

¿Por qué se expande la educación privada?: Aportes para el debate global*

//Why Does Private Education Expands? Contributions to Global Debate

//Por que expande o ensino privado?: As contribuições para o debate global

Mariano Narodowski**
Alberto Martínez Boom ***

Recibido: 03/08/2015
Evaluado: 22/09/2015

- * Este artículo es uno de los resultados de Sub proyecto: *El discurso de la educación: modernización, cambio estratégico y epistemológico*, que hizo parte del macroproyecto: *Paradigmas y conceptos de educación en Colombia*, coordinado por Jesús Alberto Echeverri desde la Universidad de Antioquia y financiado por Colciencias bajo el código: 1115-452- 21145.
- ** Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella. Doctor en educación de la Universidad Estatal de Campiñas. Correo electrónico: mnarodowski@utdt.edu
- *** Profesor titular de la Universidad Pedagógica Nacional. Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación. Miembro fundador y activo del Grupo de Historia de la Práctica Pedagógica. Website: www.albertomartinezboom.com

Resumen

La disputa por el gobierno de la educación no parece dejar de actualizarse, en las tres últimas décadas los procesos de privatización de la educación han ganado en incidencia hasta el punto que transforman y hacen mutar el lugar del Estado, las familias, los sujetos y más específicamente, de los mercados educativos. El artículo construye algunas explicaciones y elabora un balance comparado de políticas transnacionales que tienen en común un evidente rediseño de la cuestión de lo público.

Abstract

The controversy about the government of education seems to update permanently. During the last three decades, education privatization has become more and more relevant, to the extent that it transforms and mutates the place of the State, family, subjects and, particularly, that of education markets. This article presents some explanations and compares transnational policies that share an obvious re-engineering of the public.

Resumo

A disputa pelo governo da educação não parece deixar de atualizar-se, nos três últimos decênios os processos de particularização da educação hão ganhado em incidência ao ponto, que transformam o lugar do Estado, as famílias, os sujeitos e mais especificamente, os mercados educativos. O artigo constrói algumas explicações, e faz uma análise comparativa das políticas transnacionais que têm em relação um claro redesenho da questão do público.

Palabras clave

Escuela pública, escuela privada, gobierno escolar, escolarización, mercados educativos

Keywords

Public school, private school, school governance, schooling, education markets

Palavras chave

A escola pública, escola privada, governança escola, educação, mercados educacionais

Escuelas públicas, escuelas privadas y gubernamentalidad estatal

Los procesos de privatización de la educación han cobrado una relevancia inédita en casi todos los escenarios en los que operan sistemas escolares, especialmente a partir de las tres últimas décadas del siglo xx. Según Ball (2014) se ha instaurado un nuevo orden en la “economía internacional de la educación”, lo que a su vez supone un nuevo marco de posibilidades para el desarrollo de negocios y prácticas comerciales asociadas a la provisión de servicios educativos. Este fenómeno también se puede leer, de acuerdo al registro teórico que se utilice, como una reconversión del proceso de estatalización de lo escolar, una devolución de las potestades jurídicas de los niveles centrales estatales a las comunidades, una reestructuración neoliberal o una ganancia en cuanto a la participación de las familias en el destino de la educación de sus hijos.

Sea cual fuere el marco conceptual que se aplique, los procesos de reforma del sector público, las transformaciones en los propios Estados, los movimientos en el interior de las sociedades y las prescripciones de los organismos multilaterales de crédito han contribuido a que los sistemas educativos pasaran a convertirse en ecosistemas fértiles para el desarrollo de novedosas y a menudo controversiales formas de colaboración entre lo estatal y lo privado (Burch, 2006).

Este nuevo fenómeno adquiere múltiples y a veces contradictorias facetas. El crecimiento de la educación privada abarca desde el aumento de la matrícula del sector no estatal, en escenarios en los que no hay incentivos financieros o impositivos, hasta programas de libre elección de escuelas en los que las familias pueden elegir escuelas públicas o privadas con recursos financieros estatales o privados. Desde el aumento del número de escuelas operadas por comunidades, cooperativas y movimientos sociales alternativos hasta grandes corporaciones que invierten en el sector educativo y cotizan en bolsa. Desde escuelas privadas sin fines de lucro que atienden a la población más pobre donde el Estado se muestra impotente, hasta escuelas que –en idénticos contextos– cobran diariamente un arancel (matrícula) a los alumnos como condición para su educación. En el caso de la educación superior, su expansión avanza también a un ritmo vertiginoso.

En algunos países latinoamericanos, los datos muestran un singular crecimiento de la participación de la matrícula privada en los primeros lustros del siglo *xxi*. Con pocas excepciones (México, Colombia), el número de estudiantes en escuelas privadas aumentó notoriamente, se incrementó la participación proporcional del sector privado sobre el total y hasta en algún caso (Argentina) las escuelas públicas perdieron alumnos.

Este fenómeno cobra una mayor significatividad en razón de tres situaciones. La primera es del orden de la política pública: de los países de la región solamente Chile tiene políticas focalizadas que estimulan la elección libre de escuela pública y privada al igual que Suecia o Nueva Zelanda, y solo Argentina posee financiamiento estatal a toda la oferta escolar privada con el fin de bajar sus costos, como ocurre en Australia o España. El resto de los países no canaliza recursos públicos a la educación privada, lo que no ha impedido su desarrollo, incluso en Perú, donde han crecido las escuelas privadas de bajo costo a las que asiste la población de menores recursos (Balarin, 2015).

El segundo motivo tiene que ver con razones políticas e ideológicas. Varios países de América Latina han experimentado en años recientes procesos políticos liderados por partidos políticos de izquierda o centro izquierda, tanto en su versión clásica (como el Partido Socialista en Chile o

el Partido Dos Trabalhadores en Brasil) como en su versión nacionalista populista (el socialismo del siglo *xxi* en Venezuela o el peronismo en la Argentina). Estas propuestas se posicionaron explícitamente en contra del “neoliberalismo” —que en la versión de estos actores había gobernado en la década de los noventa— y por tanto reivindicaban “la ampliación de derechos” en favor del “fortalecimiento de lo público”. Como puede advertirse, esta proclama tuvo un efecto paradójico sobre el campo de la política educativa, en el que la magnitud creciente que ha congregado el sector privado educativo no se había observado ni siquiera en la denominada “década neoliberal”.

La tercera situación deja atrás tanto lo político como lo ideológico para mostrar cómo la educación actual adquiere valor en la medida en que se conecta con los sistemas globales de producción, información, consumo e innovación; fenómeno que desbloquea cualquier límite a su demanda al tiempo que diversifica los procesos de escolarización, en particular por el uso de tecnologías de transmisión, velocidad y acción a distancia. Asistimos a una variación sustantiva de la acción educativa redefinida y modulada por nuestra propia capacidad para aprender a aprender, es decir, una educación que preocupa tanto al individuo como al Estado, y por supuesto también a los mercados y a la sociedad en su conjunto.

La cuestión es que esta privatización de la educación no parece constituir una anomalía o un desajuste transitorio; una suerte de producto no deseado de políticas educativas equivocadas. Tanto la privatización de la educación como las mismas políticas que la sostienen implícita o explícitamente, merecen una explicación más amplia: los sistemas educativos operan en el contexto de un cambio de época en el que las viejas lógicas de la estatalización son sustituidas por otras que garantizan formas más adecuadas y funcionales de la gubernamentalidad estatal.

Resulta evidente que el ingreso de ingentes masas poblacionales a los sistemas escolares supone una mutación en el modo de gobierno de las escuelas y los viejos monopolios estatales, con sus rituales jerárquicos y burocratizados, se muestran ineficaces y obsoletos en su tradicional pretensión disciplinadora para toda la sociedad y dan lugar a formas híbridas en las que el financiamiento y las regulaciones legales y simbólicas se entrelazan de maneras diversas, como cuasi mercados educativos, como cuasi monopolios estatales, como sistemas duales, etc.

Estas nuevas formas de organización de lo escolar no son más que repliegues tácticos de una estrategia originada en el siglo XVIII y que aún mantiene plena vigencia merced a una de sus características intrínsecas; justamente, su plasticidad, su capacidad de adaptarse a cambios de época. O, como afirmábamos veinte años atrás, “la escuela aparece como respuesta posible, peculiar y progresivamente dominante frente al surgimiento de la necesidad de brindar una solución viable a nuevas visibilidades; en particular, el control de la población y la urgencia para garantizar su gobernabilidad” (Martínez Boom & Narodowski, 1996, p. 8).

Un nuevo giro en el gobierno de lo escolar

Uno de los grandes problemas que afronta la estrategia de gubernamentalidad escolar es el control sobre la población pobre. Recordemos que la evidencia histórica apunta a mostrar que la escuela pública es, desde sus orígenes, un espacio de reclusión de la infancia pobre (Martínez Boom, 2015). Esta lógica de estatalización de la educación escolar de los más pobres no ha variado en términos estratégicos: el encierro de los pobres sigue siendo el punto central de algunos de sus aspectos tácticos, aunque se ha reconvertido a la luz de la emergencia de sectores medios con una ya acopiada experiencia escolar y que logran salir del viejo monopolio estatal (en el sentido clásico de Hirschman, 1970)

y adscribir a modos de formación diversos en los que los nuevos modos de estatalización se alejan crecientemente de su matriz disciplinaria tradicional.

Este proceso de salida, pasaje, segregación o autosegregación de las clases medias —para usar todo el arsenal conceptual de la literatura académica— tiene diversas causas culturales y sociológicas que han sido estudiados, y que no son motivo de análisis aquí, y en cuya base reposa el interjuego de lo estatal: una economía política de los modos de escolarización y de distribución de la población infantil y juvenil en las instituciones escolares que hemos denominado *cuasi monopolio estatal del sistema educativo* (Narodowski, 2008; Narodowski y Moschetti, 2015): el viejo monopolio estatal con las escuelas públicas a las que concurren los pobres *más* el nuevo sector de salida, crecientemente desregulado, con escuelas privadas diversas a las que cada vez más concurren sectores privilegiados, sectores medios tradicionales y clases medias emergentes conforman el cuasi monopolio.

Es por esto que, independientemente de las intenciones de los funcionarios y de las percepciones de las poblaciones, el hecho de que sectores crecientes de las clases medias *salgan* de la educación pública resulta muy favorable para el gobierno del sistema educativo. Este es el caso especialmente en el contexto de los limitados recursos fiscales destinados para la educación

escolar, focalizado en los sectores sociales más vulnerables desde el punto de vista socioeconómico: la población meta de la escuela pública.

En la medida en que las familias de clase media pagan por lo que les corresponde gratuitamente por derechos consagrados en Constituciones y leyes —además de la retahíla de proclamas ideológicas usuales—, el Estado concentra sus recursos en los cada vez relativamente menos alumnos de la escuela pública; a la sazón, la población pobre: la privatización de la educación es rentable respecto del gasto público en ella. En los casos en que exista financiamiento estatal a las escuelas privadas este contribuye a mantener este esquema rebajando (un poco) los precios de las matrículas en las escuelas privadas. La condición para este financiamiento es que el dinero público por alumno en escuelas privadas sea varias veces inferior al que se invierte en escuelas públicas. Por lo tanto, cuantos más alumnos de clases medias se inscriban en escuelas privadas, más recursos estatales habrá para los alumnos pobres que quedan en las escuelas públicas. Cabe advertir que gobernar correctamente la educación significa proceder bajo la lógica del gobierno económico: haciendo más con menos, pero también no haciendo más de lo mismo.

Por eso, la divisa central de los discursos acerca de la calidad educativa es muy simple: obtener los mejores resultados con los menores costos posibles. Ya que la financiación de la educación supone un sacrificio

social, el gasto tendría que hacerse del modo más racional posible, arbitrando criterios de eficiencia y a la vez garantizando y fomentando la equidad. El dinero es indispensable, pero en la relación entre costo y efectividad existe un techo óptimo de inversión a partir del cual los gastos de educación dejan de ser rentables.

Imaginemos, por ejemplo, qué ocurriría si todas las familias de clases medias que mandan a sus hijos a escuelas privadas decidieran inscribirlos en una escuela pública haciendo uso del derecho que les garantiza el ordenamiento jurídico. No caben dudas que no pocos sistemas educativos colapsarían de inmediato por falta de recursos: edificios, vacantes, dinero para pagar los salarios de los nuevos docentes, etc.

La investigación académica muestra que en los países en desarrollo, las clases medias constituyen el actor central en el reclamo por la mejora de la educación (Davidenkoff, 2003) dado que los sectores más pobres de la población tienen preocupaciones más urgentes respecto de sus hijos (alimentación, vivienda, salud) y que su imbricación sindical los mantiene más cercanos a reclamos como el salario o las condiciones laborales y menos ligados a cuestiones institucionales, simbólicas o regulatorias. Por otro lado, los sectores medios atesoran mayor experiencia escolar en la historia de sus familias, lo que les genera más información sobre la educación escolar y mejores condiciones para construir opinión más fundamentada –una opinión experta– sobre la escuela de sus hijos.

Este equilibrio cuasimonopólico estatal entre escuelas públicas para pobres y escuelas privadas para no pobres brinda una ventaja relevante a la estrategia de gubernamentalidad: deja a las clases medias *afuera* del sistema educativo público –monopolio tradicional–, por lo que la presión por la calidad educativa, la innovación, el cuidado de infancias y adolescencias, etc., se traslada directamente a los responsables de cada escuela privada y no al gobierno, a los funcionarios del área, al sistema en su conjunto, ni mucho menos, a cada escuela pública.

Las familias que envían a sus hijos a escuelas privadas están fuera del debate público de la educación: protestan en su propia escuela y solo allí participan y proponen. Los conceptos de clientela y ciudadanía adquieren aquí una nueva dimensión, ya se participe del viejo monopolio estatal o del nuevo sector de salida. Como resultado de la economía política de la privatización de la educación, la educación pública suele estar impedida de contar con el sector social más dinámico, más severo, más exigente (las

clases medias) por lo que la autoridad estatal sigue ejerciendo su viejo control monopólico aunque solamente dentro del espacio escolar dominado por una población estudiantil pobre.

Como contrapartida de la salida de las clases medias del sector estatal, el único actor que suele permanecer con capacidad política organizativa y gran poder de negociación en el terreno educativo público es el sindicato docente. Aunque en principio no lo parezca, esto es muy conveniente para el funcionamiento del cuasi monopolio estatal por tres motivos.

Primero, los sindicatos representan el interés general de los docentes que, aunque legítimo, puede canalizarse por medio de una negociación por dinero, donde la cuestión de la organización de las escuelas y la preocupación por la escolarización suelen estar ausentes toda vez que no forman parte de sus intereses inmediatos. La única condición para el desarrollo de esta negociación es que, como resultado de su trámite, no se altere lo propio del esquema cuasi monopólico: el equilibrio fiscal alcanzado en cuanto a rentabilidad. Y si el equilibrio tambalea, la opción rentable respecto del modelo público-privado ha sido aumentar la carga impositiva de las clases medias o reducirles, cuando existe, el financiamiento estatal a la oferta.

Segundo, los sindicalistas suelen consolidar intereses políticos e institucionales que pueden formar parte de la negociación y contribuir a la existencia de acuerdos, sin necesidad de modificar aspectos centrales de la

escolarización que podrían beneficiar a actores escolares no docentes y traducir esta capacidad negociadora en la consolidación del cogobierno de aspectos concretos del sistema educativo.

Tercero, culpar a los sindicalistas de todos los males de la educación pública es un clásico global de los funcionarios para sacarse la responsabilidad sobre lo que deciden (y, sobre todo, sobre lo que no deciden). El relato que construye al sindicalismo docente como responsable de las calamidades reales o presuntas de la educación pública es, a estas alturas, un argumento común a escala mundial en las respectivas arenas políticas nacionales, en los organismos internacionales y en los medios de comunicación.

Por todo esto, sin actores de la sociedad civil involucrados en los aspectos salientes de la escolarización pública anidada en el viejo sector monopólico, es decir, sin la participación de las clases medias, el debate educacional es prácticamente inexistente y la lógica público-privada consolidada en el cuasi monopolio estatal del sistema educativo tiende, naturalmente, a auto-reproducirse.

En resumen, la cuestión de la privatización de la educación no se trata, apenas, de una tendencia caprichosa producto de familias que buscan distinguirse entre las demás. Se trata de un esquema político y financiero que se ha consolidado con una potencia inusual. Y supone un giro importante en la estrategia de escolarización.

Privatización endógena y rediseño de lo público

La privatización del sistema educativo comprende también una variación en los procesos de modernización del Estado, que afecta a la mayoría de países en el mundo y que supone un rediseño de la idea de lo público. Esta cuestión explica el paso de las teorías de la administración a la lógica de la gestión empresarial, es decir que los procedimientos de la actual función pública se conciben y se validan desde la apropiación de saberes empresariales susceptibles de producir nuevos indicadores, nuevas regulaciones e incluso, otros lenguajes, tanto más eficaces como marcadamente performativos (el reto y el desafío permanente, la apuesta por la innovación, perseguir constantemente la excelencia, lograr el máximo rendimiento posible del aprendizaje individual y colaborativo, entre otros). El traslado de metodologías y técnicas de la empresa a la educación muestra la presencia de dinámicas de privatización endógenas (Luengo & Saura, 2013, p. 140) cuyos efectos prácticos constituyen la nueva cultura institucional para el gobierno de la educación. Privatización endógena que hace de la performatividad una tecnología política potente y capaz de dirigir el advenimiento de la actual sociedad del aprendizaje (Ball, 2013).

La educación no es la misma una vez asimilada la perspectiva de un aprendizaje que se extiende a lo largo de toda la vida y que entra en relación con procesos de modernización educativa. Primero, porque en su presentación e instrumentación se combinan elementos políticos, técnicos y financieros, muchos de ellos externos al sistema educativo y fundamentados en teorías y conceptos de la economía y el *management*. Segundo, porque los agentes técnicos de la enseñanza y los propios centros escolares son el último eslabón en la cadena de teorización y de toma de decisiones. Tercero, porque al hablar desde un atributo de racionalidad y desde un sello distintivo de modernización se construye y expresa una propuesta tremendamente atractiva, expectante, que diluye cualquier resistencia por parte de maestros o padres.

Es a través de la modulación individual y de maximizar las capacidades de cada individuo para tomar decisiones en su propio favor como se define, desde esta racionalidad, el máximo beneficio para la sociedad y para la economía. Esta actualización de la ética utilitaria muestra que existe una transacción constante entre lo individual y lo colectivo, cuyos nuevos valores pasan

por la tríada competencia, eficacia y productividad. Se trata de una nueva manera de gobernar, no a través de la sociedad sino a través del individuo y de sus decisiones.

Asistimos al inicio de un nuevo modo de ser de la educación que se ubica incluso más allá del propio debate público privado, el cual podemos recoger con el nominativo provisional de *educapital* (Martínez Boom, 2014). El cerebro humano devino capital. Ya no trabajamos para nuestras necesidades, sino para el capital, bajo la idea errónea de que esas necesidades del capital coinciden con las nuestras. El aprendizaje permanente y su optimización muestran una sutil axiomática en la que cualquier talento vital, mediante el

aprendizaje y sus técnicas, es susceptible de ser potenciado y mejorado; esta optimización expresa un nuevo valor económico en nuestra propia constitución. El *educapital* pone en relación algunos factores estratégicos: inclusión, capital y aprendizaje.

En síntesis, el objetivo de estas tecnologías de gobierno (liberalismo avanzado) es la autorregulación de los sujetos. Lograr que cada uno pueda tener control sobre sí mismo, tomar responsabilidad de la propia vida. Convertir su vida en una empresa. Las técnicas que buscan dirigir la conducta ya no se anclan en invariantes biológicas de la especie, en este caso *biopolítica* significará gobierno de sí conforme a criterios económicos.

Referencias bibliográficas

- Balarin, M. (2015). Low-fee private schools in Peru. *Norrag Newsbite*. Disponible en <https://norrag.wordpress.com/2015/05/08/low-feeprivate-schools-in-peru/>
- Ball, S. (2013). Performatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad performativa. *Pedagogía y Saberes*, 38, 103-113.
- Ball, S. J. (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en educación y política educativa. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22, 1-13.
- Burch, P. (2006). The new educational privatization: Educational contracting and high stakes accountability. *The Teachers College Record*, 108 (12), 2582-2610.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and state*. Cambridge: Harvard University Press.
- Davidenkoff, E. (2003). *Comment la gauche a perdu l'école?*. Paris: Hachette.
- Luengo, J. & Saura, G. (2013). La performatividad en la educación. La construcción del nuevo docente y el nuevo gestor performativo. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11 (3), 139-153.

- Martínez Boom, A. (2014). *Volver a pensar la educación*. Conferencia Foro Educativo Distrital.
- Martínez Boom, A. (2015). Governed and/or schooled. *Pedagogica Historica*, 51 (1-2), 221-233.
- Martínez Boom, A. & Narodowski, M. (1996). *Escuela, historia y poder*. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- Narodowski, M. (2008). School choice and quasi-state monopoly education system in Latin America: the case of Argentina. En M. Forsey, D. Scott & G. Walford (eds.). *The globalization of school choice?* Oxford: Symposium Books.
- Narodowski, M. & Moschetti, M. (2015). Why does private school enrollment grow? Evidence from Argentina, *Cogent Education. A Taylor and Francis Open Access Journal*, 2 (1).