

Marzo 2017

Manual

para el estudio de la
privatización de la educación

Mauro Moschetti, Clara Fontdevila y Antoni Verger

Universitat Autònoma de Barcelona



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación

Este es el segundo de dos documentos diseñados para abordar el fenómeno de la privatización educativa en América Latina. El objetivo principal es ofrecer una serie de herramientas conceptuales y metodológicas para profundizar en la investigación del fenómeno. Está dirigido especialmente a sindicatos y otras organizaciones docentes. El primer documento, titulado “La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias”, presenta los resultados de una sistematización de las diferentes trayectorias de privatización educativa documentadas en la región en las últimas décadas.

Introducción	4
Primera parte: ¿Qué es la privatización educativa? Conceptos y definiciones a propósito de la privatización en el ámbito de la educación	6
1. Alcance y significado(s) de la privatización educativa	7
2. Privatización endógena y privatización exógena	9
3. Mercantilización y privatización	12
4. Alianzas público-privadas en educación	15
5. Escuelas privadas de bajo costo (LFPS)	21
6. Otros conceptos clave	24
Segunda parte: ¿Cómo avanza la privatización educativa? Preguntas clave a la hora de reconstruir y entender los procesos de privatización	28
Tercera parte: ¿Cuál es el impacto de la privatización educativa? Evidencia sobre los principales efectos y dimensiones de impacto	34
1. Tendencias generales y dimensiones de impacto	36
2. Dimensiones, efectos y mecanismos	39
Cuarta parte: ¿Quiénes y cómo se oponen a la privatización educativa? Posibles líneas de acción para el planteamiento de estrategias de resistencia a la privatización educativa ...	44
1. El impacto de la privatización sobre las organizaciones docentes	45
2. Repertorios de acción tradicionales y nuevas aproximaciones	48
3. Internacional de la Educación: necesidad de una respuesta mundial	53
Bibliografía	57

Introducción

La finalidad del presente manual es aportar diferentes herramientas a un amplio conjunto de agentes —organizaciones sociales, gremios docentes, investigadoras/es de la educación, etc. que, por diferentes motivos, puedan interesarse en profundizar en el fenómeno de la privatización educativa.

Los **objetivos específicos** de este material son los siguientes:

- Aportar elementos conceptuales y teóricos con los que generar debate sobre la problemática de la privatización en el campo educativo.
- Identificar los principales riesgos que conlleva el fenómeno de la privatización educativa en base a la evidencia empírica disponible.
- Contribuir a la obtención y a la generación de información relevante con la que entender cómo se materializa el fenómeno de la privatización en diferentes contextos educativos.
- Aportar elementos de naturaleza diferente —datos, fuentes, marcos de significado, experiencias de resistencia, etc. con los que contribuir a articular una respuesta a los procesos de privatización educativa, acorde a la idiosincrasia de diferentes países o regiones.

Con estos objetivos en mente, el *manual* está organizado en los siguientes apartados:

- En el **primer apartado**, presentamos conceptos y definiciones clave relacionados con el fenómeno de la privatización en el ámbito de la educación —privatización endógena y exógena, alianzas público-privadas, mercantilización, nueva gestión pública, etc., así como las principales políticas con las que los gobiernos pueden promover la privatización educativa.
- En el **segundo apartado** definimos una serie de preguntas clave con las que reconstruir y entender los procesos de privatización educativa de forma contextualizada. Aportamos también una serie de bases de datos con las que poder dar respuesta a algunas de estas preguntas.
- En el **tercer apartado** del documento reflexionamos, en base a la evidencia empírica internacional, sobre el impacto de la privatización educativa en diferentes dimensiones — resultados de aprendizaje, desigualdades educativas, inclusión del alumnado, condiciones laborales del profesorado, contenidos curriculares, satisfacción docente y de las familias, etc.
- En el **cuarto apartado** se presentan posibles líneas de acción desde las que plantear respuestas y estrategias de resistencia colectiva a la privatización educativa.

Primera Parte:

**¿Qué es la privatización educativa?
Conceptos y definiciones a propósito de la
privatización en el ámbito de la educación**

1. Alcance y significado(s) de la privatización educativa

La privatización de la educación es un fenómeno de alcance global con múltiples aristas. Países y Estados del Norte y del Sur con diferentes tradiciones educativas y marcos regulatorios han promovido medidas de privatización alegando diversos motivos sociales, políticos, económicos y educativos.

Entre las medidas de política educativa que más han promovido la intervención del sector privado en la educación destacan las **escuelas charter**, los esquemas de **vouchers**, la **contratación externa** de escuelas privadas, los **incentivos fiscales** al consumo y/o la provisión de educación privada y, en sentido más amplio, diversas medidas con las que promover la **'libre' elección escolar**.

Las reformas pro privatización son defendidas por un amplio espectro de actores que incluye grupos de interés locales, organizaciones internacionales y fundaciones o *think tanks* privados. Estos actores presentan la privatización como una fórmula para ampliar las posibilidades de elección escolar de las familias, tornar más eficiente el sistema educativo o incluso incrementar la equidad. Sin embargo, las políticas de privatización suelen generar fuertes controversias y disputas políticas.

Un conjunto importante de actores plantea reparos a estas políticas por cuanto suponen un desafío a la concepción de la educación como un derecho humano y un bien social. En particular, la privatización tiende a segmentar los sistemas educativos y, a raíz de ello, socavar la equidad educativa.

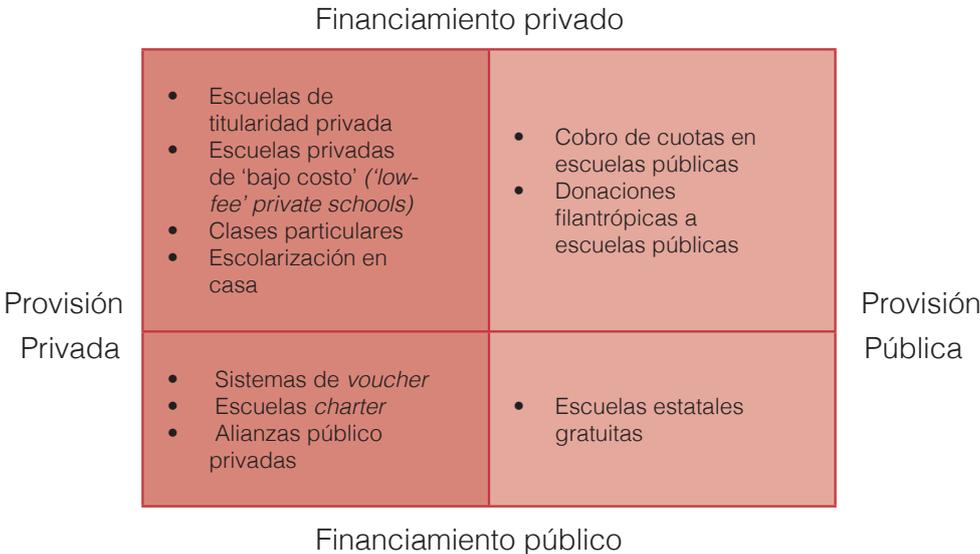
Además, los supuestos beneficios de la privatización educativa en términos de eficiencia y mejoras en la calidad no han sido demostrados (Waslander et al., 2010). Adicionalmente, la privatización puede afectar directamente a las condiciones laborales y los derechos de trabajadoras y trabajadores de la educación. Es por ello que, entre los actores que se oponen a la privatización, suelen destacar las organizaciones sindicales.

Ahora bien, en el campo de la educación, la privatización no suele reflejar de modo lineal el significado que puede tener en otros sectores como, por ejemplo, la energía, las telecomunicaciones o el transporte público. Si bien en su versión más extrema la privatización educativa supondría la transferencia de la propiedad de escuelas públicas a manos privadas, no ha sido esta una práctica común a excepción de algunos casos de carácter muy acotado.

Por el contrario, **la privatización en educación se manifiesta especialmente en la mayor implicación de agentes privados en la provisión y el financiamiento de los servicios educativos, más que en cambios de titularidad de propiedad de los centros educativos.** La privatización resulta entonces de la implementación de diversos y complejos esquemas de provisión y financiamiento mixtos, que tienden a integrar al sector privado y conllevan la redefinición de las funciones y responsabilidades tradicionalmente asumidas por el Estado.

En cualquier caso, es importante tener en cuenta que, lejos de ser un fenómeno monolítico, la privatización educativa tiene múltiples manifestaciones, resultantes de la distinta combinación de modelos de provisión y financiamiento públicos y privados. El **Gráfico 1** intenta dar una panorámica de estas distintas modalidades de privatización educativa.

Gráfico 1. Modalidades de privatización según provisión y financiamiento



Fuente: Adaptado de Word Bank (2016)

En una primera aproximación, Belfield y Levin (2002) ofrecen una definición de la privatización educativa desde una perspectiva amplia, útil para comprender los múltiples escenarios público-privados actuales en el campo de la educación. Según ellos, la privatización consiste en **“la transferencia de actividades, recursos y responsabilidades desde las instituciones y organizaciones públicas/gubernamentales hacia individuos y agencias privadas”** (p. 19).

El carácter general de esta definición la convierte en un buen punto de partida para entender cómo, a pesar de que la privatización puede no alterar necesariamente las relaciones de titularidad de propiedad, ciertamente modifica los modos en que los servicios educativos son coordinados, financiados y/o controlados.

Finalmente, cabe destacar que no siempre la privatización ocurre como consecuencia directa de políticas proactivas. En algunos casos, la privatización se da de *facto* o como resultado de procesos de corte estructural. Así, la inacción estatal frente al incremento en la demanda educativa, o los cambios en las preferencias de las familias de algunos estratos sociales que el Estado no logra metabolizar, pueden desencadenar procesos de privatización más o menos espontáneos.

2. Privatización endógena y privatización exógena

En una aproximación reciente y ampliamente difundida, Ball y Youdell (2008) distinguen dos formas de privatización. Por un lado, plantean que la **privatización exógena, o privatización de la educación**, se da en los casos en que los Estados procuran “abrir la educación pública a la participación de agentes privados con ánimo de lucro o valerse del sector privado para diseñar, gestionar y proveer aspectos de la educación pública” (p. 9).

Por otro lado, **la privatización endógena, o privatización en la educación**, supone “la importación de ideas, técnicas y prácticas propias del sector privado, con el fin de tornar al sector público más parecido a los negocios y crecientemente empresarial” (p. 8).

Ball y Youdell ubican dentro de la primera modalidad de privatización a las diversas formas de contratación externa de servicios educacionales tanto *core* como *non-core* —esto es, por un lado, servicios estrictamente educacionales y, por el otro, servicios complementarios: limpieza, comedor, mantenimiento etc.—, y a los distintos esquemas de alianzas público-privadas en educación resultantes de las combinaciones posibles entre formas de financiamiento, regulación, propiedad y provisión.

Por su parte, las políticas asociadas a la privatización endógena están estrechamente vinculadas con el programa de reforma del sector público conocido como **Nueva Gestión Pública (NGP)**.

La adopción del paradigma de la NGP implica la fragmentación de los servicios públicos en pequeñas unidades, la descentralización de las responsabilidades presupuestarias en esas unidades, la introducción de una clara distinción entre usuarios y proveedores, y la promoción de una cultura managerialista orientada a la obtención de resultados tangibles y mensurables (Clarke et al., 2000; Coupland, Currie, & Boyett, 2008; Kalimullah et al., 2012).

En el sector de la educación, la NGP suele estar asociada a la promoción de modelos de gestión basados en el centro (*school-based management*), una aproximación *managerialista* a la gobernanza escolar, incentivos al profesorado y a las escuelas basados en resultados, y una mayor orientación de los servicios educativos hacia las demandas de las familias (Gunter & Forrester, 2009).

En concreto, destacan las reformas de cuasi-mercado que promueven la competencia entre escuelas bajo fórmulas de financiamiento per cápita, las políticas de 'autonomía escolar', y los incentivos salariales sujetos al desempeño del personal docente.

A pesar de la claridad de la distinción que efectúan Ball y Youdell (2008), las categorías de **privatización endógena y exógena tienden a estar fuertemente interconectadas en la práctica** (Verger et al., 2016a).

Por ejemplo, un sistema de cuasi-mercado que promueve la competencia entre escuelas y la incorporación de técnicas y valores del sector privado —privatización endógena, en la caracterización de Ball y Youdell, es a la vez una forma de contratación externa de servicios educacionales *core* (privatización exógena) toda vez que el Estado otorga financiamiento a prestadores privados bajo la modalidad de *vouchers* o subvenciones.

Aun con esta limitación, la caracterización de la privatización de y en la educación resulta de gran utilidad en términos analíticos para advertir y categorizar la multiplicidad de significados que admite la privatización en este campo. El **Gráfico 2** muestra cómo ciertas políticas involucran aspectos de ambas modalidades de privatización, mientras que otras se encuentran más unívocamente vinculadas con una u otra.

Gráfico 2. Tipos de privatización y políticas educativas asociadas

Tipo de privatización	Objetivo	Políticas educativas	
Exógena	Promover la emergencia y expansión 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"> • <i>Vouchers</i> y otras fórmulas competitivas en las que el financiamiento sigue a la demanda
Endógena	Introducir normas, valores y lógicas 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 	<ul style="list-style-type: none"> • Escuelas <i>charter</i> • Libertad de elección escolar

Fuente: Adaptado de Ball y Youdell (2008).

3. Mercantilización y privatización

Como vimos, el concepto de privatización puede caracterizar fenómenos muy diversos dentro del campo de la educación. No obstante, **discutir y analizar los niveles y grados de privatización educativa que cada proceso, política o programa específico conlleva no es idéntico a plantear cuánto mercado promueven.**

Los programas de *vouchers*, las políticas de libre elección escolar en instituciones públicas, la contratación privada de determinados servicios, o los subsidios a las escuelas privadas, por citar algunos ejemplos, no todos crean mercados de modo directo, o al menos no lo hacen análogamente.

La idea del mercado educacional remite a los planteamientos de Milton Friedman de la década de 1950 (Friedman, 1955; 1997).

El punto central del concepto viene dado por el supuesto 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 enfrenta al sector público con la competencia de un número creciente de proveedores privados, y lo obliga a mejorar en términos de eficiencia y calidad a fin de conservar su 'clientela' (Friedman, 1997, p. 343).

En la idea de Friedman, los conceptos de privatización y mercado aparecen inextricablemente vinculados:

Creo que la única manera de crear una mejora sustancial en nuestro sistema educativo es a través de la privatización, hasta el punto en que una fracción sustantiva de todos los servicios educativos sea provista por empresas privadas [...] El problema es cómo llegar desde aquí hasta allí. Los *vouchers* no son un fin en sí mismos, son un medio para hacer la transición desde un sistema estatal a uno de mercado.

(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 del 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 & Moe, 1990), de enorme influencia en las reformas de mercado impulsadas en muchos sistemas educativos a escala nacional y subnacional. Allí 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-organizacional.

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 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 a la elección, los sistemas de financiamiento a la demanda (*voucher* o per cápita) y la producción de información 'perfecta' para asistir en la decisión racional 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, no aparecen en esta conceptualización referencias a la idea de privatización en sentido estricto.

Retomando la idea de privatización endógena (Ball & Youdell, 2008), un cuasi-mercado sería en sí mismo una forma de privatización, pues las reglas de funcionamiento del propio sistema reproducen aquellas del mundo privado empresarial. Para Levin y Belfield (2003), en cambio, permanece el interrogante respecto de si un cuasi-mercado compuesto exclusivamente por escuelas públicas es, o no, una forma de privatización.

En este sentido, es 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 a la naturaleza pública de las escuelas en materia de financiamiento, provisión y propiedad.

En gran medida, la idea de *mercantilización* coincide con la de privatización *endógena*:

[...] aun cuando los cuasi-mercados estén restringidos a proveedores estatales exclusivamente, es posible afirmar que algunos aspectos de la mercantilización contribuyen a la privatización en un sentido ideológico, sino estrictamente económico. Estos aspectos son:

- Fomentar la creencia de que el sector privado es superior al sector público;
- Obligar a los agentes del sector público a operar más como los del sector privado;
- Incentivar la adopción de decisiones privadas —individuales o familiares, en lugar del criterio estatal burocrático.

(Whitty & Power, 2000, pp. 95–96).

Sin embargo, a la inversa, **no toda privatización exógena construye mercados de competencia público-privada**. En la práctica, además de los comportamientos de competencia monopolística que pueden darse (véase Lubienski, 2006), la ausencia de mercado es evidente en los procesos de privatización en contextos en los que existen fuertes déficits estructurales de cobertura estatal, o en los casos que describen Whitty y Power (2000):

Por ejemplo, es posible que exista privatización sin mercantilización. En efecto, los subsidios estatales al sector privado pueden incluso protegerle de las fuerzas del mercado. Por otro lado, la mercantilización del sector estatal puede tornar al sector privado menos atractivo para algunas familias. (Whitty & Power, 2000, p. 95).

En suma, es importante destacar que:

- Privatización y mercantilización no son términos intercambiables, en sentido estricto;
- Ambos están, no obstante, estrechamente vinculados en el sentido de que “la privatización no constituye en sí misma relaciones de mercado, pero potencialmente puede crear entornos favorables a la actividad de mercado” (Marginson, 1993, p. 178). Y también: “algunos elementos de la mercantilización pueden ser considerados un preludio de la privatización” (Whitty & Power, 2000, p. 97);
- Privatización *endógena* y mercantilización sí pueden pensarse como sinónimos bastante cercanos.

4. Alianzas público-privadas en educación

Recientemente, 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 financiación resultantes de la hibridación de agentes estatales y privados**.

Estos esquemas son comúnmente denominados alianzas público-privadas, o PPPs, por sus siglas en inglés (*Public-Private Partnerships*). Actualmente, las PPPs son percibidas por muchos gobiernos en muy distintos contextos y situaciones como formas innovadoras para lograr los objetivos de proveer educación universal.

Sin embargo, en educación, las PPPs cubren una amplia gama de políticas y su implementación sigue racionalidades muy variadas. En términos generales, **las PPPs constituyen una categoría de política sumamente compleja y ambigua**. Más específicamente, las PPPs en educación pueden implicar la colaboración público-privada en áreas notablemente variadas —incluyendo la construcción y mantenimiento de la infraestructura, pero también la gestión y provisión de servicios educativos (Robertson & Verger, 2012; Education International, 2007).

En este sentido, las PPPs entendidas aquí como modalidad de privatización son únicamente aquellas incluidas en la segunda categoría —es decir, aquellas que implican alguna forma de alianza público-privada en materia de **suministro y/o gestión de servicios educativos**— excluyendo así las denominadas PPPs de *infraestructura*.

La difusión de las PPPs en educación puede ser interpretada como una nueva forma de difusión de la agotada y ampliamente resistida agenda de privatización (Verger, 2012, p. 115). Buena parte de la terminología asociada al 'nuevo' campo semántico de las PPPs, ya resultaba frecuente en los programas de reforma educativa que postulaban, décadas atrás, políticas de privatización generalizada y creación de cuasi-mercados (Chubb & Moe, 1990; Friedman, 1955; Le Grand, 1991).

Las PPPs no serían entonces más que el vehículo conceptual para resemantizar y facilitar la difusión de la antigua agenda de privatización en el campo educativo o, como afirma Hodge, “el más reciente capítulo de la privatización de los servicios públicos” (2004, p. 46).

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

En términos generales, las PPPs se han implementado en sectores donde la privatización en sentido estricto resultaba: i) inapropiada debido a potenciales problemas de equidad, ii) inviable debido a problemas técnicos relacionados con la transferencia de derechos de propiedad (Linder, 1999), o bien iii) políticamente impracticable por el agotamiento global o el aumento de la resistencia a la agenda de privatización en sí (Schaeffer & Loveridge, 2002).

Así, las PPPs se han implementado durante las últimas tres décadas en sectores como la energía, el agua, el transporte y la construcción. En comparación con estos sectores, las PPPs en educación tienen orígenes más recientes.

Si bien los promotores de este tipo de iniciativas sostienen que los esquemas de alianza público-privada logran combinar y compatibilizar 'lo mejor de ambos mundos' (Osborne & Gaebler, 1992), **en la práctica este equilibrio presenta múltiples desafíos. La hibridación público-privada implica una tensión fundamental entre la rendición de cuentas democrática que define al Estado, y la orientación comercial del sector privado** (Skelcher, 2005; Wettenhall, 2003).

En este sentido, Skelcher (2005) identifica *tres preguntas fundamentales* que se desprenden de esta tensión:

La primera se refiere al **grado de control constitucional** de los esquemas público-privados. Las PPPs surgen de decisiones pragmáticas, por lo general ejecutivas, basadas en la viabilidad técnica y la oportunidad, a diferencia de la deliberación legislativa que caracteriza la formulación de políticas públicas.

Hodge (2004) señala que debido a que las PPPs habitualmente implican desembolsos sustanciales de fondos públicos y los contratos suelen superar los períodos de gobierno, es fundamental que tales alianzas no sean sólo técnicamente óptimas, sino que resulten también de un debate democrático, transparente y claro. Sin embargo, sin una clara delimitación de las PPPs en términos de responsabilidades, objetivos, bases para la rendición de cuentas y una debida justificación, el control constitucional de estas iniciativas resulta a menudo problemático (Skelcher, 2005).

La segunda cuestión planteada por Skelcher (2005) se refiere a la **rendición de cuentas** en general. Mientras que "los gobiernos democráticos operan a través de la deliberación pública y renuevan regularmente su autoridad a través de elecciones" (Skelcher, 2005, p. 362), las PPPs no están sujetas al mismo tipo de escrutinio público y pueden operar fuera de las garantías de acceso a la información pública (Minow, 2003).

Por último, la tercera pregunta se centra en la posible **pérdida de imparcialidad de los gobiernos** que participan de las alianzas y que deben, simultáneamente, cumplir un rol como reguladores. Schaeffer y Loveridge (2002) ilustran el dilema:

Por ejemplo, un gobierno que entra en una PPP con una empresa privada y hace una importante inversión financiera —o invierte un importante capital político, puede ser reacio a perseguir presuntas violaciones a las normas y reglamentos de su socio privado, si esto pone en peligro el éxito del proyecto de cooperación. (Schaeffer & Loveridge, 2002, p. 171).

En educación, la primera referencia publicada al término PPP se encuentra en un trabajo de 1999 realizado en conjunto por el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo. Bajo el título: *The new social policy agenda in Asia*, la publicación es una recopilación de las ponencias del Foro Social de Manila de ese año (Marshall & Bauer, 2000).

Al año siguiente, un grupo de consultores y académicos (Norman Larocque, Michael Latham y James Tooley), avalados por la Corporación Financiera Internacional (CFI), publicó un manual sobre las PPP en educación y la aplicación de las políticas asociadas. En ese momento, estos expertos trabajaban en conjunto con el grupo temático *Economía de la Educación* del Banco Mundial, en la investigación y el debate sobre formas alternativas de prestación de servicios educativos. Esta red de expertos es responsable de las publicaciones más conocidas, documentos políticos y herramientas sobre el valor de las PPPs en la provisión de educación en contextos y países en desarrollo.

El destacado informe del Banco Mundial, titulado: *The role and impact of PPPs in education* (Patrinos et al., 2009), podría considerarse la publicación más importante de la serie. La red también es responsable de la organización y el desarrollo de una serie de eventos en la última década con el objeto de discutir y socializar la idea de las PPPs con responsables políticos, donantes, organizaciones internacionales y académicos (ver Verger, 2012).

Como resultado de su colaboración, en 1998 se creó en el marco de la CFI, *EdInvest*, una plataforma que proporciona “información para viabilizar la inversión privada [en educación] a escala global”.

Dado el carácter polisémico del concepto de PPP, es importante distinguir entre las políticas de privatización y las PPPs, en sentido estricto. **En la mayoría de los casos, la introducción de PPPs implica un cierto nivel de la privatización** —entendida en términos generales como una mayor participación de los actores privados en la provisión de educación, pero lo contrario no es cierto.

En otras palabras, **no todo proceso de privatización implica una PPP**. Por ejemplo, la liberalización o desregulación de la actividad privada promueve la participación del sector privado, pero no implica un esquema de alianza entre el Estado y los proveedores privados; no existen vínculos contractuales complejos, ni riesgos y responsabilidades compartidas, propios de las PPPs.

Aún así, los límites respecto a qué formas de colaboración público-privada pueden ser categorizadas como PPPs no suelen ser claros. De acuerdo con Batley y McLoughlin (2009), los diferentes niveles de intervención de actores públicos y privados en la provisión de educación son:

- El Estado contrata al sector privado para proporcionar servicios de apoyo a la provisión estatal (por ejemplo, consultoría, formación etc.);
- El Estado contrata y financia a algunos proveedores privados para proveer servicios educativos pero, a su vez, regula la actividad privada y continúa siendo un importante proveedor;
- El sector privado es el principal proveedor, pero opera dentro de un marco regulatorio definido por el Estado.

El Banco Mundial define a las PPPs como: “contratos entre gobierno y proveedores privados para que estos provean un determinado servicio de una calidad y cantidad definidas a un precio acordado durante un período de tiempo específico” (Patrinos et al., 2009, p. 1).

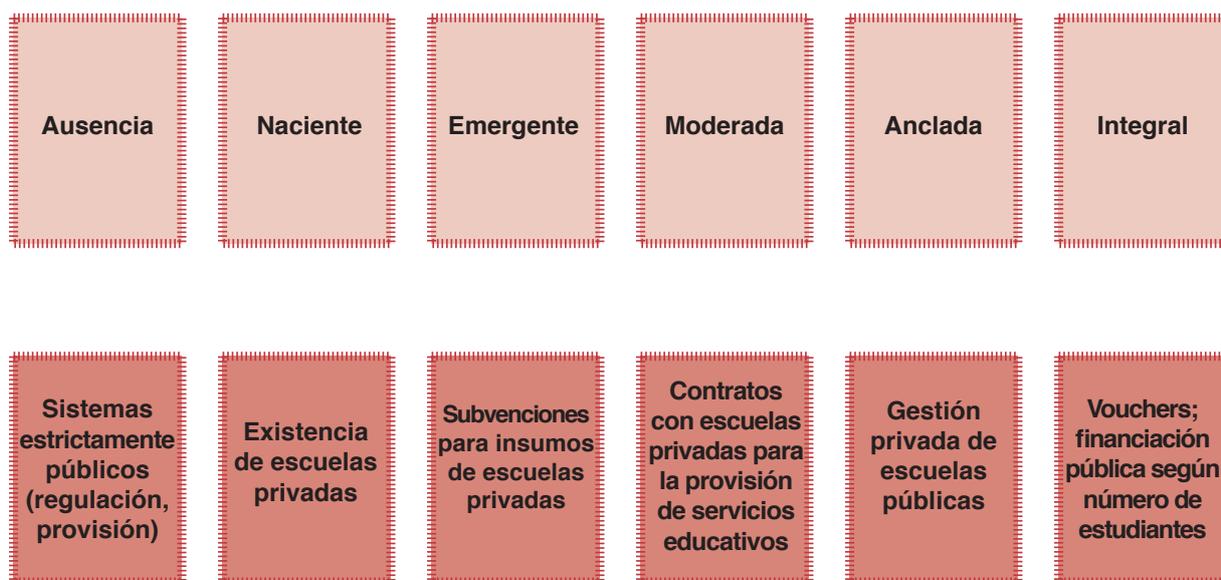
El objeto de estos contratos no difiere de las fórmulas de privatización ya conocidas: “la subcontratación de plazas en escuelas privadas para niños desfavorecidos, la gestión privada de centros públicos o fórmulas de financiación educativa pública que sigue la demanda para fomentar la elección de centro, indistintamente de si éste es público o privado” (Verger & Bonal, 2012, p. 13).

De esta amplia definición, se desprende una categorización muy abarcadora de las posibles modalidades de PPP y de los niveles de involucramiento público-privado que conllevan (**Gráfico 3**).

Gráfico 3. Las PPPs como un *continuum*

PPP de baja intensidad

PPP de alta intensidad



Fuente: Patrinos et al. (2009)

Sin embargo, la conceptualización de PPPs que ofrece el Banco Mundial, a pesar de su influencia en el campo de la educación para el desarrollo, es problemática por, al menos, dos razones fundamentales.

En primer lugar, la idea de *continuum* no ayuda a distinguir qué es una PPP de lo que no lo es. Una PPP, en sentido estricto, implica condiciones muy claras de rendición de cuentas, transferencia de conocimientos y distribución del riesgo, entre otras, que difícilmente pueden contemplarse en un continuum. Esto lleva a que, por ejemplo, el hecho mismo de que existan escuelas privadas sea identificado como una PPP en este esquema. El concepto de PPP adquiere entonces un carácter *totalizante* que abarca —y se superpone con— virtualmente todas las variantes de políticas de privatización educativa conocidas.

La segunda preocupación es que la conceptualización del Banco Mundial es políticamente tendenciosa y sesgada ideológicamente. La clasificación de PPPs sugiere claramente la preferencia del Banco por las soluciones de mercado en educación. Sin embargo, por definición, los esquemas de PPP no necesariamente siguen un modelo de mercado. De hecho, el nivel de integralidad de las PPPs no depende necesariamente de la presencia de dinámicas de mercado y, por ende, es posible establecer alianzas público-privadas que no impliquen competencia entre centros y libertad de elección.

5. Escuelas privadas de bajo costo (LFPS)

En muchos países de Asia, África y América Latina, la participación del sector privado en educación ha crecido a lo largo de las últimas dos décadas como consecuencia de la **pasividad del Estado** a la hora de hacer frente a la creciente demanda de la educación básica.

La investigación y el debate sobre el fenómeno de la privatización de la educación, específicamente en contextos de bajos ingresos, han estado en parte dominados por el análisis de la rápida expansión de las denominadas **escuelas privadas ‘de bajo costo’ o LFPS**, por sus siglas en inglés (*‘low-fee’ private schools*).

Esta tipología de escuela surgió al amparo de los **fuertes déficits de oferta educativa estatal** que ofrecían espacios e incentivos para el desarrollo de la oferta privada ante el incremento sostenido de la demanda. 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 et al., 2016a).

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 costo' y, en ese sentido, Verger, Fontdevila y Zancajo (2016) destacan el carácter coyuntural de esa dimensión, que depende de la estructura social de los países donde operan estas escuelas y, también, de las circunstancias económicas de las familias.

Srivastava (2008), intenta establecer un umbral y señala que, para ser considerada de bajo costo, la escuela no debe cobrar una cuota mensual superior al importe correspondiente al ingreso diario de un trabajador no cualificado, en el caso del nivel primario, y de no más del doble para el nivel secundario.

No obstante, estas precisiones cubren solo una dimensión de esta modalidad de provisión, y resultan problemáticas cuando se consideran los casos de algunas LFPS que se encuentran en parte subvencionadas por los Estados, como ocurre en Jamaica, Nigeria y Sudáfrica, por ejemplo (Ahmed & Sayed, 2009; Härmä, 2013; Schirmer et al., 2010).

Aún así, a pesar de la heterogeneidad de este sector en el que, por ejemplo, conviven modelos institucionales con ánimo de lucro con otros en los que esta dimensión es menos clara (Walford, 2011; Moschetti, 2015), **dos factores parecen ser comunes a todos los contextos en los que han proliferado las escuelas privadas de bajo costo:**

- El *default* estatal en materia de provisión, financiación y regulación como condición generadora;
- La población de bajos ingresos como público objetivo.

Los promotores de esta modalidad suelen destacar que el motivo de su expansión viene dado por la calidad superior de las LFPSs en comparación con las escuelas estatales en lo que respecta a resultados de aprendizaje (Dixon & Tooley, 2012; Tooley, 2013).

Sin embargo, la evidencia no es en absoluto concluyente en ese sentido, y se ha advertido sobre la escasa o nula cualificación del profesorado habitualmente contratado en estas escuelas como estrategia de ahorro de costos (véase Day Ashley et al. 2015, para una revisión).

Por el lado de la demanda, tampoco resulta claro que las familias elijan estas escuelas sobre la base de la calidad educativa en sentido estricto, como señalan sus defensores. Por el contrario, numerosos estudios muestran cómo la elección de estas escuelas está relacionada con dimensiones como la seguridad, el control, aspectos lingüísticos o religiosos y, especialmente, formas de distinción social según las cuales solo asistirían a estas escuelas las familias más acomodadas de los sectores de bajos ingresos (Härmä, 2010; Härmä & Rose, 2012; Govinda & Bandhyopadhyay, 2008; Riep, 2014; Srivastava, 2008).

A pesar de sus orígenes locales, el fenómeno de las escuelas privadas de bajo costo va adquiriendo crecientemente dimensiones globales. Organizaciones y agencias de cooperación internacionales, donantes, filántropos e inversores privados transnacionales apoyan, promueven e invierten en este tipo de escuelas e instan a los gobiernos a apoyar estas escuelas como alternativa costo-eficiente —y rentable— para ampliar el acceso a la escolarización (Srivastava, 2016).

En la difusión global del modelo, y en particular de la idea rectora de la superioridad de la provisión privada respecto de la estatal, distintos actores tienden a hacer un uso ostensiblemente selectivo de la evidencia disponible (Day Ashley et al., 2016).

La más reciente expansión de las LFPSs no resulta exclusivamente de la pasividad de los Estados en materia de política educativa. Por el contrario, una mezcla de mecanismos de financiamiento como la creación de fondos privados de inversión ad hoc, o programas de voucher financiados por agencias de ayuda internacional, como en el caso de Haití, son solo algunos de los instrumentos financieros utilizados por la comunidad internacional en la fase más reciente de expansión del sector.

En este contexto, si bien su peso relativo es menor en comparación con la cantidad de escuelas de pequeños propietarios, las cadenas internacionales de LFPSs son un claro mercado emergente de estas redes de promoción y financiamiento. Adicionalmente, **cada vez son más los casos en los que los Estados optan por integrar al sector de LFPS, tanto local como transnacional, en esquemas de PPPs en los que estas escuelas comienzan a operar en el marco de sistemas de vouchers o con subvenciones estatales** (Heyneman & Stern, 2014; Srivastava, 2015).

Este nuevo fenómeno genera grandes desafíos y preocupaciones respecto de los efectos de la estandarización sobre la calidad educativa, y la pertinencia y relevancia curricular en distintos contextos (Riep, 2014).

Las cadenas de LFPSs suelen hacer de la *estandarización* el motor principal para la obtención de beneficios, y ello repercute en la calidad y especificidad de los programas de estudio, las características del personal docente y las modalidades de contratación. Finalmente, como en todo esquema de PPP, surgen interrogantes respecto del grado en que los países de las economías dependientes cuentan con las capacidades técnico-administrativas necesarias para regular la actividad de los proveedores privados, a fin de que trabajen por el interés público y evitar que contribuyan al aumento de la segregación escolar y la inequidad social (Verger et al., 2016).

6. Otros conceptos clave

En esta sección se ofrece una breve definición de algunos conceptos clave frecuentemente empleados en este documento —especialmente en relación a distintas modalidades de educación privada (o no-estatal). La caracterización que se ofrece tiene un carácter necesariamente esquemático. Para una presentación más detallada sobre estas modalidades, así como para una discusión sobre las diferentes tipologías posibles, recomendamos consultar:

- Belfield, C., & Levin, H. M. (2002). *Education privatization: causes, consequences and planning implications*. Paris: International Institute for Educational Planning – UNESCO.
- IIEP Learning Portal – *Glossary*. Recurso disponible en: <http://learningportal.iiep.unesco.org/en/glossary/Multilingual>
- Rose, P. 2006. *Supporting Non-State Providers in Basic Education Delivery*. London: Department for International Development.

- Sosale, S. (2000). *Trends in Private Sector Development in World Bank Education Projects*. Policy Research Working Paper 2452. Washington DC: World Bank – Human Development Network, Education Team.
- Steer, L, Gillard, J., Gustafsson-Wright, E., y Latham, M. (2015). *Non-state actors in education in developing countries. A framing paper for discussion*. Washington, DC: Center for Universal Education – Brookings.
- Waslander, S., Pater, C., & van der Weide, M. (2010). *Markets in education: An analytical review of empirical research on market mechanisms in education* (OECD Education, Working Paper Number 52). Paris, France: OECD Publishing. doi:10.1787/5km4p skmkr27-en. Ver especialmente Anexo 2.

Clases particulares: contratación privada —habitualmente, por parte de familias— de servicios educativos suplementarios, es decir, en principio cubiertos por la institución escolar, incluyendo especialmente la preparación de exámenes así como las clases de repaso en horario extra-escolar.

Contratación de servicios complementarios: externalización de determinados servicios considerados no-centrales —limpieza, transporte, comedor, libros de texto o gestión administrativa— a compañías privadas, con o sin ánimo de lucro.

Escolarización en casa: provisión de educación obligatoria en el ámbito doméstico o familiar como alternativa a la escolarización en escuelas, públicas o privadas.

Escuelas charter: escuelas financiadas con fondos públicos, pero gestionadas por entidades privadas bajo alguna forma de contrato con las autoridades educativas pertinentes. Habitualmente, las escuelas charter operan con cierta autonomía e independencia respecto a los requerimientos y regulaciones aplicadas al resto de centros públicos. Sin embargo, y a diferencia de otras escuelas de gestión privada y financiamiento público, en la mayoría de los casos, es el Estado quién conserva en última instancia la propiedad de estas escuelas. En tanto denominación de origen norteamericano, la categoría charter es análoga en lo esencial a las **Academias** británicas o las **Escuelas en concesión** colombianas.

Incentivos salariales o remuneración por desempeño: programas por medio de los cuáles se establece un vínculo entre la remuneración docente y su contribución a los resultados de aprendizaje de los estudiantes —tomando como referencia indicadores diversos, tales como tasas de graduación y abandono, asistencia, resultados en exámenes estandarizados, etc. Estos incentivos normalmente toman la forma de *bonus* o complemento salarial, y pueden ser asignados sobre una base individual o colectiva. Asimismo, se prestan a lógicas más o menos competitivas —desde esquemas en que se recompensa únicamente una fracción previamente determinada de docentes (*rank-order tournaments*) o programas en que se otorga un *bonus* a todo el personal que cumpla con las condiciones o requerimientos establecidos.

Programas de (libertad de) elección escolar: planes orientados al incremento de la capacidad de elección privada (o de las familias), mediante la relajación del sistema de zonificación escolar (basado en *zonas de captación prioritaria*) o la flexibilización de un sistema de asignación escolar basado en la zona de residencia familiar. Se conocen como programas de **elección controlada** aquellos que limitan la elección a un grupo específico de familias (p.ej. mediante programas de *voucher* focalizados) o que la limitan a una tipología de centros (p.ej. de titularidad pública). Por oposición a estas modalidades, son conocidos como **open enrolment** aquellos sistemas en que las familias eligen centro sin ninguna forma de restricción o delimitación de origen gubernamental.

Programas de gestión basada en el centro educativo (*school-based management*): reformas por las cuales se transfiere a los centros educativos una parte significativa del poder de decisión en cuestión de gestión de recursos. Los agentes finalmente encargados de la gestión de estas cuestiones comprenden familias, profesorado, cargos de dirección, estudiantes y miembros de la comunidad —frecuentemente organizados en alguna forma de comité o consejo de gestión escolar. Las responsabilidades efectivamente transferidas son también diversas, incluyendo el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura, la gestión del personal docente (contrataciones, niveles salariales) o la distribución del presupuesto.

Programas de vouchers educativos: sistema de asignaciones por las cuales se financia el valor total o una fracción de la matrícula a una institución escolar elegida por el usuario o, más habitualmente, sus familias. Se trata así de un vale o cupón que puede ser usado en cualquiera de los centros elegibles (designados por las autoridades educativas). La distribución de tales asignaciones y la libertad dada para su uso implican un sistema en el que **'el financiamiento sigue la demanda'**, de forma que los ingresos de los centros educativos dependen en mayor o menor medida de su capacidad de atracción de estudiantes. El financiamiento de un programa de *vouchers* puede ser exclusivamente gubernamental, si bien no siempre es el caso. Así mismo, estos programas pueden tener un carácter universal o focalizado —ya sea a estudiantes en riesgo de exclusión, con necesidades educativas especiales, pertenecientes a familias de bajos ingresos, etc. (***vouchers compensatorios***).

Segunda Parte:

**¿Cómo avanza la privatización educativa?
Preguntas clave a la hora de reconstruir y
entender los procesos de privatización**

Un primer elemento a tener en cuenta a la hora de comprender —pero también de dar respuesta— a la privatización educativa es el *proceso* a través del cual esta avanza.

Si bien la presencia del sector privado ha venido creciendo de forma generalizada, el desarrollo histórico de este sector y, en consecuencia, su fisonomía actual, dista mucho de ser homogéneo. Clarificar e indagar en estas cuestiones resulta pues crucial para abordar el fenómeno de la privatización con arreglo a las particularidades que éste presenta en cada país. Un conocimiento detallado de las circunstancias políticas, económicas y sociales que han dado lugar a la configuración actual del sector privado en educación, así como de los actores que han jugado un papel clave en este proceso, puede resultar de enorme importancia para el desarrollo de estrategias efectivas de lucha contra la privatización.

Con este objetivo, a continuación se plantea una **batería de preguntas** que pueden orientar esta reconstrucción del proceso de privatización —desde su desarrollo histórico a sus transformaciones más recientes, así como de su estructura en la actualidad. El listado, organizado en bloques temáticos, se complementa con una lista de las fuentes de datos más relevantes para la investigación de estas cuestiones.

1. Información general del contexto

- ¿Qué se entiende por escuela privada? ¿Cómo se define la escuela pública? ¿Existen modalidades intermedias en términos de propiedad, gestión o financiación? ¿Cuáles son sus características principales?
- ¿Qué proporción (sobre el total de centros educativos) representa cada una de estas modalidades?
- ¿Cuál es la proporción de alumnado de educación primaria matriculado en centros privados¹? ¿Cómo es esta proporción para el alumnado de educación secundaria? ¿Hay mucha diferencia entre ambos porcentajes?

1. O en cualquiera de las modalidades intermedias identificadas: escuelas subvencionadas, en concesión o convenio, etc.

2. La oferta: volumen y características del sector privado

- ¿Cuál es el perfil habitual de los proveedores privados? ¿De qué clase de organizaciones se trata?
- ¿Participan estos agentes de la provisión de otra clase de servicios sociales (educación superior, atención sanitaria, etc.)?
- ¿Se trata de organizaciones con o sin ánimo de lucro?
- ¿Están estos proveedores organizados en alguna clase de asociación o lobby (a nivel nacional o subnacional)? Si es así, ¿con qué objetivos y bajo qué forma? ¿Qué nivel de influencia tienen estas asociaciones?
- ¿Están estas organizaciones integradas en redes transnacionales?

3. La demanda: perfil del alumnado y sistemas de elección

- ¿Cuál es el perfil del alumnado que asiste a escuelas privadas –en términos socioeconómicos, residenciales (rural / urbano / peri-urbano...), etc.? ¿En qué se diferencia del perfil habitual de las escuelas públicas? ¿Qué diferencias presentan al respecto las distintas modalidades de escuelas no-públicas?
- ¿En qué áreas geográficas se localizan característicamente las escuelas no-públicas? ¿A qué clase de familias procuran atraer cada una de las distintas modalidades?
- ¿De qué depende la elección de un tipo de centro u otro por parte de las familias?

- ¿Cuál es el impacto sobre la elección que tienen las cuotas escolares, el sistema de elección escolar, la orientación religiosa o de otra clase, la composición social o 'étnica', la lengua de enseñanza, etc.?

4. Evolución histórica: emergencia y transformación de la oferta privada

- ¿Cuál ha sido la evolución histórica de la oferta de educación no-pública?
- ¿En qué medida su importancia (en términos de proporción de escuelas y alumnos matriculados) ha aumentado, disminuido o se ha mantenido estable en el tiempo? ¿Existen diferencias significativas en este sentido entre la educación primaria y la secundaria?
- ¿En qué momento emergieron (o se constituyeron como proveedores de servicios educativos) los distintos tipos de proveedores privados? ¿Qué circunstancias (políticas, económicas, sociales) favorecieron o motivaron su participación en este campo?
- ¿Ha cambiado significativamente el perfil de las organizaciones implicadas en la provisión o gestión privada durante los últimos años? ¿Cómo ha sido esta evolución?

5. Desarrollos recientes en política educativa: normativa vigente y establecimiento de nuevas agendas

- ¿Cuáles son las leyes o normativas que regulan el papel del sector privado en materia educativa en la actualidad? ¿De cuándo datan estas regulaciones? ¿En qué contexto político, económico y social se aprobaron?

- ¿Qué fuerzas sociales –partidos políticos, movimientos sociales, proveedores, familias, *think tanks* e institutos de investigación, fundaciones filantrópicas– jugaron un papel destacado en la aprobación de estas regulaciones?
- ¿Ha habido recientemente cambios significativos en materia de política educativa con un impacto destacado sobre la regulación del sector privado?
- ¿De qué tipo han sido estos cambios y en qué han consistido? ¿Cuáles son sus implicaciones tanto para el sector público como para el privado?
- ¿Desde dónde se impulsaron estos cambios? (Ejecutivo vs. legislativo, ideología política de los principales promotores, área y nivel de gobierno, etc.).
- ¿Qué grupos sociales han jugado un papel destacado en la aprobación de dichas políticas?
- ¿Cuáles han sido los argumentos utilizados para el avance de estas reformas? ¿Qué ventajas se les atribuyen?
- ¿Existen diferencias significativas entre las propuestas de reforma originales respecto de las que fueron finalmente aprobadas?
- ¿Contaron estas propuestas con alguna forma de resistencia u oposición? ¿Cuál fue la respuesta de las organizaciones sindicales?
- ¿Existen indicios de que tales reformas puedan ser revertidas o modificadas sustancialmente en el corto plazo? (A raíz de cambios de gobierno, circunstancias económicas, etc.).

6. Identificación de fuentes de información

Entre las posibles fuentes de información a consultar de cara a dar respuesta a muchas de las preguntas anteriores destacan las siguientes:

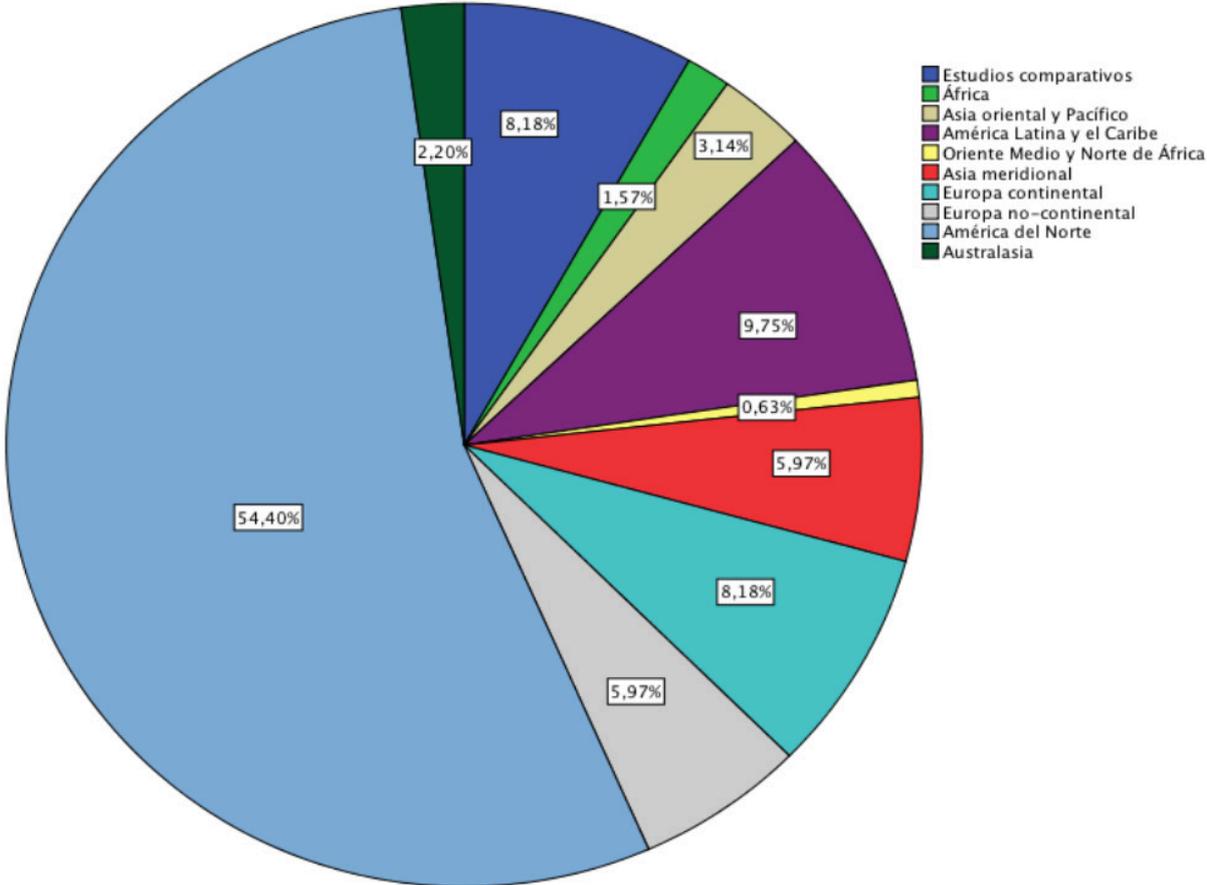
- Fuentes estadísticas elaboradas por organismos internacionales, nacionales o subnacionales.
 - [UNESCO Institute for Statistics](#)
 - [World Bank Data](#)
 - [SITEAL - OEI](#)
 - Ministerios de Educación o Institutos de Estadísticas Nacionales o Subnacionales
- Artículos académicos publicados
 - [Scopus](#)
 - [Web of Science](#)
 - [Google Scholar](#)
- Informes sectoriales o gubernamentales
- Literatura gris (artículos académicos no publicados, informes de organizaciones interesadas, fundaciones o *think tanks*, etc.)
- Reportes periodísticos
- Entrevistas a agentes clave en el campo de la política educativa del país, Estado o región.

Tercera Parte:

**¿Cuál es el impacto de la privatización educativa?
Evidencia sobre los principales efectos y dimensiones**

Durante las últimas décadas, la investigación sobre la privatización educativa ha experimentado un crecimiento sostenido. Este incremento, y la creciente diversificación temática de los estudios publicados al respecto, se ha dado naturalmente a la par de la centralidad que han ido asumiendo las políticas y procesos de privatización en el campo de la política educativa global. Recientemente, Verger et al. (2016b) han producido un estudio exhaustivo que sistematiza este amplio, aunque aún insuficiente, corpus de literatura (n=318) sobre los *efectos* de la privatización educativa. Los estudios revisados no se limitan a ninguna región del mundo en particular aunque, previsiblemente, más de la mitad de ellos refieren a países de América del Norte y Europa, y solo el 10% a América Latina y el Caribe (**Gráfico 4**). En este último caso, los trabajos sobre Chile superan ampliamente en cantidad a los del resto de los países de la región en su conjunto.

Gráfico 4. Publicaciones académicas sobre privatización de la educación según región



Fuente: Verger et al. (2016b).

Tomando como punto de partida la revisión que llevan a cabo Verger et al. (2016), esta sección persigue tres objetivos principales:

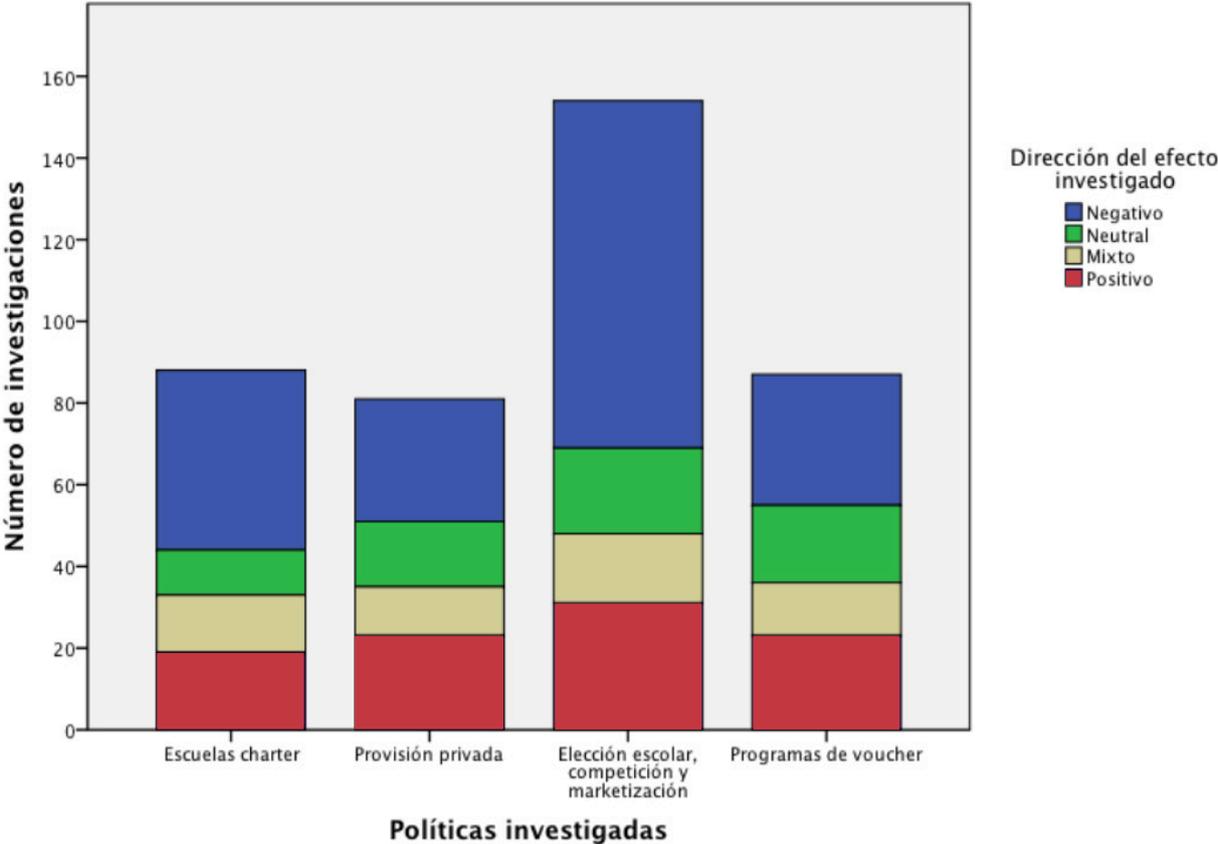
- Presentar las distintas **dimensiones de impacto** de la privatización educativa en tanto posibles líneas de investigación, o debate, futuras.
- Resumir la evidencia disponible sobre la privatización educativa según el **tipo de efecto** — positivo, negativo, neutro o mixto— identificado para cada dimensión.
- Interpretar y explicar los **mecanismos** que dan sentido a la direccionalidad de la evidencia en cada caso.

1. Tendencias generales y dimensiones de impacto

La evidencia disponible sobre la privatización educativa puede agruparse en cuatro categorías según el tipo de políticas o procesos que son foco de análisis (Verger et al., 2016). Así, buena parte de los estudios revisados se refieren a los efectos educacionales de programas específicos de privatización como **escuelas charter** (25,2%), o **sistemas de vouchers** (21,7%). Un tercer grupo hace referencia a los efectos de los esquemas de **elección escolar y competencia entre centros** (42,1%). Finalmente, un cuarto grupo de estudios analizan los efectos de la **provisión privada** en general (21,4%), típicamente en comparación con la provisión pública, aunque no aludiendo necesariamente a las dinámicas de elección escolar y competencia.

Por su parte, los efectos de la privatización pueden tener una direccionalidad **negativa, positiva, mixta** o **neutra**. Los estudios con resultados mixtos suelen identificar efectos positivos sobre algunos aspectos (o grupos sociales) y negativos sobre otros. Los estudios con efectos neutros se caracterizan por no identificar ningún efecto claro como resultado de la política analizada. El **Gráfico 5** resume la direccionalidad de los efectos según el tipo de política de privatización. En términos agregados, los resultados tienden a ser más negativos que positivos en las cuatro categorías de políticas.

Gráfico 5. Direccionalidad del efecto según tipo de política

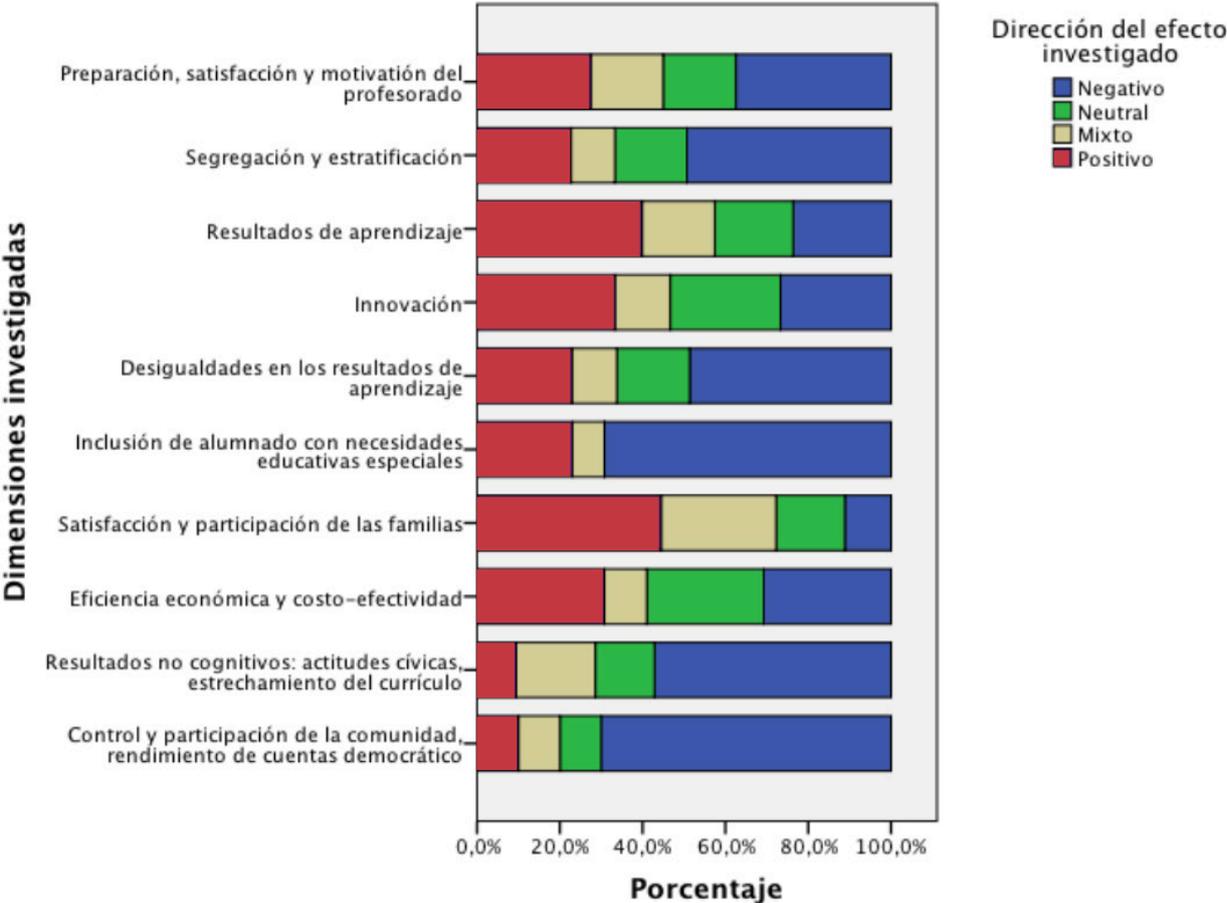


Fuente: Verger et al. (2016).

La evidencia sobre los efectos de las políticas de privatización también puede organizarse según la dimensión de impacto estudiada en cada caso. De hecho, por ejemplo, el Banco Mundial y otros agentes defensores de las políticas de privatización suelen referirse a los efectos positivos de tales políticas principalmente en relación con cinco dimensiones de impacto en particular. En la visión de estos actores, los esquemas de *vouchers* y, en general, todo tipo de incremento de la provisión privada, aseguran la expansión del acceso, la mejora en la calidad y en la equidad, el desarrollo de prácticas de innovación pedagógica y la costo-efectividad del gasto público (Patrinos et al., 2009; Tooley, 1993). A estas dimensiones, se les pueden añadir otras, como aquellas referidas a la satisfacción y las condiciones del personal docente en el sector privado, tema que, a pesar de sus repercusiones en materia de calidad educativa, a menudo omiten los promotores de la privatización educativa.

Según se puede observar en la **Gráfico 6**, los estudios disponibles dan cuenta de más efectos negativos que positivos en la mayoría de las dimensiones identificadas. La privatización educativa parece resultar especialmente problemática en materia de **inequidades, inclusión y segregación escolar**. También son negativos los resultados en cuanto a **rendición de cuentas, satisfacción del profesorado y resultados no-cognitivos del alumnado**. Los efectos sobre los **resultados de aprendizaje, la eficiencia y la innovación** son, por el contrario, más equilibrados. La dimensión en la que la participación privada y las distintas políticas pro privatización parecen tener mejores resultados es la de **satisfacción de las familias**. En la siguiente sección, analizamos cada una de estas dimensiones y describimos los mecanismos concretos que explican la direccionalidad de los efectos en cada caso.

Gráfico 6. Direccionalidad del efecto según dimensión de impacto estudiada



Fuente: Verger et al. (2016).

2. Dimensiones, efectos y mecanismos

A continuación se procura presentar a la vez que explicar la dirección del efecto más frecuentemente identificada para cada dimensión. Así, se señala la orientación prevalente del efecto —positiva, negativa, mixta o neutral² y se describen brevemente los posibles mecanismos de este predominio - es decir, aquellos cursos de acción identificados frecuentemente por la literatura académica —si bien no necesariamente para la región latinoamericana— y su impacto final en las dimensiones investigadas.

1. Condiciones laborales y satisfacción, rotación y autonomía del profesorado

Efecto prevalente: Negativo

Mecanismos: La autonomía de los centros de gestión privada en materia de administración del personal docente —contratación, fijación de niveles salariales— se traduce con frecuencia en una cierta *precarización* de las condiciones de trabajo de este, en virtud de una flexibilización orientada a reducir costos y de una menor incidencia de la negociación colectiva por la vía sindical. Tales factores repercuten a su vez en una mayor percepción de inseguridad laboral (con la *pérdida de satisfacción* asociada), así como a una mayor necesidad de *adecuación a la línea pedagógica definida desde la dirección* de los centros. Finalmente, la ausencia o pérdida de centralidad de una autoridad centralizadora en materia de profesorado —típicamente ligada a la eclosión de centros de gestión privada— puede traducirse también en un aumento de los niveles de *rotación* del personal docente, agudizada a su vez por la creciente inestabilidad laboral.

2. Sin perjuicio de la posible referencia a otros en la literatura revisada.

2. Segregación, estratificación y selección de alumnos

Efecto prevalente: Negativo

Mecanismos: Habitualmente, la competición entre escuelas impulsada por los mecanismos de mercado se traduce en un aumento de las prácticas de *selección del alumnado*, orientado a ‘filtrar’ a aquellos estudiantes percibidos como susceptibles de tener un impacto negativo en la imagen pública y/o en los resultados de la escuela. En última instancia, esta práctica se traduce en la discriminación de estudiantes de clase trabajadora, minorías étnicas y/o indígenas, o con dificultades de aprendizaje. Asimismo, la mayor capacidad de elección otorgada a las familias deriva en muchas ocasiones en prácticas de *clausura social y guetización* de las escuelas percibidas como de segunda categoría (que pasan a servir únicamente al alumnado más desfavorecido, en una lógica de retroalimentación). En última instancia, la suma de estos elementos deriva en una clara *pérdida de la diversidad intra-escolar* en términos de perfil sociocultural, así como en un aumento de la *estratificación* del sistema escolar que refleja y amplifica las diferencias entre grupos sociales.

3. Resultados de aprendizaje e inequidades en la calidad educativa

Efecto prevalente: Positivo a nivel agregado, negativo en términos de equidad

Mecanismos: En términos absolutos, la introducción de políticas de privatización ha resultado en ocasiones en un *aumento general del rendimiento* educativo del alumnado (medido por sus resultados en exámenes estandarizados, en términos de inserción laboral, etc.) en el sector privado respecto al público. No obstante, estos resultados se tienden a neutralizar cuando la comparación público-privado se hace teniendo en cuenta el estatus socio-económico del alumnado. Además, la investigación sobre este tipo de impacto en términos desagregados muestra como aquellos *grupos socialmente desfavorecidos* suelen beneficiarse menos, o verse incluso *perjudicados*, por las dinámicas de privatización —presumiblemente, a raíz de la pérdida del efecto de *aprendizaje entre pares* resultante de una mayor segregación, así como la *creciente desigualdad de los recursos* humanos, financieros y materiales con que cuentan los centros. En última instancia, hay una clara pérdida de equidad, producto de la polarización de los resultados educativos y/o el creciente rezago de los grupos sociales más desaventajados.

4. Innovación

Efecto prevalente: Mixto

Mecanismos: Los estudios disponibles sugieren unos resultados relativamente equilibrados en términos de innovación pedagógica. Esto se explica por la existencia de, al menos, dos dinámicas contradictorias y ligadas a la introducción de dinámicas de mercado. Así, por una parte, la mayor autonomía frecuentemente atribuida a los modelos de gestión no- burocráticos o no-estatales puede dar cabida a cierto *margen de maniobra para iniciativas y aproximaciones pedagógicas diferenciadas* del modelo curricular estándar. Sin embargo, el impulso de una dinámica de mercado suele ir aparejada también a alguna forma de comparación de resultados (ya sea a efectos de impulsar la competición o de asegurar alguna forma de rendición de cuentas), favoreciendo así prácticas de estandarización educativa y de *enseñar para el examen* a nivel de centro.

Así mismo, la creciente necesidad de los centros de adaptarse a las demandas familiares puede traducirse en la adopción de métodos pedagógicos percibidos como deseables por los padres - pero no necesariamente avanzados pedagógicamente. Algunos estudios marcan también que los mayores márgenes de autonomía y competición no suelen determinar la emergencia de prácticas innovadoras en cuanto a lo pedagógico-didáctico sino especialmente en aspectos relacionados con la gestión y el marketing escolar. Finalmente, *la menor autonomía de los docentes* a nivel individual —ligada a prácticas de gestión gerencialista— puede contribuir también a desincentivar la experimentación a nivel de aula.

5. Inclusión de alumnos con necesidades educativas especiales

Efecto prevalente: Negativo

Mecanismos: La introducción de una lógica de mercado en el sistema educativo suele traducirse en un creciente rechazo de los *alumnos percibidos como 'costosos'*. Esta dinámica afecta de forma especialmente negativa al alumnado con necesidades educativas especiales —a raíz de alguna forma de discapacidad física, cognitiva o sensorial— en tanto que requieren alguna clase de atención especial, como la ayuda de profesionales especializados o el trabajo en grupos reducidos. Así mismo, la introducción de *dinámicas de comparación de resultados* entre escuelas —con un impacto directo en términos de prestigio en caso de publicación vía ranking, y frecuentemente ligadas a la distribución de financiamiento de centros o de incentivos salariales— favorece las prácticas de criba del alumnado susceptible de afectar negativamente el rendimiento del centro calculado por pruebas estandarizadas o similares.

6. Satisfacción, participación familiar/comunitaria y responsabilidad pública a nivel local

Efecto prevalente: Mixto

Mecanismos: En general, las políticas de privatización suelen suscitar mayor proximidad de los equipos de dirección y docentes de los centros para con las familias. En este sentido, el sector privado tiene más interiorizado que el sector público la importancia de la proximidad con los usuarios. Sin embargo, en las reformas de endo-privatización con énfasis en la gestión local, donde las familias ocupan un rol preponderante en las juntas de dirección de las escuelas, se han documentado casos de *nepotismo y corrupción* en la definición de los usos del presupuesto. Además, la participación de las familias está siempre atravesada por dinámicas de autoselección que contribuyen al *incremento de las desigualdades* a nivel local. En el caso de los sistemas de mercado, el *vínculo clientelar* que se construye entre las escuelas y las familias no garantiza necesariamente la calidad y pertinencia de las propuestas pedagógicas ofrecidas. Por el contrario, las demandas familiares y las respuestas de los centros pueden adoptar una dinámica de 'satisfacción del consumidor' al margen de todo criterio pedagógico.

7. Eficiencia económica y relación costo-efectividad

Efecto prevalente: Mixto

Mecanismos: Si bien a nivel institucional los centros de gestión privada pueden resultar más eficientes en términos económicos en comparación con los centros estatales, los ahorros suelen ser la *contrapartida de peores condiciones laborales para el personal docente* -especialmente en el caso de la modalidad LFPS- y *prácticas de selección del alumnado*. A largo plazo, estas dinámicas tienen al menos dos consecuencias que invierten la ecuación a nivel agregado. En primer lugar, en tanto que último garante del derecho a la educación, el *Estado debe hacerse cargo de los alumnos 'más costosos'*. Esto es frecuente en esquemas de PPP en los que los proveedores privados intentan minimizar el riesgo y maximizar el beneficio, dejando a cargo del Estado las actividades menos rentables. En segundo lugar, especialmente en los sistemas de cuasi mercado, el Estado debe dar respuesta a la creciente necesidad de regulación y supervisión de los proveedores privados, precisamente para revertir los efectos no deseados en cuanto a equidad y calidad. Estas respuestas suelen redundar en *costosos sistemas de control y monitoreo, burocracias locales y nuevos esquemas de incentivos económicos*. En el contexto de cuasi mercados, además, muchos de los ingresos que perciben las escuelas se acaban derivando a estrategias de publicidad y de marketing con las que atraer al alumnado en un entorno competitivo.

8. Resultados no-cognitivos

Efecto prevalente: Negativo

Mecanismos: La implementación de lógicas de mercado y competición escolar habitualmente conlleva algún tipo de comparación entre centros, siendo los más habituales los *rankings* basados en el desempeño de estudiantes en evaluaciones estandarizadas. Ocasionalmente, la incorporación de modos de gestión institucional de tipo *'managerialista'* también viene acompañada de prácticas de rendición de cuentas, como la remuneración por desempeño del personal docente, sujeta a los resultados de aprendizaje del alumnado. Estas dinámicas incentivan el *enseñar para el examen* —con la consiguiente reducción del currículum impartido a los contenidos evaluados— y desplazar a un segundo plano, o incluso omitir, otros contenidos relevantes para la formación integral de las y los estudiantes.

Cuarta Parte:

**¿Quiénes y cómo se oponen a la privatización educativa?
Posibles líneas de acción para el planteamiento de
estrategias de resistencia a la privatización educativa**

En esta sección se repasa brevemente el impacto de las políticas de mercado sobre las organizaciones docentes, especialmente los sindicatos, a la vez que se ofrece una panorámica sobre posibles estrategias emprendidas por estas organizaciones en un contexto de reformas privatizadoras. En la primera parte, pues, se señalan las oportunidades y riesgos que estas políticas implican para los sindicatos docentes, especialmente en términos de capacidad de incidencia política. Seguidamente, se apunta a distintas líneas de acción, así como a los distintos enfoques a partir de los cuáles estas organizaciones pueden articular una estrategia de resistencia a la privatización.

1. El impacto de la privatización sobre las organizaciones docentes

A pesar de su más que notable difusión, cabe recordar que las políticas de privatización en general raramente avanzan sin oposición alguna: con frecuencia, las reformas de mercado chocan con alguna forma de resistencia – desde la hostilidad abierta, a formas más o menos sutiles de disidencia. Entre los grupos que se han opuesto típicamente a las reformas pro-privatización, el papel de los sindicatos de la educación resulta especialmente destacado. Y si bien la oposición suele integrar otros grupos – incluyendo organizaciones estudiantiles, movimientos sociales y asociaciones comunitarias, el papel de estas organizaciones suele estar comparativamente más y mejor documentado.

De hecho, la capacidad de influencia — y resistencia, de los sindicatos docentes los convierte en actores políticos de primer orden – y la evidencia disponible muestra que, en contextos de reforma educativa, su **inclusión en el proceso de negociación** resulta clave para la implementación de las políticas promovidas y seleccionadas por los gobiernos.

Específicamente en el contexto latinoamericano, y según se desprende de Vaillant (2005), la resistencia a las reformas educativas se explica en gran parte por la falta de consulta con los sindicatos. En una línea similar, Gindin y Finger (2013) observan cómo las políticas de incentivos salariales tienen mayores probabilidades de éxito cuando se hacen con acuerdo —y cuentan con las recomendaciones— de los sindicatos de la educación.

Sin embargo, la inclusión de éstos en los procesos de reforma educativa dista mucho de ser la norma. Si bien la participación varía sustancialmente en función del país y el momento histórico y político, en la región latinoamericana se documentan con frecuencia procesos de reforma unilateral – que, a su vez, suelen traducirse en relaciones de confrontación u hostiles entre gobiernos y sindicatos de la educación, a raíz de la exclusión sistemática de estos de los procesos de toma de decisiones (Gindin & Finger, 2013)

Justamente, las reformas de privatización han contribuido frecuentemente al aislamiento de los sindicatos de la educación, o a su pérdida de centralidad y legitimidad en tanto que interlocutores políticos válidos. Como documenta profusamente Young (2011), las políticas de mercado alteran muy significativamente las **condiciones de influencia política** de estas organizaciones, reduciendo los recursos (financieros, humanos, simbólicos o políticos) de forma más o menos directa e inmediata en el tiempo.

De acuerdo con esta autora, uno de los recursos que se ve más inmediatamente afectado por las políticas de privatización es la **membresía** o afiliación de los sindicatos o, más en general, su *capacidad* de atraer y conservar afiliados. En este sentido, es importante considerar que la posibilidad de sindicación —y el acceso y contacto del profesorado con los sindicatos— deviene con frecuencia dificultosa en los centros de gestión privada, y con ello la posibilidad de recurrir al soporte legal ofrecido por los sindicatos de la educación (Bascia, 2014). Específicamente en el caso latinoamericano, estas dinámicas de exclusión de los sindicatos en los centros de gestión privada han sido documentadas con detalle en los *colegios en concesión* establecidos en Colombia (Termes et al., 2015). Así, mientras la mayoría del personal docente de las escuelas públicas está sindicado (77,1%), este es el caso de únicamente un 0,7% del profesorado en los colegios en concesión. De hecho, la exclusión de los sindicatos se plantea como una estrategia deliberada por parte de las organizaciones a cargo de la gestión de estos centros, con el objetivo de ‘flexibilizar’ la fuerza de trabajo y evitar la mediación estatal en materia de condiciones de trabajo (Yitzack Pavón, 2008).

Por otra parte, y más allá de las restricciones a la afiliación sindical, tanto las reformas de naturaleza exógena, como es el caso de las escuelas chárter, o de naturaleza endógena, como los programas de remuneración por desempeño, se traducen en un cierto aumento de la heterogeneidad interna entre los profesionales de la educación —algo que, en última instancia, dificulta notablemente los procesos de negociación colectiva. Así, la pérdida de miembros no implica únicamente una reducción de los recursos financieros sino también de

legitimidad y representatividad, así como una reducción en la capacidad de movilización y la influencia política. De hecho, y específicamente en el contexto latinoamericano, la voluntad explícita de debilitamiento de las organizaciones sindicales ha motivado directamente el emprendimiento de ciertas reformas de mercado. Este es el caso del programa EDUCO (implementado en El Salvador durante los años 90 – Cuéllar-Marchelli, 2003), así como de la agenda de privatización impulsada durante la dictadura de Pinochet en Chile (Cox, 2003).

Siguiendo a Young (2011), otro de los efectos cruciales de los procesos de privatización es el **desplazamiento de los centros de toma de decisión** desde el gobierno —o autoridad nacional, regional o local— al nivel de escuela, lo cual va frecuentemente en detrimento de la relevancia de los sindicatos de la educación. Así, los acuerdos entre gobierno y sindicatos en materia de condiciones de trabajo, compensación o estabilidad laboral pierden importancia con el aumento de las escuelas de gestión privada, con autonomía para negociar estas cuestiones sin intermediarios o, en ocasiones, sin necesidad de atenerse a un convenio colectivo. En otras palabras, los procesos de privatización reducen los beneficios selectivos para el personal docente sindicado y limitan la existencia misma de ‘acciones gubernamentales’, en las que los sindicatos puedan intervenir con un rol más o menos privilegiado.

Finalmente, el mismo **acceso a los procesos de decisión política** es uno de los aspectos que se ven más comprometidos por las políticas de privatización —que, a menudo, son implementadas de forma unilateral por los distintos gobiernos. Esta capacidad de incidencia y acceso en los procesos de creación de políticas, sin embargo, es modulada por elementos de distinto orden (Young, 2011) – esto es, la existencia de aliados gubernamentales, la tradición de colaboración entre autoridades educativas y organizaciones sindicales, el grado de conocimiento de los sindicatos respecto de la política en discusión, y la credibilidad ideológica e imagen pública de los sindicatos de la educación. Si bien las organizaciones docentes tienen un margen de maniobra relativamente limitado respecto del arreglo de cooperación entre Estado y sindicatos —cuestión que, en última instancia, suele ser contingente a la orientación ideológica de los distintos gobiernos (Murillo, 1999)—, las organizaciones docentes gozan de un cierto margen de maniobra en lo que respecta a la competencia técnica y su imagen pública. En consecuencia, y como se desarrolla en el siguiente apartado, estas son áreas prioritarias a la hora de diseñar estrategias de oposición eficientes.

2. Repertorios de acción tradicionales y nuevas aproximaciones

En vista de los numerosos retos encarados por las organizaciones docentes en un contexto de reformas de mercado, esta sección se propone hacer un repaso de posibles repertorios que pueden permitir a los sindicatos de la educación contrarrestar, mitigar o resistir algunos de los impactos de estas políticas, ya sea mediante la articulación de demandas o la influencia en procesos de toma de decisión. A grandes rasgos, estos repertorios pueden agruparse en dos grandes categorías: estrategias *tradicionales* —o relativamente habituales en la acción sindical— y *nuevas aproximaciones*.

Dentro del primer grupo, destaca sobre todo el recurso a las movilizaciones, especialmente, a la acción industrial o **huelga**, en estrecha conexión con estrategias de **desobediencia civil** —esto es, la negativa o rechazo a implementar reformas percibidas como ilegítimas o perjudiciales. Se trata de estrategias con un fuerte componente disruptivo, y que resultan especialmente habituales ante la falta de una voluntad de debate por parte del gobierno o de la exclusión directa de los sindicatos de la educación de la mesa de negociación.

En ambos casos, se trata de repertorios de acción ampliamente difundidos en el contexto latinoamericano - donde, según reportan Vaillant (2005) y Grindle (2004), el nivel de conflictividad ha aumentado progresivamente durante las dos últimas décadas. Otra estrategia inscrita en esta vertiente tradicional es la **impugnación de determinadas reformas por vía judicial**, si bien esta línea de acción ha conocido una difusión más limitada en la región.

Estos repertorios de acción más o menos tradicionales se ven complementados por un grupo de estrategias de difusión más reciente, y de naturaleza en apariencia menos reactiva. Como documenta Poole (2001), se trata de estrategias orientadas a aumentar la capacidad de influencia política, procurando alterar precisamente los elementos que ‘modulan’ estos niveles de incidencia (ver sección anterior) y, muy especialmente, su imagen pública y legitimidad como actores educativos clave.

Entre estas, destacan especialmente las estrategias de **enmarcamiento**⁴ – mediante la articulación de demandas centradas en la mejora de la educación pública en *general* y sin un énfasis exclusivo en las condiciones laborales del personal docente. Como se ha planteado en la sección anterior, el enmarcamiento con el que se plantean las demandas y mensajes resulta clave para aumentar el apoyo de la opinión pública a estas demandas. Según es recogido por Poole (2001), poner el acento en la amenaza a la educación pública o en cuestiones de equidad resulta notablemente más efectivo que centrarse en materia de condiciones laborales. Asimismo, y como se desarrolla en el Cuadro 1, el caso chileno ejemplifica también la importancia caudal de las **estrategias de comunicación y el apoyo social**.

Cabe recordar que la credibilidad ideológica de los sindicatos de la educación resulta crucial en un contexto de fuerte cuestionamiento de la legitimidad de estas organizaciones. De acuerdo con Bascia & Osmond (2013), los sindicatos son frecuentemente retratados como poco profesionales, maniqueos o egoístas – por parte de los medios de comunicación y/o el gobierno. Sin embargo, y a pesar de que se trata de una tendencia de alcance global, esta visión resulta menos prevalente en la literatura sobre América Latina, según se desprende de la exhaustiva revisión conducida por Gindin y Finger (2013):

Esta literatura ve [a los sindicatos de la educación] como los promotores del valor de la educación pública, no como lobistas y activistas estrechos de miras, movidos por el interés propio. Son vehículos para la justicia social, motivados por el derecho a una educación pública de calidad y la democracia, y deslegitimadores de políticas regresivas. Además, esta literatura ve al profesorado como activo, no únicamente reactivo; los académicos han enfatizado el papel de los sindicatos en la promoción de un cambio positivo en la educación, por ejemplo, mediante incrementos en el presupuesto educativo dirigido al sector público (Gindin & Finger, 2013, p. 5. Traducción a cargo de los autores).

Otra de las nuevas líneas de acción pasa por la **producción de investigación y difusión de evidencia** empírica sobre la que vertebrar el discurso político. Así, la organización o participación en actividades de investigación puede permitir a los sindicatos de la educación articular una contra- narrativa en relación a las reformas rechazadas, basado en evidencia y no únicamente en argumentos políticos (Gindin & Finger, 2013). En el caso de las reformas de privatización, se podrían señalar por ejemplo los posibles efectos adversos de las políticas de mercado en materia de inclusión o equidad (véase el apartado 3 de este documento).

4. Framing, en inglés.

En ocasiones, este trabajo de investigación ha tomado un carácter más comunitario, desde las bases, mediante la organización de movimientos pedagógicos o “movimientos sociales cuasi-académicos” (Gindin & Finger, 2013). En esta línea, destacan el caso colombiano, en que, desde los años 80, la Federación Colombiana de Educadores ha actuado como fuerza clave en la organización de un movimiento pedagógico. Este movimiento ha venido promoviendo tanto la extensión de la educación gratuita y obligatoria a la vez que reclamando la responsabilidad del Estado en materia educativa - cuestiones que, a raíz del notable trabajo de movilización, fueron discutidas en relación a la nueva Constitución del país aprobada en 1991 y tuvieron cierto impacto en la Ley General de Educación de 1994, aprobada a la luz del nuevo texto (Valencia, 2006).

En paralelo a estas actividades impulsadas desde las mismas afiliadas, en otras ocasiones se han ensayado alianzas con círculos académicos e institutos de investigación, ya sea mediante colaboración directa o mediante el fomento del debate académico a través de la organización de seminarios y similares (Gindin & Finger, 2013). En vistas de la difusión del denominado enfoque basado en evidencias⁵ en relación a los procesos de creación de políticas (Biesta, 2007), la fundamentación empírica de las demandas políticas es cada vez más condición sine qua non para el avance de dichas demandas —o, al menos, para que estas demandas sean consideradas como legítimas y relevantes.

Otra línea de acción posible es aquella que cabría encuadrar en las ‘**estrategias de ajuste**’ o ‘adaptación’. Se trata de estrategias que, especialmente en contextos donde la privatización se encuentra ya en una fase avanzada, implican alguna forma de aceptación de las nuevas ‘reglas del juego’ que permita en última instancia instrumentalizar dichas reglas según las propias preferencias y necesidades. Si bien estas estrategias suponen un cierto alejamiento de un posicionamiento normativo o basado en unos principios firmes, no conllevan necesariamente una adhesión acrítica a los dictados de la reforma. Un ejemplo claro de este tipo de estrategia lo encontramos en aquellos sindicatos de la educación que han optado por gestionar sus propias escuelas chárter en el contexto estadounidense (Poole 2001).

5. Evidence-based approach en inglés

En el contexto latinoamericano, destacarían algunas experiencias de cooperación extensiva entre sindicatos de la educación y gobiernos, traducidas en un arreglo de colaboración institucionalizada bajo forma de juntas y comités con un papel de soporte político o técnico, tal y como son documentadas por Gindin y Finger (2013). Especialmente ilustrativo resulta el caso de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), que en 2006 pasó a integrar el Consejo Nacional de Calidad de la Educación —órgano consultivo en cuestiones de desarrollo, administración y supervisión del sistema educativo argentino (Gindin & Finger, 2013).

Cuadro 1

Sindicatos docentes y reformas de mercado: la experiencia chilena

Por la singularidad y alcance de las reformas de privatización experimentadas, Chile permite ver la interacción y efectos de algunas de las dinámicas descritas en esta sección – y, más concretamente, a la intersección entre circunstancias —esto es, las oportunidades y retos vinculados a reformas de privatización— y las estrategias de acción adoptadas al respecto.

En primer lugar, el caso chileno permite observar también la centralidad de cuestiones referentes a la legitimidad, imagen pública y enmarcamiento estratégico. De hecho, la capacidad de presión del Colegio de Profesores (CdP) durante los años 90 se explica en parte por la popularidad y legitimidad adquirida en la lucha de este sindicato contra la dictadura – y la consiguiente capacidad de convocatoria en materia de huelgas y movilizaciones (Mizala & Schneider, 2014).

En segundo lugar, aunque en estrecha relación con esta primera cuestión, el caso chileno ilustra bien la importancia de la inclusión de los sindicatos de la educación en el diseño de políticas - y su impacto en términos de (reducción) de la conflictividad y hostilidad entre sindicatos y gobierno. Así se desprende, por ejemplo, del caso de las políticas de incentivos salariales por desempeño, abordado por Gindin y Finger (2013) en un estudio comparativo.

De acuerdo con los autores, la participación clave de los sindicatos de la educación en el caso chileno explica parcialmente su implementación relativamente poco problemática — por oposición al caso ecuatoriano y peruano, en que la exclusión de las organizaciones docentes de la mesa de negociación se tradujo en un elevado grado de conflictividad laboral en forma de huelgas masivas.

De hecho, la institucionalización de una dinámica de diálogo entre sindicatos de la educación y gobierno desde el restablecimiento de la democracia resulta clave para explicar la aceptación de estas políticas por parte de todos los agentes educativos —incluyendo el principal sindicato nacional (CdP) y a pesar de su resistencia inicial. La tradición de una cierta deliberación entre sindicatos de la educación-gobierno, previa a la discusión de propuestas de reforma en el Congreso (Mizala y Schneider, 2014), se tradujo en este sentido en una cierta predisposición al debate de cuestiones sensibles. Asimismo, la oportunidad para el CdP de participar en la definición del diseño del sistema de incentivos —y los estándares de evaluación aparejados— contribuyó definitivamente a su aceptación. El elevado nivel de competencia técnica por parte de algunos cuadros del CdP —integrados en el equipo técnico, en colaboración con personal del Ministerio de Educación y de la Asociación de Municipios— facilitaron a su vez esta implicación (Avalos & Assael, 2006), poniendo de manifiesto la importancia de cierto conocimiento especializado como activo esencial de los sindicatos de la educación.

3. Internacional de la Educación: necesidad de una respuesta mundial

La lucha contra la privatización y comercialización de la educación en todas sus formas fue definida como línea política prioritaria de la Internacional de la Educación (IE)⁶ por su órgano asambleario cuatrienal, el Congreso Mundial, cuya séptima edición se celebró en julio de 2015 en Ottawa, Canadá, reuniendo a sindicatos de la educación de los cinco continentes.

De manera unánime, el Congreso aprobó la resolución 1.1⁷, en la que se constata la “cada vez mayor implicación y promoción de actores privados en la gobernanza de los sistemas educativos” y la necesidad de desarrollar una estrategia de respuesta global para contrarrestar su influencia, especialmente cuando afecte “negativamente al acceso a la educación, exacerbando las desigualdades sociales”.

Avalado por el consenso de trabajadoras y trabajadores de la educación de todo el mundo, surge el proyecto de *Respuesta Mundial frente a la privatización y mercantilización de la educación*⁸.

Se trata de una estrategia político-organizativa que permite a las organizaciones afiliadas a la IE colocarse al frente de un amplio proceso de denuncia y movilización, y reclamar las políticas públicas necesarias para impedir que el lucro se convierta en el motor de los sistemas educativos.

En América Latina, esta lucha la han venido protagonizando los sindicatos de la educación desde los años noventa. Ahora, las organizaciones afiliadas a la IE y el Comité Regional de la Internacional de la Educación para América Latina dan una vuelta de tuerca y renuevan la lucha contra la mercantilización de la educación con este proyecto, enmarcado en el proceso del *Movimiento Pedagógico Latinoamericano*⁹.

6. [La Internacional de la Educación](#) es la federación sindical mundial que representa a más de treinta millones de docentes y trabajadores de la educación en todo el mundo. Tiene 398 organizaciones miembros en 173 países y territorios.

7. <http://tinyurl.com/resolucionprivatizacion>

8. <http://observatorioeducacion.org/index.php/mercantilizacion>

9. http://www.ei-ie-al.org/publicaciones/preliminar-esp_web.pdf

En ese sentido, la X Conferencia Regional de la Internacional de la Educación para América Latina, celebrada en Santiago de Chile en mayo de 2015, reafirmó en su declaración final¹⁰ la necesidad de articular una estrategia político-organizativa que hiciera frente no sólo a la privatización, sino a “la introducción de la lógica de mercado en el ámbito educativo, incluso en los sistemas públicos, a todos los niveles”.

Para la Internacional de la Educación (IE), esta tendencia supone un riesgo, no solamente para los propios sistemas educativos públicos, sino también para su capacidad de promover la democracia, la cohesión social y la igualdad. Además, plantea interrogantes acerca de qué intereses se protegen con algunas políticas educativas y con qué objetivos.

La IE mantiene que los Estados deben seguir siendo los principales responsables de garantizar una educación pública gratuita de calidad socialmente referenciada, y de asegurar la protección de los derechos laborales de docentes y personal de apoyo educativo, así como unas condiciones laborales decentes.

Algunos de los temas clave relacionados con el Respuesta Mundial frente a la privatización y mercantilización de la educación¹¹ son: las escuelas privadas de bajo costo¹², la industria de la evaluación estandarizada, la expansión de alianzas público-privadas, el papel de agencias internacionales —como el Banco Mundial o el Banco Interamericano del Desarrollo— a la hora de impulsar la agenda privatizadora en los países del Sur, el filantropocapitalismo, los acuerdos de libre comercio, la justicia fiscal etc.

Se trata de desvelar las distintas caras de la mercantilización educativa, tanto en América Latina como a nivel global. Asimismo, de articular planes estratégicos que puedan confrontar y revertir los procesos mercantilizadores desde la acción sindical a nivel local, nacional, regional y global. En paralelo, se consigue articular una contra-narrativa que revalorice la educación pública, así como movilizarse desde las bases para exigir el diseño y la implementación de un marco legislativo que proteja el derecho social a la educación. Un aspecto clave se centra en impedir que fondos públicos puedan servir, directa o indirectamente, para el lucro de grandes corporaciones educativas. Sus principales líneas estratégicas son la investigación, la capacitación sindical, la comunicación y la acción política.

10. http://www.ei-ie-al.org/xconf/EAL/xconferenciaregional_declaracion.pdf (Punto 12)

11. <https://www.unite4education.org/es/>

12. https://www.unite4education.org/es/sin_categoria/bridge-international-academies-usa-el-miedo-y-la-intimidacion-en-su-estrategia-empresarial/

A continuación, presentamos cinco trabajos (en inglés) donde se revisa la literatura sobre los efectos de la privatización educativa a escala internacional:

1/ Day Ashley, L., McLoughlin, C., Aslam, M., Engel, J., Wales, J., Rawal, (et al.) (2014). [The role and impact of private schools in developing countries. Education Rigorous Literature Review](#)

Trabajo de revisión de la literatura financiado por la agencia británica de cooperación que se centra en el efecto del sector privado en la provisión educativa y, en concreto, de las LFPs. El estudio identifica numerosas dimensiones con evidencia moderada o insuficiente, poniendo en cuestión varios de los postulados de los promotores de esta modalidad de escolarización - especialmente en cuestiones vinculadas a la equidad, asequibilidad, sostenibilidad financiera y rendición de cuentas, entre otros.

2/ Morgan, C., Petrosino, A., & Fronius, T. (2013). [A systematic review of the evidence of the impact of school voucher programmes in developing countries](#)

Revisión sistemática de la literatura sobre el impacto de distintos programas de voucher en países en vías de desarrollo. Si bien el estudio se centra básicamente en 2 programas (implementados en Colombia y Pakistán), el trabajo ofrece un repaso a la discusión académica sobre la cuestión, lo cual resulta útil para informar futuras investigaciones.

3/ Right to Education Project. (2014). [Privatisation in Education: Global Trends and Human Rights Impact](#)

Compilación de los resultados de distintos estudios sobre el impacto de la privatización educativa analizada desde la óptica de los derechos humanos - y con especial énfasis en la disponibilidad, asequibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación. Se destaca cierta disyuntiva entre los efectos de la privatización a corto plazo (presumiblemente positivos) y un efecto posiblemente detrimental a largo plazo. También se destaca el impacto particularmente negativo de estas políticas sobre grupos marginalizados.

4/ UNESCO. (2009). [Overcoming inequality: Why governance matters](#) (EFA Global Monitoring Report 2009) (Capítulo III)

Con una sección específicamente dedicada a políticas de competición, elección escolar y voz, este informe del Global Monitoring Report de la UNESCO ofrece una revisión de esquemas de SBM, LFPSs y PPPs y de la evidencia disponible sobre sus efectos. Entre otras cuestiones, se aborda la insuficiencia y/o ambigüedad de la evidencia relativa a los resultados de aprendizaje, a la vez que se señalan riesgos vinculados al aumento de las desigualdades.

5/ Waslander, S., Pater, C., & Weide, M. Van Der. (2010). [Markets in Education. An analytical review of empirical research on market mechanisms in education](#)

Trabajo de revisión centrado en los efectos de los mecanismos de mercado en educación (especialmente, políticas de elección escolar y competición entre centros), con especial énfasis en cuestiones de calidad y equidad. El estudio remarca la naturaleza local del mercado y sus efectos, a la vez que apunta a la modestia de sus efectos en materia de calidad o desempeño estudiantil, así como al riesgo de incremento de la segregación como resultado de la promoción de políticas de mercado.

Bibliografía

Ahmed, R., & 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. <http://doi.org/10.1080/03057920902750467>

Avalos, B., & Assael, J. (2006). Moving from resistance to agreement: The case of the Chilean teacher performance evaluation. *International Journal of Educational Research*, 45(4/5), 254-266. doi: 10.1016/j.ijer.2007.02.004

Ball, S. J., & Youdell, D. (2008). *Hidden privatisation in public education*. Brussels: Education International.

Bascia, N. (2014, March). Privatization and teacher union-governmental relations. Paper presented at the annual conference of the Comparative & International Education Society (CIES), Toronto.

Bascia, N., & Osmond, P. (2013). *Teacher union governmental relations in the context of educational reform*. Brussels: Education International. Retrieved from: https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Teacher_Union_Study.pdf

Batley, R., & McLoughlin, C. (2009). *State Capacity and Non-state Service Provision in Fragile and Conflict-affected States*. Governance and Social Development Resource Centre, (February), 42.

Belfield, C. R., & Levin, H. M. (2002). *Education privatization: Causes, consequences and planning implications*. International Institute for Educational Planning Paris (Vol. 74). Retrieved from <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/250786/session5EduPrivatizationBelfieldandLevin.pdf>

Biesta, G. (2007). Why “what works” won’t work: Evidence-based practice and the democratic deficit in educational research. *Educational theory*, 57(1), 1-22.

Bull, B. (2010). *Public-private-partnerships: the United Nations experience*. En G. Hodge, C. Greve and A. Boardman (Eds). *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Cheltenham: Edward Elgar.

Chubb, J., & Moe, T. (1990). *Politics, markets and America's schools*. Washington, DC: Brookings Institution.

Clarke, J., Gewirtz, S., & McLaughlin, E. (2000). *New managerialism, new welfare?* London: SAGE Publications Ltd.

Cox, C. (2003). Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. In C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile* (pp. 73- 146). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Cuéllar-Marchelli, H. (2003). Decentralization and privatization of education in El Salvador: Assessing the experience. *International Journal of Educational Development*, 23(2), 145-166. doi: 10.1016/S0738-0593(02)00011-1

Day Ashley, L., McLoughlin, C., Aslam, M., Engel, J., Wales, J., Rawal, S., ... Rose, P. (2014). The role and impact of private schools in developing countries. *Education Rigorous Literature Review*. London: DFID. Retrieved from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/439702/private-schools-full-report.pdf

Dixon, P., & Tooley, J. (2012). A case study of private schools in Kibera: an update. *Educational Management Administration & Leadership*, 1741143212456908.

Education International. (2007). *Public Private Partnerships in Education*. Brussels: Education International. Retrieved from: <http://download.ei-ie.org/docs/irisdocuments/research%20website%20documents/2009-00086-01-e.pdf>

Friedman, M. (1955). The role of government in education. In 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. <http://doi.org/10.1080/09645299700000026>

Gindin, J., & Finger, L. (2013). Promoting education quality: The role of teachers' unions in Latin America. Background paper prepared for the EFA Global Monitoring Report 2013/2014, *Teaching and learning: Achieving quality for all*. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002259/225931e.pdf>

Govinda, R., & Bandyopadhyay, M. (n.d.). Achieving Universal Elementary Education in India: Expanding Access with Equity. NUEPA, New Delhi, 1–37.

Grindle, M. (2004). *Despite the odds: the contentious politics of education reform*. Princeton: Princeton University Press.

Härmä, J. (2011). Low cost private schooling in India: Is it pro poor and equitable? *International Journal of Educational Development*, 31(4), 350–356. <http://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. <http://doi.org/10.1080/03054985.2013.825984>

Härmä, J., & Rose, P. (2012). Is low-fee private primary schooling affordable for the poor? Evidence from rural India. In S. Robertson, K. Mundy, A. Verger, & F. Menashy (Eds.), *Public Private Partnerships in Education: New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World* (p. 243). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Kalimullah, N. A., Ashraf, K. M., & Ashaduzzaman, M. N. (2012). New public management: Emergence and principles. *Bup Journal*, 1(1), 1–22.

Le Grand, J. (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 101(408), 1256–1267.

Levin, H. M., & Belfield, C. R. (2003). The Marketplace in Education. *Review of Research in Education*, 27, 183–219. <http://doi.org/10.3102/0091732X027001183>

Linder, S. H. (1999). Coming to terms with the Public-Private Partnership. A grammar of multiple meanings. *American Behavioral Scientist*, 43(1), 35–51. <http://doi.org/0803973233>

Marginson, S. (1993). *Education and public policy in Australia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marshall, K., & Bauer, A. (Eds.) (2000). *The new social policy agenda in Asia: Proceedings of the Manila Social Forum*. Manila, Philippines: Asian Development Bank and the World Bank.

Minow, M. (2003). Public and Private Partnerships : Accounting for the New Religion. *Harvard Law Review*, 116(5), 1229–1270.

Mizala, A., & Schneider, B. R. (2014). Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990–2010). *Governance*, 27(1), 87-109. doi: 10.1111/gove.12020

Morgan, C., Petrosino, A., & Fronius, T. (2013). *A systematic review of the evidence of the impact of school voucher programmes in developing countries*. London: EPPI- Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London. Retrieved from: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a02e5274a27b200039d/VoucherProgrammes2013Morgan.pdf>

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.

Murillo, M. V. (1999). Recovering political dynamics: Teachers unions and the decentralization of Education in Argentina and Mexico. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41(1), 31- 57.

Osborne, D. E., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial government is transforming the public sector*. New York: Plume.

Patrinos, H. A., Barrera Osorio, F., & Guáqueta, J. (2009). *The role and impact of public-private partnerships in education*. Washington D.C.: World Bank Publications.

Poole, W. L. (2001). The Teacher Unions’ Role in 1990s Educational Reform: An Organizational Evolution Perspective. *Educational Administration Quarterly*, 37(2), 173-196. doi: 10.1177/00131610121969280

RIEP, C. B. (2014). Omega Schools Franchise in Ghana: “affordable” private education for the poor or for-profitteering?. In I. MacPherson, S. Robertson, & G. Walford (Eds.), *Education, Privatisation and Social Justice: case studies from Africa, South Asia and South East Asia*. London: Symposium.

Right to Education Project. (2014). *Privatisation in Education: Global Trends and Human Rights Impact*. London: Right to Education Project / ActionAid International. Retrieved from: http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE_Privatisation%20of%20Education_Global%20Trends%20of%20Human%20Rights%20Impacts_2014.pdf

Robertson, S. L., & Verger, A. (2012). Governing education through public private partnerships. In S. L. Robertson, K. Mundy, A. Verger, & F. Menashy (Eds.), *Public-private partnerships in education: New actors and modes of governance in a globalizing world* (pp. 21–42). Cheltenham: Edward Elgar.

Schaeffer, P. V., & Loveridge, S. (2002). Toward an Understanding of Types of Public-Private Cooperation. *Public Performance & Management Review*, 26(2), 169–189. <http://doi.org/10.2307/3381276>

Schirmer, S., Johnston, S., & Bernstein, A. (2010). Hidden assets: South Africa’s low-fee private schools. *CDE In Depth*, No. 10. Retrieved from <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20358876>

Skelcher, C. (2005). Public-private Partnerships and Hybridity. In E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 347–370). Oxford: Oxford University Press.

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. <http://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. (2016). Questioning the global scaling-up of low-fee private schooling: the nexus between business, philanthropy and PPPs. In A. Verger, C. Lubienski, & G. Steiner-Khamsi (Eds.), *World Yearbook of Education 2016: The global education industry*. New York: Routledge.

Stern, J. M. B., & Heyneman, S. P. (2013). *Low-Fee Private Schooling: The Case of Kenya*. In P. Srivastava (Ed.), *Low Fee Private Schooling: Aggravating Equity or Mediating Disadvantage*. Oxford: Symposium Books.

Termes, A., Bonal, X., Verger, A., & Zancajo, A. (2015). *Public-Private Partnerships in Colombian Education: The Equity and Quality Implications of 'Colegios en concesión'*. (Open Society Foundations / Privatisation in Education Research Initiative – Education Support Program Working Paper Number 66). London: OSF. Retrieved February 5, 2016, from <http://www.periglobal.org/sites/periglobal.org/files/WorkingPaper66%20PPPs.pdf>

Tooley, J. (1993). Equality of educational opportunity without the state? *Studies in Philosophy and Education*, 12(2-4), 153–163.

Tooley, J. (2013). Challenging educational injustice: “Grassroots” privatisation in South Asia and sub-Saharan Africa. *Oxford Review of Education*, 39(4), 446–463. <http://doi.org/10.1080/03054985.2013.820466>

UNESCO. (2009). *Overcoming inequality: Why governance matters* (EFA Global Monitoring Report 2009). Paris: UNESCO. Retrieved from www.unesco.org/education/gmr2009/press/EFA_GMR_complet.pdf

Vaillant, D. (2005). *Education reforms and teachers' unions: avenues for action* (IIEP Fundamentals of educational planning 82). Paris: UNESCO - International Institute for Educational Planning. Retrieved February 5, 2016 from <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001410/141028e.pdf>

Valencia, A. T. (2006). El movimiento pedagógico en Colombia (Un encuentro de los maestros con la Pedagogía). *Revista HISTEDBR On-line*, 24.

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. <http://doi.org/10.1080/02680939.2011.623242>

Verger, A., & 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., Fontdevila, C., & Zancajo, A. (2016a). *The privatisation of education: a political economy of global education reform*. New York: Teachers College Press.

Verger, A., Fontdevila, C., Rogan, R., & Gurney, T. (2016b). International organizations and the education privatization debate: inquiring into the politics of knowledge production and mobilization through bibliographic coupling. Paper presented in the IOGLOB Conference, Strasbourg, 1-2 Septiembre 2016.

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. <http://doi.org/10.1080/03057925.2010.542033>

Waslander, S., Pater, C., & Weide, M. Van Der. (2010). *Markets in Education. An analytical review of empirical research on market mechanisms in education*. OECD Education Working Papers No. 52. Paris: OECD - DIRECTORATE FOR EDUCATION OECD. <http://doi.org/10.1787/5km4pskkr27-en>

Wettenhall, R. (2003). The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships. *Public Organization Review: A Global Journal*, 3, 77–107. <http://doi.org/10.1023/A:1023000128175>

Whitty, G., & Power, S. (2000). Marketisation and Privatisation in Mass Education Systems. *International Journal of Educational Development*, 20(2), 93–107.

World Bank (2006). *Colombia contracting education services*. Report 31841-CO. Washington, DC. Yitzack Pavón, F. (2008). Improving Educational Quality in Honduras: Building a demand-driven education market. *Journal of Public and International Affairs*, 19(1), 194-213.

Young, T. V. (2011). Teachers unions in turbulent times: Maintaining their niche. *Peabody Journal of Education*, 86(3), 338-351. doi: 10.1080/0161956X.2011.579019

