

NÚMERO 15

AGENTES NO ESTATALES Y DES-ESTATALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS. ¿QUIÉN GANA?

Mauro Moschetti (Universitat Autònoma de Barcelona)
Miriam Prieto Egido (Universidad Autónoma de Madrid)

La escolarización, considerada históricamente, fue primeramente un bien privado, tanto desde el punto de vista de su provisión, que se encontraba inicialmente en manos privadas—en Occidente concretamente en manos de las iglesias—, como en su carácter privativo, dado que sólo tenía como objeto a una parte de la sociedad y respondía a los intereses y objetivos de las clases sociales en cuyas manos se encontraba (Archer, 1979). Sin embargo, esta tendencia se invierte con el surgimiento de los sistemas educativos nacionales a finales del siglo XIX, que representa un movimiento de estatalización que, si bien sigue distintos caminos en su evolución, tiene como consecuencia la obligatoriedad de la escolarización y con ella la garantía de su extensión a todas las clases sociales (Maynes, 1985). La expansión de la escolarización obligatoria a través de escuelas estatales se interpretó durante buena parte del siglo XX como una vía de promoción no sólo de los beneficios individuales de la educación, sino también del bien común (Reese, 2007).

Sin embargo, esta tendencia creciente a la estatalización de la educación escolar, tanto en su financiación como en su provisión a través de escuelas públicas, comenzó a invertirse a partir de la década de los años 80 del siglo XX con el surgimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP) y su establecimiento como el paradigma dominante en la interpretación de la crisis del modelo keynesiano de los estados del bienestar (Hall et al., 2015). Su consecuencia fue la generalización de la percepción de la necesidad de reforma del sector público y la defensa de la introducción de mecanismos de competencia, de gestión y de medición de resultados importados del sector privado. La difusión y consolidación de la NGP se ha traducido en el ámbito de los sistemas escolares en la privatización de la educación (Verger et al., 2016) y en una vuelta a la consideración de la escolarización como un bien privado, tanto por el papel destacado que se concede a los intereses individuales a través de los modelos de *school choice* como por la provisión de educación mediante escuelas privadas sostenidas con fondos públicos (Lubienski, 2006). A estos modos de privatización se suma, además, la incursión de agentes no estatales en los procesos de toma de decisiones, que se ha traducido en un desplazamiento desde el gobierno hacia una gobernanza en la que intervienen múltiples actores en distintas escalas y niveles, y donde las organizaciones empresariales han pasado de ser proveedores a socios (Ball, 2009; Draxler & Steiner-Khamsi, 2018); estos modos de privatización no afectan sólo a la escolarización, sino que representan la privatización de los procesos de toma de decisiones respecto a la educación y de la propia producción de política educativa en general (Lubienski, 2013; Ball & Youdell, 2008) y, con ello, la desestatalización de la educación (Jessop, 1997).

En este contexto de progresiva desestatalización de los sistemas educativos el último Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2021/2 de UNESCO se centra en los agentes no-estatales en educación. El informe sitúa la provisión no estatal de educación en el seno de dos principales cuestiones: hasta qué punto la educación es un bien privado o público; y qué

responsabilidades para los estados y los agentes no estatales se derivan del derecho a la educación (p. 9). Con respecto a la primera, el documento mantiene la tensión entre la dimensión colectiva e individual de la educación (Levin, 2001; Lubienski, 2006) y destaca el carácter mixto de la educación, como bien público por los beneficios económicos y de construcción de identidad nacional que reporta a las sociedades, y como bien privado por las oportunidades de desarrollo personal y profesional que la formación ofrece a los individuos. Esta cuestión se complementa con la caracterización de los agentes no estatales como individuos; corporaciones privadas; fundaciones filantrópicas; la sociedad civil, sindicatos, organizaciones religiosas; académicos, investigadores y think tanks; y los medios de comunicación (p. 8).

En relación con las responsabilidades de los agentes no estatales, el informe explora cuatro esferas de la participación en los sistemas escolares: provisión, gobernanza y regulación, financiación e influencia. En el abordaje de cada una de estas esferas el informe presenta conclusiones contundentes y sustanciales. Con respecto a la provisión, el Informe señala que, si se tienen en cuenta factores como el perfil de entrada del alumnado, las escuelas no estatales no presentan diferencias sustanciales en términos de resultados y calidad; además, en el largo plazo, generan segregación y desigualdad y no contribuyen a la mejora de los sistemas educativos en su conjunto. En el ámbito de la gobernanza y la regulación, el informe señala que, si bien la participación de agentes no estatales en la educación reporta beneficios, requiere también una gobernanza sólida y la existencia de marcos regulatorios que, sin embargo, no existen en todos los sistemas educativos. Es responsabilidad de los gobiernos asegurar que todos los centros escolares, estatales y no estatales, persiguen los mismos objetivos y estándares, y que todos los niños y niñas aprenden. En lo relativo a la financiación, UNESCO constata que existe una gran variabilidad de vías de financiación de agentes no estatales entre los sistemas educativos, pero en muchos de ellos los hogares cargan con una parte de la financiación, especialmente en los países más pobres. La financiación privada representa también una parte sustancial del sector privado, aunque cada vez existe una mayor desconfianza en los proveedores con ánimo de lucro. Finalmente, el informe reporta que los agentes no estatales ejercen su influencia mediante diversas estrategias como la promoción, la presión, la difusión de investigación, la financiación y el marketing, y advierte sobre la importancia de que existan mecanismos para garantizar que las actividades de influencia llevadas a cabo por agentes no estatales son legítimas, que no comprometen la transparencia de los procesos de regulación de los sistemas educativos y que sus intereses no se logran a expensas de la equidad y la inclusión del alumnado.

El presente monográfico se enmarca en la discusión en torno a las características que asume y los efectos que tiene la participación de los agentes no estatales en educación y tiene como objetivo complementar algunos análisis del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2021/2 de UNESCO mediante el estudio de casos que profundizan en algunas de las esferas que analiza el documento: gobernanza y regulación, provisión e influencia.

El artículo de Adrián Zancajo, Clara Fontdevila y Antoni Verger se sitúa en las esferas de provisión y gobernanza y regulación, centrándose en el estudio de la regulación de las escuelas privadas subvencionadas en los países de la OCDE. Los autores constatan dos hechos clave: que existe un amplio consenso sobre los efectos negativos que las políticas que fomentan la participación de agentes no estatales generan en términos de equidad de los sistemas educativos; y que podemos apreciar un cambio de tendencia, al menos en el nivel discursivo, de los organismos internacionales en el aval a estas políticas, ya que comienzan a dirigir sus recomendaciones hacia la necesidad de mitigar sus efectos nocivos en términos de equidad. El análisis de las regulaciones existentes en los países de la OCDE reporta la existencia de cuatro modelos de regulación de las alianzas público

privadas (APP): libertad de instrucción, esto es, libertad de creación de centros docentes y la libertad de elección de centro; equivalencia entre el sector público y el privado subvencionado; enfoque de mercado, dirigido a promover la competencia entre los centros; y autonomía, centrado en el fomento de la autonomía pedagógica, curricular y de gestión de los centros escolares. Los autores concluyen con tres ideas que se alinean con las recomendaciones del Informe de UNESCO: la importancia de promover modelos regulatorios alineados con los objetivos de calidad y equidad; el limitado efecto de las acciones regulatorias, ya sea porque los comportamientos generadores de desigualdades por parte de los agentes no estatales se dan de forma encubierta o por la limitada capacidad de las administraciones para hacer cumplir las normas; y la necesidad de legitimidad de las normas para su cumplimiento por parte de los agentes no estatales.

En las esferas de financiación y de influencia se sitúa el análisis de Alejandro Caravaca, Brent Edwards, Annie Rappeport y Vanessa Sperduti acerca de las actuaciones del Banco Mundial (BM) como uno de los actores no estatales más influyentes tanto en la financiación privada de los sistemas escolares como en la elaboración de políticas educativas. El estudio reporta tres modos principales de influencia del banco y su participación en tres fases diferenciadas del proceso de diseño e implementación de políticas educativas: el diseño de programas o políticas que serán implementadas por los Estados y el establecimiento de condiciones vinculadas a la concesión de préstamos; la intervención en la fase de ejecución mediante la provisión de asistencia técnica; y la evaluación de la implementación. Sin embargo, como señalan Edwards y Caravaca, existen algunos condicionantes de la implementación de las políticas educativas propuestas por el BM que escapan a su control y que limitan la puesta en práctica de las políticas que propone—lo cual no necesariamente es un elemento negativo para el BM, ya que le exime de responsabilidad en caso de que no se alcancen los objetivos propuestos.

Los tres artículos siguientes que componen el monográfico ahondan en distintas cuestiones relativas a la esfera de la influencia. El artículo de Enrique-Javier Díez-Gutiérrez explora formas de influencia—que el autor califica como invasión—de agentes no estatales en los sistemas escolares, con el foco en el sistema educativo español. El patrocinio empresarial de centros educativos que buscan compensar los recortes en la financiación pública sufridos desde la crisis del 2008; el patrocinio de “superdocentes” por parte de fundaciones y bancos que redirige la función docente hacia la espectacularización y el reality show de la práctica profesional; la filantropoeducación mediante la cual la participación de empresas multinacionales, grupos financieros y corporativos y bancos pasan de la esfera de la financiación a la de la gestión y la regulación de los sistemas escolares; y el negocio “Ed-Tech”, son las cuatro estrategias de invasión de los sistemas escolares de agentes no estatales que describe el artículo. Los efectos de esta invasión se conceptualizan en términos de “uberización” de los centros escolares públicos; individualización de una práctica docente que es en esencia colectiva; “amazonización” de los centros públicos a través de la formación del profesorado en la ideología neoliberal que responde a las necesidades de los sistemas escolares con soluciones de mercado; y el uso de soluciones tecnológicas para extraer datos de toda una generación de consumidores.

El cuarto artículo de este monográfico estudia las redes de escuelas para la innovación de Cataluña. Promovidas por la OCDE y la Comisión Europea, las redes de escuelas para la innovación tienen como objetivo la colaboración autónoma de las escuelas para reformar los sistemas escolares mediante la transferencia de buenas prácticas basadas en evidencias y la movilización del conocimiento, invirtiendo así la dirección de los procesos de elaboración de políticas, de abajo a arriba. Sin embargo, como señala Edgar Quilabert, estas redes pueden tener un alto impacto en los

procesos de definición y transferencia de lo que se considera conocimiento pedagógico y en la limitación de la reflexión del profesorado acerca de lo que se considera deseable transmitir, reduciendo la toma de decisiones sobre qué enseñar y cómo a una cuestión técnica y cuantificada. A partir del caso de Cataluña, el artículo identifica algunas tensiones y contradicciones inherentes al modelo de redes de escuelas: la promoción de la colaboración en contextos de competencia; la limitación de la autonomía de las escuelas que supone la promoción de las redes, en teoría autónomas, por las administraciones educativas; y el choque entre el imperativo de la innovación y el conocimiento generado por el profesorado a través de la práctica.

Por último, el artículo de Tavis D. Jules explora la influencia de la organización internacional de la Comunidad del Caribe (CARICOM) en los sistemas educativos nacionales. CARICOM busca el fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza para la consolidación de las relaciones económicas entre los estados miembros. Por ello, se basa en modos de gobernanza que combinan el intergubernamentalismo con el neofuncionalismo, lo que se traduce en un régimen regional distintivo regulatorio de los sistemas educativos. Por ello, los sistemas educativos nacionales, defiende Jules, no pueden entenderse al margen de las estructuras culturales, económicas y políticas que los regulan, coordinan y gobiernan. El proyecto de creación del Mercado Único y de Economía del Caribe aprobado en 2001 ha tenido efectos inintencionados en los sistemas educativos que se diseñaron mediante la política educativa regional de CARICOM que se aprobó en 1993. Estos efectos reflejan un caso de transregionalismo educativo dirigido por un regionalismo de mercado, coordinación y regulación de las políticas, armonización institucional y, a la larga, unión monetaria.

Los artículos recogidos en este monográfico amplían el análisis de las implicaciones y los efectos de la participación de agentes no estatales en los sistemas escolares mediante la profundización en diversos agentes y varias esferas de influencia. Si bien privatización y participación de agentes estatales no son necesariamente sinónimos, las contribuciones que conforman este volumen muestran que la línea que separa la desestatalización y la privatización es fina e inestable, por lo que la integración de estos agentes requiere de análisis pormenorizados que permitan garantizar el logro de los objetivos de equidad, inclusión y calidad perseguidos por los sistemas educativos.

REFERENCIAS

- Archer, M. (1979). *Social Origins of Educational Systems*. Sage Publications.
- Ball, S. J. (2009). Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the ‘competition state’. *Journal of Education Policy*, 24(1), 83-99.
- Ball, S. J., & Youdell, D. (2008). Hidden privatisation in public education. *Education International*.
- Draxler, A. & Steiner-Khamsi, G. (2018). Introduction. En A. Draxler & G. Steiner-Khamsi (Eds.), *The state, business and education: Public-private partnerships revisited (1-15)*. NORRAG Series on International Education and Development, Edward Elgar Publishing. DOI: 10.4337/9781788970334
- Hall, D.; Grimaldi, E.; Gunter, H.M.; Møller, J.; Serpieri, R. & Skedsmo, G. (2015). Educational reform and modernisation in Europe: The role of national contexts in mediating the new public management. *European Educational Research Journal*, 14(6), 487-507. DOI: 10.1177/1474904115615357
- Jessop, B. (1997). Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance. *Review of International Political Economy*, 4(3), 561-581, DOI: 10.1080/096922997347751

- Levin, H. (2001). *Privatizing education. Can the school marketplace deliver Choice, Efficiency, Equity, and Social Cohesion?* Taylor & Francis.
- Lubienski, C. (2006). School choice and privatization in education: An alternative analytical framework. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 4(1), 1–26.
- Lubienski, C. (2013). Privatising form or function? Equity, outcomes and influence in American charter schools. *Oxford Review of Education*, 39(4), 498-513, DOI: 10.1080/03054985.2013.821853
- Maynes, M. J. (1985). *Schooling in Western Europe: A social history*. SUNY Press.
- Reese, W.J. (2007). *History, Education, and the Schools*. Palgrave Macmillan.
- UNESCO. (2021). *Global Education Monitoring Report 2021/2: Non-state actors in education: Who chooses? Who loses?* UNESCO.
- Verger, A., Fontdevila, C., & Zancajo, A. (2016). *The privatisation of education: a political economy of global education reform*. Teachers College Press.