¹²⁰ Se refiere al programa de transferencia de renta condicionada implementado a partir de 2010 conocido como 'Asignación Universal por Hijo'.

atributos, reafirmando el carácter acertado de la elección, probablemente como forma de resolver la disonancia cognitiva resultante:

Siempre el privado pesa más, porque sabés que es como que está más...No sé si resguardada. Es como que uno ya lo cataloga. Decís “privado” y ves otro nivel social. Eso es lo primero que te dice la palabra “privado”. Tal vez, cuando llegás a un colegio como este que es privado, te encontrás con otras realidades, sin discriminar, que decís: “Ay”. En la puerta de la escuela...saquemos la discriminación, pero decís: “Ay, pero esto, lo privado no es lo que yo, entre comillas, me imaginaba”. Pero tampoco me molesta, está bueno en realidad, porque es parte de la vida tener interacción con otra gente. Igual sigo contenta que es privado porque no pierden días de clase por paro o porque las maestras no vienen.

(Madre, Escuela A)

Aspiraciones e historias familiares

El carácter privado de las S-LFPPs aparece con frecuencia asociado a una mayor probabilidad de ascenso social. Así, para algunas de estas familias, la promesa de ascenso social, históricamente ligada en Argentina a la escolarización pública, aparece desplazada hacia la educación privada, tal y como se había observado para el conjunto de las clases medias (Narodowski y Nores, 2002; Veleda, 2007). Las condiciones de trabajo precarias de muchos jefes y jefas de hogar, sumado a las historias familiares de fracaso escolar el sector estatal, hace que estas familias construyan aspiraciones de un futuro laboral mejor para sus hijos que serían realizables solo a través de la escolarización privada.

Acá los padres eh... todos ellos eh... muy humildes, no quizás muy bien, digamos, ubicado en la sociedad. Siempre el concepto, la finalización, la conclusión de ellos, como el mío, es que yo la traigo a mi hija a una escuela privada porque yo sé que acá puede terminar bien el colegio, y por lo menos para traer un buen futuro. Decimos: “Yo la traigo acá porque en otro colegio es un desastre, y yo quiero que por lo menos mi hija tenga un, un buen, una buena base de estudio. Por eso la traigo acá. Yo no quiero que salga como yo que soy un albañil, no pude terminar el secundario”.

(Padre, Escuela D)

Y porque ella tiene que defenderse, y si no estudia, ¿cómo se defiende? Solamente el estudio puede llevar a que pueda trabajar, a que pueda defenderse en la vida. Si no, no podría. Y como yo trabajo de limpiadora y me gustaría trabajar en otra cosa que no sea tan pesada, y no me gustaría que mis hijas trabajen en cosas muy pesadas. Por eso siempre sabía que tenía que ser privada. Me gustaría lo mejor para ellas.

(Madre, Escuela A)

Por oposición, las familias que eligen la escuela estatal son representadas como desinteresadas por la educación de sus hijos o sin deseos de superación. Así, mientras la escuela privada sería, desde esta perspectiva, el espacio para hacer reales las aspiraciones de progreso, la escuela estatal constituiría para estas familias el ámbito de las ‘obligaciones sin

oportunidades', espacios a los que se acudiría por mera obligación pero que no garantizarían un mejor porvenir.

En el Estado más que nada los mandan para no tenerlos en la casa, digamos, porque los chicos tienen que estudiar, porque es obligación. Los que no estudian, van a una asistente social y van a las casas a ver por qué los chicos no van, porque así le pasó a mi vecina, porque el nene no iba al colegio o, ponele, empezaba y lo dejaba. Y los mandan por eso más que nada. No es porque le interesa la enseñanza... Los mandan porque los tiene que mandar. Y uno trata de superarse. Y en la municipal es gente que no quiere superarse. Y, bueno, ahí se van juntando todos los chicos del barrio.

(Padre, Escuela D)

Por el lado de la oferta, algunas S-LFPSs suelen incentivar la consecución de estas aspiraciones desde el nivel primario, especialmente aquellas que tienen que ver con el acceso a una titulación universitaria. Las expectativas de los equipos de dirección y del profesorado respecto del alumnado van en muchos casos en esa línea, a pesar de que, a efectos prácticos rara vez acaban materializándose¹²¹. Las limitaciones estructurales relativas al déficit de capital económico y cultural evidenciado en las historias de muchas familias, sin perjuicio de las dinámicas excluyentes del propio sistema universitario (Gluz y Rodríguez Moyano, 2016), tienden a bloquear estos esfuerzos.

A mí me gustaría que, si a él le gustaría, tratar de influenciarle, que haga alguna terciaria, o para policía, algo, para ser alguien en la vida. Siempre le digo: "Tenés que estudiar para ser alguien en la vida. Tratar de, si te gusta, no sé, ser heladero, estudiar para heladero, lo que fuere. Pero siempre estudiar". Ahora dice que va a ir a la universidad porque acá en la escuela les dicen. Pero eso no sé, porque yo estaba estudiando para maestra y, por temas económicos, tuve que dejar y trabajar doble jornada y ya no coordinaba. Así que tuve que dejar de estudiar. Trabajé en peloterós. O sea, todo lo que es relacionado con los chicos me encanta. Yo vivía con mi mamá sola, alquilábamos. No me alcanzaba la plata, así que bueno: "Vas a tener que dejar". No me coordinaban los horarios y me quedaba dormida en las clases, porque era de siete de la mañana que trabajaba hasta las ocho de la noche. Entraba ocho y media, salía a las doce, y me quedaba dormida en las clases. Lloraba porque yo quería seguir. Cuando quise retomar, ya estaba como muy grande y tenía que empezar de cero, y dije: "No, bueno, ya está".

(Madre, Escuela D)

Seguridad

Sin dudas uno de los atributos más valorados por las familias respecto de las S-LFPSs es la seguridad. En los estudios sobre elección escolar, es habitual que las familias se refieran a la oferta privada como más segura en comparación con la estatal (véase, por ejemplo, Elacqua et al., 2006; M. Hernández y Raczynski, 2015; Heyneman y Stern, 2014). En particular, la

¹²¹ En las S-LFPSs analizadas que cuentan con nivel secundario, la proporción de alumnos que continua estudios superiores tras finalizar dicho nivel es en todos los casos inferior al 5% del alumnado del último año.

percepción de seguridad asociada al sector privado tiende a aumentar en los contextos urbanos de bajo nivel socioeconómico, a menudo estigmatizados por las altas tasas de violencia y delincuencia (Bonal et al., 2017). En esta línea, muchas de las familias entrevistadas declaran haber basado su elección especialmente en la percepción de las S-LFPSs como ámbitos más seguros en comparación con las escuelas estatales. Las S-LFPSs constituirían, desde esta perspectiva, espacios a resguardo de las dinámicas de inseguridad que golpean a estos barrios.

Sin obviar el hecho de que existe una ‘estética’ del orden y la seguridad que suele diferenciar a escuelas privadas y estatales –i.e., fachadas libres de grafitis, instalaciones cuidadas, etc.–, la percepción de seguridad parece derivar especialmente de tres elementos que distinguen a las S-LFPSs de las escuelas estatales: (1) la aplicación de ciertos procedimientos de control del alumnado; (2) cierta regulación de la composición social; y (3) la potestad y disposición para aplicar ciertas medidas disciplinarias. En lo que refiere al primero de estos elementos, muchas familias advierten que las S-LFPSs serían más rigurosas que las escuelas estatales en relación con el control de la entrada y salida de los estudiantes en el horario lectivo. Para muchas familias particularmente temerosas de los riesgos que implica para sus hijos e hijas moverse solos por el barrio, estos procedimientos de tutelaje revisten más que un mero atractivo y se convierten en condición *sine qua non* en el proceso de elección:

Investigador: ¿Qué es lo que te convenció de esta escuela?

Entrevistado: Y... no sé, *bab*, sí que sé: me sentí segura. Con la seguridad que tienen, que si vos no les das una orden no le dan a ninguna otra persona a los chicos, por más que digan “yo soy la tía” o “el tío” o “el padre”, si no está autorizada esa persona no lo saca del colegio. Eso es importante porque con las cosas que pasan hoy en día es terrible... Eso es lo que más me gustó cuando vine la primera vez. En los colegios municipales en cambio les abren la puerta y salen todos corriendo; ¡algunos se vuelven solos a las casas!

(Madre, Escuela A)

En otros casos, las familias ven en la composición social de las S-LFPSs un motivo para sentirse seguras. Los procedimientos de selección del alumnado que llevan adelante prácticamente todas estas escuelas son percibidos como eficaces para excluir a las familias que, aun perteneciendo al mismo grupo social, adolecerían de ciertos ‘vicios’ morales asociados con la delincuencia y la agresividad. Así, la existencia de un ‘otro’ de una subjetividad moralmente reprobable que ha de ser excluido por considerarse ‘peligroso’ supone para estas familias una justificación válida del uso de procedimientos de selección del alumnado. La distinción entre los unos y los otros parece responder a las categorías de

inclusión y *expulsión* social que plantean algunos estudios sobre la escolarización de las clases populares en contextos de pobreza (Duschatzky y Corea, 2002). Paradójicamente, dentro del mismo contexto sociourbano se distingue un ‘adentro’ donde se ubicarían las familias ‘incluidas’ y ‘trabajadoras’ que superan los filtros de acceso de las S-LFPSs, y un ‘afuera’ peligroso y marginal representado institucionalmente por la escuela estatal.

Y... es muy triste esta realidad, hay muchas familias de mala vida acá en el barrio. Y por eso nosotros venimos acá, porque esta escuela, acá adentro es un oasis, acá están seguros los chicos, son todos hijos de gente laboradora; y ellos ven cuando te entrevistan cómo es tu vida, si trabaja el padre, la madre. Afuera, por allá por la XXX y... la XXX y el otro que abrieron ahora [se refiere a dos escuelas estatales y un centro de primera infancia estatal], pueden estar los pibes de 8 años fumando marihuana, o drogándose, y no, sos muy chiquito, tenés la posibilidad, la posibilidad de estudiar, pero las familias nada, porque los padres están presos o andan en la droga, en el narco. Falta que le pongan el detector de metales a ver, porque van con, está de moda la punta, que te picoteen. Es que... el lenguaje carcelario. El hijo de un amigo mío, de un compañero no amigo, de un compañero que conozco, al pibe de 10 años le metieron un tiro en la espalda. Un pibe que no necesitaba ir a robar. Y fue porque en la XXX [una escuela estatal] le dijeron que era un pecho frío, que no se la aguantaba. No es por hablar mal, pero es así. Yo vivo acá hace 32 años y he visto cómo ha cambiado todo.

(Padre, Escuela D)

Investigador: ¿Te acordás cómo llegaste a esta escuela?

Entrevistado: Sí, claro. Por intermedio de unos vecinos que me recomendaron el colegio, que era muy bueno, muy seguro, que no había chicos del ambiente de la droga, que hay mucho acá en el barrio, en las municipales, sobre todo. Porque comparé y vi que acá es como que es una cuna toda de tul.

(Madre, Escuela A)

El colegio municipal este que tenemos acá al lado es un nido de delincuentes. Porque aparte en la zona no hay colegios públicos donde diría: “Y sí, puede ser”. Este barrio es de terror. Realmente te da miedo. Roban cualquier cosa. Adentro de la escuela. La última vez se robaron el piso de goma, las computadoras. ¡Los mismos alumnos de la escuela!

(Padre, Escuela E)

Finalmente, las escuelas estatales son percibidas como carentes o no dispuestas a utilizar las herramientas disciplinarias disponibles para hacer frente a los potenciales hechos de violencia que pueden ocurrir entre el alumnado. Esto guarda relación con la preferencia de las familias entrevistadas por estilos pedagógicos tradicionales basados en la disciplina representados generalmente por las S-LFPSs. La disciplina no sería en estos casos un atributo deseable con independencia del contexto sino uno directamente condicionado por la percepción amenazante que se tiene del mismo. En otras palabras, se valora positivamente la aplicación de medidas disciplinarias como modo de controlar que las

lógicas de vinculación del ‘afuera’ no se apoderen de las dinámicas del ‘adentro’. El siguiente fragmento de entrevista es interesante en este sentido pues plantea, desde la perspectiva de una madre, la comparación entre la experiencia educativa de un niño en una escuela estatal y en una S-LFPS:

En la otra escuela [una escuela estatal] me daba miedo, porque él no es de pelear y los chicos ahí salen a los empujones y él como usa los anteojos, a mí me daba miedo. Y llegó un momento que él no quiso ir más. Porque él tomaba corticoides y estaba muy gordito, y también lo gastaban por eso. Y le quebraron los anteojos, le pateaban la mochila, le arrancaban, se la rompían. Y todas esas cosas que no tenían explicación, o sea que no se acercaba ningún papá, ningún directivo, ningún docente. Ya el directivo está como cansado de repetir varias veces y no te dan una solución de nada. En cambio, acá no se ve eso, no lo hacen. Y si lo hacen, agarrate. Porque la dire, y mismo las maestras, como que saben imponerse, digamos. Cosas así. Entre uno y otro son muy distintos. Eso es lo que ví.

(Madre, Escuela C)

Respuesta (Responsiveness)

El consumo de educación privada puede suponer para algunas familias el beneficio simbólico –y eventualmente material– de un cierto empoderamiento resultante de su rol como ‘consumidoras’. La relación consumidor-proveedor propia del consumo de educación privada establece formas de vinculación muy ajenas al tradicional vínculo entre familias y escuelas estatales (Wohlstetter, Nayfack, y Mora-Flores, 2008). En particular, la lógica de la ‘satisfacción del consumidor’ parece gobernar el tipo de exigencias y obligaciones –y los modos en que estas se comunican y satisfacen– entre las familias-consumidoras y las escuelas-proveedoras. En términos de Hirschman (1970), el consumo de educación privada parece incentivar el uso de los mecanismos de ‘salida’ –como amenaza y en virtud de la existencia de un pago a cargo de las familias del que dependen financieramente las escuelas– y de ‘voz’ –vinculado a la autonomía institucional y capacidad de respuesta percibidas por las familias respecto de las escuelas privadas.

En el contexto estudiado, el perfil socioeconómico de la demanda torna muy dispar el tipo de vínculos que se establecen entre las familias y las S-LFPSs. En efecto, las familias de mayor capital socioeconómico y cultural son las que mejor representan el ideal de ‘consumidor informado y exigente’ (véase, por ejemplo, Wilkins, 2011). Es frecuente, en este sentido, que el hecho de pagar confiera a estas familias un poder que se traduce en ciertas dinámicas de *consumer accountability*. Las familias exigen el cumplimiento de sus derechos, aunque entendidos siempre como derechos del consumidor. Llamativamente, en el caso de las S-LFPSs, la naturaleza parcial y reducida del pago que asumen las familias

gracias al sistema de subvenciones no parece reducir su percepción de poder en tanto consumidoras:

Yo si tengo una duda o algo me pareció mal, hablo con la maestra o con la directora. Porque no me dejo pasar nada. Nada. Te soy sincera. No es como cuando mi nene iba al jardín del Estado. Acá no tengo por qué dejar pasar nada, porque estoy pagando. Entonces yo digo: “Estoy pagando, puedo exigir”. O sea, así como ustedes exigen que los chicos se porten bien, yo por el otro lado exijo el respeto, las explicaciones, el buen trato. Todo. Es un conjunto de cosas. Es mi postura. Así me manejé siempre.

(Madre, Escuela B)

Por el lado de las S-LFPPs, y en línea con lo presentado en el capítulo anterior, las demandas de las familias-consumidoras suelen encontrar algún tipo de respuesta. La disposición de las S-LFPPs a satisfacer las exigencias de las familias evidencia una cierta sensibilidad por parte de los equipos directivos al sistema de incentivos creado por la lógica de consumidor-proveedor. Este modo de vinculación es a menudo considerado inherente a la escuela privada y lleva a algunas familias a desestimar la oferta estatal por las carencias atribuidas a la misma en ese sentido:

Yo en el Estado no sabés con quién hablás y acá yo sé que cualquier problema que yo tenga, ya sea de mi hija, yo sé que yo vengo, consulto el problema que hay y sé que me lo van a solucionar. Sé que siempre hay alguien que me va a dar una respuesta. Por eso elegí privada.

(Madre, Escuela H)

Las evaluaciones de impacto de las políticas de privatización suelen destacar los resultados positivos de la provisión privada en lo que refiere a la satisfacción familiar (Verger, Fontdevila, et al., 2018). Las escuelas privadas estarían, según muchos estudios, en mejores condiciones para ofrecer respuestas a las exigencias de las familias¹²². En el caso de las S-LFPPs, como vimos, las familias destacan positivamente esta capacidad de respuesta, la cual parece resultar del tipo de relación que se establece entre las familias redefinidas como consumidoras y las escuelas como proveedoras. Sin embargo, a menudo, la percepción de una mayor capacidad de respuesta de las S-LFPPs aparece vinculada al trato próximo y ‘familiar’ que las familias describen respecto del tipo de relación que se establece con su personal directivo y docente. Este vínculo de familiaridad no se encuentra necesariamente determinado por el tamaño de las escuelas, pero sí aparece como característica inherente a la provisión privada. Así, las familias destacan el ‘espíritu de comunidad’ o de ‘gran familia’

¹²² No obstante, tales resultados han de ser considerados con cautela en vistas de la tendencia de las familias, especialmente de clase media, a evaluar positivamente la escuela elegida y a sostener en simultáneo una valoración negativa de la educación en general (Narodowski, 2018).

que estas escuelas desarrollarían, contraponiéndolo al trato ‘distante’ que perciben de las escuelas estatales. Los siguientes fragmentos de entrevistas ilustran esta percepción dicotómica y revelan la existencia de un fuerte involucramiento de algunos docentes de S-LFPSs con el bienestar de sus alumnos:

Acá tenemos reunión los sábados, hacen la fiesta de bienvenida a los papás, para los nuevos, después la integración, de todo. Ahora el domingo tienen que venir todos los chicos. Es como una familia más para nosotros, porque siempre cualquier cosa nos comunicamos, una notita o me llaman, o me dan consejos. Eso es lo más bueno, a mí me parece muy bien eso porque hay escuelas, en otros lados, que no te comunican, digamos, nada. Pero acá es como que hacen, integran la familia, y yo, en la otra escuela, en la XXX [una escuela estatal], donde iba mi nena, no había eso. A la directora, por ejemplo, ni la conocía yo.

(Padre, Escuela B)

Lo que me gusta es que cuando llamo siempre están, sé que hay alguien con quien poder hablar, a lo mejor como es privada... que no me pasaba en la XXX [una escuela estatal], ¿no? Como diría que... Es como que ellas son como creo que mejor que algunas mamás, porque a mí me ayudaron... Hay una maestra, por ejemplo, que cuando yo tenía problemas con mi esposo, yo le pegué un día a mi hija más grande. Y me mandó a llamar para decirme que no le pegue más. Ellos como que saben todo. Eso fue para mí... Eso es muy importante, porque desde ese día yo no le pego más a mis hijas, porque una persona que no es de mi familia la defendió a ella. Y eso no me lo olvido, eso no me lo olvido. Porque a veces uno desde la ignorancia o desde los nervios, me pasó. Yo fui muy golpeada cuando era chica, me pegaban mucho. Mi mamá me pegaba mucho. Y yo agradezco a ella que me frenó para no ser como mi mamá, porque yo hasta ahora duele eso. Todas esas cosas. Yo lo de ahora no me acuerdo, si me dice que me quiere, me ama, “Esto es para vos, la comida que te preparé”. Yo solo me recuerdo todos los golpes, nada más. Entonces... Y yo agradezco a ella que me sacó eso, que no seguí. Que no seguí. Y eso agradezco. Y siempre digo eso.

(Madre, Escuela A)

Estabilidad

Finalmente, el carácter privado de las S-LFPSs suele estar asociado a una percepción de mayor estabilidad y continuidad de las actividades lectivas. Las escuelas estatales, por el contrario, aparecen vinculadas inexorablemente a la idea de pérdida de días de clase por huelgas docentes. Curiosamente, el imaginario de las familias entrevistadas asume una relevancia central de las huelgas independientemente de su ocurrencia efectiva –de hecho, en el período 2008-2015, la CABA fue uno de los distritos con menor cantidad de días perdidos por huelgas docentes del país (Narodowski, Moschetti, et al., 2016). Las familias parecen asumir que las huelgas docentes constituyen un hecho ‘natural’ e inherente a la escuela pública, más allá de los matices que se presentan en la práctica. La elección de S-LFPS se transforma así, en muchos casos, en una decisión eminentemente pragmática que

puede dar origen, en algunas familias de clase media-baja, a un cierto conflicto o tensión entre lo posible y lo deseable:

Investigador: ¿Por qué elegiste una escuela privada?

Entrevistado: Fácil: porque los privados no hacen paro. Lo único que tienen son feriados. En la escuela pública hay paro todas las semanas. Preferiría cien veces la escuela pública, pero es lo que hay.

(Madre, Escuela A)

Yo soy defensora... es contradictorio un poco porque yo soy defensora de la escuela pública ¿no? Pero por otro lado, por mi trabajo, la escuela privada me permite lo que la escuela pública no. Los privados no se adhieren a los paros, para mí que yo trabajo, como que necesito un espacio que me garantice cierta estabilidad. Yo soy madre soltera, además. Que yo dé por sentado que ella va a estar en la escuela los días que yo necesito.

(Madre, Escuela F)

Sin embargo, al imaginario del que participa la relación huelgas-escuela pública se agrega el del ausentismo docente. En este sentido, las familias entrevistadas destacan como característicos del sector estatal el mayor ausentismo y las dificultades institucionales para hacer frente a la problemática. Si bien la falta de datos oficiales torna imposible dimensionar la magnitud y el alcance del ausentismo docente en el sector estatal, lo que interesa aquí es el carácter extendido del relato y el efecto disuasorio que produce:

El tema de las escuelas municipales es que los docentes faltan y faltan y faltan y encima no había plata para ¿cómo le dicen? Un suplente. No hay suplente. Y entonces acá mi vecina, por ejemplo, el chico está yendo tres veces a la semana a la escuela. La señora está de licencia, no hay suplente, entonces está dando clase la directora, pero no puede todos los días entonces hay dos días que no tiene clase.

(Madre, Escuela D)

La problemática de la pérdida de días de clase que se describe respecto de las escuelas estatales resulta tan inconveniente que en algunos casos obliga a familias en situación de gran precariedad económica a destinar los escasos recursos con que cuentan al pago de las cuotas de alguna S-LFPS. En el siguiente fragmento, una madre describe cómo fue despedida de su trabajo ante sus reiteradas ausencias motivadas por la pérdida de días de clase de sus hijos y cómo se vio obligada a utilizar el total de los fondos recibidos a través de un programa de renta condicionada al pago de las cuotas mensuales en la escuela D:

Entrevistado: Yo estoy trabajando en un comedor, a mí no me pagan con dinero, me dan mercadería. La cuota la pago con el salario de ellos.

Investigador: ¿Vos te referís al salario...?

Entrevistado: Universal.

Investigador: Ah, sí. A la Asignación Universal por Hijo.

Entrevistado: Sí, el salario universal por hijo. Desde el momento en que yo cobré, siempre lo invierto en esta escuela, en los estudios de ellos. Compro los útiles, pago la cuota. Siempre utilicé para sus estudios, no para mantenerlos a ellos. Y nunca tuve un atraso de pagar la cuota. Porque ellos antes hacían el jardín en el XXX [una escuela estatal] pero ahí los paros...y faltan mucho las maestras y a mí me echaron de mi trabajo porque yo siempre tenía problema, porque con los tres no puedo y mi marido es discapacitado y yo tenía que quedar en casa. Así que bueno, ahora bien. Tengo miedo a no terminar ellos acá, por un problema económico. Mi peor temor es el tema económico, que no puedan llegar porque son muchos. Más me preocupa ahora justo que estamos en la época de elecciones. Si se cambia el gobierno, no sé si ellos seguirán cobrando su salario, que ahí seguiría...Si me sacaran eso, sería mi peor situación.

(Madre, Escuela D)

8.1.5 La representación cultural de la distancia y la logística familiar

La distancia suele constituir un elemento determinante de la elección escolar por cuanto su influencia resulta decisiva en la configuración del *choice set* (Berends, 2015). Sin embargo, la valoración de la distancia, de aquello que las familias juzgan como cercano o lejano y, por tanto, aceptable o no aceptable, depende, naturalmente, de las restricciones materiales y de la representación cultural que cada grupo social tiene del espacio (Bell, 2009). Estas restricciones y representaciones construyen fronteras de lo posible, territorialidades socialmente estructuradas de la elección.

Como se ha visto, en el caso de las familias de clase trabajadora –o ‘locales’ (Ball et al., 1995)– las consideraciones respecto de la distancia, el espacio y la organización familiar suelen ocupar un lugar central en el proceso de elección restringiendo las alternativas objetivamente disponibles. Para las familias de clase media, por el contrario, las distancias y los traslados resultan relativamente contingentes y escasamente restrictivas de la elección. La amplia mayoría de las familias entrevistadas, sujetas en general a restricciones materiales significativas, no conciben la elección como una práctica irrestricta independiente de la distancia. En efecto, la distancia constituye una primera variable de corte y las familias finalmente no suelen desplazarse más de un kilómetro desde sus hogares a las escuelas elegidas.

Con todo, las distancias recorridas por estas familias pueden no ser grandes en términos objetivos, pero sí en términos simbólicos. En particular, muchas de las familias entrevistadas coinciden en valorar positivamente la escolarización de sus hijos e hijas fuera del área de influencia de las zonas más pauperizadas del barrio, donde algunas incluso habitan. Así, pudiendo optar por alguna de las escuelas ubicadas en la periferia o dentro de

los asentamientos residenciales informales, acaban eligiendo escuelas, generalmente S-LFPSs, localizadas en zonas próximas, pero no inmediatas. En el siguiente fragmento de conversación, un padre explica los motivos por los cuales eligió la escuela E —ubicada a 600 metros de la entrada a la villa donde reside— y, fundamentalmente, describe como padres y madres ‘desinteresados’ a quienes no comparten su percepción respecto de la importancia de escolarizar a los hijos fuera de la villa.

Y uno tiene que ir a pelear dónde le queda más cerca. Creo también es la equivocación de la gente, porque no porque me queda cerca, no porque me es cómodo. Si vos vivís en un barrio de emergencia, tenés que mirar un poquito más allá. Uno puede llevar unos días al colegio hasta que pueda viajar solo, y sacarlo de este lugar. Porque en este ambiente, ¿qué es lo que van a aprender? Van a fumar. Ahí enfrente de la villa, en la XXX [una escuela estatal], vos pasás por ahí y ¡Dios me libre!... Entonces, y bueno, y hay gente que pelea vacantes en esa escuela, porque le queda cerca y porque es cómodo. Pero la gente muchas veces se engaña, porque si fuera yo, pensaría más allá y sacarlos más allá. Porque lamentablemente es la sociedad, de todo lo que concurre ahí... La gente que recurre ahí, la gente que va ahí, los alumnos, los padres. Los padres vienen y dicen: “Vas a ver, me mandás otra nota y vas a ver”, le dicen a la seño en el portón de la escuela. Porque te mandó una nota porque algo pasa con tu hijo, pero eso no les importa. Entonces, todo eso va y ve tu hijo, obviamente, y se comportan mal los chicos. Entonces en vez de pelear ahí, digo, ¿por qué no vas y peleás un poquito más allá, en otras escuelas, que hay otro comportamiento?

(Padre, Escuela E)

En este sentido, una valoración alta de la educación y una narrativa que concibe a la elección escolar como una práctica aspiracional parecen inspirar, en algunas familias, una voluntad de superación (inevitablemente parcial) de las restricciones materiales que enfrentan. Así, se advierte un tipo de negociación entre lo posible y lo deseable cuyo desenlace puede ser la elección de alguna S-LFPS objetivamente cercana pero simbólicamente distante.

Sin embargo, esta negociación puede encontrar, además de las restricciones materiales, restricciones de tipo institucional o impuestas por las características del propio sistema educativo. Es estos casos menos afortunados, la elección de una S-LFPS puede obligar a llevar adelante logísticas familiares costosas y complejas. La siguiente entrevistada es madre soltera, trabajadora de limpieza y recorre 25 kilómetros diarios en transporte público para llevar y recoger a sus hijos en tres centros educativos distintos que satisfacen su necesidad de jornada completa:

El mayor tiene 12, es un niño discapacitado, va a un centro de día por Colegiales que es privado también porque del Estado no encontré. Y mi nena de 2 años que va por Plaza de Mayo a un jardín privado porque necesitaba que fuera de todo el día para poder trabajar. No encontré vacante por acá para ella, así que la tengo que llevar

todos los días. Dejo a Nati acá a las 7.40 y me voy a dejar a la pequeñita a la 8 y media que entra. Después llevo a mi hijo a Colegiales. Y después me voy a trabajar y después los busco a todos.

(Madre, Escuela A)

8.2 Racionalidades de elección de S-LFPS: Una tipología

En esta sección, se presenta una tipología que intenta sintetizar y sistematizar las distintas racionalidades de elección identificadas dentro del conjunto de las 57 familias entrevistadas. Cada tipo responde a una negociación relativamente estable entre las limitaciones objetivas a las que están expuestas distintas familias y las disposiciones específicas que ponen en juego en la elección. Así, bajo los supuestos de un paradigma racional limitado que reconoce, a la vez, la existencia de preferencias específicas y niveles sustantivos de reflexividad (Bonal et al., 2017; Bosetti y Pyryt, 2007), cada tipo refleja una racionalidad de elección de S-LFPS culturalmente situada pero permeable a las preferencias y habilidades de los actores ‘to identify some rules of the game, together with the performance of conscious, rational and strategic actions’ (Meo, 2011, p. 353).

A partir de las dimensiones de análisis¹²³ exploradas en las entrevistas con las familias, se han identificado cuatro racionalidades de elección de S-LFPSs consistentes: (1) la elección como medio de ascenso social (33.3%); (2) la elección como refugio (31.6%); (3) la elección forzada (21.1%); y (4) la elección inercial (14%). Cada racionalidad responde a un tipo ideal que refleja y agrupa a las familias según sus rasgos más sobresalientes. Como tipos ideales, sin embargo, algunos casos no están exentos de cierta hibridación en la práctica.

8.2.1 La elección de S-LFPSs como medio de ascenso social

Un número considerable de familias que eligen S-LFPSs lo hacen en virtud de la percepción de que el acceso a estas escuelas les ofrecerá a sus hijos e hijas un futuro material superior al que gozan actualmente. En estos casos, la educación es concebida como una apuesta a futuro y a menudo explícitamente como una ‘inversión’ que permitirá a sus hijos acceder a ocupaciones de mayor prestigio social. Se trata en general de familias de clase media-baja cuyos jefes o jefas de hogar poseen estudios secundarios completos o

¹²³ Características socioeconómicas y culturales del hogar; significados de la escolarización y expectativas educacionales; criterios y proceso de elección; valoración de la escuela elegida; valoración de la educación pública y privada (Véase Capítulo IV)

incompletos y se desempeñan como trabajadores no cualificados, aunque en relaciones contractuales estables.

En la valoración que realizan de las alternativas disponibles, este grupo de familias tiende a reparar en la calidad educativa a partir de dimensiones tanto pedagógicas como extrapedagógicas. En particular, la exigencia, la selectividad y una composición social del alumnado algo más aventajada que la media del barrio constituyen indicadores de lo deseable. El interés por lograr efectuar 'la mejor inversión' determina que, a diferencia de las familias de otros grupos, estas destinen relativamente más tiempo y esfuerzos en ponderar distintas alternativas.

Otra de las características de este grupo es el rechazo a la educación estatal. Sin embargo, el rechazo tiene, en este grupo, características particulares, diferentes a las observadas en otros. Estas familias tienden a responsabilizar a la educación estatal por las propias historias familiares de fracaso escolar y/o el escaso prestigio social de las ocupaciones en que se desempeñan actualmente los jefes o jefas de hogar. En este sentido, la elección se rige por un imaginario en el cual la escuela pública no es percibida como capaz de cumplir la promesa de ascenso social, y muchos padres y madres entrevistados se ofrecen como ejemplos de ese fracaso.

Las aspiraciones sociales de las familias de este grupo las llevan a desarrollar un nivel de conciencia muy elevado respecto de los 'otros' a quienes quieren alcanzar. En particular, la elección de escuelas privadas guarda relación con la voluntad de emular las estrategias de las familias de clase media. Ante la imposibilidad material de matricular a sus hijos en escuelas privadas de clase media con menor porcentaje de subvención, las familias de este grupo consideran a las S-LFPSs como un *second best* aceptable. Llamativamente, en muchos casos, es a través del relacionamiento laboral con familias de clase media que las familias de este grupo obtienen información sobre la oferta escolar considerada 'adecuada'. Este es el caso en particular de las madres que se desempeñan como empleadas de limpieza en hogares de clase media y de los padres que trabajan como operarios o trabajadores no cualificados en empresas o comercios pequeños en los que tienen relación directa con sus empleadores.

Frente a las prácticas de selección del alumnado que llevan adelante las S-LFPSs, las familias de este grupo cuentan con la ventaja de demostrar un gran compromiso e interés por la escolarización de sus hijos inherente a la idea de inversión. Esta característica suele ser muy valorada por las autoridades escolares de las S-LFPSs y su evaluación en entrevistas

con los padres suele constituir el primer filtro de ingreso. Adicionalmente, estas familias suelen recurrir –probablemente por emulación de los comportamientos de sus empleadores de clase media– a un repertorio táctico basado en la perseverancia y la búsqueda activa de recomendaciones para incidir favorablemente en las decisiones de admisión de estas escuelas.

Finalmente, una característica a destacar de las familias de este grupo es el hecho de que se muestran menos limitadas que otras por la distancia. De hecho, las referencias al recorrido de distancias relativamente largas para llegar a la escuela elegida se integran orgullosamente a las narrativas de sacrificio e inversión en educación. El coste asociado a los traslados es compensado con ahorros en actividades de ocio o en la compra de bienes materiales considerados superfluos en comparación. Adicionalmente, en algunos casos, el recorrido de largas distancias (reales o simbólicas) para asistir a la escuela funciona como mecanismo de distinción social respecto de quienes no traspasan las fronteras del barrio en búsqueda de mejores oportunidades.

8.2.2 La elección de S-LFPSs como refugio

Un segundo grupo de familias elige escolarizar a sus hijos e hijas en S-LFPSs en virtud de que estas son percibidas como refugios a salvo de la violencia que experimentan en el barrio. Las familias de este grupo suelen ser de clase baja o media-baja, tener poca experiencia en el sistema educativo y un único ingreso familiar, generalmente del jefe de hogar, siendo las madres amas de casa. En estos casos, la valoración de la calidad está inexorablemente mediada por la percepción del orden y la disciplina, concebidos como deseables en un contexto que caracterizan como de desorden y ‘mala vida’.

A diferencia de las familias del grupo presentado más arriba, la narrativa de la movilidad social aparece en estos casos de manera muy desdibujada. No es frecuente advertir sentidos de la escolarización ligados a la construcción de un futuro educativo o laboral promisorio para los niños. Por el contrario, se trata de una racionalidad ‘reactiva’ y no ‘proyectiva’: la elección escolar se concibe como una escapatoria casi desesperada de una sensación de peligro y vulnerabilidad constante a menudo alimentada por la propia vivencia de hechos de violencia y delincuencia.

Las familias que integran este grupo parecen ser las más sensibles a lo que denominamos la ‘estética del orden y la seguridad’ que caracteriza a muchas S-LFPSs. Esta estética suele materializarse, como vimos, en el uso de uniformes, las instalaciones cuidadas, las fachadas

libres de grafitis, la existencia de rejas que rodean el perímetro de las escuelas, pero también en el trato próximo que suele establecer el personal docente de estas escuelas con las familias. Todo ello contribuye a proyectar una imagen de protección que crea un impacto muy positivo en estas familias, preocupadas por el bienestar físico de sus hijos e hijas en un contexto urbano que perciben como amenazante. Adicionalmente, los padres y madres de este grupo valoran especialmente otros elementos en ese mismo sentido como el control estricto de la entrada y salida de los estudiantes en el horario lectivo y la propensión de los docentes a imponer medidas disciplinarias ante eventos disruptivos. Son familias para quienes la escuela debe ser el referente de ‘la moral y las buenas costumbres’ y suelen distanciarse explícitamente de otras familias que, desde su perspectiva, ponen en cuestión la autoridad de los docentes y directivos.

Otra de las características distintivas de estas familias es la valoración positiva de las prácticas de selección del alumnado que llevan adelante las S-LFPSs. Sin embargo, a diferencia del grupo de padres y madres motivados por las expectativas de ascenso social, estas familias conciben las prácticas de selección no tanto como un mecanismo de orientación meritocrática sino más bien como un control de las ‘buenas costumbres’ de los ingresantes. En este sentido, la selectividad de las S-LFPSs sería un medio válido y deseable para garantizar que sus hijos e hijas no estén expuestos a otros niños y niñas potencialmente agresivos o disruptivos del orden. En algunos casos, estos reparos responden directamente a haber sufrido experiencias previas como víctimas de *bullying*, frecuentemente asociadas a algún paso breve por la escuela estatal.

La aprobación y valoración positiva de las prácticas de selección del alumnado se explica en gran medida como respuesta a una caracterización dicotómica de las familias del barrio como ‘trabajadoras’ o ‘delincuentes’ que suelen efectuar las familias de este grupo. Desde su perspectiva, las S-LFPSs seleccionarían a aquellas que pueden demostrar llevar adelante un estilo de vida ‘normal’, alejado de las actividades delictivas o de la ‘holgazanería’. En este sentido, la distinción social como motivación de elección escolar no opera en estos casos respecto de un parámetro socioeconómico sino respecto de un estándar moral.

Finalmente, estas familias se encuentran muy limitadas por la distancia. Si bien eligen S-LFPSs, suelen elegir las más cercanas a sus domicilios, mayoritariamente ubicados en villas o edificios de vivienda social. Este comportamiento puede estar relacionado con al menos tres factores. El primero refiere a los costes relativos elevados que para estas familias significaría el desplazamiento. El segundo guarda relación con una alta percepción de riesgo

asociada al tener que desplazarse largas distancias por el barrio. Se prefiere, por el contrario, que los niños y niñas permanezcan el menor tiempo posible fuera de la escuela o de sus casas, siempre acompañados por sus madres. En tercer lugar, se trata de familias que tienen un cierto desconocimiento de otras zonas de la ciudad. Paradójicamente, aunque por distintos motivos, tanto el barrio donde residen como los barrios que exceden la frontera de lo conocido resultan amenazantes.

8.2.3 La elección por defecto de S-LFPSs

Un tercer grupo de familias elige S-LFPSs como segunda opción luego de verse forzadas a descartar la alternativa estatal por motivos pragmáticos o circunstancias que exceden su control. Se trata de un grupo heterogéneo en términos socioeconómicos en el que conviven un subgrupo de familias de clase media y media baja con estudios secundarios y, ocasionalmente, terciarios no universitarios, y otro de familias de clase trabajadora con estudios secundarios incompletos en las que ambos jefes de hogar se encuentran empleados en relación de dependencia o como cuentapropistas en ocupaciones de bajo prestigio social. Como rasgo en común, se trata de familias –monoparentales o nucleares– en las que ambos jefes de hogar tienen empleos a tiempo completo.

La alternativa estatal se encuentra inicialmente al frente de las preferencias de estas familias, aunque según dos lógicas bien diferentes. En el caso del primer subgrupo, las familias confían en su capacidad para ‘leer’ la oferta educativa local y, si bien poseen en general una visión negativa de la escuela estatal, creen saber reconocer cuál(es) de todas las escuelas estatales ofrece(n) una ‘buena’ calidad educativa. En general, las escuelas estatales valoradas positivamente son escuelas centenarias ubicadas en las zonas más céntricas de estos barrios, que las familias valoran en virtud de la información que han recogido a través de sus redes de contactos sobre el buen desempeño de sus equipos directivos y docentes. Son presentadas como ‘excepciones a la regla’, escuelas estatales en las que el compromiso y dedicación de los docentes y directivos garantizarían el buen funcionamiento pedagógico de la institución. Por el contrario, en el caso del segundo subgrupo, las familias buscan minimizar el gasto en educación y simplificar la logística familiar de traslados. No reparan ni evalúan con detenimiento las distintas alternativas en clave de calidad educativa y suelen tener, por tanto, una visión muy homogénea de todas las escuelas, aunque sí distinguen las estatales de las privadas en función de su carácter gratuito y pago, respectivamente.

En ambos casos, sin embargo, el descarte de las alternativas estatales se produce de forma no excluyente por alguno de los siguientes dos motivos. El primero tiene que ver con la divergencia entre la(s) alternativa(s) seleccionadas en el sistema de inscripción *online* y aquellas finalmente asignadas, a menudo consideradas lejanas e incompatibles con la logística familiar, o distintas de aquella concebida como la deseable ‘excepción a la regla’. El segundo motivo está relacionado con una cierta toma de conciencia –bien por ensayo y error, o por advertencias de conocidos– respecto de las complicaciones que, a efectos prácticos, acarrearían las huelgas y el ausentismo docente asociado al sector estatal en la logística familiar. En ambos casos, el hecho de que en estos hogares tanto el jefe como la jefa de hogar trabajen a tiempo completo juega sin dudas un rol decisivo y restrictivo.

La reacción en el caso de ambos subgrupos suele ser la misma: se acude a alguna S-LFPSs en virtud de la percepción de mayor estabilidad y continuidad de las actividades lectivas. El primer subgrupo suele reparar adicionalmente en algunos aspectos pedagógicos y extrapedagógicos para decidir entre un *choice set* compuesto generalmente por dos escuelas. El segundo subgrupo, en cambio, suele reparar exclusivamente en el valor de la cuota mensual para tomar una decisión. En ambos casos, la necesidad imperiosa de conseguir escuela para los hijos e hijas lleva a estas familias a mostrarse insistentes y a desplegar todo tipo de tácticas para incidir en la aprobación del ingreso por parte de las autoridades escolares.

8.2.4 La elección inercial de S-LFPSs

El cuarto grupo identificado está compuesto por familias que, en términos relativos, se involucran poco en el proceso de elección escolar y, en definitiva, acaban matriculando a sus hijos e hijas en S-LFPSs sin elegirlo expresamente. En comparación con las familias de los otros grupos, la decisión en estos casos es el resultado de la interacción de un conjunto de limitantes estructurales, restricciones e influencias del contexto y, en menor medida, de la capacidad de agencia de las familias. En particular, se trata del grupo más homogéneo en términos socioeconómicos, con familias cuyos jefes o jefas de hogar poseen estudios primarios o secundarios incompletos, y se desempeñan como trabajadores informales.

El rasgo más destacable de este grupo es la influencia que el contexto y las redes de contacto imponen sobre sus decisiones. Las fuertes restricciones materiales y la ausencia de claves interpretativas para juzgar la calidad u otras características de las alternativas disponibles determinan que la decisión esté ligada a la aceptación pasiva de las

recomendaciones de sus redes de contacto, aunque restringida por las variables precio y distancia. A pesar de valerse en ocasiones de recomendaciones de terceros, no hay en estas familias una búsqueda *activa* de información. Por el contrario, la información es recibida, pasivamente, de familiares y amigos con hijos en edad escolar pertenecientes al mismo círculo social. Los flujos de información a los que se encuentran expuestos no son objeto de ningún escrutinio a pesar de abundar en valoraciones no fundamentadas o extremadamente simplificadas. Para estas familias la diversidad de oferentes resulta desconcertante y, por tanto, parecen delegar el trabajo de la elección en otros que ya han tenido que atravesar el proceso.

Como rasgos singulares, algunas de estas familias suelen tener dificultad para distinguir la oferta estatal de la privada, o bien desconocer directamente la naturaleza dual del sistema. La opción privada no guarda, por tanto, relación alguna con motivaciones aspiracionales o de distinción social. Ocasionalmente, a su vez, la decisión es tomada por los propios niños y confirmada por los padres tras verificar la adecuación del precio y la cercanía: ‘Bueno, no. En realidad, la eligió mi hijo, porque él estaba en primer grado en otra escuela y le llegó un volante de esta escuela. Y como él me dijo: “Quiero cambiarme a esta y está cerca”, me dijo, y era barata y lo inscribí.’ (Madre, Escuela C). A menudo, desconocen la existencia del sistema de inscripción *online* para acceder a las escuelas estatales y acuden en persona a todas las escuelas cercanas hasta que en alguna se los acepta y matricula al momento –de allí su mayor presencia en S-LFPSs poco selectivas.

Una vez aceptadas, las familias de este grupo se destacan por ser las que más valoran el trato cercano y familiar que se les ofrece en algunas de estas escuelas. Llamativamente, a pesar de no haber sido artífices *stricto sensu* de la elección, a pesar de no sentirse *dueñas* de la decisión –lo que suele incrementar la satisfacción familiar–, establecen con las autoridades escolares y el personal docente un vínculo muy próximo en el que declaran sentirse ‘cuidadas’.

Capítulo IX: Conclusiones

El interés principal de esta tesis doctoral ha sido analizar la expansión de la oferta educativa privada subvencionada que opera en contextos desfavorecidos de la Ciudad de Buenos Aires, y examinar en qué medida dicha expansión contribuye a suplementar la insuficiente oferta estatal y a ofrecer igualdad de oportunidades educacionales para las familias de nivel socioeconómico bajo y medio bajo. Como caso crítico, la Ciudad de Buenos Aires ofrece, a su vez, un escenario relevante para estudiar el funcionamiento *real* de las políticas de subvención estatal a la oferta educativa privada, un tipo de política tan difundido como inexplorado. En efecto, a diferencia de las políticas de financiamiento a la demanda más recientes, la escasa problematización de las políticas de subvención estatal a la oferta educativa privada suele deberse a que éstas son percibidas como formas *naturalizadas* de colaboración público-privada en virtud de sus objetivos y orígenes históricos a menudo más difusos y distantes. En este sentido, la tesis ha abordado el estudio del ‘ecosistema’ instaurado por la política en cuestión buscando, por un lado, explicitar y desnaturalizar la lógica del esquema de provisión educativa basado en la financiación estatal de la oferta privada y, por otro, dar cuenta de los comportamientos reales de los actores a los que dicha política interpela.

A continuación, se presentan las conclusiones obtenidas a partir del análisis de los datos empíricos, organizadas de la siguiente manera: en primer lugar, se discuten las principales aportaciones de la tesis con respecto al estudio del proceso de adopción de la política de subvenciones en tanto alianza público-privada histórica, a la vez que se reconstruyen sus objetivos y la lógica del sistema de incentivos que ésta dispone. En segundo lugar, se caracterizan las lógicas de acción identificadas en las escuelas analizadas como respuestas a las reglas del juego definidas por la política y al conjunto de condicionantes contextuales evidenciados. La tercera sección recupera y problematiza las distintas racionalidades que las familias ponen en juego en el proceso de elección escolar de este tipo de oferta en los contextos estudiados. En cuarto lugar, se explicitan los vínculos de interdeterminación más destacados evidenciados entre los tres niveles considerados en el modelo de análisis: sistémico, institucional e individual. Finalmente, se plantean las implicaciones prácticas y políticas, y una serie de posibles futuras líneas de investigación que se derivan de la presente tesis.

9.1 Una alianza público-privada *históricamente* imprecisa

La privatización de la educación ha avanzado en muchos contextos, aunque siguiendo patrones muy diferentes en lo que respecta al tipo de políticas y procesos intervinientes en su desarrollo (Verger, Fontdevila, et al., 2016). El fenómeno de la privatización se explica parcialmente por el impacto de una serie de factores de carácter externo —incluyendo presiones derivadas de la globalización económica o el rol de organizaciones internacionales con una preferencia por las soluciones de mercado. Sin embargo, el desarrollo de una multiplicidad de trayectorias de privatización educativa se comprende sólo a la luz de una serie de especificidades políticas, económicas e institucionales que, en la mayoría de casos, tienen un carácter marcadamente endógeno (Verger, Moschetti, et al., 2018a). En esta tesis se ha contribuido a comprender un tipo de trayectoria de privatización educativa escasamente documentado que adopta la forma de una alianza público-privada histórica basada en una política de asignación regular de subvenciones públicas al sector privado.

La necesidad de estudiar el proceso de adopción de esta política para el caso argentino en general, y para el de la Ciudad de Buenos Aires en particular, derivó del hecho de que, a diferencia de otros esquemas de colaboración público-privada de surgimiento más reciente, las políticas de subvención a la oferta no suelen explicitar una teoría del cambio relativamente bien establecida o un conjunto consistente de mecanismos desencadenantes que vinculen ciertos supuestos con determinados objetivos (Barrera Osorio, Patrinos, y Wodon, 2009b; Ensor, 2004; McEwan, 2002). De hecho, además, este tipo de política suele ser poco exhaustivo o ambiguo incluso respecto de la explicitación de sus objetivos. Estas particularidades se derivan en gran medida del carácter singular y altamente idiosincrático de este tipo de arreglos institucionales en los distintos contextos nacionales o subnacionales donde existen. Adicionalmente, las políticas de subvención a la oferta suelen responder a desarrollos de política frecuentemente coyunturales e históricamente anteriores a las reformas pro mercado impulsadas crecientemente a partir de la década de 1980 (Verger, Moschetti, et al., 2018b). Como consecuencia, las reglas del juego y los comportamientos esperados —tanto los contenidos en algún *corpus* normativo como los de naturaleza más tácita o consuetudinaria— que estas políticas imponen y proyectan sobre los actores suelen ser de una imprecisión que, con todo, tiende a naturalizarse por efecto de su consolidación incremental —a menudo producida a lo largo de varias décadas.

A diferencia de otros estudios enfocados exclusivamente en la caracterización de los cambios registrados en la dimensión estrictamente legal del proceso (Gamallo, 2015; Vior y Rodríguez, 2012), la perspectiva de análisis de economía política y cultural (Jessop, 2010; Robertson y Dale, 2015; Verger, Fontdevila, et al., 2016) ha permitido desensamblar la naturaleza, condicionantes y factores desencadenantes del proceso de adopción de la política de subvenciones a la oferta en Argentina. Igualmente importante, ha posibilitado reconstruir, analizar críticamente y clarificar sus supuestos, mecanismos y objetivos desde su surgimiento hasta su versión actual, pasando por todos los cambios experimentados en el proceso.

Como se ha presentado, el marco regulatorio en el que se inscriben las escuelas subvencionadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires responde, en efecto, a una trayectoria incremental no lineal condicionada por los vaivenes en la correlación de fuerzas de los distintos agentes públicos y privados intervinientes en su largo proceso de instauración e institucionalización. En particular, el análisis ha permitido identificar tres períodos que, de manera dispar, han dejado su impronta –a menudo de manera contradictoria– en la lógica subyacente al esquema de alianza público-privada en cuestión:

De la alianza política a la alianza funcionalista: Orígenes del sistema de subvenciones (1946-1955). La combinación de una serie de factores registrada en este período abrió una etapa de variación cuyo resultado fue la concreción del hito fundacional del esquema de alianza entre el Estado y el sector privado. En particular, la necesidad del gobierno democrático iniciado en 1946 de construir adhesiones y legitimidad luego de un período caracterizado por la inestabilidad política, las reivindicaciones gremiales de los docentes del sector privado y, en última instancia, la creciente presión sobre la capacidad instalada del sistema educativo construyeron un marco propicio para la adopción de un sistema de subvenciones que satisficiera los intereses de los actores involucrados. El período se corresponde con una etapa de ascenso del rol de los sindicatos en la vida política argentina que, en el caso de los trabajadores de la educación, bregaban por la equiparación de las condiciones laborales de los docentes que se desempeñaban en los sectores público y privado. En paralelo, la coyuntura ofrecía a la Iglesia Católica –titular de la amplia mayoría de los pocos establecimientos de enseñanza privada existentes en la época– la posibilidad de reposicionarse ofreciendo apoyo político a cambio de ‘recuperar el terreno perdido’ tras más de cinco décadas de políticas educativas de corte laicista. Sindicatos e Iglesia Católica constituían así potenciales aliados políticos del nuevo gobierno, y la política de

subvenciones, la vía para materializar la alianza. Es por ello que, a pesar de la defensa de la idea de libertad de enseñanza esgrimida por la Iglesia durante el período, la política de subvenciones no estuvo, en sus orígenes, motivada por elementos de índole educativa ni filosófica sino estrictamente políticos y laboristas. Ello explicaría, además, la ausencia de precisiones o criterios transparentes en cuanto los aspectos operativos de la política cuya ejecución quedaba, de hecho, bajo la órbita exclusiva del poder ejecutivo nacional. Rápidamente, sin embargo, la crisis económica de comienzos de la década de 1950 acabó por extender y consolidar la política ahora bajo el motivo adicional de su carácter costo-eficiente. La crisis impuso restricciones materiales sobre la expansión del sistema educativo estatal a la vez que coincidió con un salto en el nivel de demanda por educación derivado de la vertiginosa construcción de una pequeña clase media impulsada por el desarrollo del mercado interno. La consolidación de la política de subvenciones vino dada en este caso por su extensión en la práctica a las escuelas laicas, extensión en cuya argumentación tampoco intervinieron elementos filosófico-pedagógicos sino meramente económicos, según se advierte en el material empírico analizado.

Del apoyo financiero a la autonomía: Naturalización del sistema de subvenciones (1955-1983). La inestabilidad económica y política de este período sumado al fuerte incremento de la demanda educativa produjeron incentivos renovados para la profundización de la política de subvenciones al sector privado. En este contexto, el argumento del carácter costo-eficiente de dicha política respecto de la provisión estatal directa asume una importancia cardinal. Frente a esta coyuntura, con el objetivo de promover la expansión del sector privado subvencionado, la Iglesia Católica y un conjunto creciente de actores del sector educativo privado laico continuaron enfatizando la conveniencia –desde una perspectiva fiscal y a efectos económico-financieros– de extender el sistema de subvenciones. Sin embargo, paralelamente, comenzaron a dar forma y a comunicar ampliamente en tanto definición programática las ideas de libertad de enseñanza, el derecho de las familias a elegir el tipo de educación para sus hijos y el carácter supuestamente ilícito de todo ‘monopolio estatal’ sobre la educación. Estas ideas apuntaban a construir legitimidad en el largo plazo y, en última instancia, a lograr un mayor control sobre los recursos públicos. La inestabilidad política y la interrupción sistemática del orden democrático impidieron la sanción de una ley de educación general que recogiera estos postulados. Ante esta imposibilidad, los distintos gobiernos optaron por la construcción progresiva de un entramado normativo compuesto por leyes, decretos y disposiciones de menor rango que fundamentalmente: (1) ampliaron la participación financiera del Estado

en el subsistema privado y (2) promovieron la autonomía del sector dotándolo de un sistema de virtual autogobierno y autogestión de los recursos económicos públicos destinados a su sostenimiento. Con la fuerte expansión del sector que estas normas viabilizaron, comenzó a extenderse la denominación de todas las escuelas, estatales y privadas, como ‘públicas’, marcando el comienzo de un proceso de legitimación social y política de los proveedores privados de educación y de deterioro paulatino del sector estatal. Para el final de este período el sistema acumulaba ya poderosos factores de retención: treinta años de desarrollo, defensores de gran envergadura a nivel local, sintonía con las ideas que comenzaban a promoverse a nivel internacional, pocos detractores en virtud del éxito de los esfuerzos de legitimación en torno de la idea de libertad, y escasos recursos fiscales para promover proyectos alternativos.

Del entramado normativo a las leyes generales: Institucionalización del sistema de subvenciones (1983-2006). Con el restablecimiento del orden constitucional se produce en este período la institucionalización definitiva de la alianza público-privada determinada por el sistema de subvenciones a la oferta. Si bien el dictado de leyes generales de educación no se produce hasta las décadas de 1990 y 2000, la celebración del Congreso Pedagógico Nacional en la década de 1980 sentó las bases ideacionales de dicha institucionalización, especialmente a partir de los postulados del liberalismo católico que vinculaba la idea de democratización con la de libertad de enseñanza como halo legitimador. La política de subvenciones al sector privado es redefinida en sus objetivos a partir del decreto 2.542 de 1991 en sintonía con la agenda liberal de reformas del gobierno de Carlos Menem. Así, la nueva normativa refiere por primera vez al sistema de subvenciones como vía para ‘garantizar el derecho de aprender y consecuentemente de elegir escuela, en ejercicio de la libertad de enseñanza’ y para ‘asegurar a todos los habitantes la igualdad de oportunidades para acceder a la educación’ (Considerandos). Llamativamente, la especificación de estos nuevos objetivos no tuvo correlato a efectos operativos en el marco regulatorio. En otras palabras, la nueva normativa no explicitaba de qué manera, siguiendo qué mecanismos el sistema de subvenciones daría lugar al cumplimiento de dichos objetivos. Por el contrario, se limitó a elevar los porcentajes subvencionables, a mantener los criterios no exhaustivos de asignación de fondos públicos a proveedores privados y a profundizar el esquema de autogobierno del sector privado. El objetivo fundamental a efectos prácticos continuó, por tanto, vinculado a la idea de costo-eficiencia de la provisión privada, aunque de manera tácita en el texto legal, algo más explícita en los debates legislativos de la Ley Federal de Educación de 1993, y bajo la

narrativa de ‘política del hecho consumado’ e irreversibilidad percibida del sistema en ocasión de la sanción de la Ley de Educación Nacional de 2006.

Del análisis del complejo proceso de construcción de la alianza público-privada que dio forma a la configuración actual del sistema educativo de la CABA derivan una serie de elementos y consideraciones de vital importancia para comprender el sentido de las prácticas de los actores alcanzados por la política. En otras palabras, la política de subvenciones, entendida desde una perspectiva sistémica, constituye tanto el marco regulatorio como el mecanismo generador de las interacciones entre escuelas y familias que han ocupado el análisis en esta tesis. En ese sentido, es por tanto necesario destacar un conjunto de aspectos evidenciados a partir del análisis de la política que tienen impacto directo sobre los niveles institucional e individual:

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

Desequilibrio del peso de los factores internos respecto de los externos. Uno de los elementos de mayor interés que surge del análisis realizado radica en la naturaleza marcadamente endógena de los factores y actores intervinientes en el proceso de adopción de la política de subvenciones e instauración del esquema de alianza público-privada, los cuales han determinado su carácter profundamente idiosincrático. En este punto, se constata lo observado por Beech y Barrenechea (2011) y Díaz Ríos (2016) en relación con la excepcionalidad del caso argentino respecto de la difusión global de políticas pro mercado. En efecto, y si bien los motivos por los que la Argentina permaneció relativamente ‘inmunizada’ de este proceso global son variados y complejos, el prematuro establecimiento de la política de subvenciones ya en la década de 1940 –esto es, con anterioridad al auge de los discursos pro mercado a nivel internacional– y la desinversión en el sistema estatal registrado a partir de la década de 1970 constituyen los mecanismos

generadores más significativos de un proceso de privatización que ha combinado tanto el impulso efectivo de políticas como dinámicas motorizadas por defecto. Si la *adopción* de un sistema de subvención a la oferta privada de características poco precisas y profundamente idiosincráticas se explica por su desarrollo prematuro y la urgencia de la coyuntura política y económica, la *retención* de sus particularidades y de su naturaleza ‘aislada’, desconectada semántica y lógicamente de los discursos pro mercado se explica por (1) la dificultad de los partidos políticos para articular discursos alternativos –en gran medida por una histórica falta de cuadros técnicos en materia de política educativa en el país (Díaz Ríos, 2018), una fuerte *path dependence* y percepción de irreversibilidad basada fundamentalmente en factores económicos, y (3) la impermeabilidad a las tendencias globales que supuso el ascenso de la Iglesia Católica como principal articuladora y portavoz de la defensa discursiva de la provisión privada. Así, aislada de los planteamientos que han orientado y orientan el debate más reciente sobre gobernanza educativa, la reestructuración del sistema educativo argentino quedó anclada en la doctrina esencialista de la ‘libertad de enseñanza y aprendizaje’ inscrita en la reflexión filosófico-social del cristianismo y al margen no solo del pensamiento pro mercado importado del campo de la economía sino también de los desarrollos discursivos de los estudios críticos.

Disociación entre los objetivos y los aspectos operativos de la política. No es sino hasta la década de 1990 que la política de subvenciones al sector privado postula como objetivo explícito garantizar la libertad de elección escolar asegurando la igualdad de oportunidades. Con todo, y en línea con el histórico carácter impreciso de la teoría del cambio de la política, esta redefinición no implicó modificaciones ni mayores especificaciones en los mecanismos que a efectos operativos ésta habría de definir taxativamente a fin de tender hacia los objetivos propuestos. En particular, la lógica subyacente de la política continuó vinculada a la asunción reduccionista e implícita de que la disminución en el valor de las cuotas de las escuelas privadas determinada por las subvenciones estatales favorecería automáticamente el acceso a éstas de estudiantes de menor nivel socioeconómico. No se establecen, sin embargo, aspectos de gran relevancia como podrían ser la disposición de mecanismos de información para las familias, el establecimiento de criterios de priorización para el otorgamiento de plazas, o la definición de criterios y baremos específicos para la concesión de subvenciones en función de las características de los centros, entre otros. En consecuencia, los objetivos de libertad de elección e igualdad de oportunidades parecen funcionar como fórmulas meramente retóricas y pretendidamente legitimadoras pero carentes de un correlato procedimental que

a efectos prácticos oriente los comportamientos de los actores en el sentido deseado. Adicionalmente, en línea con el carácter histórico de este tipo de alianza público-privada, tampoco es posible encontrar, ni en los textos legales ni en los debates legislativos, referencias a la política de subvenciones como vía para lograr una cierta diversificación horizontal de la oferta –objetivo frecuentemente asociado a los esquemas de subvención a la oferta (Barrera Osorio et al., 2009b; Walford, 2011). Curiosamente, este tipo de referencias se registra exclusivamente en las entrevistas con las autoridades ministeriales y, en especial, de la DGEGP aunque, nuevamente, como objetivos ‘añadidos’ que parecen perseguir más bien una legitimación ex post del sistema.

Suplementación y desarticulación. Sin duda el sistema de subvenciones ha generado una expansión de la provisión privada, un proceso de privatización exógena sin precedentes que ha contribuido a disminuir la presión de demanda sobre el sector estatal. Sin embargo, la política de subvenciones fue implementada a la par de un proceso de desregulación y autonomización del sector privado que afecta directamente las condiciones bajo las cuales se produce el pretendido efecto suplementación de este respecto del estatal. En el nivel macro, este proceso ha implicado la configuración de un modelo de gobernanza autónoma: en el caso de la CABA, la DGEGP es la encargada de ejecutar y controlar virtualmente todo cuanto refiere al gobierno del subsistema privado y sus funcionarios suelen ser nombrados con el acuerdo de las principales entidades del sector. La autonomía relativa del sector privado se constata también en el nivel de las instituciones en aspectos tan diversos como la contratación de docentes y la determinación de sus condiciones laborales, el amplio margen para la definición curricular, del calendario escolar, y del estilo de enseñanza. Las instituciones privadas, tanto las subvencionadas como las independientes, han tendido, en este sentido y en muchos casos por omisión, hacia un modelo de gestión basada en el centro (*school-based management*) que establece brechas considerables con el modelo de gobernanza jerárquico y centralizado del subsistema estatal. Acaso uno de los ejemplos más paradigmáticos de esta divergencia –y más relevantes para comprender las lógicas de acción de las S-LFPSs y las racionalidades de elección de las familias evidenciadas en esta tesis– se advierte en los procedimientos de matriculación que rigen para uno y otro sector. Mientras que el acceso de los estudiantes a las escuelas estatales opera según criterios de zonificación a través de un sistema de matriculación *online*, el acceso a las escuelas privadas se rige por defecto según un esquema de zona única. En ocasiones, adicionalmente, la desregulación del sector no se ha producido por ausencia de normas sino por la falta de mecanismos de control de las normas existentes. Este es el caso, por

ejemplo, de la prohibición de la selección del alumnado por parte de las escuelas privadas: no existen mecanismos institucionalizados que garanticen el cumplimiento de la norma. Como corolario se desprende que la desregulación y autonomización del sector privado ha supuesto una desarticulación del sistema que entra en clara contradicción con el objetivo de suplementación equilibrada de la oferta pública y privada.

9.2 Las lógicas de acción de las S-LFPSs: Incentivos, desregulación y comportamiento oportunista

La instauración de la política de subvenciones a la oferta supuso un cambio fundamental que afectó variables estructurales del sistema educativo argentino. La progresiva dualización público-privada de la oferta educativa resultante de este cambio tuvo como epicentro a los grandes centros urbanos del país y, en particular, a la Ciudad de Buenos Aires (Narodowski y Moschetti, 2015a). Al igual que otros esquemas de alianza público-privada, las políticas de subvención a la oferta privada suponen una reestructuración de los modelos tradicionales de provisión burocrático-centralizados (Verger, Fontdevila, et al., 2016). Con las imprecisiones y matices observados para el caso, y motivada en última instancia por un criterio de eficiencia productiva (Levin, 2002), la política de subvenciones a la oferta de la CABA procura arbitrar los medios para asegurar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de la libertad de elección escolar de las familias. Como se ha presentado en detalle, a diferencia de la mayoría de los esquemas de alianza público-privada, las políticas de subvención a la oferta buscan satisfacer estos u otros objetivos aunque sin propiciar la competencia entre proveedores (Patrinos et al., 2009; Verger, Moschetti, et al., 2018b).

La fase empírica de esta tesis ha pretendido analizar esta política ‘en acción’ (Felouzis et al., 2013) a fin de examinar, en primer lugar en lo que refiere al nivel institucional, cómo y en qué dirección ésta afecta los comportamientos de las escuelas privadas que operan bajo sus prerrogativas para evaluar en qué medida y bajo qué condiciones éstos siguen o se alejan de objetivos previstos por los *policymakers*. En este sentido, se han identificado las respuestas desarrolladas por las S-LFPSs en lo relativo al tipo de vinculaciones que establecen con la demanda, entendidas como resultado de la interpretación y traducción en prácticas concretas (*enactment*) de las reglas del juego e incentivos dispuestos por la política (Ball, Maguire, y Braun, 2012; Braun, Ball, y Maguire, 2011). El análisis de estas respuestas ha permitido, a su vez, la identificación de ciertas vinculaciones, regularidades y

discontinuidades entre las S-LFPSs de la muestra sintetizadas en una tipología de lógicas de acción de valor heurístico que aporta elementos para comprender el fenómeno de la expansión de este tipo de oferta. A continuación, se retoman y discuten los principales hallazgos a fin de poner en contexto y matizar las principales asunciones de la política.

La política de subvenciones a la oferta privada como mecanismo generador de dinámicas competitivas. Los defensores de las políticas de mercado en educación suelen percibir a los esquemas de subvención a la oferta como una variedad poco atractiva de PPP (Patrinos et al., 2009; Tooley y Longfield, 2015). Esto se debe principalmente a que, a diferencia de otras formas de PPP como los *vouchers* escolares, los esquemas de subvención a la oferta privada no generarían sobre los proveedores el nivel de presión competitiva necesario para desencadenar los mecanismos presuntamente virtuosos típicamente asociados a los modelos de provisión no burocrática (Lubienski, 2006b; Verger, Bonal, et al., 2016). Esta diferencia estaría determinada por el hecho de que en los esquemas de subvención a la oferta el financiamiento no se encuentra directamente vinculado a la matrícula. Por el contrario, las subvenciones se asignan según una serie de criterios de elegibilidad predefinidos relativos a las características de los proveedores (por ejemplo, ubicación y proximidad a escuelas estatales, estatus lucrativo, perfil socioeconómico de la población atendida, entre otros), y solo indirectamente en relación con la matrícula (Sandiford et al., 2005; Verger, Moschetti, et al., 2018b). Con todo, el carácter indirecto del vínculo entre financiamiento y matrícula y los criterios de elegibilidad en vigor en el caso de la CABA no parecen resultar en una disminución de la intensidad competitiva. En efecto, las S-LFPSs analizadas despliegan un conjunto muy variado de prácticas competitivas de cara a asegurar la afluencia de alumnos y garantizar los recursos materiales necesarios para dar sustentabilidad a cada establecimiento. Llamativamente, aun con los matices determinados por las características del contexto y de la política en cuestión, estas prácticas no difieren significativamente de las observadas en entornos *a priori* ‘más competitivos’ determinados por políticas de financiamiento a la demanda (Jabbar, 2015; Verger, Bonal, et al., 2016; Woods et al., 1998). Estos resultados sugieren que, como advierte van Zanten (2009), la presión competitiva y las respuestas competitivas de las escuelas son características de todo sistema educativo donde los recursos no son asignados completamente a través de procedimientos burocráticos y no solo un fenómeno acotado exclusivamente a los pocos casos nacionales y subnacionales que han introducido reformas formales de cuasi mercado. A su vez, se constata que si bien la privatización no implica automáticamente el establecimiento de ‘mercados’, sí contribuye a crear entornos

favorables para el desarrollo de vínculos de naturaleza competitiva entre los actores (Marginson, 1993).

Diversificación e innovación acotadas y diferenciación colectiva. Uno de los argumentos más utilizados para propiciar tanto la implementación de políticas de mercado en educación como la apertura a la participación del sector privado en general, guarda relación con las potencialidades que en materia de diversificación e innovación estas iniciativas tendrían sobre la oferta (Lubienski, 2003a, 2009). Si bien la política de subvenciones de la CABA no hace referencia explícita a este objetivo, según se ha presentado, la diversificación y la innovación constituyen –en tanto aspectos añadidos *ex post* como vía de legitimación– elementos atribuidos frecuentemente al sector privado, especialmente por parte de las autoridades de la DGEGP. Pese a que la heterogeneidad del sector privado subvencionado es ostensible en cuanto a aspectos como la forma jurídica de los distintos establecimientos, el valor de las cuotas, la confesión religiosa, entre otros relacionados con el perfil organizacional, el análisis de los aspectos menos evidentes –y más significativos desde un punto de vista educativo– tiende a cuestionar estas asunciones. Así, por ejemplo, en lo relativo al tipo de prácticas académicas desarrolladas por las S-LFPPs, se ha identificado un proceso isomórfico caracterizado por una relativa convergencia en los modos en que se organiza la jornada escolar, el tipo de oferta curricular y actividades extracurriculares, el privilegio otorgado a un enfoque pedagógico tradicional –cuya contrapartida es un rechazo a las prácticas de innovación educativa–, el desarrollo de algunas innovaciones restringidas a aspectos relativos a la gestión –alianzas para lograr economías de escala, desarrollo de ‘portfolios’ de escuelas–, y una cierta tendencia a la estandarización del proceso de enseñanza y aprendizaje. Esta tendencia general coexiste con el desarrollo de una serie de prácticas de diferenciación no sustantiva de naturaleza compleja llevadas adelante por las S-LFPPs en mayor o menor medida. Estas prácticas se evidencian primero, en un nivel *colectivo* y eminentemente discursivo, como medio para diferenciarse de las escuelas estatales. Las S-LFPPs parecen funcionar en coalición intentando asegurarse una porción del mercado comunicando una serie de atributos simbólicos transversales constitutivos de una ‘marca escuela privada’ distintiva de las escuelas estatales. En segundo lugar, en un nivel *individual* y fuertemente condicionado por las posibilidades materiales de cada institución, las S-LFPPs buscan diferenciarse unas de otras –y, eventualmente, de algunas escuelas estatales que conservan cierto prestigio y son percibidas como competidoras– ofreciendo mejores infraestructuras, actividades extracurriculares de tipo no académico, o alguna oferta de nicho no tradicional.

La búsqueda de la eficiencia productiva como motor de comportamientos oportunistas y desigualdades. El esquema de financiamiento sobre el que se basa la viabilidad económico-financiera de las S-LFPSs tiene como componentes a las subvenciones provistas por el Estado para el pago de los salarios de los docentes y a las cuotas mensuales pagadas por las familias, sujetas en principio a los montos máximos estipulados por la DGEGP. El equilibrio inestable que dicho esquema supone impulsa a las escuelas a desarrollar una serie de prácticas tendientes a incrementar los recursos disponibles y lograr un mejor aprovechamiento de los mismos. En este sentido, una de las prácticas más extendidas consiste en aumentar considerablemente el número de alumnos por clase. Amparadas en una llamativa vaguedad normativa y, en última instancia, en la falta de controles por parte de la DGEGP, las S-LFPSs suelen hacer un uso intensivo de los espacios y los recursos humanos llevando la proporción de alumnos por clase a puntos de equilibrio que responden más bien a cuestiones operacionales que a cualquier consideración de tipo pedagógico. La política de subvenciones, por su parte, parece crear incentivos que refuerzan el desarrollo de estas prácticas fijando, indirectamente, un óptimo de 50 alumnos por clase que maximiza la ecuación de subvenciones, utilización del espacio físico y cuotas de las familias. Adicionalmente, si bien la normativa establece valores máximos para las cuotas, también permite escapar a estos valores máximos habilitando el cobro de otras ‘contribuciones’, aranceles por enseñanza extraprogramática, matrícula anual, cuotas por gastos de mantenimiento y equipamiento, servicios no educativos, cuotas de asociaciones de padres, entre otros. El margen potencial legal habilitado por estos conceptos es de una magnitud tal que la única restricción *real* parece venir dada por la capacidad de pago de la demanda en cada contexto. Por otro lado, no existen impedimentos ni lineamientos establecidos para que las S-LFPSs busquen desarrollar fuentes de financiamiento alternativas. En esta línea, algunas han desarrollado sofisticados sistemas de recaudación de fondos dirigidos tanto a corporaciones como a donantes individuales valiéndose del ‘halo legitimador’ que ofrece el hecho de prestar servicios a estudiantes desfavorecidos. Sin embargo, muy pocas S-LFPSs tienen la capacidad y/o experiencia para desarrollar prácticas de recaudación de fondos de manera sostenible lo cual tiende a generar grandes desigualdades entre proveedores.

La selección del alumnado como práctica extendida y determinante de la competencia desigual con el sector estatal. Uno de los hallazgos más significativos de esta investigación es el carácter extendido de las prácticas de selección del alumnado llevadas adelante por las S-LFPSs, rasgo que ha sido observado también en escuelas

privadas que operan bajo otros esquemas de PPP en diferentes contextos (Carrasco et al., 2017; Jabbar, 2016b; Jennings, 2010; Zancajo, 2018). Sin perjuicio de los determinantes que, en general, propician esta ‘competencia de segundo orden’ (van Zanten, 2009), entre los factores que explican este fenómeno en el caso de la política de subvenciones de la CABA se destacan de modo no excluyente: (1) el déficit de oferta tanto pública como privada registrado en las comunas de la zona sur de la ciudad; (2) la existencia de dos circuitos diferenciados de matriculación –i.e., *online* para las escuelas estatales y presencial para las privadas; (3) la ausencia de controles –e incluso la connivencia– de la DGEGP, responsable de la aplicación de la normativa en vigor que prohíbe la selección; (4) un sentido común arraigado respecto de que el carácter privado de una institución implica necesariamente la reserva del derecho de admisión; (5) la propia estructura de incentivos de la política que lleva a aumentar el número de alumnos por clase y que, en cierta forma, ‘obliga’ a las escuelas a seleccionar a los ‘más aptos’ en términos académicos y comportamentales para posibilitar el trabajo en grupos numerosos; (6) la potencia simbólica de la selectividad a efectos de construcción de prestigio de cara a algunos sectores de la demanda; y (7) la ausencia de información provista por la administración educativa a las familias sobre los aspectos procedimentales de la matriculación y, fundamentalmente, sobre sus derechos educativos. Llamativamente, la incidencia de estos factores es tal que las prácticas de selección alcanzan a todos los tipos de S-LFPSs y no solo, como se hipotetizaba, a las que persiguen fin de lucro. Estos resultados sugieren, en línea con lo observado en otros contextos, que la exposición a dinámicas competitivas no impactaría necesariamente de modo diferente entre proveedores con y sin fin de lucro en lo que respecta al desarrollo de ciertos comportamientos oportunistas que tienden a ampliar la brecha con el sector estatal (Bano, 2008).

Las lógicas de acción, entre la transversalidad y la divergencia. El análisis de las prácticas desarrolladas por las S-LFPSs ha permitido distinguir entre tres lógicas de acción generales que describen idealmente los distintos modos en que las escuelas decodifican el marco normativo de la política de subvenciones y despliegan, condicionadas por diversos factores internos y externos, un repertorio de respuestas eminentemente instrumentales – aunque no homogéneo– de cara a la demanda. Al margen de su valor heurístico, la tipología tiene como objetivos sistematizar las principales orientaciones de los modos de interacción y proyección de las S-LFPSs hacia la demanda y, a la vez, ofrecer claves para comprender el fenómeno de la expansión de este tipo de oferta dando cuenta de las limitaciones y desafíos que supone. Resumidamente, los tipos ideales identificados son:

- i. ***S-LFPSs masivas-selectivas.*** Se trata de S-LFPSs que ostentan una posición alta en la jerarquía local tanto en relación con las escuelas estatales como con otras S-LFPSs. Emplazadas geográficamente en el límite entre zonas de clase media-media, media-baja y barrios populares, y sin demasiados competidores cercanos, estas escuelas gozan de un alto y heterogéneo nivel de demanda. Desarrollan una lógica de acción orientada a incrementar la cantidad de alumnos matriculados, aunque siempre intentando consolidar su posición privilegiada en la jerarquía local privilegiando la excelencia académica y la disciplina de los estudiantes. Suelen ser instituciones confesionales católicas propiedad de asociaciones civiles o fundaciones que operan al margen del Arzobispado de la CABA. El *ethos* de estas escuelas está vinculado a valores tradicionales, a la disciplina y al respeto por las reglas. El alto nivel de demanda, las estrategias de maximización del uso de la capacidad instalada y la voluntad de preservar su buena reputación determinan un uso extendido de férreas prácticas de selección del alumnado en base a criterios académicos y conductuales. Son escuelas ‘instrumentales’, con una composición homogénea de alumnos ‘capaces y dispuestos’ para afrontar una orientación centrada en la exigencia académica, que a su vez torna viable el aprendizaje en grupos numerosos. La homogeneidad aptitudinal y actitudinal del alumnado no supone siempre, dadas las características mediadoras del contexto, homogeneidad social. En algunos casos, las tensiones derivadas de la diversidad social de la composición del alumnado se resuelven segregando internamente en grupos de jornada simple (menor NSE) y jornada completa (mayor NSE). Se destacan por ofrecer actividades extracurriculares de tipo académico, instalaciones amplias financiadas con donaciones y otros atributos simbólicos siempre ligados a la imagen de excelencia y disciplina.
- ii. ***S-LFPSs enfocadas.*** Estas S-LFPSs están ubicadas generalmente en zonas de clase media-baja relativamente próximas a barrios populares, y ostentan una posición media en la jerarquía local en relación con otras S-LFPSs, pero alta respecto de las escuelas estatales vecinas. Cuentan con una llamativa poca presencia de alumnos provenientes de los barrios populares cercanos. Son instituciones comparativamente nuevas, con menos de 25 años de antigüedad. Perciben un nivel alto o medio de competencia respecto de otras S-LFPSs y respecto de algunas escuelas estatales inauguradas recientemente en instalaciones nuevas. Para sostener o mejorar su posición en la jerarquía local, suelen emprender caminos más

sinuosos, tácticos, procurando privilegiar un perfil de demanda fundamentalmente de clase media o media-baja que las diferencie de otras S-LFPSs y, en particular, de las escuelas estatales. Pueden desarrollar algún enfoque pedagógico de tipo alternativo no disruptivo y, en general, escasamente concretado, u ofrecer actividades extracurriculares no académicas de bajo coste operacional, pero de cierto valor simbólico, orientadas a la captación de familias de clase media. En la misma línea, pueden desarrollar algún nicho no tradicional –de integración de alumnos con necesidades educativas especiales para aumentar la *trade area*, o de ‘trato familiar’. Desarrollan prácticas de selección ex ante y ex post centradas en aspectos conductuales y relativos al perfil socioeconómico de los aspirantes. Asimismo, suelen cobrar cuotas extra por la prestación de servicios extracurriculares, lo cual refuerza la selección del alumnado.

- iii. ***S-LFPSs misioneras.*** Ubicadas en zonas de clase media-baja próximas a barrios populares y con una posición baja en la jerarquía local en relación con otras S-LFPSs, pero media o alta respecto de las escuelas estatales vecinas. Son escuelas que experimentan una percepción de competencia alta o media y que cuentan, mayormente, con alumnado de clase baja y, en menor medida, media-baja. Suelen ser instituciones de larga trayectoria, originalmente vinculadas a la misión social de alguna entidad tanto laica como religiosa. Imposibilitadas de competir con otras S-LFPSs y con importantes limitaciones financieras y de infraestructura, procuran sostener el nivel de demanda desarrollando nichos no tradicionales de escaso prestigio o subsidiarios de otras S-LFPSs (alumnos ‘problemáticos’ o repetidores), o diferenciándose de la oferta estatal enfatizando elementos como la seguridad, el clima familiar, y la contención afectiva. Las prácticas de selección ex ante son escasas o nulas y la no rematriculación se limita a casos de problemas de conducta muy severos. Son escuelas eminentemente ‘expresivas’, aunque por defecto. Los docentes y directivos desarrollan una ética profesional ‘misionera’ de contención y procuran mantener un buen clima buscando evitar interrupciones o incidentes, sin perjuicio de sus intentos de elevar el desempeño académico siguiendo dinámicas de trabajo más personalizadas. Dadas las restricciones socioeconómicas de las familias a las que atienden, no pueden cobrar sumas extras. Su viabilidad económica suele venir dada, por tanto, por el desarrollo de políticas de austeridad y el aprovechamiento del espacio en contraturno para impartir otros niveles (secundario o inicial).

9.3 Las racionalidades de elección de las familias: oportunidades, límites y reflexividad

Los estudios sobre elección escolar se han caracterizado por analizar fundamentalmente las experiencias de familias de clase media y alta. Estos trabajos, y en particular aquellos basados en enfoques cualitativos, han contribuido a poner de manifiesto los mecanismos a través de los cuales los sectores de mayor estatus socioeconómico tienden a beneficiarse de las oportunidades que ofrecen los escenarios que procuran ampliar, de una u otra manera, la libertad de elección (Ball et al., 1995; Crozier et al., 2008; Lareau y Goyette, 2015; Oría et al., 2007; Vowden, 2012, entre otros). En líneas generales, como contrapartida, el estudio de la elección escolar de los sectores de clase popular ha permanecido o bien inexplorado – por ejemplo, por considerarse el clivaje de clase social como dimensión de análisis irrelevante (Bast y Walberg, 2004)–, o bien sujeto a interpretaciones a menudo deficitarias construidas subsidiariamente y por oposición al comportamiento de los sectores medios (Gewirtz et al., 1995; Reay y Ball, 1997).

Llamativamente, sin embargo, muchas de las políticas que procuran garantizar cierta libertad de elección o la posibilidad de optar entre instituciones públicas y privadas, suelen posicionar en el centro de sus objetivos (1) la ampliación del acceso y (2) el aseguramiento de la igualdad de oportunidades de las familias de clase trabajadora (Akyeampong, 2009; Härmä, 2009; Heyneman y Stern, 2014; Verger, Lubienski, y Steiner-Khamsi, 2016). Estos objetivos, que frecuentemente se presentan como rasgos distintivos (y legitimadores) de muchos esquemas de PPP, ameritan sin duda el estudio de las características que el proceso de elección escolar reviste para estos sectores sociales en contextos específicos.

En línea con la creciente expansión de la oferta de escuelas privadas de bajo coste en los países en desarrollo y de la implementación de políticas de acción afirmativa en el marco de diversos esquemas de PPP, recientemente algunos trabajos han comenzado a ofrecer caracterizaciones y análisis más acabados y realistas de los modos en que las familias de sectores desfavorecidos navegan estos escenarios de provisión educativa (véase, por ejemplo, Balarin, 2016; Bonal et al., 2017; Fennell y Malik, 2012; Härmä, 2013; Languille, 2016a; Srivastava, 2007b; Zuilkowski, Piper, Ong'ele, y Kiminza, 2017). Estos estudios evidencian, explícita o implícitamente, cómo las elecciones de estas familias no se limitan ni a un simple producto de la racionalidad instrumental ni al resultado exclusivo de

limitaciones internas y externas, como suelen prever, alternativamente, muchos *politymakers*. Por el contrario, como anticipaba Hatcher (1998), la elección escolar de las familias de clase trabajadora reviste tanta o más complejidad y matices que aquella de los sectores medios y altos. En este sentido, la evidencia da cuenta de procesos de elección complejos y profundamente reflexivos en los que interactúan comportamientos estrictamente racionales, límites impuestos por condicionantes materiales, culturales y normativos de naturaleza endógena y exógena, y un conjunto heterogéneo y dinámico de preferencias individuales y colectivas (Bonal y Zancajo, 2018).

La exploración consciente y pormenorizada de este interjuego agencia-estructura se presenta, así, como pieza fundamental para entender las particularidades de los procesos de elección escolar protagonizados por familias de clase trabajadora, analizar el desempeño de políticas educativas *específicas* orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades de éstas y, en última instancia, ponderar la adopción de enfoques de política basados en un conocimiento más cabal y realista de los comportamientos y necesidades de sus potenciales beneficiarios. En esta línea, en lo relativo a la elección de escuelas privadas de bajo coste en el marco de la política de subvenciones de la CABA, esta investigación ha contribuido a identificar una serie de elementos que ayudan a comprender la expansión del fenómeno y, a la vez, obligan a repensar aspectos estructurales de la política en cuestión y del sistema de gobernanza educativa en vigor. A continuación, se destacan los puntos más sobresalientes del análisis.

El carácter subjetivo y mediado de la calidad. Muchas familias atribuyen la elección de S-LFPSs a su supuesta mayor calidad educativa. No obstante, la calidad aparece como un atributo inaprehensible de modo directo –en parte por el carácter impreciso de la propia idea de calidad– y mediado inevitablemente por otros elementos que reflejan un conjunto de preferencias *a priori*. En el contexto estudiado, la calidad suele ser entendida como disciplina, exigencia, cumplimiento del calendario escolar y, en menor medida, la existencia de prácticas de segregación interna. La relevancia que para estas familias revisten estos elementos evidencia el carácter fuertemente contextualizado del proceso de construcción de preferencias. En efecto, todas estas ideas forman parte del mismo universo semántico, construido siempre por oposición a aquellos rasgos del contexto que despiertan más preocupación entre las familias. Ciertamente, como advierten algunos estudios, las familias de bajo NSE tienden a valorar la calidad educativa de forma diferente a la de las familias de clase media –por ejemplo, en función de la cantidad de deberes asignados a los estudiantes

y el rigor de las sanciones disciplinarias, y raramente en función del estilo pedagógico, o el ideario de la institución (Bell, 2009; Bonal y Zancajo, 2018; Elacqua et al., 2006). Si el origen social explica en general la valoración positiva de elementos como la exigencia, el orden y la disciplina por parte de estas familias de clase trabajadora, en este caso, dicha valoración podría verse reforzada por las disposiciones construidas por las vivencias diarias de violencia y disrupción propias del contexto de pauperización socioeconómica que habitan. En este sentido, las S-LFPSs son, de alguna manera, percibidas como una ruptura de la imagen de ‘desorden’ que ofrece el contexto. Llamativamente, en línea con lo observado para el caso de las familias de mayor nivel socioeconómico (Vowden, 2012), la composición social se presenta también como elemento mediador de la valoración de la calidad entre las familias entrevistadas. Sin embargo, las características sociodemográficas del contexto estudiado tornan poco sencillo para las familias discernir la composición social de las escuelas en virtud de la relativa homogeneidad imperante. Con todo, las familias parecen valerse de otras categorías para capturar, pensar y estructurar las diferencias intra-clase. La calidad aparece así doblemente mediada: primero, por la composición social, y ésta a su vez por categorías dicotómicas de índole moral que procuran distinguir subjetivamente entre ‘trabajadores’ y ‘malvivientes’. Finalmente, en particular entre las familias de menor capital cultural, la calidad es intuida a partir de elementos materiales y simbólicos –i.e., infraestructura, uniformes, nombres. La valoración de la calidad de la ‘enseñanza’ – difícilmente aprehensible *a priori* aunque considerada fundamental por estas familias– se desplaza hacia la valoración, más próxima a efectos heurísticos aunque no necesariamente conducentes, de lo material.

Información: ausencia y flujos cerrados. El sistema educativo de la CABA se caracteriza por una gran opacidad en lo relativo a la información que, en términos generales, se ofrece a las familias. Dicha opacidad atañe no solo a la información que podría ser provista sobre el desempeño de las escuelas en evaluaciones estandarizadas sino también a aspectos más esenciales. Exceptuando la información sobre resultados, cuya difusión se encuentra, según vimos, limitada legalmente (Art. 97 - Ley 26.206), son múltiples las dimensiones del sistema sobre las que no existen fuentes ni mecanismos de provisión de información para las familias y cuya existencia sería, paradójicamente, coherente con los objetivos de la política de subvenciones y con la naturaleza dual público-privada del sistema. En particular, por mencionar algunos ejemplos significativos, destaca la ausencia de: (1) instancias de ‘puertas abiertas’ coordinadas a nivel estatal previas al período de inscripción, (2) información relevante a efectos educacionales sobre los centros (estilo pedagógico, orientaciones, oferta

curricular y extracurricular, etc.), (3) información pública sobre el valor de las cuotas de los centros privados subvencionados e independientes, o (4) información sobre los procedimientos y responsables para realizar consultas o reclamaciones. Este llamativo vacío contribuye a acrecentar la relevancia de otros aspectos y, en particular, de la reputación como elementos estructurantes de las decisiones de las familias.

En efecto, la reputación que logran construir los distintos proveedores constituye una variable significativa a la hora de explicar las decisiones familiares en cualquier contexto que habilite cierto margen de libertad de elección (Dronkers et al., 2010; Kosunen y Carrasco, 2016). No obstante, en el contexto estudiado, se advierte cómo la inexistencia total de otras fuentes y mecanismos de información determina que la reputación adquiera una relevancia singular. Según se ha evidenciado en esta investigación, esta particularidad parece tornar a las decisiones familiares especialmente sensibles a las prácticas de diferenciación desarrolladas por las S-LFPSs y, en particular, a la dinámica de diferenciación *colectiva* que éstas desarrollan respecto de las escuelas estatales. Así, la ‘buena reputación’ parece acabar –en virtud de estas prácticas, la construcción de una ‘marca escuela privada’, y de otros factores que, como contrapartida, explican la deslegitimación creciente de la provisión estatal (véase Vior y Rodríguez, 2012)– monopolizada por el sector privado. En el contexto estudiado, este mecanismo general se ve reforzado por las propias características cerradas que presentan los circuitos de información y por la propensión de las familias de clase popular a hacer un uso más intensivo de la ‘*hot knowledge*’ que de otros indicadores más ‘objetivos’ (Ball y Vincent, 1998a; Bell, 2009; Bonal et al., 2017; Duru-Bellat, 2004). En particular, la pertenencia a círculos sociales de relativa homogeneidad en materia de nivel socioeconómico y de poca experiencia relativa en el sistema educativo de buena parte de la muestra parece estructurar, en muchos casos, flujos de información cerrados cuyo contenido suele abundar en valoraciones no fundamentadas en criterios educativos y de naturaleza imprecisa, eminentemente determinadas por la reputación percibida respecto de los distintos proveedores. En línea con lo evidenciado en otras investigaciones en otros contextos (Bonal et al., 2017), excepciones a esta dinámica general se observan en los casos de familias que logran acceder a informantes externos y percibidos como ‘autorizados’, especialmente representados por jefes o empleadores, y que acaban viabilizando formas de emulación de las decisiones de las clases medias.

Teoría y práctica de la ampliación del acceso, la libertad de elección y la igualdad de oportunidades. La más reciente reforma del sistema de subvenciones a la educación

privada corresponde, como vimos, al Decreto 2.542 de 1991. Entre sus considerandos iniciales se destacan:

Que la nueva normativa debe contribuir a garantizar el derecho de aprender y consecuentemente de elegir escuela, en ejercicio de la libertad de enseñanza, según lo establece la Constitución Nacional.

Que corresponde asegurar a todos los habitantes la igualdad de oportunidades para acceder a la educación mediante un sistema de financiamiento de la educación pública de gestión privada, que prevea la aplicación equitativa, racional y eficiente de los recursos de Estado.

La políticas de subvención a la oferta, al igual que otras formas de PPP, suelen partir de una concepción en extremo limitada de los mecanismos necesarios para asegurar el cumplimiento de los objetivos que se proponen (Levin, 2002; Lubienski, 2003a). El esquema de la CABA, en particular, parece suponer que la existencia de varias opciones públicas y privadas, y la reducción del valor de las cuotas mensuales de las últimas vía el otorgamiento de subvenciones conduce necesariamente a ampliar las posibilidades de elección y mejorar las oportunidades educativas de manera equitativa. Sin embargo, como se advierte de los resultados de esta investigación, la capacidad para elegir ‘libremente’ de las familias de menor nivel socioeconómico queda fuertemente limitada por las prácticas de selección del alumnado llevadas a cabo por las S-LFPSs y por el valor de las cuotas ordinarias y extraordinarias que éstas pueden fijar amparándose en el amplio margen que a tales efectos ofrece la normativa. La dificultad para controlar y, en última instancia, erradicar estos y otros comportamientos oportunistas desarrollados por el lado de la oferta parece constituir un mal ‘endémico’, inherente a los esquemas de provisión público-privados, según se evidencia en un número creciente de estudios, especialmente en relación con esquemas *charter* o de financiamiento a la demanda (Carrasco et al., 2017; Jabbar, 2015; Jennings, 2010; Lacireno-Paquet et al., 2002; West et al., 2006, entre otros). Con todo, las limitaciones que enfrentan las familias en estos contextos no determinan una ausencia de complejidad en el tipo de racionalidades de elección que despliegan. Como destacan Bonal et al. para el caso de Chile:

Somewhat paradoxically, the limits to choose imposed by the high level of segmentation of the education market promotes higher levels of reflexivity among those parents that feel that have more at stake when choosing a school than among parents that face fewer choice restrictions. Being poor in a highly unequal education system converts the act of choice into a crucial decision. (Bonal et al., 2017, p. 18)

En efecto, en el contexto estudiado, la segmentación y el déficit de oferta y, adicionalmente, la existencia de múltiples obstáculos al acceso determinados, como se ha presentado, tanto –por acción– por las prácticas de los proveedores, como –por omisión– por la falta de

controles estatales y las inconsistencias presentes en la normativa, lleva a las familias a desarrollar comportamientos ‘tácticos’, a transitar la experiencia de elección escolar de manera traumática, y a desplegar formas de perseverancia reñidas con lo que, en definitiva, implica la satisfacción de un derecho.

Educación privada, ascenso social y responsiveness. Uno de los factores que impulsa con mayor fuerza la elección de S-LFPSs guarda relación con el valor que las familias atribuyen intrínsecamente a ‘lo privado’. En el caso de aquellas cuya racionalidad de elección se encuentra atravesada más claramente por una aspiración de ascenso social, el carácter privado de las S-LFPSs se percibe como conducente a la materialización de dichas aspiraciones. Esta percepción se explica en buena medida como emulación del comportamiento de ‘salida’ desplegado con anterioridad y de manera sostenida por las clases medias. El fenómeno refleja a escala micro y actualiza la evidencia respecto de la progresiva deslegitimación de la educación estatal argentina que describen algunos trabajos (Gamallo, 2011; Narodowski, 2018; Vior y Rodríguez, 2012). La promesa de ascenso social, históricamente ligada en Argentina a la escolarización pública, comienza a aparecer, progresivamente, desplazada hacia la educación privada también para estos sectores. Paralelamente, las S-LFPSs parecen ‘devolver’ a estas familias una imagen de empoderamiento que las aproximaría a las representaciones que poseen respecto de las clases medias. Así, mientras que las escuelas estatales son significadas por muchas de estas familias como instituciones que ‘no ofrecen respuestas’ en sentido genérico, las S-LFPSs se presentan como espacios más receptivos de las demandas familiares y propicios a la activación del mecanismo de *voz*, en sentido hirschmaniano. Estos resultados van en línea con los que suelen destacar otros trabajos relativos al impacto positivo de la provisión privada en la satisfacción familiar (Verger, Fontdevila, et al., 2018; Waslander et al., 2010). En función de lo observado en el caso de la CABA, este fenómeno se explicaría por (1) el tipo de vínculo proveedor-consumidor inherente a un modelo de *consumer accountability* de facto y, probablemente, (2) la mayor autonomía relativa de las S-LFPSs en materia de gestión –especialmente representada por la inmediatez que caracteriza el vínculo entre las familias y los directivos, y por la capacidad de éstos para tomar decisiones que en la esfera estatal requerirían de la intervención de alguna autoridad ministerial (véase también Beech y Barrenechea, 2011).

La creciente inclinación de las familias de clase media-baja y baja por la educación privada en la CABA no se presenta, en virtud de lo evidenciado, como un fenómeno lineal. El

análisis pone de manifiesto el carácter complejo de la negociación entre las preferencias y los límites que condicionan la elección de estas familias. Lejos de reflejar los mismos patrones de elección, la heterogeneidad de criterios y preferencias en materia de escolaridad determinan una gama amplia de comportamientos. La mayoría de las familias entrevistadas, pese a estar sujetas a fuertes condicionantes de naturaleza interna y externa, articulan argumentos profundamente reflexivos y despliegan un conjunto de prácticas muy elaboradas. La tipología de racionalidades de elección identificadas contribuye, en esta línea, a iluminar tanto (1) aspectos específicos del fenómeno de expansión de la educación privada subvencionada de bajo coste en la CABA, como (2) a comprender la naturaleza del proceso de elección escolar de los sectores populares, introduciendo matices y nuevas claves interpretativas. A continuación, se resumen los tipos ideales de racionalidades de elección identificadas en este estudio y se los vincula con las lógicas de acción identificadas para las escuelas (Tabla 9.1).

Tabla 9.1. Frecuencia de los tipos de racionalidad de elección por tipo de S-LFPS

Lógicas de acción (S-LFPSs) Racionalidades (Familias)	Masivas-selectivas	Enfocadas	Misioneras
Ascenso social	39%	49%	12%
Refugio	44%	17%	39%
Por defecto	42%	21%	37%
Inercial	25%	22%	53%

Fuente: Elaboración propia.

- i. **Ascenso social.** Un número significativo de familias eligen S-LFPSs porque entienden que estas escuelas les permitirán a sus hijos ascender socialmente. Refieren a la educación como una ‘inversión,’ una apuesta a futuro. En general, son familias de clase media-baja cuyos jefes de hogar poseen estudios secundarios, completos o incompletos. Se desempeñan como trabajadores no cualificados, aunque en relaciones contractuales estables. El interés por efectuar ‘la mejor inversión’ determina que, en comparación a las familias de otros grupos, éstas destinen más tiempo y esfuerzos en evaluar las diferentes alternativas. Al ponderar

la calidad educativa de las alternativas disponibles, este grupo de familias valora positivamente la exigencia, la selectividad y una composición social del alumnado algo más aventajada que la media del barrio. Ello explicaría su mayor presencia en S-LFPPS *masivas-selectivas* (39%) y, especialmente, *enfocadas* (49%). Este grupo rechaza la escuela estatal por considerarla incapaz de cumplir la promesa de ascenso social. Suelen responsabilizarla, por ejemplo, por sus historias familiares de fracaso escolar y el escaso prestigio social de sus ocupaciones actuales. La elección de escuelas privadas se relaciona con su voluntad de emular y su deseo de alcanzar a las familias de clase media. Ante la imposibilidad material de matricular a sus hijos en escuelas privadas con menor porcentaje de subvención a las que asisten alumnos de clase media, consideran a las S-LFPPS como opción válida. En muchos casos, obtienen información sobre la oferta escolar considerada ‘adecuada’ a través de su relación laboral con familias de clase media (e.g., empleadas de limpieza en hogares de clase media). En la selección de alumnos que realizan las S-LFPPS, estas familias cuentan con una ventaja: el interés que demuestran por la educación de sus hijos, inherente a la idea de inversión, suele ser muy valorada por las autoridades de las S-LFPPS. Además, estas familias suelen recurrir –probablemente por emulación de los comportamientos de sus empleadores de clase media– a un repertorio táctico (e.g., insistencia y búsqueda activa de recomendaciones) para incidir favorablemente en las decisiones de admisión de las escuelas. Una última característica a destacar es que las referencias de estas familias al recorrido de distancias relativamente largas para llegar a la escuela se integran orgullosamente a las narrativas de inversión en educación. El coste asociado de los traslados es compensado con ahorros en actividades de ocio o en bienes materiales considerados superfluos. En algunos casos, el recorrido de largas distancias (reales o simbólicas) para asistir a la escuela funciona como mecanismo de distinción social respecto de quienes no traspasan las fronteras del barrio en búsqueda de mejores oportunidades.

- ii. **Refugio.** Un segundo grupo de familias elige escolarizar a sus hijos en S-LFPPS en virtud de que éstas son percibidas como refugios frente a la violencia del barrio. Suelen ser familias de clase baja o media-baja, tener poca experiencia en el sistema educativo y un único ingreso familiar, generalmente del jefe de hogar, siendo las madres amas de casa. A diferencia de las familias del primer grupo, en este caso no es frecuente advertir sentidos de la escolarización ligados a una narrativa de futura movilidad social. Se trata de una racionalidad reactiva y no proyectiva: la elección de

escuela se concibe como una escapatoria a la sensación de peligro y vulnerabilidad constante; como refugio a un contexto urbano amenazante. Suelen elegir escuelas *masivas-selectivas* (44%) o *misioneras* (39%), aunque dentro del *choice set* también pueden incluir S-LFPSs *enfocadas* a las que, en general, finalmente no logran acceder debido a los procesos de selección y al alto valor relativo de las cuotas mensuales. La valoración de la calidad está mediada por la percepción de orden y disciplina escolar. Las familias de este grupo son las más sensibles a la ‘estética del orden y la seguridad’ que caracteriza a muchas S-LFPSs. El uso de uniformes, la existencia de rejas en el perímetro de las escuelas, el trato próximo entre personal docente y las familias crean un impacto muy positivo en estas familias preocupadas por el bienestar físico de sus hijos. Además, para estas familias, la escuela debe ser el referente de ‘la moral y las buenas costumbres,’ y por tanto valoran las medidas disciplinarias estrictas y reivindican la ‘autoridad docente’. Otra de las características distintivas de estas familias es la valoración positiva de las prácticas de selección del alumnado que llevan adelante las S-LFPSs, en tanto control de las ‘buenas costumbres’ de los ingresantes. Este grupo evidencia una caracterización dicotómica de las familias del barrio como ‘trabajadoras’ o ‘delincuentes.’ Por tanto, la selectividad es un medio válido para garantizar que sus hijos e hijas no estén expuestos a alumnado agresivo, disruptivo o de ‘malas familias’. En este sentido, la distinción social como motivación de elección escolar no opera en estos casos respecto de un parámetro socioeconómico sino respecto de un estándar moral. Finalmente, estas familias suelen elegir las S-LFPSs más cercanas a sus domicilios. Este comportamiento puede estar relacionado con al menos tres factores: los costes relativos elevados que implicaría el transportarse, la percepción del riesgo asociado a recorrer largas distancias por el barrio, y el desconocimiento (y temor) de otras zonas de la ciudad. En suma, tanto el barrio de residencia como los barrios que exceden la frontera de lo conocido resultan amenazantes.

- iii. **Por defecto.** Un tercer grupo de familias elige S-LFPSs en virtud de la percepción de mayor estabilidad y continuidad de las actividades lectivas. Se trata de un grupo heterogéneo en términos socioeconómicos en el que conviven dos subgrupos. Un primer subgrupo de familias de clase media y media-baja con estudios secundarios y, ocasionalmente, terciarios no universitarios, que acceden fundamentalmente a S-LFPSs *masivas selectivas* (42%) y, en menor medida, *enfocadas* (21%). Un segundo subgrupo, más frecuente en S-LFPSs *misioneras* (37%), de familias de clase

trabajadora con estudios secundarios incompletos en las que ambos jefes de hogar se encuentran empleados en relación de dependencia o como cuentapropistas en ocupaciones de bajo prestigio social. Como rasgo en común, se trata de familias monoparentales o nucleares en las que ambos jefes de hogar tienen empleos a tiempo completo. Inicialmente, ambos subgrupos prefieren la alternativa estatal. El primer subgrupo posee en general una visión negativa de la escuela estatal. Sin embargo, con base a la información recogida a través de sus redes de contactos identifican escuelas estatales que son ‘excepciones a la regla’ y que ofrecen una ‘buena’ calidad educativa. En el caso del segundo subgrupo, las familias buscan minimizar el gasto en educación y simplificar la logística familiar de traslados. No reparan con detenimiento las distintas alternativas en clave de calidad educativa. Suelen tener una visión homogénea de todas las escuelas, distinguiendo las estatales de las privadas solo en función de su carácter gratuito y pago, respectivamente. En ambos subgrupos el descarte de las alternativas estatales se produce de forma no excluyente por alguno de los siguientes dos motivos. El primero tiene que ver con la divergencia entre las escuelas seleccionadas en el sistema de inscripción *online* y aquellas finalmente asignadas, a menudo consideradas lejanas, o distintas de aquellas concebidas como ‘excepción a la regla’. El segundo motivo está relacionado con las complicaciones en la logística familiar que acarrearían las huelgas y el ausentismo docente asociado al sector estatal. En ambos casos, el hecho de que en estos hogares los jefes de hogar trabajen a tiempo completo juega sin dudas un rol decisivo. Al considerar las diferentes S-LFPSs, el primer subgrupo suele reparar adicionalmente a la estabilidad en algunos aspectos pedagógicos y extrapedagógicos para decidir entre un *choice set* compuesto generalmente por dos escuelas. El segundo subgrupo, en cambio, suele decidir exclusivamente en base al valor de la cuota mensual. En ambos casos, la necesidad imperiosa de conseguir escuela para los hijos lleva a estas familias a insistir y desplegar todo tipo de tácticas para incidir en la aprobación del ingreso por parte de las autoridades escolares.

- iv. ***Inercial.*** El cuarto grupo está compuesto por familias que, en términos relativos, se involucran poco en el proceso de elección escolar. La decisión resulta de la interacción de un conjunto de limitantes estructurales, restricciones e influencias del contexto y, en menor medida, de la capacidad de agencia de las familias. Se trata del grupo más homogéneo en términos socioeconómicos, con familias cuyos jefes de hogar poseen estudios primarios o secundarios incompletos, y se desempeñan

como trabajadores informales. Las fuertes restricciones materiales y la ausencia de claves interpretativas para juzgar la calidad u otras características de las alternativas disponibles determinan que la elección de escuela esté ligada a la aceptación pasiva de las recomendaciones de sus redes de contacto, aunque restringida por las variables precio y distancia. A pesar de valerse en ocasiones de recomendaciones de terceros, no hay en estas familias una búsqueda activa de información. Por el contrario, la información es recibida, pasivamente, de familiares y amigos con hijos en edad escolar pertenecientes al mismo círculo social. Los flujos de información a los que se encuentran expuestos no son objeto de ningún escrutinio. Para estas familias la diversidad de oferentes resulta desconcertante y, por tanto, parecen delegar el trabajo de la elección en otros que ya han tenido que atravesar el proceso. Como rasgos singulares, algunas de estas familias suelen desconocer la naturaleza dual público-privada del sistema. Por tanto, la opción privada no guarda relación con motivaciones de ascenso y distinción social. Ocasionalmente, la decisión es tomada por los propios niños y confirmada por los padres tras verificar la adecuación del precio y la cercanía. A menudo, desconocen la existencia del sistema de inscripción online de las escuelas estatales y acuden en persona a todas las escuelas cercanas hasta que alguna los acepta y matricula –de allí su mayor presencia en S-LFPSs *misioneras* (53%) poco selectivas. Una vez aceptadas, las familias de este grupo se destacan por ser las que más valoran el trato cercano y el cuidado que se les ofrece. Llamativamente, a pesar de no haber sido artífices *stricto sensu* de la elección, establecen con las autoridades escolares y el personal docente un vínculo muy próximo.

9.4 Política, oferta y demanda

Del examen transversal e iterativo de los tres niveles de análisis considerados se derivan una serie de elementos que ponen de manifiesto los vínculos de interdeterminación evidenciados entre los componentes sistémico, institucional e individual que constituyen el ‘ecosistema’ estudiado. Más allá de los elementos mencionados en esta línea en las secciones precedentes, a continuación se destacan algunos aspectos particularmente relevantes:

El carácter ‘fractal’ de la indefinición. Como se ha podido observar, una de las características más singulares de la política de subvenciones es su falta de definiciones taxativas o su manifiesta ambigüedad en cuanto a los supuestos que la sustentan, los

mecanismos y comportamientos que procura instaurar y promover, y sus objetivos –más allá de aquellos que aparecen añadidos *ad hoc*. Fuera de la propia normativa, tampoco existe un discurso relativamente estable y difundido que permita construir un cierto ‘sentido común’ compartido respecto de la razón de ser de la política. Esta falta de definiciones parece reproducirse a escala institucional e individual con diferentes resultados. Específicamente, en el nivel institucional, los directivos de las escuelas parecen ser conscientes del carácter impreciso del marco legal que los ampara y, en consecuencia, el repertorio de comportamientos oportunistas que despliegan no es percibido como una vulneración de sus deberes. En el nivel individual, la falta de precisiones se traduce en la falta de un saber ligado a los comportamientos que la política habilitaría y garantizaría para las familias.

Competencia: Restricción formal, impulso real. El vínculo indirecto entre financiamiento y matrícula característico de los sistemas de subvención a la oferta no parece restringir las prácticas competitivas resultantes, por ejemplo, del desequilibrio entre oferta y demanda. Por un lado, la política no parece ofrecer los recursos ni incentivos necesarios para promover la expansión de la cantidad de proveedores privados –el financiamiento acotado al pago de salarios docentes no cubre, por ejemplo, la inversión inmobiliaria requerida para que nuevos proveedores inicien operaciones; por otro, tampoco se ha ampliado la oferta estatal al ritmo de los cambios demográficos de las zonas estudiadas. Esta combinación de factores, sumada a la falta de mecanismos de control –y acaso un exceso de confianza en el carácter performativo de la ley–, crea las condiciones para el desarrollo de una fuerte competencia de segundo orden. Los resultados muestran que, de hecho, las pocas S-LFPSs que no desarrollan prácticas de selección del alumnado, lo hacen no tanto en virtud de la existencia de restricciones formales, sino como consecuencia de factores internos que quedan al margen del dominio de la política –v.g., *ethos* institucional, convicciones ideológico-morales de los directivos.

Costo-eficiencia o ‘there ain’t no such thing as a free lunch’. Despojada de sus objetivos ‘añadidos’, la política de subvenciones parece haberse sostenido casi exclusivamente en virtud de su supuesto carácter costo-eficiente en comparación con la alternativa de expansión de la provisión estatal. Sin embargo, y en línea con lo que advierten varios trabajos (Linder y Rosenau, 2000; Rosenau, 2000), la naturaleza costo-eficiente de las alianzas público-privadas suele agotarse en el mediano y largo plazo en virtud de que el Estado es siempre el último responsable de garantizar la provisión de

ciertos bienes públicos. Así, por ejemplo, los perjuicios en materia de segregación social y demás externalidades negativas derivados de la implementación de sistemas de cuasimercado y el coste de las políticas compensatorias y de control desplegadas por los Estados para combatirlos, suelen superar en el largo plazo los beneficios derivados del ahorro fiscal que, inicialmente, parecen generar (Romero, 2015; Rosenau, 1999; Verger y Moschetti, 2017). Del análisis de los niveles institucional e individual se advierte, además, que en el caso de la CABA, el supuesto carácter costo-eficiente de la política de subvenciones es la contrapartida de una serie de dinámicas que impactan negativamente sobre la calidad y la equiparación de oportunidades, a saber: (1) el traslado de parte del coste a las familias a través del pago de cuotas; (2) la estandarización de las prácticas de enseñanza y aprendizaje; (3) el aumento de la ratio alumno-docente; y (4) las medidas de austeridad llevadas a cabo por las S-LFPSs.

Miopía, segmentación y jeraquización. De lo analizado se advierte que la política de subvenciones no solo no anticipa la potencialidad de comportamientos oportunistas que se pueden generar desde la vertiente de la oferta, sino que tampoco contempla acabadamente la complejidad del interjuego entre preferencias y limitantes contextuales que caracteriza la elección escolar de las familias. En rigor, la única iniciativa concreta suscitada por la política de subvenciones consiste en la reducción del coste de las cuotas mensuales de las escuelas privadas. Ello, se supone, basta para garantizar el ejercicio de la libertad de elección en igualdad de oportunidades. La inobservancia del complejo y multifacético vínculo entre agencia y estructura evidenciado en esta investigación, sumado a una concepción de política que otorga amplias facultades de autorregulación al sector privado, hace perder de vista la aceleración de dinámicas de segmentación y jerarquización de la oferta propiciadas por estas mismas falencias.

9.5 Implicaciones prácticas y políticas

Es probable que el impacto de la política educativa sobre la fragmentación y los cambios sociales sea limitado, al menos en el corto plazo, si no se integra en una estrategia más amplia de desarrollo de sistema de bienestar, recaudación y redistribución (Verger, Moschetti, et al., 2018b). Sin embargo, ciertas políticas educativas y, en particular, aquellas que afectan aspectos estructurales de los sistemas –i.e., regulación, financiación y provisión– cumplen un rol fundamental orientando estos cambios sociales hacia escenarios

más o menos satisfactorios en materia de equidad. En el contexto estudiado, el objetivo de promover la libertad de elección en igualdad de oportunidades, plasmado en la normativa, no parece cumplirse. Otros trabajos han presentado evidencia cuantitativa contundente en esta línea (Gasparini et al., 2011; Krüger, 2014). El presente estudio aporta datos acerca de los mecanismos que explican estas dinámicas. En este sentido, del análisis de la política de subvenciones a la educación privada de la CABA realizado en esta investigación, se derivan algunas implicaciones y propuestas:

- i. Es necesario ampliar y mejorar la oferta de escuelas públicas en la zona sur de la CABA. El rechazo que muchas familias expresan respecto de la educación estatal no está relacionado con aspectos atribuibles inherentemente a su carácter estatal. Por el contrario, la valoración negativa suele ser, en la mayoría de los casos, consecuencia de la masificación y de las dificultades para acceder a una plaza vacante en un establecimiento estatal cercano al hogar. La ampliación y mejora de la oferta estatal implicaría, a su vez, tomar en consideración las preferencias y representaciones que respecto de la idea de calidad educativa poseen las familias de clase media baja y baja, en particular, en lo que refiere a la disciplina, la seguridad, el cuidado (contención) y la exigencia académica.
- ii. En la misma línea, sería necesario problematizar la divergencia en materia de autonomía y capacidad para la toma de decisiones administrativas y pedagógicas entre escuelas estatales y privadas. La estructura fuertemente centralizada del subsistema estatal determina que los directivos no tengan potestad ni recursos administrativos ni materiales para hacer frente, por ejemplo, a cuestiones tan básicas como la reparación de desperfectos menores en instalaciones e infraestructura sin la intervención del Ministerio. El poder de decisión y ejecución sobre el proyecto educativo institucional de las escuelas estatales y el vínculo escuela-familias también se ve afectado por la naturaleza extemporánea de dicho esquema de centralización. Las familias parecen percibir en esto una limitación en comparación con la inmediatez y celeridad que caracterizan el vínculo con el personal directivo y docente de las S-LFPSs.
- iii. Es imperioso mejorar las condiciones laborales de los docentes en el sector estatal para reducir las huelgas y el ausentismo, promoviendo, fundamentalmente, el desempeño de éstos en un único establecimiento bajo un esquema que tome en consideración y asegure espacios de trabajo para el desarrollo de las tareas de

- docencia, planificación, y atención a las demandas de las familias, tal y como se verifica en algunas S-LFPSs.
- iv. La necesidad de replantear la estructura de gobernanza del sector privado constituye uno de los desafíos fundamentales evidenciados en esta investigación. En particular, la naturaleza autónoma y corporativa de la DGEGP como organismo ejecutor de la política de subvenciones supone una serie de problemas entre los que se destacan: (1) la falta de transparencia en la asignación de subvenciones, (2) la falta de controles sobre los valores máximos permitidos de las cuotas mensuales percibidas por las escuelas privadas subvencionadas, y (3) la ausencia de procedimientos que aseguren el cumplimiento de la normativa que prohíbe la selección de alumnos.
 - v. La política de subvenciones adolece de una serie de imprecisiones e inconsistencias que conspiran decididamente contra el cumplimiento de las metas que se propone. Entre los problemas más ostensibles, se destacan: (1) la falta absoluta de criterios objetivos y mensurables para decidir la asignación equitativa de subvenciones, (2) el carácter arbitrario del tamaño del ‘lote’ de alumnos matriculados que posibilitan el desdoblamiento de secciones –esto propicia, como vimos, el incremento de la ratio alumno-docente, y (3) el carácter impreciso de los criterios que las escuelas han de utilizar para asignar becas entre sus alumnos –podría explorarse, incluso, la posibilidad de que sea el propio Estado quien lo decida a partir de información objetiva.
 - vi. A fin de fomentar el acceso de los sectores desfavorecidos, mitigar parte de las dinámicas de segregación y, al menos *a priori* y desde lo formal, asegurar el ejercicio de la libertad de elección en igualdad de condiciones, resulta necesario unificar en un mismo sistema de inscripción la matriculación de alumnos en escuelas estatales y privadas subvencionadas. El esquema actual de, por un lado, matriculación *online* para el sector estatal y, por otro, matriculación presencial en el sector privado construye un escenario de competencia desigual que promueve y permite toda una gama comportamientos oportunistas entre las S-LFPSs conducentes a incrementar los niveles de segregación escolar. Existe vasta experiencia recorrida en otros países –i.e., Chile, España, Países Bajos, etc.– en este sentido.
 - vii. Si bien es relativo el impacto de las asimetrías de información en la capacidad de decisión entre las familias de distinto origen social, en el contexto estudiado se advierte un fuerte déficit de información pública oficial sobre las características

generales del propio sistema y de las normas de acceso a la educación. En particular, este déficit explicaría, por ejemplo, (1) la naturalización de la idea de que las escuelas privadas subvencionadas pueden reservarse el derecho de admisión o de que no están habilitadas para perseguir fin de lucro, (2) la falta de conocimiento de muchas familias de bajo NSE respecto de la naturaleza dual público-privada del sistema, (3) la opacidad de los procedimientos y organismos a los que dirigirse para interponer una consulta o reclamación, (4) el desconocimiento de las cuotas máximas y los porcentajes de subvención percibidos por cada escuela, entre otros. Es, por tanto, necesario establecer canales de información accesibles y proactivos para toda la población que instruyan sobre las características generales del sistema a fin de garantizar ciertos estándares de transparencia desde el punto de partida.

9.6 Futuras líneas de investigación

Esta tesis ha abierto también algunos interrogantes y preocupaciones que pueden ser desarrollados en un futuro. Se destacan algunos en perspectiva comparada y otros de valor intrínseco:

- i. Extender el análisis al segmento de escuelas privadas de la CABA que reciben porcentajes de subvención inferiores al 80% y que atienden a sectores de ingreso medio y medio-alto para advertir continuidades y discontinuidades respecto de las dinámicas evidenciadas en esta tesis para el sector S-LFPSs.
- ii. Aplicar el modelo de análisis elaborado en esta tesis a otros contextos nacionales y subnacionales en los que existan sistemas de subvención a la oferta reparando en los niveles sistémico, institucional e individual. Estos esquemas, a pesar de ser muy frecuentes en otros países latinoamericanos y de otras regiones, destacan por haber permanecido inexplorados –acaso en virtud de la naturalización resultante de su surgimiento históricamente anterior en comparación con otras formas de PPP.
- iii. Desde una perspectiva también comparada, analizar las diferencias y similitudes entre las prácticas desarrolladas por escuelas y familias en el contexto de la política de subvenciones a la oferta de la CABA y otros contextos regulatorios de PPPs de subvención a la demanda (ampliando a nivel micro y meso lo evidenciado por Narodowski y Nores, 2003).
- iv. Incorporar una perspectiva de género para analizar en detalle la división del trabajo relativo a la elección escolar entre madres y padres (*choice work*) evidenciado a lo

largo de esta tesis, aunque no abordado de manera explícita (siguiendo, por ejemplo, la línea iniciada por Reay y Ball, 1998).

- v. Desde una perspectiva etnográfica, profundizar en la cultura institucional de los organismos encargados de la ejecución de la política de subvenciones (e.g., la DGEGP en el caso de la CABA) para comprender el sentido de sus acciones y omisiones en materia regulatoria.
- vi. Explorar la dimensión política actual en términos de rechazo o aceptación de una potencial reforma en el sentido de las implicaciones prácticas y políticas derivadas de esta investigación.

Referencias bibliográficas

- Abelenda, N., Canevari, J. y Montes, N. (2016). Territorios de mayor vulnerabilidad social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recorrido en perspectiva histórica sobre aspectos estructurales no resueltos. *Población de Buenos Aires*, 13(23), 7-32. Recuperado a partir de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74045592001>
- Ahmed, R. y Sayed, Y. (2009). Promoting access and enhancing education opportunities? The case of «no-fees schools» in South Africa. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 32(2), 203-218. <https://doi.org/10.1080/03057920902750467>
- Akaguri, L. (2014). Fee-free public or low-fee private basic education in rural Ghana: how does the cost influence the choice of the poor? *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 44(2), 140-161. <https://doi.org/10.1080/03057925.2013.796816>
- Akyeampong, K. (2009). Public-private partnership in the provision of basic education in Ghana: Challenges and choices. *Compare*, 39(2), 135-149. <https://doi.org/10.1177/0192513X04267098>
- Alegre, M. A. (2015). Guia pràctica 11 - Com avaluar l'impacte de les polítiques educatives. Barcelona: IVÀLUA.
- Almeida, A. M., Giovine, M. A., Alves, M. T. y Ziegler, S. (2017). A educação privada na Argentina e no Brasil. *Educação e Pesquisa*, 43(4), 939-956. <https://doi.org/10.1590/s0102-69922017.3201002>
- Alves, F., Elacqua, G., Koslinki, M., Martinez, M., Santos, H. y Urbina, D. (2015). Winners and losers of school choice: Evidence from Rio de Janeiro, Brazil and Santiago, Chile. *International Journal of Educational Development*, 41, 25-34. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2014.12.004>
- Andersen, S. C. (2008). Private Schools and the Parents that Choose Them: Empirical Evidence from the Danish School Voucher System. *Scandinavian Political Studies*, 31(1), 44-68. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2008.00195.x>
- Andrada, M. (2008). Libertad de elección escolar, mecanismos de atribución de plazas y preferencias familiares: una evaluación a partir de criterios de equidad. *Profesorado*, 12(2), 1-43.
- André-Bechely, L. (2005). Public School Choice at the Intersection of Voluntary Integration and Not-So-Good Neighborhood Schools: Lessons From Parents'

- Experiences. *Educational Administration Quarterly*, 41(2), 267-305.
<https://doi.org/10.1177/0013161X04269593>
- Archer, M. (1979). *Social Origins of Educational Systems*. London: Sage Publications.
- Arksey, H. y O'Malley, L. (2005). Scoping studies: Towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology: Theory and Practice*, 8(1), 19-32.
<https://doi.org/10.1080/1364557032000119616>
- Ascolani, A. (2000). La fuerza, ¿derecho de las bestias o de la razón? Ciudadanía restringida y educación en Argentina (1955-1958). *Anuario de Historia de la Educación*, 32, 89-112.
- Aurin, J. (2011). Cómo los padres canadienses de clase media alta conceptualizan la transmisión de ventajas a sus hijos. *Revista Educación y Pedagogía*, 23(60), 19-43.
- Avelar, M. y Ball, S. J. (2017). Mapping new philanthropy and the heterarchical state: The Mobilization for the National Learning Standards in Brazil. *International Journal of Educational Development*, 1-9.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.09.007> Received
- Bagley, C. (2006). School choice and competition: a public-market in education revisited. *Oxford Review of Education*, 32(3), 347-362.
<https://doi.org/10.1080/03054980600775656>
- Balarin, M. (2016). La privatización por defecto y el surgimiento de las escuelas privadas de bajo costo en el Perú. ¿Cuáles son sus consecuencias? *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 9(2), 181-196. <https://doi.org/10.7203/rase.9.2.8414>
- Ball, S. J. (1993). Education Markets, Choice and Social Class: the market as a class strategy in the UK and the USA. *British journal of sociology of education*, 14(1), 3-19.
<https://doi.org/10.1080/0142569930140101>
- Ball, S. J. (1997). On the cusp: parents choosing between state and private schools in the UK: action within an economy of symbolic goods. *International Journal of Inclusive Education*, 1(1), 1-17. <https://doi.org/10.1080/1360311970010102>
- Ball, S. J. (2009). Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the 'competition state'. *Journal of Education Policy*, 24(1), 83-99. <https://doi.org/10.1080/02680930802419474>

- Ball, S. J. (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en educación y política educativa. *education policy analysis archives*, 22(41), 1-17. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n41.2014>
- Ball, S. J., Bowe, R. y Gewirtz, S. (1995). Circuits of schooling: A sociological exploration of parental choice of school in social class contexts. *The Sociological Review*, 43(1), 52–78. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1995.tb02478.x>
- Ball, S. J., Bowe, R. y Gewirtz, S. (1996). School choice, social class and distinction: the realization of social advantage in education. *Journal of education policy*, 11(1), 89-112. <https://doi.org/10.1080/0268093960110105>
- Ball, S. J. y Gewirtz, S. (1997). Is Research Possible? A rejoinder to Tooley's 'On School Choice and Social Class'. *British Journal of Sociology of Education*, 18(4), 575-586.
- Ball, S. J., Maguire, M. y Braun, A. (2012). *How schools do policy: Policy enactments in secondary schools*. Routledge.
- Ball, S. J. y Maroy, C. (2009). School's logics of action as mediation and compromise between internal dynamics and external constraints and pressures. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39(1), 99-112. <https://doi.org/10.1080/03057920701825544>
- Ball, S. J. y Vincent, C. (1998a). 'I Heard It on the Grapevine': 'hot' knowledge and school choice. *British journal of Sociology of Education*, 19(3), 377-400.
- Ball, S. J. y Vincent, C. (1998b). «I heard it on the grapevine»: «hot» knowledge and school choice. *British Journal of Sociology of Education*, 19(3), 377-400. <https://doi.org/10.1080/0142569980190307>
- Ball, S. J. y Youdell, D. (2008). *Hidden privatisation in public education*. Brussels: Education International.
- Bangay, C. y Latham, M. (2013). Are we asking the right questions? Moving beyond the state vs non-state providers debate: Reflections and a Case Study from India. *International Journal of Educational Development*, 33(3), 244-252. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2012.09.004>
- Bano, M. (2008). Non-profit education providers vis-à-vis the private sector: comparative analysis of non-governmental organizations and traditional voluntary organizations in

- Pakistan. *Compare: A Journal of Comparative Education*, 38(4), 471-482.
<https://doi.org/10.1080/03057920701420932>
- Barnard, J., Frangakis, C. E., Hill, J. L. y Rubin, D. B. (2003). Principal stratification approach to broken randomized experiments: A case study of school choice vouchers in New York City. *Journal of the American Statistical Association*, 98(462), 299-323.
- Barnett, M. y Finnemore, M. (2004). *Rules for the world: International organizations in global politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press. Recuperado a partir de https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=tNIBENWoq84C&oi=fnd&pg=PR5&dq=autor:barnett+autor:finnemore&ots=79_rmPHOwd&sig=O5rgdaDGiMPkFCaGsPJQQJ00OY
- Barrera Osorio, F., Patrinos, H. A. y Wodon, Q. (2009a). *Emerging Evidence on Vouchers and Faith-Based Providers in Education Human Development*. Washington DC: World Bank.
- Barrera Osorio, F., Patrinos, H. A. y Wodon, Q. (2009b). Public-private partnerships in education: An overview. En F. Barrera-Osorio, H. A. Patrinos y Q. Wodon (Eds.), *Emerging Evidence on Vouchers and Faith-Based Providers in Education Case Studies from Africa, Latin America, and Asia* (pp. 1-16). Washington, DC: The World Bank. Recuperado a partir de https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Ba4kMS97UvoC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Public-Private+Partnerships+in+Education:+An+Overview&ots=_MoybEBSSh&sig=7I66Jp3uagpj9o69DcN95fmDZi4
- Bast, J. L. y Walberg, H. J. (2004). Can parents choose the best schools for their children? *Economics of Education Review*, 23(4), 431-440.
<https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2003.08.003>
- Beech, J. y Barrenechea, I. (2011). Pro-market educational governance: is Argentina a black swan? *Critical Studies in Education*, 52(3), 279-293.
<https://doi.org/10.1080/17508487.2011.604077>
- Belfield, C. R. y Levin, H. M. (2002). *Education privatization: Causes, consequences and planning implications*. Paris: IIEP-UNESCO. Recuperado a partir de <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/250786/session5EduPrivatizationBelfieldandLevin.pdf>

- Belini, C. (2014). Inflación, recesión y desequilibrio externo. La crisis de 1952, el plan de estabilización de Gómez Morales y los dilemas de la economía peronista. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, (40), 105-149. Recuperado a partir de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0524-97672014000100004
- Bell, C. (2009). Geography in Parental Choice. *American Journal of Education*, 115(4), 493-521. <https://doi.org/10.1086/599779>
- Bellei, C. y Orellana, V. (2014). *What Does "Education Privatisation" Mean? Conceptual Discussion and Empirical Review of Latin American Cases* (ESP Working Paper Series - Open Society Foundations No. 62). New York.
- Ben-Porath, S. R. (2009). School choice as a bounded ideal. *Journal of Philosophy of Education*, 43(4), 527-544. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9752.2009.00726.x>
- Ben-Porath, S. R. (2010). *Tough choices: Structured paternalism and the landscape of choice*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ben-Porath, S. R. (2012). School choice and educational opportunity: Rationales, outcomes and racial disparities. *Theory and Research in Education*, 10(2), 171-189. <https://doi.org/10.1177/1477878512446545>
- Berends, M. (2015). Sociology and School Choice: What We Know After Two Decades of Charter Schools. *Annual Review of Sociology*, 41(1). <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073014-112340>
- Berliner, D. (2011). Rational responses to high stakes testing: the case of curriculum narrowing and the harm that follows. *Cambridge Journal of Education*, 41(3), 287-302. <https://doi.org/10.1080/0305764X.2011.607151>
- Bernstein, B. (1996). *Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, Research, Critique*. London: Taylor and Francis.
- Bernstein, B. (2003). *Class, codes and control: Applied studies towards a sociology of language*. Oxford: Psychology Press.
- Bettinger, E. P. (2005). The effect of charter schools on charter students and public schools. *Economics of Education Review*, 24(2), 133-147.

<https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2004.04.009>

- Bianchi, S. (1994). Catolicismo y peronismo: La religión como campo de conflicto (Argentina, 1945-1955). *Boletín americanista*, (44), 25-37.
- Bianchi, S. (2015). Iglesia católica y peronismo la cuestión de la enseñanza religiosa (1946-1955). *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 3(2), 1-22.
- Bifulco, R. y Ladd, H. F. (2006a). School Choice, Racial Segregation, and Test-Score Gaps: Evidence from North Carolina's Charter School Program. *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(1), 31-56. <https://doi.org/10.1002/pam>
- Bifulco, R. y Ladd, H. F. (2006b). The Impacts of Charter Schools on Student Achievement: Evidence from North Carolina. *Education Finance and Policy*, 1(1), 50-90. <https://doi.org/10.1162/edfp.2006.1.1.50>
- Blum, N. (2009). Small NGO schools in India: implications for access and innovation. *Compare*, 39(2), 235-248. <https://doi.org/10.1080/03057920902750491>
- Boeskens, L. (2016). *Regulating publicly funded private schools: A literature review on equity and effectiveness* (OECD Education Working Papers No. 147). Paris: OECD. Recuperado a partir de <http://search.proquest.com/openview/f770402c01efd618eeba6fcec29b75d3/1?pq-origsite=gscholar&cbl=54479>
- Bonal, X., Verger, A. y Zancajo, A. (2017). Making Poor Choices? Demand Rationalities and School Choice in a Chilean Local Education Market. *Journal of School Choice*, 11(2), 258-281. <https://doi.org/10.1080/15582159.2017.1286206>
- Bonal, X. y Zancajo, A. (2018). Demand rationalities in contexts of poverty: Do the Poor respond to market incentives in the same way? *International Journal of Educational Development*, 59, 20-27. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.10.001>
- Borys, B. y Jemison, D. B. (1989). Hybrid arrangements as strategic alliances: Theoretical issues in organizational combinations. *Academy of management review*, 14(2), 234-249.
- Bosetti, L. (2004). Determinants of school choice: understanding how parents choose elementary schools in Alberta. *Journal of Education Policy*, 19(4), 387-405. <https://doi.org/10.1080/0268093042000227465>

- Bosetti, L. y Pyryt, M. C. (2007). Parental Motivation in School Choice. *Journal of School Choice*, 1(4), 89-108. <https://doi.org/10.1300/15582150802098795>
- Bottinelli, L. (2013). *El debate sobre el crecimiento reciente de la educación privada* (Serie La educación en debate No. 11). Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Bourdieu, P. (1991). *La distinción: criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus Ediciones.
- Bourdieu, P. y Passeron, J.-C. (1977). *Reproduction in education, culture and society*. London: Sage.
- Bowles, S. y Gintis, H. (1976). *Schooling in capitalist America: Educational reform and the contradictions of economic life*. New York: Basic Books.
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano.
- Braslavsky, C., Tedesco, J. C. y Carciofi, R. (1985). *El Proyecto Educativo Autoritario: Argentina, 1976-1982*. Buenos Aires: FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano.
- Braun, A., Ball, S. J. y Maguire, M. (2011). Policy enactments in schools introduction: towards a toolbox for theory and research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(4), 581-583. <https://doi.org/10.1080/01596306.2011.601554>
- Braun, A., Ball, S. J., Maguire, M. y Hoskins, K. (2011). Taking context seriously: towards explaining policy enactments in the secondary school. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(4), 585-596. <https://doi.org/10.1080/01596306.2011.601555>
- Brighouse, H. (2000). *Social Justice and School Choice*. Oxford: Oxford University Press.
- Brookes, M. (2003). Higher education: marketing in a quasi-commercial service industry. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 8(2), 134-142. <https://doi.org/10.1002/nvsm.207>
- Brown, P. (1987). *Schooling ordinary kids: inequality, unemployment, and the new vocationalism*. London: Travistock.
- Brusilovsky, S., Cabrera, M. E. y Kloberdanz, C. (2010). Contención. Una función asignada a las escuelas para adultos. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 32(1), 24-39. Recuperado a partir de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=457545094003>

- Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1999). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis, IN: Liberty Fund, Inc.
- Buckley, J. y Schneider, M. (2003). Shopping for schools: How do marginal consumers gather information about schools? *Policy Studies Journal*, 31(2), 121-146. <https://doi.org/10.1111/1541-0072.t01-1-00008>
- Bulkley, K. E. (2005). Understanding the charter school concept in legislation: the cases of Arizona, Michigan and Georgia 1. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 18(4), 527-554.
- Burch, P. (2006). The new educational privatization: Educational contracting and high stakes accountability. *The Teachers College Record*, 108(12), 2582-2610.
- Burch, P. (2009). *Hidden markets: The new education privatization*. New York: Routledge.
- Burch, P. y Heinrich, C. (2016). *Mixed methods for policy research and program evaluation*. New York: SAGE Publications, Inc. Recuperado a partir de <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=M-nqBgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT12&dq=Mixed+Methods+for+Policy+Research+and+Program+Evaluation&ots=c8qyDjJtZK&sig=6S2IoLz1qiBH17-ICPP3nA-1Q9k>
- Butler, T. y Robson, G. (2003). *London calling: the middle classes and the re-making of inner London*. Berg Publishers.
- Caimari, L. (1995). *Perón y la Iglesia católica: Religión, Estado y sociedad en la Argentina (1943-1955)*. Buenos Aires: Ariel.
- Cammarota, A. (2010). Ministerio de Educación durante el peronismo: ideología, centralización, burocratización y racionalización administrativa (1949-1955). *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, (15), 63-92.
- Camou, A. y Prati, M. (2010). Las políticas de evaluación universitaria en la Argentina: consideraciones metodológicas en torno a las instituciones, los actores y sus prácticas. En C. Wainerman y M. M. Di Virgilio (Eds.), *El quehacer de la investigación educativa* (pp. 81-106). Buenos Aires: Manantial.
- Carnoy, M. (1998). National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did privatization reforms make for better education? *Comparative education review*, 42(3), 309-337.

- Carnoy, M. (2000). School Choice ? Or Is It Privatization ? *Educational Researcher*, 29(7), 15-20.
- Carrasco, A., Falabella, A. y Mendoza, M. (2014). School choice in Chile as a Sociocultural Practice. En P. Seppänen, A. Carrasco, M. Kalalahti, R. Rinne y H. Simola (Eds.), *Contrasting Dynamics in Education Politics of Extremes* (pp. 1-22). Rotterdam: Sense Publishers.
- Carrasco, A., Gutiérrez, G. y Flores, C. (2017). Failed regulations and school composition: selective admission practices in Chilean primary schools. *Journal of Education Policy*, 32(5), 642-672. <https://doi.org/10.1080/02680939.2017.1312549>
- Caruso, M. (1995). Escuela, peronismo y asistencia social (1946-1950): los problemas del sujeto popular. *Propuesta educativa*, 13, 81-88.
- Cersósimo, F. (2015). *El Proceso fue liberal. Los tradicionalistas católicos argentinos y el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983)*. Universidad de Buenos Aires. Recuperado a partir de http://repositorio.filo.uba.ar/jspui/bitstream/filodigital/3000/1/uba_ffyl_t_2015_898497.pdf
- Chubb, J. y Moe, T. M. (1988). Politics, Markets, and the Organization of Schools. *The American Political Science Review*, 82(4), 1065-1087.
- Chubb, J. y Moe, T. M. (1990). Politics, markets and America's schools. *Washington, DC: Brookings Institution*.
- Chumacero, R. A., Gómez, D. y Paredes, R. D. (2011). I would walk 500 miles (if it paid): Vouchers and school choice in Chile. *Economics of Education Review*, 30(5), 1103-1114. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2011.05.015>
- Clinton, B. (1989). Priority Issues for the States as Educational Reform Continues. *Stanford Law & Policy Review*, 1, 5-16.
- Coldron, J. y Boulton, P. (1991). «Happiness» as a criterion of parents' choice of school. *Journal of Education Policy*, 6(2), 169-178. <https://doi.org/10.1080/0268093910060205>
- Coulson, A. J. (1999). *Market education: The unknown history* (Vol. 21). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

- Coupland, C., Currie, G. y Boyett, I. (2008). New Public Management and a Modernization Agenda: Implications for School Leadership. *International Journal of Public Administration*, 31(9), 1079-1094. <https://doi.org/10.1080/01900690801945673>
- Cravino, M. C., Del Río, J. P., Duarte, J. I., Fernández Wagner, R., Graham, M. I., Ostuni, F., ... Varela, O. D. (2008). *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. (M. C. Cravino, Ed.) (Vol. 1). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Creswell, J. W. (2013). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Crozier, G., Reay, D., James, D., Jamieson, F., Beedell, P., Hollingworth, S. y Williams, K. (2008). White middle-class parents, identities, educational choice and the urban comprehensive school: dilemmas, ambivalence and moral ambiguity. *British Journal of Sociology of Education*, 29(3), 261–272. <https://doi.org/10.1080/01425690801966295>
- Cucchiara, M. (2016). Thinking Locally: Attending to Social Context in Studies of Marketing and Public Education. *Peabody Journal of Education*, 91(1), 121-130. <https://doi.org/10.1080/0161956X.2016.1119595>
- Cuczza, H. (1997). *Estudios de historia de la educación durante el primer peronismo, 1943-1955*. Buenos Aires: Editorial Los Libros del Riel.
- Cullen, J. B., Jacob, B. A. y Levitt, S. D. (2005). The impact of school choice on student outcomes: an analysis of the Chicago Public Schools. *Journal of Public Economics*, 89(5), 729-760.
- d'Aspremont, C. y Gabszewicz, J. J. (1985). Quasi-monopolies. *Economica*, 52(206), 141-151.
- Da Porta, E. y Cianci, M. (2016). Mediatización de los procesos de privatización de — y en — la educación en América Latina y el Caribe. *Educação & Sociedade*, 37(134), 35-54. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302016157550>
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17. Recuperado a partir de <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/026809399286468>
- Dale, R. (2000). Globalization and education: Demonstrating a “common world

- educational culture” or locating a “globally structured educational agenda”? *Educational Theory*, 50(4), 427-448. Recuperado a partir de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1741-5446.2000.00427.x/full>
- Day Ashley, L., McLoughlin, C., Aslam, M., Engel, J., Wales, J., Rawal, S., ... Rose, P. M. (2014). *The role and impact of private schools in developing countries. Education Rigorous Literature Review*. London: DFID.
- De, A., Noronha, C. y Samson, M. (2002). Private schools for less privileged: Some insights from a case study. *Economic and Political Weekly*, 37(52), 5230-5236.
- De Luca, R. (2004). La cobertura ideológica de la reforma educativa menemista: el Congreso Pedagógico de 1984. *Razón y Revolución*, (13), 1-8. Recuperado a partir de <http://www.revistaryr.org.ar/index.php/RyR/article/view/225/236>
- De Luca, R. (2006). La Reforma educativa de Onganía. El tercer momento de una estrategia. *Razón y Revolución*, (15), 165-182.
- De Luca, R. (2008). *Brutos y baratos: descentralización y privatización en la educación argentina: 1955-2001*. Buenos Aires: Ediciones RYR.
- DeJarnatt, S. (2008). School Choice and the (Ir)rational Parent. *Georgetown Journal on Poverty Law & Policy*, 15(1), 1-47. <https://doi.org/10.1525/sp.2007.54.1.23>.
- Del Cueto, C. M. (2004). Estrategias educativas de las clases medias en urbanizaciones cerradas del Gran Buenos Aires. *Espiral*, XI, 249-276. Recuperado a partir de <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Estrategias+educativas+de+las+clases+medias+en+urbanizaciones+cerradas+del+Gran+Buenos+Aires#0>
- DGEGP-CABA. (2016). Buenos Aires. Recuperado a partir de <http://www.buenosaires.gob.ar/educacion/escuelas/gestion-privada>
- Di Gropello, E. (2006). *A comparative analysis of school-based management in Central America*. Washington D.C.: World Bank Publications.
- Di John, J. (2007). *Albert Hirschman's Exit-voice Framework and its Relevance to Problems of Public Education Performance in Latin America*. *Oxford Development Studies* (Vol. 35). <https://doi.org/10.1080/13600810701514860>

- Di Pietro, S., Tófaló, A., Medela, P. y Pitton, E. (2014). La oferta de educación primaria y la trayectoria de los estudiantes en la Ciudad de Buenos Aires: logros de la última década y persistencia de desigualdades. *Población de Buenos Aires*, 11(19), 7-30.
- Diaz Rios, C. (2016). *When Global Ideas Collide With Domestic Interests: The Politics Of Secondary Education Governance In Argentina, Chile And Colombia*. McMaster University.
- Diaz Rios, C. (2018). Domestic coalitions in the variation of education privatization: an analysis of Chile, Argentina, and Colombia. *Journal of Education Policy*, ahead-of-print, 1-22. <https://doi.org/10.1080/02680939.2018.1460494>
- DiMaggio, P. y Mohr, J. (1985). Cultural Capital , Educational Attainment , and Marital Selection. *American Journal of Sociology*, 90(6), 1231-1261.
- DiNIECE. (2016). *Anuarios Estadísticos*. Buenos Aires. Recuperado a partir de <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/2014/05/24/anuarios-estadisticos/>
- Dixon, P. (2012). Why the denial? Low-cost private schools in developing countries and their contributions to education. *Econ Journal Watch*, 9(3), 186-209.
- Dronkers, J., Felouzis, G. y van Zanten, A. (2010). Education markets and school choice. *Educational Research and Evaluation*, 16(2), 99-105. <https://doi.org/10.1080/13803611.2010.484969>
- Dumais, S. A. (2002). Cultural Capital, Gender, and School Success: The Role of Habitus. *Sociology of Education*, 75(1), 44-68. <https://doi.org/10.2307/3090253>
- Duru-Bellat, M. (2004). Debates y prácticas en materia de elección de centros escolares en los países europeos y los Estados Unidos. *Revista de Educación*, 333, 41-58.
- Duschatzky, S. y Corea, C. (2002). *Chicos en banda: los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones* (Vol. 15). Buenos Aires: Paidós.
- Dussel, I. y Pineau, P. (1995). De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica estatal en el primer peronismo. *Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-1955)*, 107-173.
- Echols, F. H. y Willms, J. D. (1995). Reasons for school choice in Scotland. *Journal of Education Policy*, 10(2), 143-156.
- Edwards, D. B., Fitz, J. y Whitty, G. (1989). *The State and Private Education: an evaluation of the*

assisted places scheme. Lewes: Falmer Press.

- Elacqua, G. (2012). The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile. *International Journal of Educational Development*, 32(3), 444-453. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2011.08.003>
- Elacqua, G., Schneider, M. y Buckley, J. (2006). School Choice in Chile: Is It Class or the Classroom? *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(3), 1036-1043. <https://doi.org/10.1002/pam>
- Ensor, T. (2004). Consumer-led demand side financing in health and education and its relevance for low and middle income countries. *The International Journal of Health Planning and Management*, 19(3), 267-285. <https://doi.org/10.1002/hpm.762>
- Equipo Episcopal de Educación Católica. (1985). *Educación y proyecto de vida*. Buenos Aires: Consudec y Puerto de Palos.
- Ezcurra, A. M. y Krotsch, C. P. (1988). *Iglesia, educación y congreso pedagógico nacional*. Buenos Aires: Puntosur.
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de «nuevo signo». *Educação & Sociedade*, 32(115), 339-356. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000200006>
- Felouzis, G., Maroy, C. y van Zanten, A. (2013). *Les marchés scolaires: sociologie d'une politique publique d'éducation*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Fennell, S. y Malik, R. (2012). Between a rock and a hard place: the emerging educational market for the poor in Pakistan. *Comparative Education*, 48(2), 249-261. <https://doi.org/10.1080/03050068.2011.608900>
- Fernández, M. del C. y Moscatelli, M. (2008). Educación y libertad en la revista Criterio (1955-1958). *La Trama de la Comunicación*, (13), 227-237.
- Filmus, D. y Braslavsky, C. (1987). Último año del colegio secundario y discriminación educativa. *Cuadernos FLACSo*, 3.
- Fiske, E. B. y Ladd, H. F. (2001). *When schools compete: A cautionary tale*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Fiszbein, A. (1999). *Institutions, Service Delivery and Social Exclusion: A Case Study of the*

- Education Sector in Buenos Aires* (LCSHD Pape). Buenos Aires: The World Bank Latin America and the Caribbean Regional Office.
- Friedman, M. (1955). The role of government in education. En R. A. Solo (Ed.), *Economics and the Public Interest*. New Jersey: Rutgers University Press.
- Friedman, M. (1997). Public Schools: Make Them Private. *Education Economics*, 5(3), 341-344. <https://doi.org/10.1080/09645299700000026>
- Gamallo, G. (2011). Mercantilización del bienestar. hogares pobres y escuelas privadas. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, (55), 189-233.
- Gamallo, G. (2015). La «publicación» de las escuelas privadas en Argentina. *Revista SAAP*, 9(1), 43-74.
- Garg, N. (2011). Low cost private education in India: challenges and way forward. Recuperado a partir de <http://hdl.handle.net/1721.1/65779>
- Gasparini, L., Jaume, D., Serio, M. y Vazquez, E. J. (2011). La segregación escolar en Argentina. *Documentos de Trabajo del CEDLAS*.
- Gauri, V. (1999). *School choice in Chile: Two decades of educational reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Gauri, V. y Vawda, A. (2004). Vouchers for basic education in developing economies: an accountability perspective. *The World Bank Research Observer*, 19(2), 259-280. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkh017>
- Gewirtz, S., Ball, S. J. y Bowe, R. (1995). *Markets, choice, and equity in education*. London: Open University Press.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. London: Polity.
- Gintis, H. (1989). The power to switch: on the political economy of consumer sovereignty. En S. Bowles, R. C. Edwards y W. G. Sheperd (Eds.), *Unconventional Wisdom: Essays in Honor of John Kenneth Galbraith* (pp. 65-79). Boston: Houghton-Mifflin.
- Giorgi, G. I. y Mallimaci, F. H. (2012). Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970). *Cultura y Religión*, 6(1), 113-144. Recuperado a partir de

<http://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/10784>

- Glaser, B. y Strauss, A. (2006). *The discovery of grounded theory*. New Brunswick, NJ: Aldline Transaction.
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2016). Jóvenes y universidad. El PROG.R.ES.AR y la democratización del nivel superior. *Revista del IIICE*, (39), 67-82. Recuperado a partir de <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/iice/article/view/3998>
- Goetz, J. P. y Lecompte, M. D. (1988). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa. Pedagogía. Manuales*. Madrid: Ediciones Morata. https://doi.org/LB_1028.G64_1988 (Biblioteca Poblenu)
- Goldhaber, D. y Eide, E. (2002). What do we know (and need to know) about the impact of school choice reforms on disadvantaged students? *Harvard Educational Review*, 72(2), 157-177.
- Goldring, E. B. y Phillips, K. J. R. (2008). Parent preferences and parent choices: the public–private decision about school choice. *Journal of Education Policy*, 23(3), 209-230. <https://doi.org/10.1080/02680930801987844>
- Gómez Schettini, M. (2007). La elección de los no elegidos: los sectores de bajos ingresos ante la elección de la escuela en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. En M. Narodowski y M. Gómez Schettini (Eds.), *Escuelas y Familias. Problemas de Diversidad Cultural y Justicia Social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gorard, S. (1996). Three Steps to ‘Heaven’? The family and school choice. *Educational Review*, 48(3), 237-252. <https://doi.org/10.1080/0013191960480304>
- Gorard, S. (1999). «Well. That about wraps it up for school choice research»: a state of the art review. *School Leadership & Management*, 19(1), 25-47. <https://doi.org/10.1080/13632439969320>
- Gorostiaga, J. M. (2003). *Mapping Diverse Perspectives on School Decentralization: The Global Debate and the Case of Argentina*. University of Pittsburgh. <https://doi.org/10.4324/9780203463512>
- Gorostiaga, J. M. (2007). La Democratización de la Gestión Escolar en la Argentina: Una Comparación de Políticas Provinciales. *education policy analysis archives*, 15(2), 1-25. Recuperado a partir de <http://www.redalyc.org/html/2750/275020546002/>

- Gottau, V. y Moschetti, M. (2015). El Sistema Educativo Argentino Entre la Privatización Interna y la Privatización Abierta: Trayectorias Divergentes y Desigualdades. *Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional*, 10(26), 182-202.
- Gottau, V. y Moschetti, M. (2016). Between open and internal privatization: The Argentine educational system from 1940 through 2010. *HSE Social and Education History*, 5(2), 112-133. <https://doi.org/10.17583/hse.2016.2010>
- Greene, J. C. (2008). Is mixed methods social inquiry a distinctive methodology? *Journal of mixed methods research*, 2(1), 7-22. <https://doi.org/10.1177/1558689807309969>
- Grosso, M. L. (1964). Primera Convención Nacional de Enseñanza Privada. *Aequitas*, 5(5), 141-142. Recuperado a partir de <http://p3.usal.edu.ar/index.php/aequitas/article/view/1350/1697>
- Guber, R. (2012). *La etnografía: método, campo y reflexividad*. México DF: Norma.
- Gudelevicius, M. (2012). La política educativa implementada durante el primer año del "Proceso de Reorganización Nacional": contradicciones y límites. *Trabajos y Comunicaciones*, 2(38), 1-21. Recuperado a partir de <http://trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/>
- Gulosino, C. (2011). Circles of influence: An analysis of charter school location and racial patterns at varying geographic scales. *education policy analysis archives*, 19(8), 1-29.
- Gulosino, C. y Lubienski, C. (2011). School's strategic responses to competition in segregated urban areas: Patterns in school locations in Metropolitan Detroit. *education policy analysis archives*, 19(13), 1-30.
- Gvirtz, S. y Oría, Á. I. (2010). La relación entre el Estado y la sociedad: alianzas público-privado para la mejora educacional. *Revista Iberoamericana de educación*, (54), 41-63.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Hammersley, M. y Atkinson, P. (1994). *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Hanson, J. y Yosifon, D. (2003). The situation: An introduction to the situational character, critical realism, power economics, and deep capture. *University of Pennsylvania Law*

Review, 152(1), 129-346.

Härmä, J. (2009). Can choice promote Education for All? Evidence from growth in private primary schooling in India. *Compare*, 39(2), 151–165. <https://doi.org/10.1080/03057920902750400>

Härmä, J. (2011). Low cost private schooling in India: Is it pro poor and equitable? *International Journal of Educational Development*, 31(4), 350-356. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2011.01.003>

Härmä, J. (2013). Access or quality? Why do families living in slums choose low-cost private schools in Lagos, Nigeria? *Oxford Review of Education*, 39(4), 548-566. <https://doi.org/10.1080/03054985.2013.825984>

Hastings, J. J. S. y Weinstein, J. M. (2008). Information, school choice, and academic achievement: Evidence from two experiments. *The Quarterly Journal of Economics*, 123(4), 1373-1414. Recuperado a partir de <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/123/4/1373/1933172>

Hatcher, R. (1998). Class differentiation in education: rational choices? *British Journal of Sociology of Education*, 19(1), 5-24. <https://doi.org/10.1080/0142569980190101>

Hay, C. (2007). *Why we hate politics*. New York: Polity.

Helgesen, Ø. (2008). Marketing for Higher Education: A Relationship Marketing Approach. *Journal of Marketing for Higher Education*, 18(1), 50-78. <https://doi.org/10.1080/08841240802100188>

Hemsley-Brown, J. y Oplatka, I. (2006). Universities in a competitive global marketplace. *International Journal of Public Sector Management*, 19(4), 316-338. <https://doi.org/10.1108/09513550610669176>

Henig, J. R. (1995). *Rethinking school choice: Limits of the market metaphor*. Princeton: Princeton University Press.

Henig, J. R. y MacDonald, J. A. (2002). Locational decisions of charter schools: Probing the market metaphor. *Social Science Quarterly*, 83(4), 962-980.

Hernández Huerta, J. L. y González Gómez, S. (2014). Opinión pública y educación durante la transición a la democracia en Argentina. Primeras consideraciones y guía de

- fuentes documentales. *Educació i Història*, (24), 173-215.
- Hernández, L. E. (2016). Race and Racelessness in CMO Marketing: Exploring Charter Management Organizations' Racial Construction and its Implications. *Peabody Journal of Education*, 91(1), 47-63. <https://doi.org/10.1080/0161956X.2016.1119566>
- Hernández, M. y Raczynski, D. (2015). Elección de escuela en Chile: De las dinámicas de distinción y exclusión a la segregación socioeconómica del sistema escolar. *Estudios Pedagógicos*, 2, 127-141. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052015000200008>
- Heyneman, S. P. y Lee, B. (2016). International organizations and the future of education assistance. *International Journal of Educational Development*, 48, 9-22. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2015.11.009>
- Heyneman, S. P. y Stern, J. M. B. (2014). Low cost private schools for the poor: What public policy is appropriate? *International Journal of Educational Development*, 35, 3-15. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2013.01.002>
- Hirsch, D. (1995). School Choice and the Search for an Educational Market. *International Review of Education*, 41(3/4), 239-257.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states* (Vol. 25). Cambridge: Harvard University Press.
- Hodge, G. (2004). The risky business of public – private partnerships. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 37-49. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2004.00400.x>
- Holme, J. J. (2002). Buying homes, buying schools: School choice and the social construction of school quality. *Harvard Educational Review*, 72(2), 177-206.
- Hoxby, C. M. (1996). The effects of private school vouchers on schools and students. En H. F. Ladd (Ed.), *Holding schools accountable: Performance-based reform in education* (pp. 177-208). Washington, DC: The Brookings Institution.
- Hoxby, C. M. (2001). If Families Matter Most, Where Do Schools Come In? En T. Moe (Ed.), *A primer on America's schools* (pp. 89-125). Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Hoxby, C. M. (2002a). *School choice and school productivity (or could school choice be a tide that lifts all boats?)* (No. W8873). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

- Hoxby, C. M. (2002b). Would School Choice Change the Teaching Profession? *Journal of Human Resources*, 37(4), 846-891.
- Hsieh, C.-T. y Urquiola, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics*, 90(8), 1477-1503.
- Jabbar, H. (2015). «Every kid is money»: Market-like competition and school leader strategies in New Orleans. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 37(4), 638-659. <https://doi.org/10.3102/0162373715577447>
- Jabbar, H. (2016a). Between Structure and Agency: Contextualizing School Leaders' Strategic Responses to Market Pressures. *American Journal of Education*, 122(3), 399-431.
- Jabbar, H. (2016b). Selling Schools: Marketing and Recruitment Strategies in New Orleans. *Peabody Journal of Education*, 91(1), 4-23. <https://doi.org/10.1080/0161956X.2016.1119554>
- Jang, E. E., McDougall, D. E., Pollon, D., Herbert, M. y Russell, P. (2008). Integrative Mixed Methods Data Analytic Strategies in Research on School Success in Challenging Circumstances. *Journal of Mixed Methods Research*, 2(3), 221-247. <https://doi.org/10.1177/1558689808315323>
- Jenkins, R. (1990). Pierre Bourdieu and the reproduction of determinism. *Sociology*, 16(2), 270-281. <https://doi.org/0803973233>
- Jennings, J. L. (2010). School Choice or Schools' Choice?: Managing in an Era of Accountability. *Sociology of Education*, 83(3), 227-247. <https://doi.org/10.1177/0038040710375688>
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. London: Polity.
- Jessop, B. (2004). Critical semiotic analysis and cultural political economy. *Critical discourse studies*, 1(2), 159-174. Recuperado a partir de <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17405900410001674506>
- Jessop, B. (2010). Cultural political economy and critical policy studies. *Critical policy studies*, 3(3-4), 336-356. Recuperado a partir de <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19460171003619741>

- Jessop, B. y Oosterlynck, S. (2008). Cultural political economy: On making the cultural turn without falling into soft economic sociology. *Geoforum*, 39(3), 1155-1169. Recuperado a partir de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718507000097>
- Jick, T. D. (1983). Mixing quantitative and qualitative methods: Triangulation in action. En J. Van Mannen (Ed.), *Qualitative methodology*. London: Sage.
- Joshi, P. (2016). Experiencing and responding to private competition : the importance of subjectivity and intermediate outcomes. *Comparative education review*, 60(3), 571-600.
- Judzik, D. y Moschetti, M. (2016). ¿Una segunda fase de privatización de la matrícula escolar? Los sectores populares y la educación privada en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 9(2), 197-211.
- Junemann, C. y Ball, S. J. (2015, mayo). Low fee private schools in developing countries: separating ideology from evidence. *Institute of Education London Blog*. Recuperado a partir de <https://ioelondonblog.wordpress.com/2015/05/27/low-fee-private-schools-in-developing-countries-separating-ideology-from-evidence/>
- Karsten, S. (1999). Parental choice and the competition between schools in the Netherlands. *Tocqueville Review*, 20(2), 101-112.
- Kim, G. (2002). Education policies and reform in South Korea. En *Secondary education in Africa: Strategies for renewal* (pp. 29-40). Washington, DC: The World Bank. Recuperado a partir de <https://pdfs.semanticscholar.org/d74b/8a82e7fb656b316c06d715b019e0cfc0fac7.pdf#page=35>
- Kim, W. C. y Mauborgne, R. (2005). Blue ocean strategy: from theory to practice. *California management review*, 47(3), 105-121.
- Klees, S. J. (2016). Inferences from regression analysis: are they valid? *Real World Economics Review*, 74, 85-97.
- Kosunen, S. (2014). Reputation and parental logics of action in local school choice space in Finland. *Journal of Education Policy*, 29(4), 443-466.
- Kosunen, S. y Carrasco, A. (2016). Parental preferences in school choice: comparing reputational hierarchies of schools in Chile and Finland. *Compare: A Journal of*

- Kosunen, S. y van Zanten, A. (2013). School choice research in five European countries : the circulation of Stephen Ball ' s concepts and interpretations. *London Review of Education*, 11(3), 239-255.
- Krüger, N. (2012). La segmentación educativa argentina: reflexiones desde una perspectiva micro y macro social. *Páginas de Educación*, 5(1), 137-156. Recuperado a partir de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-74682012000100008&lng=es&nrm=iso&tlng=pt
- Krüger, N. (2014). Más allá del acceso: segregación social e inequidad en el sistema educativo argentino. *Cuadernos de Economía*, 33(63), 513-542.
- Lacireno-Paquet, N., Holyoke, T. T., Moser, M. y Henig, J. R. (2002). Creaming Versus Cropping: Charter School Enrollment Practices in Response to Market Incentives. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(2), 145-158. <https://doi.org/10.3102/01623737024002145>
- Lamont, M. y Lareau, A. (1988). Cultural Capital: Allusions, Gaps and Glissandos in Recent Theoretical Developments. *Sociological Theory*, 6(2), 153-168. <https://doi.org/10.2307/202113>
- Langouet, G. y Léger, A. (2000). Public and private schooling in France: an investigation into family choice. *Journal of Education Policy*, 15(1), 41-49.
- Languille, S. (2016a). 'Affordable' private schools in South Africa. Affordable for whom? *Oxford Review of Education*, 42(5), 528-542. <https://doi.org/10.1080/03054985.2016.1220086>
- Languille, S. (2016b). Public-private partnerships in education and health (Africa, Asia and Latin America): A literature review. *Working Paper prepared for LIDC project on PPPs*. Johannesburg. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Lareau, A. (2002). Invisible Inequality: Social Class and Child Rearing in Black Families and White Families. *American Sociological Review*, 67(5), 747-776.
- Lareau, A. y Goyette, K. (Eds.). (2015). *Choosing homes, choosing schools*. New York: Russel

Sage Foundation.

- Lareau, A. y Horvat, E. M. (1999). Moments of Social Inclusion and Exclusion Race, Class, and Cultural Capital in Family-School Relationships. *Sociology of Education*, 72(1), 37-53.
- LaRocque, N. (2008). *Public-private partnerships in basic education: An international review*. Reading, UK: CfBT Education Trust.
- Le Grand, J. (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 101(408), 1256-1267.
- Levačić, R. (2004). Competition and the performance of English secondary schools: Further evidence, Education Economics. *Education Economics*, 12(2), 177-193. <https://doi.org/10.1080/0964529042000239186>
- Levin, H. M. (2002). A Comprehensive Framework for Evaluating Educational Vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(3), 159-174. <https://doi.org/10.3102/01623737024003159>
- Levin, H. M. (2003). The Public-Private Nexus in Education. En B. M. Franklin, M. N. Bloch y T. S. Popkewitz (Eds.), *Educational Partnerships and the State: The Paradoxes of Governing Schools, Children, and Families* (pp. 171-186). New York: Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9781403982643_7
- Levin, H. M. y Belfield, C. R. (2003). The Marketplace in Education. *Review of Research in Education*, 27, 183-219. <https://doi.org/10.3102/0091732X027001183>
- Lewin, K. y Sayed, Y. (2005). *Non-government secondary schooling in sub-Saharan Africa: Exploring the evidence in South Africa and Malawi*. London: DfID. Recuperado a partir de <http://keithlewin.net/wp-content/uploads/2012/07/NonGovernmentSecondarySchoolingSubSaharanAfrica.pdf>
- Lewis, L. y Patrinos, H. A. (2011). *Framework for engaging the private sector in education* (SABER Working Paper Series). *firgoa.usc.es*. Washington, DC. Recuperado a partir de http://firgoa.usc.es/drupal/files/Framework_for_Engaging_the_Private_Sector.pdf
- Linder, S. H. y Rosenau, P. (2000). Mapping the terrain of the public-private policy partnership. En P. Rosenau (Ed.), *Private-Public Policy Partnerships* (pp. 1-18). Cambridge, Mass.: MIT Press.

- Lingard, B. y Sellar, S. (2013). Globalization, edu-business and network governance: the policy sociology of Stephen J. Ball and rethinking education policy analysis. *London Review of Education*, 11(3), 265-280. <https://doi.org/10.1080/14748460.2013.840986>
- Linick, M. A. (2014). Measuring Competition: Inconsistent Definitions, Inconsistent Results. *Education Policy Analysis Archives*, 22(16), 1-17.
- Llera, R. F. y Pérez, M. M. (2012). Colegios concertados y selección de escuela en España: un círculo vicioso. *Presupuesto y gasto público*, 67, 97-118.
- López, C. (1997). *Cómo eligen los padres la escuela de sus hijos. El comportamiento de la demanda en el Partido de Quilmes*. FLACSO.
- Lubienski, C. (2003a). Innovation in Education Markets: Theory and Evidence on the Impact of Competition and Choice in Charter Schools. *American Educational Research Journal*, 40(2), 395-443. <https://doi.org/10.3102/00028312040002395>
- Lubienski, C. (2003b). Instrumentalist Perspectives on the «Public» in Public Education: Incentives and Purposes. *Educational Policy*, 17(4), 478-502.
- Lubienski, C. (2006a). School choice and privatization in education: An alternative analytical framework. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 4(1), 1–26. Recuperado a partir de <http://www.jceps.com/print.php?articleID=57>
- Lubienski, C. (2006b). School Diversification in Second-Best Education Markets. *Educational Policy*, 20(2), 323-344.
- Lubienski, C. (2009). *Do quasi-markets foster innovation in Education? A Comparative Perspective* (OECD Education Working Papers No. 25). Paris.
- Lubienski, C., Gulosino, C. y Weitzel, P. (2009). School choice and competitive incentives: Mapping the distribution of educational opportunities across local education markets. *American Journal of Education*, 115(4), 601-647.
- Lutz, S. (1996). The Impact of School Choice in the United States and the Netherlands on Ethnic Segregation and Equal Educational Opportunity. *Equity & Excellence in Education*, 29(3), 48-54. <https://doi.org/10.1080/1066568960290308>
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and society*, 29(4), 507-548. Recuperado a partir de

https://idp.springer.com/authorize/casa?redirect_uri=https://link.springer.com/content/pdf/10.1023/A:1007113830879.pdf&casa_token=gk96Kg0MppUAAAAA:8PoPRlRTyI3_ucLykSITL5pBhul0gQxAYkooke3hh70fZuOr9_gebeADgOkKABqV9q3ZCf20Lc1S8s3Z

Mahoney, J. y Thelen, K. (2009). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado a partir de <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=KqkgAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR7&dq=path+dependence+mahoney&ots=6nLRjwiE2U&sig=mJptuCI4tuXDzRcVH7Vt1hmfjBQ>

Marginson, S. (1993). *Education and public policy in Australia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Maroy, C. (2004). *Regulation and inequalities in European education systems – Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: A European comparison*. Brussels: European Commission.

Maroy, C. y van Zanten, A. (2009). Regulation and competition among schools in six European localities. *Sociologie du travail*, 51(S), 67-79.

Martínez Boom, A. y Narodowski, M. (2016). Por qué se expande la educación privada: aportes para el debate global. *Revista Colombiana de Educación*, (70), 17-26.

Martínez, L. (2012). Apuntes sobre la territorialidad de la desigualdad: la educación pública en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. *Boletín de Antropología y Educación*, 3(4), 7-11.

Mason, A. (2012). El conflicto de la jerarquía de la Iglesia con el Peronismo. *Diversidad*, 2(4), 82-114. Recuperado a partir de https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/44886205/CONFLICTOS_DE_LA_IGLESIA_CON_EL_PERONISMO_----alfredo-mason.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1526669212&Signature=74d3qV5bD74XGY5niWEVoRw9%252FRg%253D&response-content-disposition=inline%25

Mazzeo, V., Lago, M., Rivero, M. y Zino, N. (2012). ¿ Existe relación entre las características socioeconómicas y demográficas de la población y el lugar donde fija su

- residencia? Una propuesta de zonificación. *Población de Buenos Aires*, 9(15), 55-70. Recuperado a partir de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74022695006>
- McEwan, P. J. (2000). Private and Public Schooling in the Southern Cone: A Comparative Analysis of Argentina and Chile. Occasional Paper.
- McEwan, P. J. (2002). Public subsidies for private schooling: A comparative analysis of Argentina and Chile. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 4(2), 189-216. <https://doi.org/10.1080/13876980208412678>
- McEwan, P. J., Urquiola, M., Vegas, E., Fernandes, R. y Gallego, F. A. (2008). School Choice, Stratification, and Information on School Performance: Lessons from Chile. *Economía*, 8(2), 1-42.
- Meo, A. I. (2011). Zafar, so good: middle class students, school habitus and secondary schooling in the city of Buenos Aires (Argentina). *British Journal of Sociology of Education*, 32(3), 349-367. <https://doi.org/10.1080/01425692.2011.559338>
- Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M. y Ramirez, F. (1997). World society and the nation-state. *American Journal of Sociology*, 103(1), 144-181. Recuperado a partir de <http://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/231174>
- Mezzadra, F. y Rivas, A. (2010). Aportes estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires Índice. *Documentos de Trabajo CIPPEC*, 51(54 11).
- Miles, M. y Huberman, A. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Thousand Oaks, CA: Sage. Recuperado a partir de https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=U4IU_-wj5QEC&oi=fnd&pg=PR12&dq=miles+huberman+1994&ots=kD_F_GSY1V&sig=sNweEDEXKgYeA1tBRiWBvG3jKIY
- Minow, M. (2003). Public and Private Partnerships : Accounting for the New Religion. *Harvard Law Review*, 116(5), 1229-1270.
- Moe, R. C. y Stanton, T. H. (1989). Government-sponsored enterprises as federal instrumentalities: Reconciling private management with public accountability. *Public Administration Review*, 49(4), 321-329.
- Moe, T. M. (2008). Beyond the Free Market: The Structure of School Choice. *Brigham*

Young University Law Review, 557(2008), 557-593.

- Montoya, S. y Frugoni, L. (2016). ¿Eficiencia o suficiencia en el sector de gestión privada? *Revista Colombiana de Educación*, 70, 149-174. Recuperado a partir de <http://www.redalyc.org/html/4136/413644492008/>
- Morduchowicz, A. (2001). *Private Education: Funding and (De) regulation in Argentina*. Washington D.C.: National Center for the Study of Privatization in Education Teachers College, Columbia University.
- Morduchowicz, A. (2005). Private education: funding and (de) regulation in Argentina. En L. Wolff, J. C. Navarro y P. González (Eds.), *Private education and public policy in Latin America*. Washington D.C.: Partnership for Educational Revitalization in the Americas (PREAL).
- Morduchowicz, A. y Iglesias, G. (2011). Auge y avance de los subsidios estatales a las escuelas privadas en la Argentina. En R. Perazza (Ed.), *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*. Buenos Aires: Aique.
- Morduchowicz, A., Marcon, A., Iglesias, G., Andrada, M., Perez, J., Campan, V. y Duro, L. (1999). *La educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos* (No. 38). *Documento de trabajo*. Buenos Aires.
- Moschetti, M. (2015). Private Education Supply in Disadvantaged Areas of the City of Buenos Aires and ‘Low-fee Private Schooling’: Comparisons, Contexts, and Implications. *education policy analysis archives*, 23(126), 1-26. <https://doi.org/10.14507/epaa.v23.1981>
- Moschetti, M. (2018). Unfair competition: Exploring state-funded low-fee private schools’ logics of action in Buenos Aires (Argentina). En G. Steiner-Khamsi y A. Draxler (Eds.), *The state, business and education: public-private partnerships revisited*. London: Edward Elgar Publishing Limited.
- Mueller, D. (1979). *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Musa, L. (2013). *Niñez, Adolescencia y Salud Mental en la Ciudad de Buenos Aires. Informe final de gestión del Ministerio Público Tutelar*. Buenos Aires: Eudeba.
- Narodowski, M. (1998). ¿Hacen falta “políticas educativas de Estado” en la Argentina? *Punto de Vista*, (62).

- Narodowski, M. (2002). Socio-economic Segregation in the Argentine Education System: School choice without vouchers. *Compare*, 32(2), 181-191. <https://doi.org/10.1080/03057920220143165>
- Narodowski, M. (2008). School Choice and Quasi-State Monopoly in Education Systems in Latin America: the case of Argentina. En M. Forsey, S. Davies y G. Walford (Eds.), *The Globalisation of School Choice?* Oxford: Symposium Books.
- Narodowski, M. (2010). Cuasimonopolios escolares: lo que el viento nunca se llevó. *Revista Educación y Pedagogía*, 22(58), 29-36.
- Narodowski, M. (2018). *El colapso de la educación*. Buenos Aires: Planeta.
- Narodowski, M. y Andrada, M. (2000). *Segregación socioeconómica y regulaciones en el sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Recuperado a partir de <http://faculty.udes.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt36.pdf>
- Narodowski, M. y Andrada, M. (2001). The privatization of education in Argentina. *Journal of Education Policy*, 16(6), 585-595. <https://doi.org/10.1080/02680930110087834>
- Narodowski, M., Gottau, V. y Moschetti, M. (2016). Quasi-State monopoly of the education system and socioeconomic segregation in Argentina. *Policy Futures in Education*, 14(6), 1-14. <https://doi.org/10.1177/1478210316645016>
- Narodowski, M. y Moschetti, M. (2015a). The growth of private education in Argentina: evidence and explanations. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 4(1), 47-69. <https://doi.org/10.1080/03057925.2013.829348>
- Narodowski, M. y Moschetti, M. (2015b). Why does private school enrollment grow? Evidence from Argentina. *Cogent Education*, 2(1), 1077604. <https://doi.org/10.1080/2331186X.2015.1077604>
- Narodowski, M., Moschetti, M. y Alegre, S. (2016). Teacher strikes and private education in Argentina. *Revista Colombiana de Educación*, 70(70), 27-45.
- Narodowski, M., Moschetti, M. y Gottau, V. (2017). El crecimiento de la educación privada en Argentina: ocho explicaciones paradigmáticas. *Cadernos de Pesquisa*, 47(164), 414-441. <https://doi.org/10.1590/198053143853>
- Narodowski, M. y Nores, M. (2002). Socio-economic Segregation with (without)

- Competitive Education Policies. A Comparative Analysis of Argentina and Chile. *Comparative Education*, 38(4), 429-451. <https://doi.org/10.1080/0305006022000030720>
- Narodowski, M. y Nores, M. (2003). Searching for neoliberal education policies. A comparative analysis of Argentina and Chile. En S. J. Ball, G. Fischman y S. Gvartz (Eds.), *The educational hopscotch in Latin America*. London: Routledge.
- Narodowski, M., Vinacur, T. y Alegre, S. (2014). *Los mejores maestros. Mitos, leyendas y realidades*. Buenos Aires: Prometeo.
- Nathan, J. (1996). *Charter schools: creating hope and opportunity for American education*. Jossey-Bass Publishers. Recuperado a partir de <https://eric.ed.gov/?id=ED410657>
- Neufeld, M. R., Hirsch, M., Ruggiero, L., López, L., Juanolo, F., Rúa, M., ... Yabor, J. (2015). Escuelas en la encrucijada: transformaciones urbanas en el sur de la Ciudad de Buenos Aires. En *XIII Jornadas Rosarinas de Antropología Socio-cultural*. Rosario: Departamento de Antropología Social – Escuela de Antropología. Recuperado a partir de <http://biblioteca.puntoedu.edu.ar/handle/2133/5410>
- Nishimuko, M. (2009). The role of non-governmental organisations and faith-based organisations in achieving Education for All: The case of Sierra Leone. *Compare*, 39(2), 281-295. <https://doi.org/10.1080/03057920902750525>
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. New York: Transaction Publishers.
- Nosiglia, M. C. (2007). El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional N° 26206: continuidades y rupturas. *Praxis Educativa (Arg)*, (11), 113-138. Recuperado a partir de <http://www.redalyc.org/html/1531/153112899011/>
- Olmedo, A. (2008). Middle-class families and school choice: Freedom versus equity in the context of a «local education market». *European Educational Research Journal*, 7(2), 176-194. <https://doi.org/10.2304/eej.2008.7.2.176>
- Olson Beal, H. K. y Beal, B. D. (2016). Assessing the Impact of School-Based Marketing Efforts: A Case Study of a Foreign Language Immersion Program in a School-Choice Environment. *Peabody Journal of Education*, 91(1), 81-99. <https://doi.org/10.1080/0161956X.2016.1119591>

- Oplatka, I. y Hemsley-Brown, J. (2004). The research on school marketing. *Journal of Educational Administration*, 42(3), 375-400. <https://doi.org/10.1108/09578230410534685>
- Orfield, M. y Luce, T. (2016). An Analysis of Student Performance in Chicago 's Charter Schools. *education policy analysis archives*, 24(111), 1-40.
- Oría, Á. I., Cardini, A., Ball, S. J., Stamou, E., Kolokitha, M., Vertigan, S. y Flores-Moreno, C. (2007). Urban education, the middle classes and their dilemmas of school choice. *Journal of Education Policy*, 22(1), 91-105. <https://doi.org/10.1080/02680930601065791>
- Osborne, D. E. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial government is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Painter, C. (1999). Public service reform from Thatcher to Blair: a third way. *Parliamentary Affairs*, 52(1), 94-112. <https://doi.org/10.1093/pa/52.1.94>
- Pàmies Rovira, J., Carrasco, S. y Casalta, V. (2014). Más allá del extrañamiento. Negociaciones y rupturas, o cuando el maestro deviene etnógrafo. En C. Osuna y P. Mata-benito (Eds.), *Gestión del acceso al campo y devolución de los resultados* (pp. 19-24). Madrid: Traficantes de sueños.
- Patrinos, H. A. (2006). *Public-private partnerships: Contracting education in Latin America*. *World Bank Working Paper*. Washington, DC.
- Patrinos, H. A., Barrera Osorio, F. y Guáqueta, J. (2009). *The role and impact of public-private partnerships in education*. Washington D.C.: World Bank Publications.
- Patton, M. Q. (1990). Qualitative Evaluation and Research Methods. *Qualitative Evaluation and Research Methods*, 169-186. <https://doi.org/10.1002/nur.4770140111>
- Paviglianiti, N. (1995). La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina. *Memoria Académica*, (2), 123-146. Recuperado a partir de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2535/pr.2535.pdf
- Perazza, R. y Suárez, G. (2011). Apuntes sobre la educación privada. En R. Perazza (Ed.), *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*. Buenos Aires: Aique.
- Pereyra, A. (2008). La fragmentación de la oferta educativa en América Latina: la educación

- pública vs. la educación privada. *Perfiles educativos*, 30(120), 132-146.
- Phillipson, B. (2008). *Low-cost private education: Impacts on achieving universal primary education*. London: Commonwealth Secretariat.
- Pio IX. (1929). Carta Encíclica Divini Illius Magistri. Recuperado 29 de abril de 2016, a partir de https://w2.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_31121929_divini-illius-magistri.html
- Pérez, P. (Ed.). (2011). *La ciudad desde las comunas. Análisis de la situación sociodemográfica de las comunas en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana - Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Pittelli, C. y Rodríguez, M. S. (1995). Peronismo: notas acerca la producción y el control de símbolos. *Historia de la educación in Argentina: Discursos pedagógicos y imaginario social en el peronismo (1945–1955)*, 6, 205-258.
- Pittelli, C. y Somoza Rodríguez, M. (2009). Creencia religiosa y socialización política en los manuales escolares del peronismo y del franquismo: un estudio comparado. *Historia Caribe*, (15), 9-29.
- Popham, W. J. (2001). Teaching to the Test? *Educational leadership*, 58(6), 16-21.
- Porter, M. E. (1980). Industry structure and competitive strategy: Keys to profitability. *Financial Analysts Journal*, 36(4), 30-41.
- Porter, M. E. (2008). The Five Competitive Forces That Shape Strategy. *Harvard Business Review*, (January), 78-94. <https://doi.org/Article>
- Rambla, X. (2003). Las desigualdades de clase en la elección de escuela. *Revista de Educación*, 330, 83-98.
- Rapp, G. C. (2000). Agency and choice in education: does school choice enhance the work effort of teachers? *Education Economics*, 8(1), 37-63.
- Raveaud, M. y van Zanten, A. (2007). Choosing the local school: middle class parents' values and social and ethnic mix in London and Paris. *Journal of Education Policy*, 22(1), 107-124. <https://doi.org/10.1080/02680930601065817>
- Ravitch, D. (2016). *The death and life of the great American school system: How testing and choice are undermining education*. New York: Basic Books.

- Ravitch, D. y Viteritti, J. P. (1999). *New schools for a new century: The redesign of urban education*. New Haven: Yale University Press.
- Reay, D. y Ball, S. J. (1997). Spoilt for Choice?: the working classes and educational markets. *Oxford Review of Education*, 23(1), 89-101. <https://doi.org/10.1080/0305498970230108>
- Reay, D. y Ball, S. J. (1998). 'Making their Minds Up': family dynamics of school choice. *British Educational Research Journal*, 24(4), 431-448. <https://doi.org/10.1080/0141192980240405>
- Rein, R. (1998). *Peronismo, populismo y política: Argentina, 1943-1955*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Renzulli, L. A., Barr, A. B. y Paino, M. (2014). Innovative education? A test of specialist mimicry or generalist assimilation in trends in charter school specialization over time. *Sociology of Education*, 88(1), 83–102. <https://doi.org/10.1177/0038040714561866>
- Rich, P. M. y Jennings, J. L. (2015). Choice, Information, and Constrained Options: School Transfers in a Stratified Educational System. *American Sociological Review*, 80(5), 1069-1098. <https://doi.org/10.1177/0003122415598764>
- Riep, C. (2017). Making markets for low-cost schooling: the devices and investments behind Bridge International Academies. *Globalisation, Societies and Education*, 15(3), 352-366.
- Rivas, A. (2010). *La ruta hacia la justicia y la transparencia de los aportes estatales a la educación de gestión privada*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Rivas, A., Vera, A. y Bezem, P. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Rizvi, F. (2016). Privatization in Education: Trends and Consequences. *ERF UNESCO Working Papers*, (18), 1-12.
- Robertson, S. L. y Dale, R. (2015). Towards a 'critical cultural political economy' account of the globalising of education. *Globalisation, Societies and Education*, 13(1), 149-170. Recuperado a partir de <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14767724.2014.967502>

- Robertson, S. L., Mundy, K. E., Verger, A. y Menashy, F. (2012). *Public private partnerships in education: new actors and modes of governance in a globalizing world*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Robertson, S. L. y Verger, A. (2012). Governing education through public private partnerships. En S. L. Robertson, K. Mundy, A. Verger y F. Menashy (Eds.), *Public private partnerships in education: new actors and modes of governance in a globalizing world* (pp. 21-42). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Rodríguez, L. G. (2011). Los nacionalistas católicos de Cabildo y la educación durante la última dictadura en Argentina. *Anuario de Estudios Americanos*, 68(1), 253-277.
- Rodríguez, L. G. (2013a). Los católicos desarrollistas en Argentina. Educación y planeamiento en los años de 1960. *Diálogos - Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História*, 17(1), 155-184.
- Rodríguez, L. G. (2013b). Los católicos y la educación en el tercer peronismo (1973-1976). *Historia de la educación-Anuario*, 14(2), 1-16.
- Rodríguez, L. G. (2015). Iglesia y educación en la Argentina durante la segunda mitad del siglo XX. *Cadernos de História da Educação*, 14(1), 263-278.
- Rogero-García, J. y Andrés-Candelas, M. (2014). Gasto público y de las familias en educación en España: diferencias entre centros públicos y concertados / Family and State Spending on Education in Spain: Differences between Public and Publicly-Funded Private Educational Institutions. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (1), 121-130. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.147.121>
- Romero, M. J. (2015). What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development. *Brussels: Eurodad*.
- Roscigno, V. J. y Ainsworth-Darnell, J. W. (2016). Race , Cultural Capital , and Educational Resources : Persistent Inequalities and Achievement Returns. *Sociology of Education*, 72(3), 158-178.
- Rose, P. M. (2007). Supporting non-state providers in basic education service delivery. *Consortium for Educational Access, Transitions and Equity*, 51. Recuperado a partir de <http://www.create-rpc.org/publications/ptas/>

- Rosenau, P. (1999). The strengths and weaknesses of Public-Private Policy Partnerships. *American Behavioral Scientist*, 43(1), 10-34.
<https://doi.org/10.1177/0002764299043001002>
- Rosenau, P. (2000). *Public-private policy partnerships*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Rouse, C. E. (1998). Private school vouchers and student achievement: An evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program. *The Quarterly Journal of Economics*, 113(2), 553-602.
- Rubin, J. S. y Stankiewicz, G. M. (2001). The Los Angeles Community Development Bank: The Possible Pitfalls of Public-Private Partnerships. *Journal of Urban Affairs*, 23(2), 133-153.
- Ruiz, G., Muiños, C., Ruiz, M. y Schoo, S. (2009). La estructura académica del sistema educativo transformada: la impronta del peronismo. *Anuario de investigaciones*, 16, 265-276.
- Sandiford, P., Gorter, A., Salvetto, M. y Rojas, Z. (2005). *A guide to competitive vouchers in health*. Washington, DC: The World Bank. Recuperado a partir de <https://www.poline.org/node/649415>
- Santos Lepera, L. (2015). Los límites de la confrontación: La Iglesia Católica y el gobierno peronista. *Revista de historia americana y argentina*, 50(2), 215-248. Recuperado a partir de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-15492015000200008
- Saporito, S. (2003). Private Choices, Public Consequences: Magnet School Choice and Segregation by Race and Poverty. *Social problems*, 50(2), 181-203.
<https://doi.org/10.1525/sp.2003.50.2.181>
- Sarangapani, P. M. y Winch, C. (2010). Tooley, Dixon and Gomathi on private education in Hyderabad: a reply. *Oxford Review of Education*, 36(4), 499-515.
<https://doi.org/10.1080/03054985.2010.495465>
- Schaeffer, P. V. y Loveridge, S. (2002). Toward an Understanding of Types of Public-Private Cooperation. *Public Performance & Management Review*, 26(2), 169-189.
<https://doi.org/10.2307/3381276>

- Schirmer, S., Johnston, S. y Bernstein, A. (2010). *Hidden assets: South Africa's low-fee private schools*. *CDE In Depth, No. 10*. Centre for Development and Enterprise (CDE). Recuperado a partir de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20358876>
- Schneider, M. y Buckley, J. (2002). What do parents want from schools? Evidence from the Internet. *Educational evaluation and policy analysis, 24*(2), 133-144.
- Schneider, M., Teske, P. y Marschall, M. (2000). *Choosing schools: Consumer choice and the quality of American schools*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Scholz, R. W. y Tietje, O. (2002). *Embedded case study methods: Integrating quantitative and qualitative knowledge*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Sigal, M., Antúnez, D., Pérez Bello, J. P., Mamberti, J. M., Rosenberg, L. y Díaz, M. E. (2011). Subsidios estatales a escuelas de gestión privada en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: ACIJ.
- Sikkink, D. y Emerson, M. O. (2008). School choice and racial segregation in US schools: The role of parents' education. *Ethnic and Racial Studies, 31*(2), 267-293.
- Simon, H. A. (1972). Theories of Bounded Rationality. En C. B. McGuire y R. Radner (Eds.), *Decision and Organization* (pp. 161-176). Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Skelcher, C. (2005). Public-private Partnerships and Hybridity. En E. Ferlie, L. E. Lynn y C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 347-370). Oxford: Oxford University Press.
- Southwell, M. y De Luca, R. (2008). La descentralización antes de la descentralización: políticas educativas durante el gobierno de Onganía. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación, 4*(3), 375-389.
- Srivastava, P. (2007a). For philanthropy or profit? The management and operation of low-fee private schools in India. En P. Srivastava y G. Walford (Eds.), *Private schooling in less economically developed countries: Asian and African perspectives* (pp. 153-186). Oxford: Symposium Books.
- Srivastava, P. (2007b). *Neither voice nor loyalty: School choice and the low-fee private sector in India* (No. 136). *Occasional Paper*. Sussex. Recuperado a partir de http://www.ncspe.org/publications_files/OP134.pdf

- Srivastava, P. (2008). The shadow institutional framework: towards a new institutional understanding of an emerging private school sector in India. *Research Papers in Education*, 23(March), 451-475. <https://doi.org/10.1080/02671520701809783>
- Srivastava, P. (2015). *The Global Scaling Up of Low-fee Private Schooling: the nexus between business, philanthropy, and PPPs* (50th CIES Annual Conference). Washington D.C.
- Srivastava, P. y Hopwood, N. (2009). A Practical Iterative Framework for Qualitative Data Analysis. *International Journal of Qualitative Methods*, 8(1), 76-84. [https://doi.org/file:///C:/Users/emma.keller/Downloads/1169-13435-1-PB%20\(1\).pdf](https://doi.org/file:///C:/Users/emma.keller/Downloads/1169-13435-1-PB%20(1).pdf)
- Stewart, M. S. y Good, A. G. (2016). Marketing, Information, and Parental Choice: A Comparative Case Study of Third-Party, Federally Funded Out-of-School-Time Services. *Peabody Journal of Education*, 91(1), 100-120. <https://doi.org/10.1080/0161956X.2016.1119594>
- Suasnábar, C. (2004). *Universidad e intelectuales: educación y política en la Argentina (1955-1976)*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Suasnábar, C. y Palamidessi, M. I. (2006). El campo de producción de conocimientos en educación en la Argentina. Notas para una historia de la investigación educativa. *Revista Educación y Pedagogía*, 7(46), 16-40. Recuperado a partir de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaeyp/article/viewArticle/6885%5Cnhttp://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaeyp/article/viewFile/6885/6302>
- TECHO Argentina. (2013). *Relevamiento De Asentamientos Informales 2013*. Buenos Aires. Recuperado a partir de http://www.mapaasentamientos.com.ar/downloads/Relevamientos_de_asentamientos_2013_BAJA.pdf
- Teddlie, C. y Tashakkori, A. (2006). A general typology of research designs featuring mixed methods. *Research in the Schools*, 13(1), 12-28.
- Tedesco, J. C. y Tenti Fanfani, E. (2001). *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*. Buenos Aires: Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

- Teelken, C., Driessen, G. y Smit, F. (2005). Frictions between formal education policy and actual school choice: case studies in an international comparative perspective. *International review of education*, 51(1), 35-58.
- Teisman, G. R. y Klijn, E.-H. (2002). Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? *Public Administration Review*, 62(2), 197-205. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00170>
- Tenti Fanfani, E. (2007). *La escuela y la cuestión social: ensayos de Sociología de La educación*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Teske, E. G. (2008). Auge y decadencia del desarrollismo en América Latina. Análisis desde una de sus estrategias centrales: el planeamiento de la educación. *Revista Iberoamericana de Educación*, 46(1), 1-18.
- Teske, P., Fitzpatrick, J. y Kaplan, G. (2007). *Opening Doors: How Low-Income Parents Search for the Right School. Online Submission*. Seattle, WA: Center on Reinventing Public Education.
- Tiramonti, G. (2004). *La trama de la desigualdad educativa: mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Tiramonti, G. y Ziegler, S. (2008). *La educación de las Elites. Aspiraciones, estrategias y oportunidades*. Buenos Aires: Paidós.
- Tooley, J. (1997a). Choice and diversity in education: a defence. *Oxford Review of Education*, 23(1), 103-116.
- Tooley, J. (1997b). On school choice and social class: a response to Ball, Bowe and Gewirtz. *British Journal of Sociology of Education*, 18(2), 217-230.
- Tooley, J. (2013). Challenging educational injustice: 'Grassroots' privatisation in South Asia and sub Saharan Africa. *Oxford Review of Education*, 39(4), 446-463. <https://doi.org/10.1080/03054985.2013.820466>
- Tooley, J. y Dixon, P. (2003). Private schools for the poor: A case study from India. Reading, UK: Centre for British Teachers. Recuperado a partir de <http://cfbt.hs.llnwd.net/e1/~media/cfbtcorporate/files/research/2003/r-private-schools-for-the-poor-india-2003.pdf>

- Tooley, J. y Dixon, P. (2006). «De facto» privatisation of education and the poor: implications of a study from sub-Saharan Africa and India. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 36(4), 443-462. <https://doi.org/10.1080/03057920601024891>
- Tooley, J., Dixon, P. y Gomathi, S. V. (2007). Private schools and the millennium development goal of universal primary education: A census and comparative survey in Hyderabad, India. *Oxford Review of Education*, 33(5), 539-560.
- Tooley, J. y Longfield, D. (2015). *The role and impact of private schools in developing countries: A response to the DFID-commissioned «rigorous literature review»*. London: Pearson.
- Torrendell, C. H. (2002). «School Choice»: entre la libertad de enseñanza y la libertad de mercado. *Revista Valores en la Sociedad Industrial*, 19(54), 41-60.
- Torres, G. (2014a). El catolicismo en el discurso educativo argentino: del Congreso Pedagógico Nacional a la Ley Federal de Educación (1984-1993). *Discurso & Sociedad*, 8(2), 350-375. Recuperado a partir de [http://www.dissoc.org/ediciones/v08n02/DS8\(2\)Torres.html](http://www.dissoc.org/ediciones/v08n02/DS8(2)Torres.html)
- Torres, G. (2014b). Iglesia católica, educación y laicidad en la historia Argentina. *História da Educação*, 18(44), 165-185. <https://doi.org/10.1590/S2236-34592014000300010>
- Torres, G. (2014c). La Iglesia Católica Argentina y la definición de lo público y lo privado en el sistema educativo. *Debates do NER*, 2(26), 165-192. <https://doi.org/10.22456/1982-8136.52047>
- Tuñón, I. y Halperin, V. (2010). Desigualdad social y percepción de la calidad en la oferta educativa en la Argentina urbana. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 12(2), 1-23.
- UEICEE. (2015). Buenos Aires. Recuperado a partir de <http://www.buenosaires.gob.ar/equidadycalidadeducativa/estadistica/indicadores/principales-datos-del-sistema/tu-comuna-en-cifras>
- van der Berg, S., Wyk, C. van, Burger, R., Kotzé, J. y Piek, M. (2017). *The performance of low fee independent schools in South Africa: What can available data tell?* (Stellenbosch Economic Working Papers No. 1). Stellenbosch. Recuperado a partir de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2973229
- van Zanten, A. (2002). Educational change and new cleavages between head teachers,

- teachers and parents: global and local perspectives on the French case. *Journal of Education Policy*, 17(3), 289-304. <https://doi.org/10.1080/02680930210127568>
- van Zanten, A. (2009). Competitive arenas and schools' logics of action: a European comparison. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39(1), 85-98. <https://doi.org/10.1080/03057920802447867>
- Vanderberghe, V. (1999). Combining market and bureaucratic control in education : An answer to market and bureaucratic failure? *Comparative Education*, 35(3), 271-282. <https://doi.org/10.1080/03050069927829>
- Veleda, C. (2007). Entre querer y poder. Las clases medias y la elección de la escuela en el conurbano bonaerense. En M. Narodowski y M. Gómez Schettini (Eds.), *Escuelas y familias. Problemas de Diversidad Cultural y Justicia Social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Verger, A. (2012). Framing and selling global education policy: The promotion of public-private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education Policy*, 27(1), 109-130. <https://doi.org/10.1080/02680939.2011.623242>
- Verger, A. y Bonal, X. (2012). La emergencia de las alianzas público-privadas en la agenda educativa global: Nuevos retos para la investigación educativa. *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, 16(3), 11-29.
- Verger, A., Bonal, X. y Zancajo, A. (2016). What Are the Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education? A Realist Evaluation of the Chilean Education Quasi-Market. *Comparative Education Review*, 60(2), 1-26.
- Verger, A., Fontdevila, C., Rogan, R. y Gurney, T. (2017). Evidence-based policy or policy-based evidence? A bibliometric analysis of the education privatisation debate. *International Journal of Education Development*, (in press).
- Verger, A., Fontdevila, C., Rogan, R. y Gurney, T. (2018). Manufacturing an illusory consensus? A bibliometric analysis of the international debate on education privatisation. *International Journal of Educational Development*, (in press), 1-30. Recuperado a partir de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2898808
- Verger, A., Fontdevila, C. y Zancajo, A. (2016). *The privatisation of education: a political economy of global education reform*. New York: Teachers College Press.

- Verger, A., Fontdevila, C. y Zancajo, A. (2017). Multiple paths towards education privatization in a globalizing world: a cultural political economy review. *Journal of Education Policy*, ahead of p, 1-31. <https://doi.org/10.1080/02680939.2017.1318453>
- Verger, A., Lubienski, C. y Steiner-Khamsi, G. (2016). *World Yearbook of Education 2016*. New York: Routledge. Recuperado a partir de https://sfx.aub.aau.dk/sfxaub?+waldow%2C+florian=&ctx_enc=info%3Aofi%2Fenc%3AUTF-8&ctx_tim=2018-05-01T09%3A34%3A58IST&ctx_ver=Z39.88-2004&req.language=dan&rft_id=info%3Asid%2Fprimo.exlibrisgroup.com%3Aprim-o3-Journal-AUB_SFX&rft.artnum=&rft.atitle=&rft.au=
- Verger, A. y Moschetti, M. (2017). Public-Private Partnerships as an Education Policy Approach: Multiple Meanings, Risks and Challenges. *UNESCO Education Research and Foresight*, 19, 1-13.
- Verger, A., Moschetti, M. y Fontdevila, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Brussels: Education International.
- Verger, A., Moschetti, M. y Fontdevila, C. (2018a). The expansion of private schooling in Latin America: Multiple manifestations and trajectories of a global education reform movement. En K. Saltman y A. Means (Eds.), *The Wiley Handbook of Global Educational Reform*. Hoboken: Wiley.
- Verger, A., Moschetti, M. y Fontdevila, C. (2018b). *Unpacking PPPs' effects on education: What research on vouchers, charters and subsidies tells us*. London: Open Society Foundations.
- Verger, A. y Parcerisa, L. (2017a). A Difficult Relationship Accountability Policies and Teachers: International Evidence and Key Premises for Future Research. En M. Akiba y G. LeTendre (Eds.), *International Handbook of Teacher Quality and Policy* (pp. 241-254). New York: Routledge.
- Verger, A. y Parcerisa, L. (2017b). *Accountability policies in education: Opportunities, risks and innovations in the post-2015 period*. Paris.
- Verger, A. y Zancajo, A. (2015). Review of «Education Policy in Developing Countries» edited by Paul Glewwe. *Comparative Education Review*, 59(2), 366-371.
- Verger, A., Zancajo, A. y Fontdevila, C. (2016). *La Economía Política de la Privatización Educativa: Políticas , Tendencias y Trayectorias desde una Perspectiva Comparada*.

Revista Colombiana de Educación, (70), 1-27.

- Viceconte, M. (2011). Aspectos jurídicos del «derecho de admisión» en colegios privados. *Sistema Argentino de Información Jurídica*, (DACF110144), 1-13.
- Villarroya, A. (2000). *La financiación de los centros concertados* (C.I.D.E.–Investigación No. 147). Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Centro de Investigación y Documentación Educativa.
- Villarroya, A. (2002). A look at school choice in Spain. *Mediterranean Journal of Educational Studies*, 7, 21-36.
- Vincent-Jones, P. (2013). The New Public Contracting: Public Versus Private Ordering? *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 14(2), 259-278.
<https://doi.org/10.1353/gls.0.0012>
- Vior, S. E. y Rodríguez, L. R. (2012). La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización. *Pro-Posições*, 23(2), 91-104.
- Vowden, K. J. (2012). Safety in numbers? Middle-class parents and social mix in London primary schools. *Journal of Education Policy*, 27(6), 731-745.
<https://doi.org/10.1080/02680939.2012.664286>
- Walford, G. (2011). Low-fee private schools in England and in less economically developed countries: What can be learnt from a comparison? *Compare*, 41(3), 401-413.
<https://doi.org/10.1080/03057925.2010.542033>
- Wallerstein, I. (1984). *The politics of the world-economy: The states, the movements and the civilizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waslander, S., Pater, C. y Van Der Weide, M. (2010). Markets in Education. An analytical review of empirical research on market mechanisms in education. *OECD Publishing (NJ1)*. <https://doi.org/10.1787/5km4pskmkr27-en>
- Watson, L. y Ryan, C. (2010). Choosers and Losers: The Impact of Government Subsidies on Australian Secondary Schools. *Australian Journal of Education*, 54(1), 86-107.
<https://doi.org/10.1177/000494411005400107>
- West, A., Ingram, D. y Hind, A. (2006). “Skimming the Cream”: Admissions to Charter Schools in the United States and to Autonomous Schools in England. *Educational*

Policy, 20(4), 615-639. <https://doi.org/10.1177/0895904805284054>

Wettenhall, R. (2003). The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships. *Public Organization Review: A Global Journal*, 3, 77-107. <https://doi.org/10.1023/A:1023000128175>

Whitty, G. (1997). Creating Quasi-Markets in Education: A Review of Recent Research on Parental Choice and School Autonomy in Three Countries. *Review of Research in Education*, 22(1997), 3-47. <https://doi.org/10.3102/0091732X022001003>

Whitty, G. (2001). Education, social class and social exclusion. *Journal of Education Policy*, 16(4), 287-295. <https://doi.org/10.1080/02680930110054308>

Whitty, G. y Power, S. (2000). Marketisation and Privatisation in Mass Education Systems. *International Journal of Educational Development*, 20(2), 93-107.

Wilkins, A. (2011). School choice, consumerism and the ethical strand in talk. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(3), 357-370. <https://doi.org/10.1080/01596306.2011.573252>

Willis, P. (1977). *Learning to labor: How working class kids get working class jobs*. Farnborough: Saxon House.

Wilson, T. S. y Carlsen, R. L. (2016). School Marketing as a Sorting Mechanism: A Critical Discourse Analysis of Charter School Websites. *Peabody Journal of Education*, 91(1), 24-46. <https://doi.org/10.1080/0161956X.2016.1119564>

Witte, J. F., Thorn, C. A., Pritchard, K. M. y Claibourn, M. (1994). *Fourth-year Report, Milwaukee Parental Choice Program*. Department of Political Science and the Robert La Follette Institute of Public Affairs, University of Wisconsin-Madison.

Wohlstetter, P., Nayfack, M. B. y Mora-Flores, E. (2008). Charter schools and «Customer» satisfaction: Lessons from field testing a parent survey. *Journal of School Choice*, 2(1), 66-84. <https://doi.org/10.1080/15582150802007424>

Wolcott, H. (1993). Sobre la intención etnográfica. En H. Velasco, F. J. García Castaño y A. Díaz de Rada (Eds.), *Lecturas de Antropología para educadores. El ámbito de la antropología de la educación y de la etnografía escolar*. Madrid: Trotta.

Wolf, P. J., Kisida, B., Gutmann, B., Puma, M., Eissa, N. y Rizzo, L. (2013). School

- vouchers and student outcomes: Experimental evidence from Washington, DC. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(2), 246-270.
- Woodhead, M., Frost, M. y James, Z. (2013). Does growth in private schooling contribute to Education for All? Evidence from a longitudinal, two cohort study in Andhra Pradesh, India. *International Journal of Educational Development*, 33(1), 65-73. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2012.02.005>
- Woods, P. (1992). Empowerment through Choice? Towards an Understanding of Parental Choice and School Responsiveness. *Educational Management & Administration*, 20(4), 204-211.
- Woods, P. (2005). *Inside Schools. Ethnography in Educational Research*. Routledge - Falmer. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Woods, P., Bagley, C. y Glatter, R. (1998). *School choice and competition: Markets in the public interest?* London: Routledge.
- Wößmann, L. (2006). *Public-private partnership and schooling outcomes across countries* (CESifo Working Paper Series 1662). Recuperado a partir de <http://ssrn.com/abstractp889519>.
- Yin, R. K. (2003). Case Study Research. Design and Methods. *SAGE Publications*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications. <https://doi.org/10.1097/FCH.0b013e31822dda9e>
- Zancajo, A. (2017). *Las escuelas ante el mercado. Análisis de las respuestas de la oferta escolar en un entorno de competencia: El caso de Chile*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Zancajo, A. (2018). Educational providers in the marketplace: marketing responses in Chile. *The Journal of Educational Research*, 88, 166-176. <https://doi.org/10.1016/J.IJER.2017.10.009>
- Zollers, N. y Ramanathan, A. (1998). For-profit charter schools and students with disabilities: The sordid side of the business of schooling. *Phi Delta Kappan*, 80(4), 297-304. Recuperado a partir de <http://search.proquest.com/openview/8060598d3f798ec9eda09ead5c8447a1/1?pq-origsite=gscholar&cbl=41842>
- Zuilkowski, S. S., Piper, B., Ong'ele, S. y Kiminza, O. (2017). Parents, quality, and school choice: why parents in Nairobi choose low-cost private schools over public schools in

Kenya's free primary education era. *Oxford Review of Education*.
<https://doi.org/10.1080/03054985.2017.1391084>

Carta de Consentimiento

Mi firma indica que he leído la información relativa al estudio de las alianzas público-privadas en educación y la elección de escuela en la Ciudad de Buenos Aires que lleva adelante el alumno del programa de Doctorado en Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona, Mauro Carlos Moschetti, DNI 30.409.876, y he decidido participar en el mismo. También estoy de acuerdo con las condiciones especificadas a continuación y entiendo que puedo retirar mi participación del estudio en cualquier momento.

Lo que sucederá

Si usted decide participar en este estudio, le pediremos que participe en una entrevista que durará aproximadamente una hora y 30 minutos. La entrevista será grabada por medio de audio y transcrita después.

Confidencialidad

No guardaremos su nombre como parte de los documentos. En cualquier informe que sea creado, no incluiremos información personal que pueda identificar a los participantes. Cambiaremos los nombres de los participantes en cada traducción e informe. Los documentos del estudio serán guardados debidamente y solamente el investigador tendrá acceso a ellos. Los documentos transcritos serán guardados durante 1 año en la oficina del investigador. Durante el tiempo que duren las entrevistas y después que los datos sean recolectados y transcritos, las grabaciones serán borradas o destruidas.

Riesgos y Beneficios de participar en este estudio

El riesgo de participar en este estudio es inexistente. Con su ayuda permitirá que podamos entender mejor las formas que adoptan las alianzas entre el sector público y el sector privado en educación y las características de los procesos de elección escolar de las familias. Su colaboración permitirá que hagamos recomendaciones en aquellos factores que pueden afectar el funcionamiento de estas alianzas y proponer medidas para poder realizar cambios positivos desde la política educativa.

Mi participación es opcional. Mi decisión de participar o no, no perjudicará en el presente y en el futuro mis relaciones con la escuela, sus profesores o la administración educativa. Si decido participar, tengo la libertad de interrumpir mi participación en cualquier momento y sin perjuicios. Si participo, tengo la posibilidad de obtener información sobre el estudio y las copias de cualquier encuesta o análisis en que intervenga.

El investigador a cargo de este estudio es Mauro Carlos Moschetti bajo la dirección de los Dres. Jordi Pàmies i Rovira y Antoni Verger i Planells de la Universidad Autónoma de Barcelona. Si tiene preguntas sobre el estudio por favor póngase en contacto con Mauro Carlos Moschetti (mauromosche@gmail.com / +5411 62512989)

Esta Carta de Consentimiento es emitida en Buenos Aires el día ____ de _____ de 201_.

Nombre y Firma del Investigador

Nombre y Firma del Participante

Guion de entrevista: Escuelas

1. Información del encuentro

Espacio:

Duración:

Forma de concertación:

2. Historia y vinculación con la escuela

¿Hace cuánto tiempo trabaja en la escuela? ¿Cuál es su profesión?

¿Vive en el barrio? ¿Cómo lo describiría?

¿Qué sabe de la historia pasada y reciente de la escuela?

3. Valoración y caracterización general de la escuela

¿Cuáles diría que son los mejores aspectos de esta escuela?

¿Qué dificultades advierte?

¿En qué se diferencia de otras escuelas vecinas?

4. Respuestas

Vinculación con el entorno

¿Qué opinión tiene de las otras escuelas del barrio? ¿Qué diferencia a esta escuela de las demás?

¿Qué le parece que buscan las familias del barrio en una escuela para sus hijos/as? ¿Qué aspectos priorizan?

¿Existen escuelas en el barrio con las que tengan algún vínculo formal o informal? ¿A qué escuela secundaria suelen ir los graduados de primaria?

¿A qué atribuye el incremento en el número de matriculación de alumnos en su escuela en los últimos tiempos?

Académicas, operacionales, de diferenciación, selección, localización e innovación

¿Qué oferta curricular y extracurricular tiene la escuela? ¿Ha variado en los últimos tiempos?

¿Cómo caracterizaría el estilo de enseñanza?

¿Cómo describiría la 'filosofía' de la escuela?

¿Cómo debe hacer un padre o madre para inscribir a su hijo/a en la escuela? ¿Con cuánta anticipación debería iniciar el proceso? ¿Cuántos alumnos se matriculan por año en el primer grado? ¿Cuántas plazas hay?

¿Cómo diría que es la composición del alumnado? (Nivel socioeconómico, autóctonos/extranjeros, barrio/provincia)

¿Cuál es el valor aproximado de la cuota mensual? ¿Qué porcentaje de alumnos están becados?

¿Cómo se financian los alumnos becados? ¿Cómo se asignan las becas?

¿Cómo caracterizaría a los docentes de la escuela? ¿Qué formación y experiencia tienen?

¿Percibe un espíritu de equipo?

¿Se han ampliado las instalaciones recientemente? ¿Cómo se financió la obra?

Promocionales

¿Cómo le parece que es la percepción general de la escuela en el barrio? ¿Por qué le parece que es así?

¿Realizan algún tipo de jornada de puertas abiertas en época de inscripción?

¿Realizan algún tipo de actividad de desarrollo comunitario en el barrio? ¿En qué consiste?

De gestión de recursos

¿Cómo se financia la escuela? ¿Hubo algún cambio en este aspecto recientemente?

¿Cómo se toman las decisiones en la escuela?

¿Cómo caracterizaría el estilo de conducción del director?

¿Existe una asociación de padres? ¿Qué rol cumple?

¿Con qué fuentes de financiamiento alternativas cuentan (además de aportes estatales y cuotas)?

¿Reciben fondos de terceros? (Empresas, ONGs, etc.)

5. Vinculación con los organismos estatales

¿Cómo caracterizaría la relación con la DGEPPG-CABA en los últimos tiempos?

¿Perciben los aportes estatales en tiempo y forma?

¿Forman parte de alguna asociación que nuclea a escuelas privadas? ¿Qué beneficios implica pertenecer?

Guion de entrevista: Familias

1. Información del encuentro

Espacio:

Duración:

Forma de concertación:

2. Características socioeconómicas y culturales del hogar

¿Hace cuánto tiempo vive en el barrio? ¿Por qué lo eligió para vivir? ¿Dónde vivía antes?

¿Cuántos hijos/as tiene en edad escolar? ¿Qué edades tienen?

¿Está en pareja?

¿A qué se dedica?

¿Por qué zona del barrio vive?

¿Qué nivel de estudios tiene?

¿Desarrolla actividades en algún club o centro comunitario? ¿Cuáles?

¿Tiene parientes o amigos cercanos que vivan en el barrio? ¿A qué se dedican?

4. Significados de la escolarización y expectativas educacionales

¿Por qué le parece importante que su hijo/a vaya a la escuela?

¿Hasta qué nivel educativo le gustaría que llegara su hijo/a? ¿Hasta qué nivel le parece que llegará?

¿Por qué?

5. Criterios y proceso de elección de escuela

¿Por qué se decidió por esta escuela para su hijo/a?

¿Qué es lo que ofrece esta escuela de diferente respecto de otras?

¿Hubo algún hecho clave que hizo que se decidiera por esta escuela?

¿Cómo se enteró de la existencia de esta escuela? ¿Dónde buscó información? ¿Alguien le ayudó?

¿Consideró otras escuelas? ¿Cuáles? ¿Por qué?

¿Fue una decisión rápida o lenta? ¿Cuánto tiempo le llevó decidir?

¿Participó de encuentros o reuniones con personal de la escuela en el proceso de elección? ¿De qué temas se habló?

¿Recibe algún tipo de beca? ¿Ha tenido que realizar algún esfuerzo económico para poder pagar?

Además de la cuota mensual, ¿en qué otros gastos incurre mensualmente asociados a la escuela? (Materiales, útiles, uniforme, excursiones, gastos de comedor, actividades extraprogramáticas, maestras particulares)

¿Tiene amigos o parientes en el barrio con hijos en edad escolar? ¿A qué escuela envían a sus hijos?

6. Valoración de la escuela elegida

¿Cuáles son las cosas que más le gustan y menos le gustan de la escuela?

¿Qué opinión tiene del personal de la escuela?

¿Qué le parece que la gente del barrio piensa sobre la escuela de su hijo/a?

¿Conoce a otros padres/madres de la escuela? ¿Qué relación tiene con ellos/as?

¿Qué valoración hace de las familias de la escuela de su hijo/a? ¿Cómo las describiría?

7. Valoración de la escuela pública y privada

¿Por qué eligió una escuela privada?

¿Conoce las escuelas públicas que hay en el barrio? ¿Qué opinión tiene de las escuelas públicas?

8. Vínculo con la escuela

¿Participa de reuniones con los docentes?

¿Participa de las actividades para padres que se realizan en la escuela?

Si tiene alguna preocupación o inquietud sobre algo de la escuela, ¿qué hace? ¿A quién se dirige?

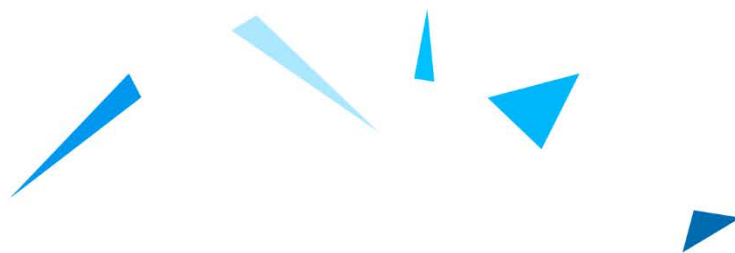
Anexo D

Tabla D1. Indicadores seleccionados por comuna 2014

Comuna	NSE	Porcentaje de hogares con Jefe de Hogar Mujer	Porcentaje de hogares con Jefe de Hogar Extranjero	Cantidad promedio de niños menores de 12 años por hogar	Porcentaje de habitantes residentes en villas o asentamientos precarios	Nivel promedio de ingreso familiar per cápita (AR\$ 2014)
1	Medio*	42,2%	42,2%	0,92	18,8%	5020
2	Alto	47,7%	13,7%	0,45	0,0%	9059
3	Medio	45,6%	26,5%	0,61	0,0%	5640
4	Bajo	50,2%	33,6%	0,95	23,4%	4074
5	Medio	46,6%	17,2%	0,44	0,0%	7423
6	Alto	47,9%	13,6%	0,48	0,0%	6768
7	Bajo	45,3%	31,5%	0,97	13,2%	4483
8	Bajo	40,4%	42,6%	1,16	29,9%	3191
9	Bajo	44,8%	30,2%	0,89	4,4%	4486
10	Medio	40,4%	26,3%	0,52	0,0%	5889
11	Medio	41,7%	12,9%	0,67	0,0%	6125
12	Alto	46,5%	20,3%	0,70	0,0%	5952
13	Alto	39,8%	14,5%	0,57	0,0%	8102
14	Alto	46,6%	18,9%	0,36	0,0%	9051
15	Medio	37,6%	26,1%	0,72	1,1%	5352
Total		44,3%	24,7%	0,76	6,6%	6197

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda de GCBA).

* La comuna 1 se considera de NSE medio pues a pesar de tener uno de los porcentajes más elevados de residentes en villas o asentamientos precarios, también abarca zonas de muy elevado NSE que compensan el promedio.



UAB

Universitat Autònoma de Barcelona