

Presentación

Privatización educativa y globalización: una realidad poliédrica

Xavier Bonal, Antoni Verger¹

La privatización de la educación es una tendencia política de alcance global que se ha reforzado a lo largo de los últimos años. En efecto, independientemente de su nivel de desarrollo económico, tradición administrativa o cultura política, los países impulsan reformas educativas que alteran los modelos tradicionales de provisión, financiación y gobernanza de la educación en manos del sector público, y organizan los sistemas educativos con mayor presencia de actores privados y/o con procesos que emulan el funcionamiento del mercado.

Los efectos, los retos y los costos de la privatización educativa están generando un intenso debate tanto en el campo académico como en el político, y en una amplia gama de escalas, desde la local hasta la global. Por un lado, son muchos los gobiernos, las organizaciones internacionales, y las entidades empresariales que apoyan una creciente participación del sector privado en los sistemas educativos. Para estos agentes, la mayor participación del sector privado en el campo educativo es una fuente de eficiencia (es decir, la privatización es percibida como una manera rentable de ampliar la cobertura educativa), de efectividad (el sector privado como fuente de mejora del rendimiento escolar y de competencia entre los proveedores), de diversificación (el sector privado como promotor del pluralismo en los sistemas educativos), y de innovación (el sector privado como un transmisor de nuevas ideas educativas y *know-how* en el sector público). Los defensores más acérrimos del mercado, incluyen además beneficios sobre la equidad educativa, en la medida en que el pluralismo que aporta la privatización educativa permite a los sectores más desfavorecidos elegir y acceder a mejores escuelas y huir de las malas escuelas públicas a las que están “condenados” a asistir (Chubb and Moe, 1990; Tooley and Dixon, 2005).

Por otro lado, y de forma paralela, en los últimos años han emergido también con fuerza las posiciones críticas con la privatización educativa. Sus argumentos fundamentales se centran en los efectos indeseados de los procesos de privatización sobre la equidad o la cohesión social (Belfield and Levin, 2005). La privatización es, desde estas posiciones, una fuente de desigualdad y de segregación escolar. La oferta privada o la introducción de mecanismos de mercado polariza la demanda social de educación y genera un sistema educativo a distintas velocidades dirigido a públicos distintos. Asimismo, desde estas posiciones se cuestiona también la supuesta mayor eficiencia de la provisión privada. De este modo, el efecto escuela es prácticamente imperceptible si se compara con el efecto composición. Es decir, son las diferencias de público escolarizado y no los modelos educativos lo que explica primordialmente las diferencias en el rendimiento escolar (McEwan and Carnoy 2000; Dupriez y Dumay, 2006).

¹ GEPS-UAB: Grupo de Investigación Globalización, Educación y Políticas Sociales - Universitat Autònoma de Barcelona.

La polarización del debate, sin embargo, tiene el riesgo de reducir la controversia a posiciones polarizadas ante una realidad que se presenta cada vez más compleja y poliédrica. El concepto de privatización presenta diversas acepciones y no debe reducirse a una transferencia drástica de la “propiedad” de las escuelas (institutos o universidades) de manos del sector público al sector privado, cómo sí puede ocurrir y, de hecho, ha ocurrido ya en otros servicios públicos como la provisión del agua, la electricidad o las telecomunicaciones. La privatización educativa es más bien un proceso complejo que no se acostumbra a manifestar de forma “pura”, sino mediante la constitución de sistemas educativos híbridos en los que el sector público y el privado interactúan y se distribuyen responsabilidades de forma compleja (Verger y Bonal, 2012).

A riesgo de simplificar, podemos identificar dos grandes medidas según las cuales el sector público y privado interactúan en el terreno educativo. Por un lado, las iniciativas de **liberalización de la educación**, que permiten que los proveedores privados emerjan y expandan su actividad en el campo educativo. Por otro, medidas pro-mercado más proactivas a través de las cuales los gobiernos promueven la competencia entre centros, la elección escolar y distribuyen incentivos tanto a maestros como a centros escolares basados en resultados.

A partir de estos dos tipos de políticas que, en gran medida, corresponden a lo que Ball y Youdell (2007) denominan respectivamente privatización exógena y endógena, se constituyen los denominados **cuasi-mercados educativos**. Los cuasi-mercados difieren de los mercados puros en el sentido de que si bien los primeros introducen mecanismos de mercado y elementos de competencia en los servicios públicos, los precios del servicio o las condiciones de acceso al mismo se alteran mediante la intervención estatal. Las opciones políticas para promover la competencia dentro del contexto de los cuasi-mercados educativos incluyen, entre otras, fórmulas competitivas de financiación educativa como los *voucher* o cheques escolares; la provisión privada financiada y regulada públicamente; la externalización de servicios educativos; la creación de centros financiados públicamente pero de gestión privada (como las escuelas *charter*); la publicación de los resultados escolares o la eliminación de zonas escolares con la intención de facilitar la elección escolar. En ocasiones, estas políticas se acompañan de otras intervenciones, como las evaluaciones basadas en pruebas estandarizadas y las políticas de rendición de cuentas.

Más recientemente, los cuasi-mercados y otras medidas de desarrollo del sector privado en educación han irrumpido en la agenda educativa global bajo la etiqueta de “alianzas publico-privadas”. Las APP en educación se definen como relaciones contractuales entre el gobierno y el sector privado para la adquisición de servicios educativos por un periodo específico (Patrinos *et al.* 2009). Dichos contratos se pueden materializar en modalidades muy distintas como 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 competencia entre centros, sean éstos públicos o privados (Verger y Bonal, 2012).

Otra tendencia reciente de privatización educativa es visible en la expansión de las denominadas escuelas privadas de bajo coste. Se trata de un fenómeno ciertamente contra-intuitivo, ya que la escuela privada ha sido tradicionalmente una opción educativa para las clases acomodadas y no para los pobres (Srivastava, 2013). Sin embargo, estamos ante la emergencia de una tipología de escuelas privadas que, a pesar de sus fines lucrativos, se suponen asequibles incluso para las familias más desfavorecidas. El fenómeno es especialmente relevante en el África subsahariana, Asia meridional y en algunos países latinoamericanos como Perú, tal como revela el artículo de María Balarin en este monográfico.

Finalmente, otra vertiente de la privatización en educación –aunque de una naturaleza totalmente diferente– consiste en la mayor participación de agentes privados (sobre todo grandes empresas) en la financiación de programas educativos a través de lo que se conoce como filantropía o responsabilidad social corporativa (RSC) (Olmedo, 2016). Dicha contribución empresarial a la educación se puede dar en forma monetaria, pero también como una transferencia de bienes y servicios, formación del profesorado, o transferencia de recursos humanos de la propia empresa al sector educativo por un período de tiempo determinado.

Toda esta diversidad de fórmulas revelan la imposibilidad de reducir a una respuesta única las virtudes o defectos de los procesos de privatización de la educación. En cualquier caso, no hay duda de que la investigación que ha tenido mayor resonancia y capacidad de penetración en la opinión pública es la que se ha dedicado a celebrar las virtudes de los mecanismos de mercado en la provisión y gestión educativas. Sobre una serie de “evidencias” en absoluto concluyentes, se han construido recomendaciones políticas contundentes encaminadas a que los gobiernos amplíen en lo posible la participación de agentes privados en la provisión de educación formal y no formal y organicen los sistemas de enseñanza emulando los mecanismos de mercado. Las revisiones de literatura o los metanálisis que refuerzan la supuesta mayor eficiencia del sector privado en educación, ignoran otro tipo de aproximaciones empíricas que, desde una aproximación científica tan o más robusta como la derivada de los modelos experimentales o cuasi experimentales, nos indican que la privatización de la educación no funciona de manera universal, sino solo para algunos grupos sociales y bajo determinadas circunstancias (Verger, Bonal y Zancajo, 2016).

Este monográfico de la RASE se propone precisamente mostrar el interés y relevancia de este tipo de aproximaciones. Todos los artículos que se incluyen en el mismo observan el fenómeno de la privatización de la educación como un proceso complejo y en absoluto reducible a una evaluación dicotómica entre pros y contras. En cada artículo se evidencia como la dimensión política de los procesos de privatización es tan o más importante que la dimensión técnica, y cómo el contexto social e institucional en el que tienen lugar las reformas resulta decisivo para comprender los efectos de las mismas, tanto en el terreno de la eficacia como de la equidad.

Desde esta aproximación, el monográfico incluye temáticas tan diversas como el análisis de la relación entre privatización y segregación, la desigualdad social derivada de la emergencia de las escuelas de bajo coste, los cambios en el comportamiento de la demanda derivados del auge de la oferta privada, el papel de la nueva filantropía en la oferta de programas educativos y su influencia en las decisiones gubernamentales, o la relevancia de los intereses privados como resistencia a posibles procesos de des-privatización.

El artículo de María Balarín nos ofrece una panorámica de un proceso de “privatización por defecto” producto de las necesidades de expansión de la oferta educativa en contextos de limitaciones presupuestarias. Basándose en el caso de Perú, Balarín aporta evidencia de la estrecha relación entre privatización con escasa regulación y control por parte del Estado y heterogeneidad y desigualdad de oferta. La supuesta mayor eficiencia de la oferta privada queda cuestionada por el auge de un modelo de escuelas de bajo coste y de escasa calidad y por una lógica de elección que tiene que ver en buena medida con reacciones ante la inseguridad, absentismo y demás problemas de la escuela pública en zonas de elevada pobreza y riesgo social. Las consecuencias de este modelo de expansión educativa que pivota sobre la privatización por defecto son preocupantes desde el punto de vista de la equidad y de la entrada en un mercado sin apenas regulación de proveedores con ánimo de lucro.

Un fenómeno similar, aunque en un contexto regulatorio marcadamente diferente, es explorado por Judzik y Moschetti en el contexto de la ciudad de Buenos Aires. El sistema educativo de Argentina cuenta

desde mediados del siglo pasado con una alianza público-privado (APP) entre el estado y la iglesia católica que hace que la presencia del sector privado en la educación argentina tenga un carácter histórico en este país sud-americano. No obstante, en los últimos años, en base a datos de la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Judzik y Moschetti observan que se ha producido una expansión “por defecto” del sector privado sobre la base jurídica de la mencionada APP. Es más, de forma contra-intuitiva, estos autores muestran que dicha expansión no se produce necesariamente entre los consumidores tradicionales de educación privada, sino que entre sectores de clase media-baja y baja. Su artículo propone también un programa de investigación con el que explorar en más profundidad este fenómeno emergente desde una perspectiva cualitativa.

Las segregación urbana y su relación con las dinámicas de oferta y demanda de educación son objeto del análisis de Carlos Lubián para el caso de la ciudad de Granada. Su análisis micro en cada una de las zonas de escolarización de la ciudad revela dinámicas dispares entre las distintas nacionalidades de alumnado extranjero y la implicación de las escuelas concertadas en la escolarización de alumnado inmigrante. Se evidencia así la diversidad interna del sector privado en España y su relación con la segregación urbana, la tradición institucional y los mecanismos que refuerzan la segregación escolar y que operan tanto mediante el rechazo como la emulación. El artículo de Lubián es una buena muestra de la necesidad de explorar el contexto social en el que tiene lugar la oferta privada para valorar sus efectos sobre la equidad o desigualdad social.

Las actuales tendencias de reforma educativa en Chile nos posibilitan explorar un único caso de intento político de des-privatización de la educación. Cristián Bellei nos ofrece uno de los primeros análisis sobre los pasos que el gobierno de Michelle Bachelet está dando en aras de una mayor regulación del sector educativo, después de más de 30 años de reformas neoliberales iniciadas por Pinochet. Bellei nos muestra las enormes dificultades de la “vuelta atrás” una vez instaurada una constelación de intereses de un sector privado con afán de lucro. Su análisis tanto de las acciones como de los discursos de estos sectores revela hasta qué punto más de tres décadas de privatización extrema de la educación alejan a la educación de una concepción de derecho básico y la consolidan como un bien de consumo e inversión disponible en el mercado. El análisis de Bellei es por lo tanto una buena alerta de las dificultades de de-construir procesos de privatización educativa como los que hoy día se están consolidando en otros países.

Saura, por su parte, analiza cómo la privatización de la educación se pone también de manifiesto en las formas de hacer política y de tomar decisiones en materia de política educativa. En concreto, su trabajo analiza formas de gobernanza educativa emergentes que se están constituyendo mediante la creciente interacción entre la nueva filantropía, las compañías privadas y los gobiernos. Para ello, realiza un estudio de caso sobre la red Empieza por Educar (ExE), filial española de la conocida red global *Teach For All*. Según Saura, la entrada de ExE en la política educativa española representa la constitución de nuevas alianzas público-privadas con las que canalizar las inquietudes e intereses del sector privado en los procesos de cambio educativo. ExE está fomentando la generación de nuevos perfiles docentes como elemento clave de éxito educativo de la población más desfavorecida. Concretamente, esta red filantrópica promueve que los docentes, más allá de expertos en educación, devengan líderes comprometidos con las desigualdades educativas y la rendición de cuentas.

Las políticas públicas y las reformas educativas son un factor de privatización educativa fundamental, aunque dichas políticas o reformas no tengan por objetivo explícito privatizar aspectos concretos del sistema educativo. El artículo de Villamor y Prieto tiene por objetivo demostrar que las reformas educativas adoptadas en la última década en la comunidad de Madrid, a pesar de que fueron adoptadas con el

argumento de promover la mejora de la calidad educativa o la eficacia del sistema educativo, han acabado teniendo un claro efecto privatizador. Es más, estas autoras muestran como detrás de las reformas analizadas hay un planteamiento de privatización a nivel sistémico, ya que con ellas se ha promovido la competencia por atraer alumnos y recursos entre proveedores, la libertad de elección de centro, la desregulación del funcionamiento de las escuelas, y el apoyo a proveedores privados en condiciones equivalentes al sector público.

Algo parecido observan Colom Ortiz y Gabaldón Estevan en el contexto valenciano, donde la política pública ha promovido una importante expansión de la oferta de titularidad privada en el nivel de educación infantil. En la ciudad de Valencia, una política de cheques escolares incitó la creación de nuevos centros de educación infantil de primer ciclo. Ahora bien, según Colom Ortiz y Gabaldón Estevan, en esta ciudad, más allá de la política pública, la crisis económica y demográfica que ha cristalizado en los últimos años ha contribuido a reforzar y consolidar la oferta de 0-2 del sector privado concertado a costa del sector de público, pero también del sector totalmente privado.

En resumen, la suma de estudios de caso recogidos en este monográfico muestra que el fenómeno de la privatización educativa no solamente presenta caras muy diferentes, sino que se origina y desencadena por razones también muy diferentes. Entre estas razones destacan elementos estructurales (expansión de la demanda educativa, crisis económicas, cambios demográficos), factores políticos (adopción de políticas públicas concretas, pasividad gubernamental ante una creciente demanda educativa), y el rol de grupos de interés y agentes privados que por motivos materiales y/o ideológicos están comprometidos con la expansión de la educación privada y de los mecanismos de mercado en educación.

Referencias Bibliográficas

- Ball, Stephen y Youdell, Deborah (2007): *Hidden Privatisation in Public Education* (Brussels, Education International).
- Belfield, C. and Levin, H. (2005): Vouchers and Public Policy: When Ideology Trumps Evidence. *American Journal of Education*, 111 (4) 548–567.
- Chubb, John y Moe, Terry (1990): *Politics, Markets, and America's Schools*. (New York, Brookings Institution Press).
- Dupriez, V. and Dumay, X. (2006): Inequalities in School Systems: Effect of School Structure or of Society Structure?. *Comparative Education*, 42 (2) 243–260.
- McEwan, P. J. & Carnoy, M. (2000): The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22 (3) 213–239.
- Olmedo, A. (2016): Philanthropic governance: Charitable companies, the commercialisation of education and that thing called 'democracy'. In Verger, A., C. Lubienski and G. Steiner-Khamsi. *The Global Education Industry*. (New York, Routledge, 44-62).
- Patrinos, Harry Anthony; Felipe Barrera Osorio y Jualiana Guáqueta (2009): *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. (Washington D.C, World Bank).
- Tooley, James y Pauline Dixon. (2005): *Private Education is Good for the Poor: A Study of Private Schools Serving the Poor in Low-Income Countries* (Washington D.C., CATO Institute).
- Srivastava, Prachi (2013): *Low-fee Private Schooling: Aggravating Equity or Mitigating Disadvantage?* (London, Symposium).

Verger, A. y Bonal, X. (2012): La emergencia de las alianzas público-privadas en la agenda educativa global: Nuevos retos para la investigación educativa. *Revista 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) 223–248.