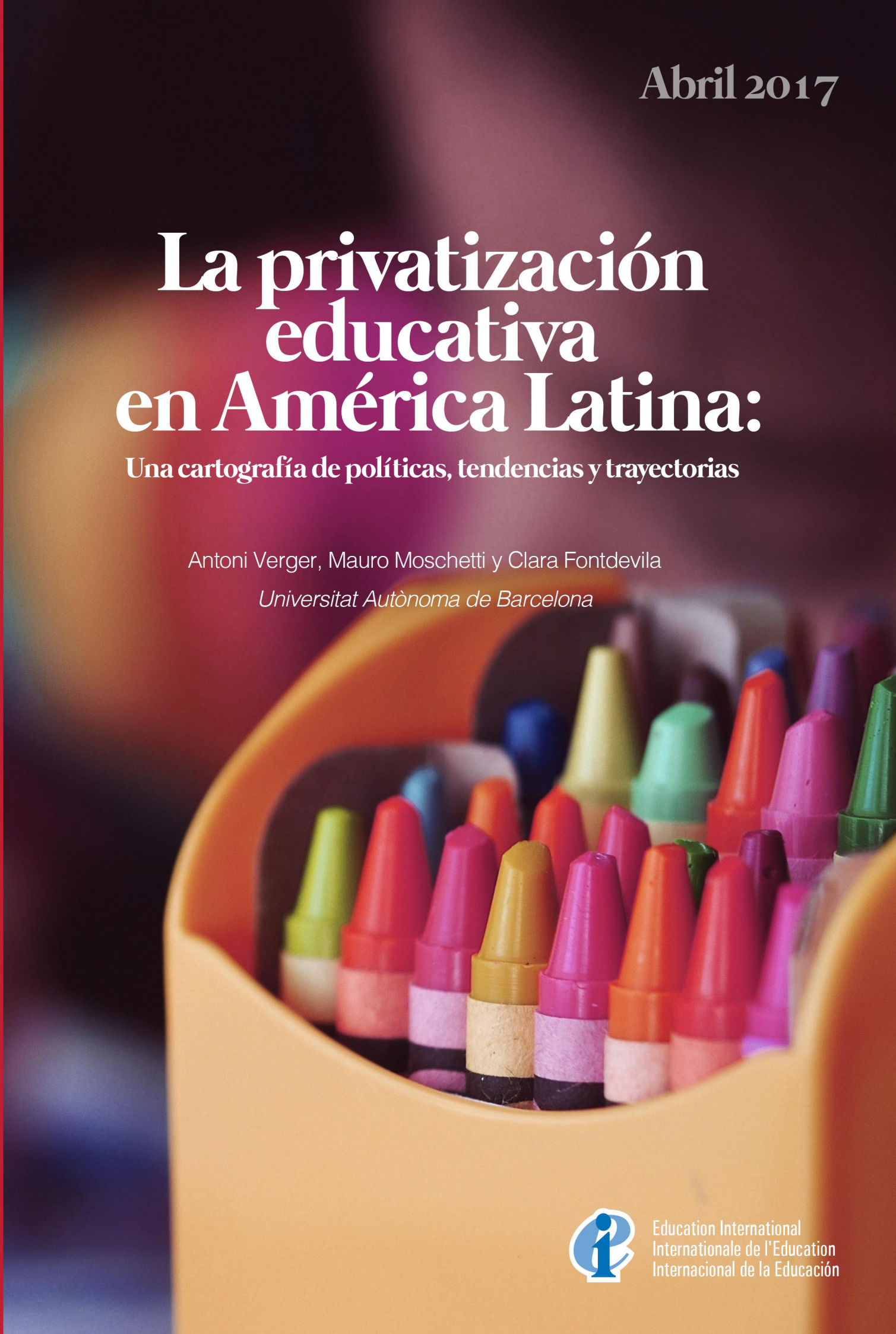
Abril 2017

La privatización educativa en América Latina:

Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias

Antoni Verger, Mauro Moschetti y Clara Fontdevila

Universitat Autònoma de Barcelona



Education International
Internationale de l'Education
Internacional de la Educación

Education International
Internationale de l'Education
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale

La Internacional de la Educación es la federación mundial de sindicatos de la educación. Representa a 32 millones de trabajadores y trabajadoras de la educación de todos los niveles, desde infantil a educación superior, en más de 171 países y territorios de todo el mundo.

Resumen ejecutivo 3

1. Introducción 8

2. Estudio de la privatización educativa: conceptos básicos y metodología 11

3. La privatización educativa en América Latina: una aproximación estadística 16

4. Trayectorias regionales hacia la privatización educativa 25

4.1. La privatización educativa como parte de la reforma estructural del Estado El caso de Chile 26

4.2. La privatización como reforma incremental. Los casos de Colombia y Brasil 31

4.3. La privatización 'por defecto' y la emergencia de escuelas privadas de bajo costo. Los casos de Perú, República Dominicana y Jamaica 41

4.4. Alianzas público-privadas históricas. Los casos de Argentina y República Dominicana 44

4.5. La privatización por vía del desastre. Los casos de El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras y Haití 50

4.6. La contención de la privatización. El caso de Bolivia 56

4.7. La privatización latente. El caso de Uruguay 62

4.8. Compilación de resultados 68

5. Conclusiones 72

6. Bibliografía 78

7. Anexo 1: Indicadores estadísticos complementarios 96

Resumen ejecutivo

La privatización de la educación es un fenómeno global que se presenta de forma especialmente acusada en algunas regiones del planeta. América Latina es la región en que la privatización de la provisión educativa ha crecido de forma más pronunciada y constante en las últimas décadas. América Latina destaca no sólo por tener la tasa de escolarización primaria privada más elevada del mundo, sino por ser además aquella en la que el crecimiento de la oferta privada ha sido más sostenido. En el nivel secundario, América Latina encabeza el ranking de regiones con mayor participación privada, pero en este caso comparte posición con los países del África subsahariana.

A pesar de la magnitud del fenómeno de la privatización educativa en América Latina, la literatura al respecto es todavía limitada, y la articulación de una perspectiva regional presenta dificultades dada la heterogeneidad interna de la región. En consideración de ello, el objetivo de esta investigación consiste en mapear la distintas manifestaciones y trayectorias de la privatización educativa en América Latina, en base a la multiplicidad de condicionantes sociopolíticos, institucionales, demográficos e históricos que intervienen en cada caso. Concretamente, en este estudio, se han identificado las siguientes trayectorias hacia la privatización educativa en América Latina:

- **La privatización educativa como parte de la reforma estructural del Estado.** Los procesos de privatización pueden tomar un carácter estructural, implicando una redefinición drástica del rol del Estado en materia educativa (transitando de un rol de proveedor de educación a un rol de regulador, financiador y evaluador del sistema educativo). Dichas reformas, dado su carácter estructural y su adopción a gran escala, son de muy difícil reversión. Chile representa uno de los casos más emblemáticos de este tipo de privatización en América Latina y en el mundo. En los años ochenta, Chile adoptó un sistema de financiamiento per capita con el fin de fomentar la libre elección escolar y la competición entre escuelas. La reforma fue instrumentada mediante un sistema universal de vouchers, el cual fue combinado con un fuerte proceso de descentralización educativa. El impulso inicial a tales reformas se explica en buena parte por el marcado compromiso ideológico de la dictadura del general A. Pinochet con la doctrina neoliberal, así como por el amplio margen de acción del que disfrutaba el gobierno de la Junta Militar en un contexto de fuerte represión política. Una vez entrados en el período democrático, las dificultades prácticas derivadas del debilitamiento del Estado, junto con la re-significación del sentido de la educación, considerada como un bien privado, han contribuido a la pervivencia y consolidación de las dinámicas de mercado y del proceso de privatización en el campo educativo.

- **La privatización como reforma incremental.** En países como Colombia o Brasil, la privatización educativa es el resultado del efecto acumulativo de una serie de cambios graduales, típicamente adoptados a nivel sub-nacional y, en cierta manera, desconectados los unos de los otros. En Colombia, este proceso se ha canalizado a través de numerosas experiencias de alianzas entre el sector público y el privado, cuya expansión se ha visto favorecida por la combinación de un marco regulatorio favorable al sector privado y de la infra-financiación histórica del sector público. En el caso brasileño, los altos niveles de descentralización administrativa han resultado en la emergencia del sector privado en aquellos estados y municipios con menos capacidad de inversión en educación y/o gobernados por fuerzas políticamente afines a una agenda privatizadora. Esta tendencia se ha visto favorecida tanto por la emergencia de una nueva clase media y una serie de iniciativas federales que incentivan la provisión y consumo de educación privada, así como por la influencia ejercida por redes filantrópicas y de emprendedores educativos.

- **La privatización 'por defecto' y la emergencia de escuelas privadas de bajo costo.** En determinados países, el crecimiento del sector privado se explica por la pasividad o limitada capacidad de respuesta del Estado ante una creciente demanda educativa. La privatización se produce así 'por defecto', y se canaliza a menudo a través de las llamadas 'escuelas privadas de bajo costo'. Se trata de un tipo de escuelas en expansión en Perú, República Dominicana y Jamaica. En los tres casos, el establecimiento de escuelas privadas de bajo costo ha sido un fenómeno eminentemente urbano, típicamente vinculado a procesos de rápido crecimiento demográfico en un contexto de falta de inversión educativa estatal. En algunos casos, además, el crecimiento de este tipo de oferta privada ha sido indirectamente alentado por el Estado mediante, por ejemplo, la liberalización del sector educativo, o el otorgamiento de subvenciones públicas al sector privado.

- **Alianzas público-privadas históricas.** En otros casos, la fuerte presencia de provisión educativa no-estatal es el resultado de una relación de cooperación estable entre la Iglesia y el Estado. Este tipo de alianzas entre el sector público y el privado (PPPs por sus siglas en inglés) se encuentran intrínsecamente vinculadas a la instauración de sistemas educativos nacionales y a la necesidad de ampliar la cobertura escolar

de forma costo-eficiente. Dichas alianzas vertebran los sistemas educativos de, por ejemplo, República Dominicana y Argentina. Ambos países cuentan con un sistema de subvenciones y transferencias públicas que cubren una parte importante de los gastos de los establecimientos educativos privados, eminentemente de carácter religioso, sin perjuicio del cobro de cuotas. La dependencia del Estado respecto de la provisión privada, así como la percepción de las PPPs como un arreglo de carácter costo-eficiente, contribuyen a reforzar y expandir este modelo.

- **La privatización por la vía del desastre.** Las situaciones de emergencia humanitaria y social, que son el resultado tanto de desastres naturales como de conflictos armados, constituyen un terreno fértil para la adopción de reformas educativas drásticas que en situación de normalidad encontrarían más dificultades para prosperar. Tales dinámicas se encuentran detrás de la adopción de distintos programas de school-based management en países centroamericanos (El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras), así como de la consolidación y expansión de la provisión privada en Haití. En estos contextos, el sentimiento de urgencia ligado a situaciones de crisis ha contribuido a la legitimación (a escala local y global) de distintas fórmulas de privatización, tanto endógena como exógena. En todos estos casos, la influencia de organismos internacionales ha sido notable y ha dificultado la articulación de una fuerza de oposición a las dinámicas de privatización. A pesar del carácter experimental o temporal de muchas de estas iniciativas, la privatización por la vía del desastre se caracteriza por el potencial amplificador de sus efectos, los cuales acostumbran a trascender las fronteras del mismo desastre.

- **La contención de la privatización.** En contra de la tendencia general en Latinoamérica, la matrícula privada ha ido a la baja en algunos países de la región. Sería éste el caso de Bolivia, país en el que la matrícula privada ha experimentado un estancamiento y ligero retroceso en las últimas décadas. Este cambio de tendencia se explica por cambios en las dinámicas de oferta y demanda educativa. Destaca así la limitada rentabilidad de la provisión privada en un contexto de una creciente regulación del sector educativo privado, junto con una cierta pérdida de la ventaja comparativa de este sector frente a la creciente inversión educativa y modernización del sector público. Sin embargo, y en paralelo, la creciente intervención gubernamental en materia de

educación ha contribuido también a la institucionalización y consolidación del espacio de la provisión privada de origen religioso.

- **La privatización latente.** Uruguay ha conocido históricamente un desarrollo muy limitado del sector privado, aunque durante las últimas décadas se observan síntomas de un cierto impulso a lógicas pro-mercado. El rol marginal del sector privado se atribuye históricamente a la temprana separación Iglesia-Estado, mientras que su limitado crecimiento durante las últimas décadas se explica por una conjunción de mecanismos ligados sobre todo a la tradición centralizadora, pluralista y gradualista del sistema político uruguayo. No obstante, en los últimos años, se detecta un giro en el plano discursivo y una incipiente cooperación público-privada en forma de iniciativas experimentales, o de propuestas legislativas tendientes a favorecer dicha cooperación, que han acabado permeando en casi todo el espectro político. Así mismo, otras leyes de carácter extra-educativo han contribuido a crear un clima económico propicio a la iniciativa privada en materia de provisión de todo tipo de servicios sociales, incluyendo los educativos.

En resumen, la creciente presencia del sector privado en los sistemas educativos de Latinoamérica responde a una realidad para nada monolítica. El desarrollo de un amplio abanico de trayectorias de privatización educativa en la región se comprende sólo a la luz de una serie de especificidades (políticas, económicas e institucionales) que, en la mayoría de casos, tienen un carácter marcadamente endógeno. La gran diversidad que representan estas trayectorias constata que América Latina es un espacio privilegiado desde el que pensar y participar en debates teóricos y sociales sobre la economía política de las reformas educativas.

1

Introducción[1]

1. Este es el primero de dos documentos diseñados para abordar el fenómeno de la privatización educativa en América Latina. El objetivo principal del mismo es presentar los resultados de una sistematización de las diferentes trayectorias de privatización educativa documentadas en la región en las últimas décadas. El segundo documento, titulado “Manual para el estudio de la privatización de la educación”, y dirigido especialmente a sindicatos y otras organizaciones docentes, ofrece una serie de herramientas conceptuales y metodológicas para profundizar en la investigación del fenómeno.

En las últimas décadas, la privatización de la educación ha devenido un tema central en la agenda educativa global. Las políticas pro-privatización cuentan con gran presencia en los procesos de reforma educativa de un número creciente de países, independientemente de su nivel de desarrollo económico, tradición administrativa o cultura política.

América Latina es la región del planeta en la que la privatización de la provisión educativa ha crecido de forma más acusada y constante en las últimas décadas. A pesar de ello, la literatura existente sobre el fenómeno en la región es todavía limitada, y los trabajos sobre privatización educativa que adoptan una perspectiva regional son escasos (véanse excepciones en Bellei y Orellana, 2014, y CLADE, 2014). La investigación del avance de la privatización educativa a nivel de América Latina resulta difícil de articular dada la diversidad interna de la región. De hecho, conocer cabalmente la naturaleza de la privatización en América Latina requiere analizar, de forma pormenorizada, los condicionantes sociopolíticos, institucionales, demográficos e históricos de la reformas educativas en una multiplicidad de sistemas educativos nacionales y sub-nacionales.

Conscientes de este reto, este trabajo tiene por objetivo mapear las distintas manifestaciones de la privatización educativa en América Latina, e identificar los diferentes procesos y trayectorias de privatización educativa por los que atraviesa la región. A raíz del carácter general del concepto de privatización educativa y de la heterogeneidad de políticas en las que éste se manifiesta, en este estudio hemos adoptado una perspectiva de análisis de economía política. Dicha perspectiva nos ha permitido, en base a fuentes primordialmente indirectas (revisión de literatura, datos estadísticos, etc.), desensamblar la naturaleza, condicionantes y variantes de la privatización educativa en los diferentes territorios que integran la región. Concretamente, los objetivos de nuestro estudio son los siguientes:

- Explorar bajo qué circunstancias políticas, institucionales y económicas distintos países de América Latina han adoptado políticas de privatización de la educación;

- Identificar los actores que intervienen de forma significativa en la promoción, resistencia y/o recontextualización de las políticas de privatización a diferentes niveles (local, nacional y/o supra-nacional) y analizar los resultados de sus acciones; y

- Establecer una tipología de trayectorias de privatización de la educación a nivel regional con la que capturar, no sólo los procesos formales de la privatización educativa, sino también su carácter construido y contextualizado.

Uno de los principales resultados de nuestro estudio consiste en la identificación de siete trayectorias diferenciables hacia la privatización educativa en América Latina. Éstas son: (1) la privatización educativa como parte de la reforma estructural del Estado, (2) la privatización como reforma incremental, (3) la privatización 'por defecto' y la emergencia de escuelas privadas de bajo costo, (4) las alianzas público-privadas históricas, (5) la privatización por vía del desastre, (6) la contención de la privatización, y (7) la privatización latente.

El presente documento se organiza como sigue. En primer lugar, presentamos las herramientas conceptuales y la metodología empleada en el estudio, tanto para la recolección de datos como para el análisis de los datos. En segundo lugar, revisamos la evolución del fenómeno de la privatización educativa en América Latina en base a fuentes estadísticas. En tercer lugar, sistematizamos y exponemos las siete trayectorias hacia la privatización educativa que hemos identificado en la región, y que acabamos de mencionar. En el último apartado, discutimos los resultados del estudio y presentamos las principales conclusiones.

2

Estudio de la privatización educativa: conceptos básicos y metodología

Los planteamientos originales de los impulsores de las políticas pro-privatización apuntaban a la reconversión de los sistemas escolares estatales en sistemas de oferta privada en un entorno competitivo (Friedman, 1955). Sin embargo, más allá de dichos planteamientos, los procesos de privatización y 'desestatalización' (Jessop, 2002, p. 198) se han caracterizado por su gran diversidad y por presentarse de manera 'compleja, multifacética e interrelacionada' (Ball, 2009, p. 83). En la práctica, la privatización se ha manifestado más bien en la constitución de sistemas educativos híbridos en los que el sector público y el privado interaccionan y se distribuyen responsabilidades de forma compleja y a menudo contradictoria (Bellei y Orellana, 2014; Maroy, 2004; Verger y Bonal, 2012).

En un trabajo ampliamente difundido, Ball y Youdell (2008) distinguen dos tipos de privatización educativa. En primer lugar, la privatización exógena, o 'privatización *de* la educación', que se da cuando los estados procuran 'abrir el sector público a la participación del sector privado sobre la base del fin de lucro a fin de que este diseñe, gestione o provea aspectos de la educación pública' (p. 9). En segundo lugar, la privatización endógena, o 'privatización *en* la educación', que supone 'la importación de ideas, técnicas y prácticas del sector privado a fin de tornar al sector público más parecido a la actividad del negocio privado' (p. 8). Ball y Youdell ubican dentro de la primera modalidad de privatización a las diversas formas de autorización del lucro de agentes privados, la contratación externa de servicios periféricos o directamente de escuelas, y a los distintos esquemas de alianzas público-privadas en educación. Por otro lado, dentro de las manifestaciones de la privatización endógena, destacan las reformas de cuasi-mercado que promueven la competencia entre escuelas, las políticas de autonomía escolar, los incentivos financieros o salariales sujetos a desempeño y, en general, diversas iniciativas de inspiración gerencialista ancladas en los lineamientos del programa de reformas del sector público conocido como 'nueva gestión pública'[2] (Coupland, Currie y Boyett, 2008).

En rigor, la tradicional distinción excluyente entre público y privado que ha caracterizado buena parte de la investigación sobre los fenómenos de privatización de la educación resulta cada vez menos operativa (Burch, 2009). La complejidad creciente de las políticas educativas y de las respuestas que construyen los distintos actores obliga a repensar la dicotomía público-privado en clave gradual y multinivel. Adicionalmente, como advierten Verger, Fontdevila y Zancajo (2016), ambas formas de privatización se presentan en la práctica de forma

2. La Nueva Gestión Pública es una doctrina de reforma y gestión del sector público que promueve la gestión por resultados de los servicios públicos, la autonomía de los proveedores de servicios y la rendición de cuentas.

interconectada: un sistema de cuasi-mercado (privatización endógena, en la caracterización de Ball y Youdell) que promueve la competencia entre escuelas y la incorporación de técnicas y valores del sector privado contempla habitualmente la contratación externa de servicios educacionales y el financiamiento público a prestadores privados bajo diferentes modalidades (vouchers, subvenciones, etc.) (privatización exógena). Por la misma regla de tres, la apertura del sistema público a proveedores privados (privatización exógena), también promueve *de facto* que las escuelas públicas incorporen lógicas competitivas y técnicas de marketing y de gestión propias del sector privado (esto es, privatización endógena). En cualquier caso, y a efectos de viabilidad y claridad, este estudio se centra en el análisis de procesos de privatización exógena –independientemente de su posible conexión con otros procesos de naturaleza endógena.

En vista de la diversidad interna que plantea la privatización educativa en Latinoamérica, y a fin de obtener un mapeo de las trayectorias de privatización educativa en la región, este proyecto triangula tres métodos de recolección de datos complementarios. En primer lugar, hemos obtenido información estadística sobre tasas de escolarización, participación del sector privado en la matriculación de alumnos e inversión pública y privada en educación, entre otros. A la vez, hemos puesto en relación la evolución de estos indicadores con otras variables relativas a la expansión educativa experimentada por los países latinoamericanos, a fin de identificar y comprender posibles relaciones entre ambos procesos. Las fuentes de datos consideradas provienen básicamente del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) y de las Estadísticas Educativas del Banco Mundial (EdStats), si bien puntualmente dichas fuentes internacionales han sido contrastadas con los sistemas nacionales de información estadística educativa de los países integrantes de la muestra, según su disponibilidad.

En segundo lugar, la investigación se basa en una revisión y sistematización de literatura sobre procesos de privatización educativa en el contexto latinoamericano. Concretamente, hemos revisado la producción científica sobre la temática contenida en libros y artículos académicos (provenientes de las bases de datos SCOPUS y Google Scholar), literatura gris e informes de actores clave a fin de obtener una muestra suficientemente amplia con la que explorar el terreno de la privatización educativa en el subcontinente. Puntualmente, esta información ha sido complementada con datos de prensa (u otros medios de comunicación) en caso de que estos pudieran facilitar una comprensión más actualizada o rica del fenómeno.

La revisión de la literatura realizada tiene un carácter configurativo (Gough et al., 2012), esto es, se orienta a generar teoría y categorías más que a la comprobación de hipótesis predefinidas. También a raíz del carácter configurativo de la revisión, ésta ha seguido una lógica básicamente iterativa, adaptándose a las lagunas de información y a los focos de interés detectados a lo largo del proceso.

A la hora de realizar la síntesis de la literatura, nos hemos basado en las categorías de privatización educativa sistematizadas por Verger, Fontdevila y Zancajo (2016), y las hemos adaptado al contexto de América Latina. El número de trabajos de investigación seleccionados para esta revisión ha sido de 169. A nivel de país investigado, estos trabajos se distribuyen de forma muy desigual, como se refleja en la Tabla 1.

Tabla 1. Distribución de los estudios revisados por país/área geográfica.

Argentina	18
Bolivia	9
Brasil	18
Chile	17
Colombia	12
Costa Rica	1
Cuba	2
República Dominicana	5
Ecuador	4
El Salvador	6
Guatemala	2
Haití	11
Honduras	2
Jamaica	3
México	7
Nicaragua	3
Paraguay	1
Perú	2
Uruguay	9
Venezuela	1
Comparativo	38
Total	**169**

Finalmente, en tercer lugar, hemos realizado entrevistas con informantes clave y expertos en contextos educativos específicos (n=16) principalmente a los efectos de triangular la información estadística y las interpretaciones y datos obtenidos de la literatura académica. En concreto, hemos priorizado la aplicación de este método en aquellos países sobre los cuales se dispone de menos literatura actualizada. Los ejes de indagación tratados en las entrevistas han sido, según la necesidad de cada caso, los siguientes: volumen y características del sector privado y/o subvencionado; rol histórico del sector privado en tanto proveedor o gestor de educación; desarrollos recientes en política educativa con un impacto directo sobre el sistema; y posibles fuentes útiles de cara al progreso de la investigación (informantes clave, contactos) – este último como parte de la estrategia de muestreo por *snowballing* (Patton, 1990)[3].

3. El guión de entrevista completo se puede consultar en la segunda sección del documento "Manual para el estudio de la privatización de la educación".

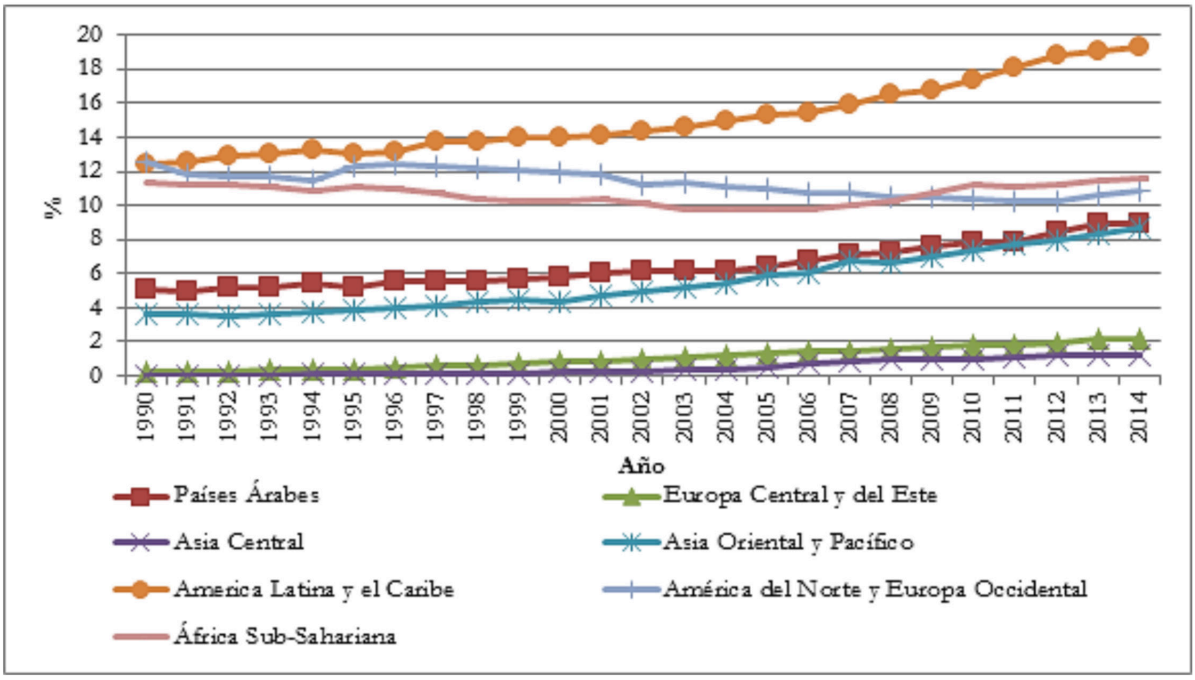
3

La privatización educativa en América Latina: una aproximación estadística

Si bien en su versión más extrema la privatización educativa supondría la transferencia de las escuelas públicas a manos de agentes privados, sin duda, ésta no ha sido una práctica común a nivel internacional, a excepción de algunos casos de carácter muy acotado (Lubienski, 2003). No obstante, en muchos países se observa un importante incremento de la proporción de alumnos en escuelas privadas. Este fenómeno ha ido acompañado en muchos casos o bien por una relativa ausencia del Estado en materia de provisión educativa, o bien por políticas de incentivo a la creación de oferta privada basadas en dos aspectos centrales: por un lado, la asignación de recursos públicos a escuelas privadas y, por el otro, la sanción de marcos normativos que liberalizan la actividad de proveedores educativos privados (Bellei y Orellana, 2014; Morduchowicz, 2005).

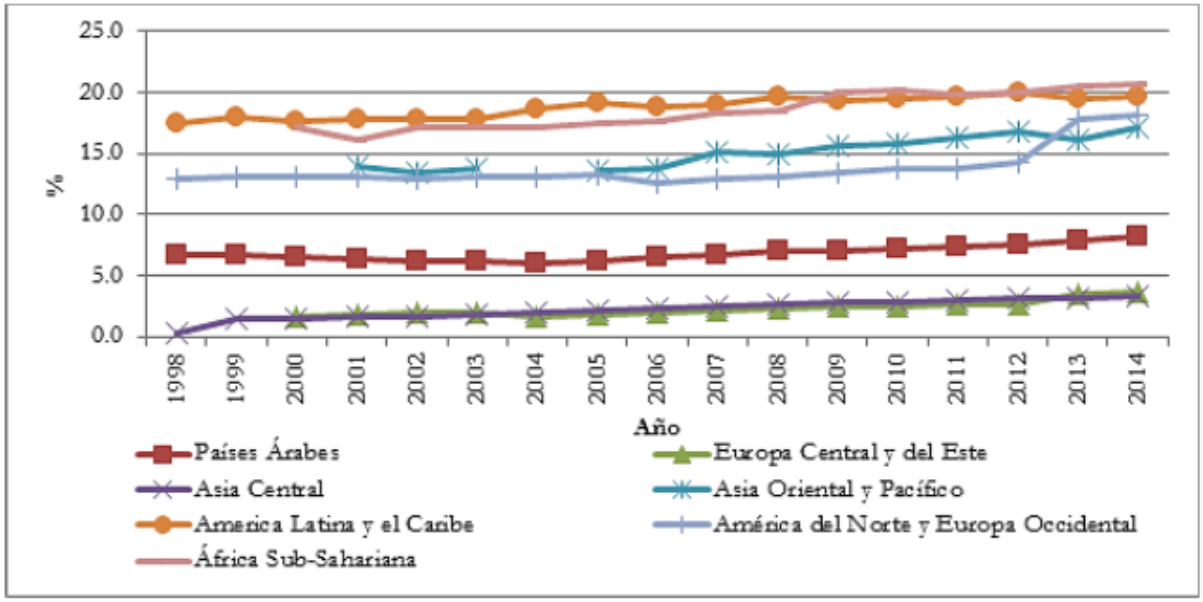
El sector privado está adquiriendo un creciente protagonismo en los sistemas educativos de todo el mundo. El Gráfico 1 presenta la evolución del porcentaje de alumnos matriculados en instituciones privadas de nivel primario entre 1990 y 2014 por regiones. En el gráfico se advierte una expansión generalizada del fenómeno de la privatización educativa (con la excepción de los países de América del Norte y Europa Occidental, donde se registra un leve decrecimiento, y de las ex-repúblicas soviéticas de Europa Central y del Este y de Asia Central, donde el avance del sector privado es muy incipiente). Ahora bien, el caso de América Latina y el Caribe destaca por ser no sólo la región con la tasa de escolarización primaria privada más elevada del mundo, sino por ser además aquella en la que el crecimiento ha sido más sostenido a lo largo del período. En el caso del nivel secundario (Gráfico 2), el crecimiento es una constante de todas las regiones ya sin excepciones. América Latina y el Caribe vuelven a encabezar el ranking de regiones con mayor participación privada, en este caso compartiendo posición con los países del África subsahariana.

Gráfico 1. Porcentaje de alumnos matriculados en instituciones privadas de nivel primario por regiones. 1990-2014.



Fuente: Adaptado de la información del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) (2016).
Nota: La UNESCO considera instituciones privadas a aquellas que no son operadas por una agencia o autoridad pública sino que están controladas y gestionadas, ya sea con o sin fines de lucro, por alguna organización no gubernamental (por ejemplo, instituciones religiosas, sindicatos, empresas, fundaciones, o agencias extranjeras), o a aquellas cuya junta de gobierno está compuesta principalmente por miembros que no han sido seleccionados por un organismo público.

Gráfico 2. Porcentaje de alumnos matriculados en instituciones privadas de nivel secundario por regiones. 1998-2014.



Fuente: Adaptado de la información del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) (2016).

En el detalle por país para el nivel primario (Tabla 2), son solamente cuatro los países de América Latina y el Caribe en los que se ha registrado una disminución del porcentaje de alumnos matriculados en instituciones primarias privadas entre 1990 y 2014 (**Bolivia, El Salvador, Guatemala y Uruguay**). En el resto de los países, la tendencia ha sido siempre al alza. Muchos países han transitado de niveles de privatización bajos (B) a medios (M), o de niveles medios (M) a altos (A). Los casos de **Brasil, Costa Rica, Honduras, Jamaica, Panamá y Perú** destacan por haber duplicado sus tasas de privatización en el período analizado. En **Chile y Haití**, por su parte, la provisión privada supera ampliamente a la provisión estatal. En la comparación internacional, tampoco resultan menores los niveles de privatización experimentados por **Argentina, Colombia, República Dominicana, Ecuador y Venezuela**. En el nivel secundario (Tabla 3), si bien las variaciones interanuales son más heterogéneas, la participación privada es muy elevada en virtualmente todos los países de la región –sobre todo si se la compara con la de Europa, América del Norte y Asia, donde las tasas de privatización en el nivel secundario no suelen superar el 15%.

Tabla 2. Porcentaje de alumnos matriculados en instituciones privadas de nivel primario. Países seleccionados.

País	% Privado 1990 *	% Privado 2000***	% Privado 2014***	% Variación	Nivel 1990****	Nivel 2014
Perú	12,6	13,0	27,2	116,2	**B**	**M**
Brasil	8,5	8,3	16,2	91,1	**B**	**M**
Costa Rica	4,7	6,9	8,8	88,0	**B**	**B**
Jamaica	4,8	5,2	8,5	78,5	**B**	**B**
Panamá	7,8	9,9	13,8	76,1	**B**	**B**
Honduras	5,8	6,1	9,8	71,1	**B**	**B**
Ecuador	15,9	21,8	24,3	52,6	**M**	**M**
Chile	41,9	46,5	60,2	43,6	**A**	**A**
México	6,0	7,4	8,5	42,8	**B**	**B**
Argentina	18,9	20,6	25,3	34,2	**M**	**M**
Paraguay	15,0	15,0	18,9	26,4	**B**	**M**
Venezuela	15,0	14,4	18,7	24,4	**M**	**M**
Nicaragua	12,6	16,0	15.6	23,2	**B**	**M**
Colombia	15,2	18,8	18,7	22,5	**M**	**M**
Haití	67,0	76,7	77,2	15,3	**I**	**I**
República Dominicana	2,.2	15,8	23,6	10,9	**M**	**M**
Uruguay	16,2	14,0	16,1	-0,3	**M**	**M**
El Salvador	11,0	11,2	10,8	-1,7	**B**	**B**
Guatemala	16,2	12,8	11,1	-31,2	**M**	**B**
Bolivia	20,7	20,7	9,2	-55,5	**M**	**B**

Fuente: Adaptado de la información de Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) (2015) y de World Bank Data (2015)
* Argentina (1988); Bolivia (2000); Brasil (1999); Chile (1997); República Dominicana (1991); Ecuador (1993); El Salvador (1998); Guatemala (1991); Haití (1992); Venezuela (1999).
** Honduras (1999); Chile (2002); Paraguay (2001); Haití (1998); República Dominicana (1999).
***Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, México, Panamá (2013); Chile (2012); Paraguay (2011); Uruguay (2010).
**** Niveles: Bajo (inferior al 15%); Medio (15-30%); Alto (30-65%); Integral (superior al 65%).

Tabla 3. Porcentaje de alumnos matriculados en instituciones privadas de nivel secundario. Países seleccionados.

País	% Privado 1999*	% Privado 2007**	% Privado 2014***	% Variación	Nivel 1990****	Nivel 2014
Perú	1,0	22,7	30,1	88,1	**M**	**A**
Chile	45,9	54,5	60,4	31,5	**A**	**A**
Ecuador	24,3	32,0	29,8	22,9	**M**	**M**
Jamaica	2,4	4,5	2,8	16,8	**B**	**B**
Brasil	11,0	11,4	12,9	16,6	**B**	**B**
Uruguay	12,7	12,5	14,5	14,5	**B**	**B**
Venezuela	30,0	26,2	32,8	9,4	**M**	**A**
Panamá	16,3	15,8	16,5	0,8	**M**	**M**
Argentina	26,3	28,2	26,2	-0,1	**M**	**M**
Honduras	27,4	26,3	26,0	-5,0	**M**	**M**
México	15,1	15,2	13,1	-13,5	**M**	**B**
Guatemala	73,5	74,0	62,3	-15,2	**I**	**A**
República Dominicana	23,1	22,1	19,5	-15,9	**M**	**M**
Paraguay	29,4	21,5	21,8	-25,9	**M**	**M**
Costa Rica	12,4	10,0	9,1	-26,2	**B**	**B**
Nicaragua	32,1	23,7	21,8	-31,9	**A**	**M**
El Salvador	24,9	18,5	16,9	-32,2	**M**	**M**
Colombia	32,4	24,1	20,3	-37,3	**A**	**M**
Bolivia	2,.2	13,5	12,9	-55,7	**M**	**B**
Haití	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Fuente: Adaptado de la información de Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) (2015) y de World Bank Data (2015)
* Bolivia (2000); Brasil, República Dominicana, Guatemala (2002); Chile, El Salvador (1998); Honduras (2006); Jamaica (2001); Uruguay (1998).
** Jamaica, Honduras, República Dominicana, Paraguay (2008).
*** Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, México, Panamá (2013); Chile, Paraguay (2012); Nicaragua, Uruguay (2010).
**** Niveles: Bajo (inferior al 15%); Medio (15-30%); Alto (30-65%); Integral (superior al 65%).

En muchos países del Sur se suele relacionar el crecimiento de la escolarización privada con períodos de expansión educativa (Srivastava, 2016). De hecho, el crecimiento del sector privado en diversos países de América Latina y el Caribe ha coincidido también con un período de fuerte expansión de las tasas de escolarización primaria y secundaria (Tablas 4 y 5)[4].

En el nivel primario, destacan los casos de **Colombia** y **Nicaragua**, donde el sector privado parece haber influido de forma clara en la expansión de la cobertura. En cambio, en **El Salvador** y **Guatemala** se ha producido también una importante expansión de la cobertura, pero que coincide con una disminución de la participación privada. En el nivel secundario, las tasas de escolarización también experimentaron fuertes crecimientos en la región. Destacan casos como el de Bolivia, donde la expansión de la escolarización estuvo acompañada de una contracción relativa del sector privado, y el de **Perú**, donde ocurre lo contrario: la expansión de la escolarización coincide con un fuerte incremento de la participación privada. En definitiva, al menos a escala regional, no existe una clara relación entre expansión educativa e incremento de la escolarización privada. Por lo tanto, es de esperar que existan otras variables de corte institucional y/o relacionadas con la economía política de cada país que intervengan de manera determinante en los procesos de privatización educativa.

4. Estas tendencias, como se puede consultar en el Anexo 1 de este informe, se ven reflejadas parcialmente en el descenso de la proporción de estudiantes no escolarizados y un aumento general de la inversión educativa – si bien ambos indicadores presentan evoluciones muy variables en los distintos países de la región.

Tabla 4. Tasa de escolarización neta en el nivel primario. Países seleccionados.

País	% TEN 1990 *	% TEN 2000**	% TEN 2014***	% Variación
Nicaragua	67,5	85,9	97,0	43,6
Colombia	67,9	97,5	89,8	32,2
Guatemala	72,0	85,1	86,4	20,1
El Salvador	81,9	92,4	93,1	13,7
Panamá	86,6	95,2	95,9	10,7
Costa Rica	87,7	94,9	96,1	9,6
Venezuela	8,6	87,5	90,7	8,5
Uruguay	92,0	92,2	99,2	7,8
Honduras	88,2	88,5	94,0	6,6
Argentina	96,3	99,4	99,0	2,9
Ecuador	92,3	97,0	94,7	2,6
República Dominicana	82,5	84,8	83,6	1,2
Bolivia	94,1	96,1	94,1	0,0
Perú	93,7	100,0	92,8	-1,0
México	97,1	98,6	95,1	-2,1
Chile	97,5	s/d	93,0	-4,6
Paraguay	93,0	97,4	88,5	-4,8
Jamaica	98,2	92,3	92,5	-5,9
Brasil	96,9	98,0	90,4	-6,8
Haití	42,4	s/d	s/d	-

Fuente: Adaptado de la información de Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) (2015) y de World Bank Data (2015)
* Argentina, Colombia, Honduras, Uruguay (1991); Bolivia (1998); Brasil (1999); Chile (2007); República Dominicana (1999); Ecuador (1994); El Salvador (1998); Guatemala (1997); Haití (1987); Perú (1993); Venezuela (1999).
** Costa Rica (1996); Uruguay (1997); Brasil (2001).
*** Argentina, Brasil, Uruguay, Panamá (2013); Bolivia (2008); Jamaica (2004); Nicaragua (2010); Paraguay (2012).

Tabla 5. Tasa de escolarización neta en el nivel secundario. Países seleccionados.

País	% TEN 1999 *	% TEN 2007**	% TEN 2014***	% Variación
Honduras	20,5	s/d	49,3	140,2
Guatemala	22,3	38,9	46,7	109,4
Costa Rica	42,8	s/d	78,1	82,3
Ecuador	47,4	56,1	82,5	74,3
República Dominicana	39,0	60,7	65,5	67,7
Venezuela	47,7	67,7	74,8	56,7
El Salvador	48,1	57,8	70,2	46,0
Paraguay	46,1	58,8	66,5	44,3
Panamá	57,1	63,6	77,8	36,4
Nicaragua	37,1	46,2	48,9	32,0
México	53,6	66,4	67,4	25,7
Perú	62,6	75,5	78,4	25,1
Colombia	64,1	72,3	78,6	22,7
Argentina	76,6	79,2	88,2	15,1
Bolivia	67,0	73,5	75,7	13,0
Brasil	73,2	73,2	81,9	11,9
Uruguay	67,6	67,6	75,2	11,2
Chile	91,9	91,9	88,3	-3,9
Jamaica	82,3	81,4	66,9	-18,7
Haití	s/d	s/d	s/d	-

Fuente: Adaptado de la información de Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) (2015) y de World Bank Data (2015)
* Bolivia (2001); Brasil (2007); Chile (2007); Colombia (2005); Costa Rica (1996); El Salvador (2000); Honduras (1991); Nicaragua (2000); Uruguay (2007).
** Guatemala, Panamá (2008); Nicaragua (2006); Jamaica (2005).
*** Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay (2013); México, Panamá, Paraguay (2012); Nicaragua (2010).

4

Trayectorias regionales hacia la privatización educativa

A continuación, presentamos las siete trayectorias hacia privatización educativa resultantes del análisis de elementos contextuales, agentes y mecanismos que se asocian en el avance de la privatización en los sistemas educativos de América Latina. En los diferentes apartados, presentamos las principales características de cada una de las trayectorias en base a los casos nacionales más representativos. Al final de la sección, se incluye una síntesis de las distintas trayectorias en forma de tabla-resumen.

4.1. La privatización educativa como parte de la reforma estructural del Estado. El caso de Chile

En algunos casos, la privatización educativa toma un carácter estructural. Nos referimos a procesos de privatización educativa que conllevan una redefinición drástica del rol del Estado en materia de financiación, provisión y regulación de la educación, de manera que el Estado pasa de proveer educación de forma directa a adoptar un rol centrado en la supervisión y distribución de incentivos. Estos procesos derivan de reformas educativas a gran escala inspiradas en los esquemas de cuasi-mercado propuestos por Milton Friedman (Gauri, 1998) y que, a raíz de su naturaleza estructural, implican una muy difícil reversión. De este modo, a pesar de sus orígenes marcadamente ideológicos, estos procesos de privatización tienden a prolongarse a largo plazo, sobreviviendo así a cambios de gobierno o incluso de régimen político.

América Latina cuenta con un caso emblemático de esta modalidad de privatización. El proceso de privatización emprendido por **Chile** es, junto con el del Reino Unido, uno de los máximos exponentes de esta trayectoria hacia la privatización. En ambos casos, desde los años 80 se emprendieron una serie de reformas profundas del sistema educativo por medio de las cuales se establecieron distintos sistemas de financiamiento per capita a la vez que se impulsaba la libre elección escolar y la competición entre escuelas (Bellei y Vanni, 2015). En el caso chileno, el resultado más visible de tal empresa fue la adopción de un programa de vouchers de carácter universal. Se trata de un caso pionero de aplicación ortodoxa de la doctrina neoliberal, que convirtió a Chile en el mayor cuasi-mercado educativo no sólo a nivel regional sino también global.

Un primer elemento clave a la hora de comprender la adopción de esta agenda de reformas en Chile es la fuerte influencia de las teorías económicas neoliberales, inspiradas por la teoría monetarista de la llamada Escuela de Chicago y bajo la influencia crucial de las ideas del economista Milton Friedman. Bajo el paradigma neoliberal, la reforma del sector público responde a la premisa de que 'el Estado debía favorecer importantes derechos de propiedad individual, las reglas de la ley, las instituciones del libre mercado y el libre comercio' y adoptar un rol más bien subsidiario con relación a los servicios públicos (Harvey, 2005, p. 64; traducción propia). En consecuencia, las reformas del sector público orientadas por esta perspectiva se basaron en dos principios clave: por un lado, la privatización de los bienes públicos y, por el otro, el fomento de la elección y la competición entre proveedores (Fitz y Hafid, 2007).

La dictadura militar de A. Pinochet (1973-1990) tenía un fuerte compromiso ideológico con la doctrina neoliberal. En este sentido, Chile ejemplificaría la llamada transición ideológica hacia el neoliberalismo –caracterizada por su carácter de adopción temprana, su rápido avance y un marcado origen político (Fourcade-Gourinchas y Babb, 2002). Este compromiso ideológico con el neoliberalismo explicaría tanto la profundidad de la transformación resultante de las reformas adoptadas, como su pervivencia en el tiempo. La influencia de esta escuela de pensamiento fue vehiculizada por los llamados Chicago Boys –economistas chilenos formados en Estados Unidos en base a los planteamientos de la Escuela de Chicago, y que ejercieron una enorme influencia política en el gobierno de la Junta Militar. Especialmente tras la crisis económica de 1975, los Chicago Boys pasaron a ocupar posiciones clave, incluyendo puestos de asesoramiento gubernamental, la presidencia del Banco Central de Chile y el Ministerio de Economía. Chile se convirtió así en un laboratorio de las teorías monetaristas y de la elección pública, especialmente en el campo de políticas sociales como la educación (Hojman, 1993).

Más allá de factores de carácter eminentemente ideológico, existen otros elementos que propiciaron también la aplicación de una agenda de reformas tan ambiciosa. Por un lado, el crecimiento económico relativamente bajo experimentado por Chile durante los años 60 y 70, junto con los elevados niveles de inflación, contribuyeron a incrementar una cierta tensión social que, en última instancia, contribuyó a legitimar el carácter radical de las reformas emprendidas (Fourcade-Gourinchas y Babb, 2002). Por otro lado, es importante destacar que el contexto de dura represión y coerción política que se dio con la dictadura militar imposibilitó la articulación de una oposición o resistencia efectiva ante el avance de reformas tan drásticas (Delannoy, 2000; Gauri, 1998).

La conjunción de estos elementos (ideológicos, económicos y políticos) permitió una profunda remodelación de la educación primaria y secundaria en Chile. Dicha remodelación se articuló sobre la creación de un sistema de vouchers por el cual el Estado transfiere a las escuelas una suma fija por cada alumno matriculado, independientemente de la titularidad del centro (público o privado). Con el paso del tiempo, este modelo de financiamiento basado en la demanda tomó un carácter cuasi-universal, llegando a financiar el 90% de la matrícula primaria y secundaria en el país (Paredes y Ugarte, 2009). Este sistema se planteó como una forma de promover la participación del sector privado, considerado por sus impulsores como inherentemente más eficiente y consecuente con las demandas sociales. Se asumía también que el clima competitivo creado por un sistema de estas características incrementaría el nivel general de calidad y eficiencia (Cox, 2003).

Más allá de esta reestructuración del sistema de financiamiento y elección, un segundo elemento clave de la agenda de reforma implementada durante la dictadura fue la descentralización de la gestión de las escuelas públicas, transferida a las municipalidades, ya que se asumía que una gestión local sería más sensible a las demandas y necesidades de las familias (Bellei, 2007). Otros componentes destacados de la reforma fueron la introducción de evaluaciones nacionales de resultados escolares orientadas a informar y fomentar la elección escolar de las familias (si bien los resultados de estas pruebas no se publicitaron de forma sistemática hasta los años 90), así como la desregulación del trabajo docente (mediante una revocación del Estatuto Docente y la consecuente pérdida de la categoría de funcionario público por parte del profesorado).

El retorno a la democracia en 1990 levantó muchas expectativas entre la comunidad educativa (y especialmente los sindicatos docentes) sobre una posible reversión de este conjunto de reformas pro-mercado, heredadas de la dictadura militar. Sin embargo, y como destaca Carnoy (2003), una de las características clave de esta clase de procesos de reforma de naturaleza estructural es su difícil reversión. Así, el sistema adoptado en un contexto de dictadura logró sobrevivir al cambio de régimen. La coalición de centro-izquierda surgida en las primeras elecciones democráticas (Concertación de Partidos por la Democracia), mantuvo inalteradas las principales características del modelo de mercado durante las dos décadas en que se mantuvo en el poder (1990-2010). Si bien se implementaron algunas reformas dirigidas a corregir las deficiencias del sistema educativo en cuanto a calidad y equidad, este objetivo se abordó en la práctica desde una perspectiva compensatoria

consistente en el aumento de los recursos y la promoción de programas de mejora de las escuelas de la población más vulnerable, pero sin alterar los mecanismos de mercado por los que se regían tanto la demanda como la oferta educativas (Mizala, 2007).

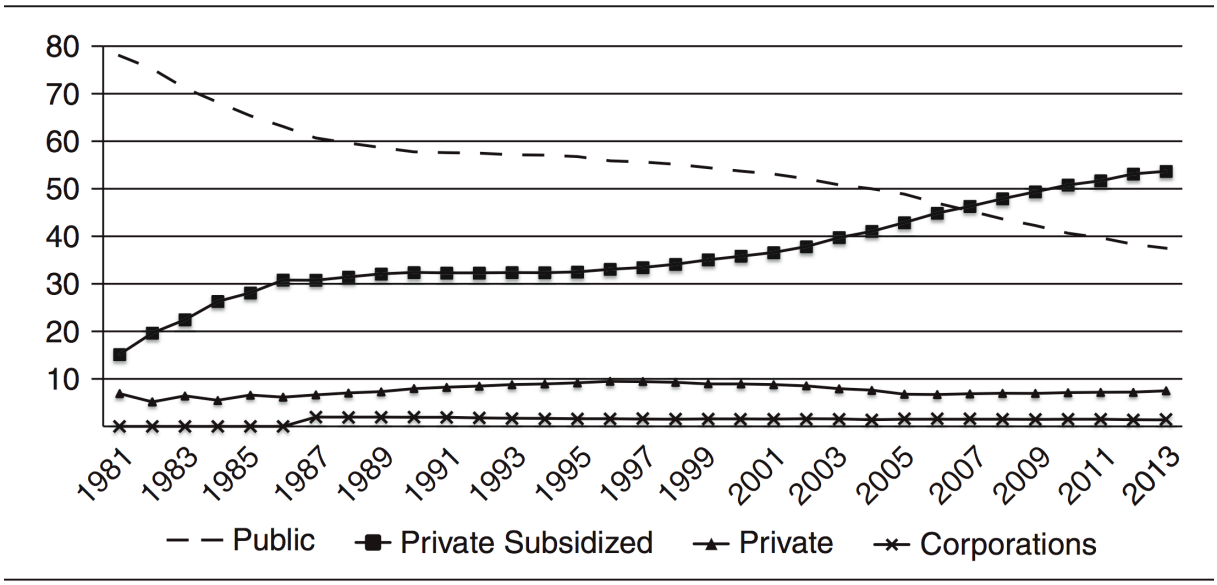
Esta conservación del *status quo* general, así como la longevidad del régimen de mercado, se explican por una compleja combinación de factores. En primer lugar, y como señala Carnoy (2003), la promoción de la participación de actores privados en el sistema educativo tuvo como consecuencia no sólo la intensificación del proceso de privatización, sino también la emergencia y articulación de una serie de grupos de interés (proveedores privados, familias) con capacidad efectiva de ejercer presión a favor del mantenimiento del sistema de mercado.

En segundo lugar, cabe considerar también las tensiones internas experimentadas dentro de los sucesivos gobiernos social-demócratas, que no permitieron el retorno a un sistema nacional de educación pública promovido por algunas facciones dentro la misma Concertación (Bellei y Vanni, 2015), así como la posición de liderazgo del Partido Demócrata-Cristiano durante los primeros años de gobierno de la coalición –en tanto fuerza política abiertamente favorable a la participación privada en diversas áreas de las políticas públicas (Gauri, 1998).

En tercer lugar, son destacables también otros constreñimientos de carácter más institucional o regulatorio que contribuyeron a la reafirmación y longevidad de las reformas de mercado. Por una parte, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, aprobada en la etapa final de la dictadura, dificultaba altamente la reversión de las medidas pro-mercado a raíz del consenso político requerido para revocar una ley con categoría de orgánica. Por otra parte, las condicionalidades de los préstamos del Banco Mundial mediante los cuales se implementaron una parte importante de las políticas compensatorias de los primeros gobiernos democráticos contribuyeron también a la continuidad del esquema de mercado educativo. Según Cox y Avalos (1999), a la hora de aprobar el programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad en Educación, en el año 1992, financiado por el Banco Mundial, este organismo trató de imponer dos condiciones principales: el foco en la educación primaria como área prioritaria del gasto educativo, y el mantenimiento de las políticas de fomento de la participación del sector privado. Si bien la primera de las condiciones no fue aceptada, el gobierno chileno no puso reparos en el cumplimiento de la segunda condicionalidad mediante la continuación del programa de vouchers y del sistema de municipalización.

No obstante, si bien la reforma de la Junta Militar puso las bases regulativas para la expansión del sector privado, fue la aprobación de la política del co-pago en el año 1993 (Ley de Financiamiento Compartido) la que supuso un punto de inflexión más marcado en el aumento de la privatización educativa en Chile. Esta medida, que permitía el cobro de cuotas escolares adicionales a las escuelas privadas subvencionadas y que fue el resultado de las presiones de la oposición conservadora (Mizala, 2007), supuso la consolidación y expansión del sector privado al convertir la educación en un sector potencialmente lucrativo, y acentuó la segmentación del sistema educativo chileno (Carnoy, 2003). El Gráfico 3 muestra de forma clara el efecto estímulo que esta ley tuvo sobre el sector privado: desde 1993 se observa un crecimiento sostenido de la matrícula privada subvencionada, que, en 20 años aumentó en más de 20 puntos porcentuales (llegando a representar más del 50% de la matrícula total para 2013, y en claro detrimento del sector público).

Gáfico 3. Matrícula por tipo de institución (%), 1981-2013



Fuente: Verger et al., 2016.

Más recientemente, la elevada complejidad de cualquier forma de reversión de la privatización en Chile se ha puesto de claro manifiesto a raíz de las medidas promovidas desde 2014 por el gobierno de centroizquierda de la Concertación, orientadas a un 'cambio de paradigma' y especialmente a disminuir la centralidad de las dinámicas de mercado en educación. El programa de reformas se articula sobre cuatro grandes pilares: eliminación de las subvenciones públicas a escuelas con fines de lucro; establecimiento de la gratuidad de cualquier establecimiento escolar con financiamiento estatal (independientemente de su titularidad); prohibición de las prácticas de selección el alumnado; y creación de un sistema de administración de la educación pública que compense las carencias de algunos municipios. Sin embargo, y como señala Bellei (2016), estas propuestas se han enfrentado a fuertes resistencias y dificultades, de naturaleza tanto pragmática como ideológica. Por una parte, el debilitamiento del Estado ocasionado por el impacto de la lógica de mercado ha generado una serie de dificultades prácticas a la vez que ha dotado a los propietarios de establecimientos privados de un enorme poder de presión –en tanto que estos han devenido necesarios para garantizar el acceso a la educación de amplias capas de población. Por otra parte, esta misma lógica ha acabado por alterar la concepción de la educación y las prioridades de los agentes educativos. Así, se ha resuelto la tensión entre intereses públicos y privados a favor de los últimos – supeditando, por ejemplo, el 'derecho a la educación' al principio de 'libertad de elección'. Todo ello ha contribuido a una cierta prevalencia de las dinámicas de mercado que ha dificultado (y sigue dificultando) enormemente cualquier proyecto de fortalecimiento de la educación pública.

En definitiva, el drástico proceso de privatización de la educación pública iniciado en Chile hace más de treinta años ha resultado tener repercusiones muy a largo plazo y en todos los niveles, alterando de forma profunda el marco institucional, político y discursivo de la educación y, en consecuencia, condicionando fuertemente cualquier intento de reforma o modificación.

4.2. La privatización como reforma incremental. Los casos de Colombia y Brasil

En algunos países, la privatización educativa no es el resultado de cambios drásticos ni de grandes reformas estructurales, sino de la adopción de cambios más bien graduales, que se dan a menudo a nivel sub-nacional y, en cierta manera, desconectados los unos

de los otros. No obstante, la acumulación de dichos cambios parciales acaba por alterar significativamente la constitución y la gobernanza del sistema de educación pública. En el contexto latinoamericano, donde este tipo de procesos puede observarse más claramente es en países relativamente grandes y con sistemas educativos descentralizados como Colombia y Brasil.

En **Colombia** la privatización educativa se ha canalizado a través de numerosas experiencias de alianzas entre el sector público y el privado (PPPs, por sus siglas en inglés). Dichas PPPs han sido originadas y organizadas habitualmente a nivel sub-nacional, pero algunas de las experiencias de PPP más emblemáticas, como la de los Colegios de Concesión, a pesar de originarse en la ciudad de Bogotá, se han diseminado con cierta rapidez a escala nacional. La amplia expansión de PPPs en el contexto educativo colombiano tiene que ver con la estructura y organización del sistema educativo, pero también con un marco jurídico-legal que favorece el establecimiento de este tipo de alianzas con el sector privado en el campo educativo (Termes et al., 2015).

A nivel jurídico-legal, Colombia se caracteriza por contar con una concepción dualizada de la educación. La legislación colombiana considera la educación simultáneamente como un derecho (en este sentido, la Constitución de 1991, Art. 44, representó un importante avance al respecto al establecer la educación gratuita hasta los 14 años) y como un servicio (la Ley General de Educación [LGE] de 1994 permite que la gratuidad de la educación sea compatible con 'el cobro de derechos académicos (sólo) a quienes puedan sufragarlos' [LGE 1994, Art. 67]). La existencia de cobros, a pesar de estar restringida formalmente a los sectores menos vulnerables, repercute negativamente en la accesibilidad a la educación. En concreto, se estima que el 60% de la municipalidades colombianas cobran a sus estudiantes (Pulido y Heredia 2010). Ello ha sido criticado por organizaciones internacionales que van desde las Naciones Unidas al mismo Banco Mundial (Tomaševski, 2006). Además, la no-gratuidad implica una relajación sobre las obligaciones del Estado en relación a la garantía del derecho a la educación. Sin embargo, el Estado colombiano asume la obligación de cofinanciar los costos de las familias que matriculen a sus hijos en el sector privado, en caso de escasez de oferta pública, a través de subsidios a establecimientos privados con carácter solidario, comunitario, cooperativo, y sin ánimo de lucro (LGE de 1994, Art. 103 y 185). Esto implica que, en caso de identificar insuficiente oferta pública, el Estado colombiano debe contratar entidades privadas con el objetivo de ampliar la oferta escolar (Ley 715 de 2001, Art. 27). Las

principales formas de sub-contratación son, como detallamos más adelante, los colegios en concesión y los mucho más numerosos colegios en *convenio.* En Colombia, el sector privado representaba en el año 2014, el 18,7% de la matrícula en primaria y el 20,3% en secundaria, aunque estas cifras son mucho más elevadas para las áreas rurales.

Por otro lado, la estructura del sistema educativo colombiano se caracteriza por una infrafinanciación histórica del sector público. Así, el gasto del gobierno colombiano en educación como porcentaje del PIB es sólo del 4,8% (cifra que se encuentra por debajo de la media regional) (Termes et al., 2015). A pesar del incremento gradual del gasto gubernamental en educación entre las décadas de 1970 y 1990, el crecimiento de la población escolar ha sido todavía mayor de manera que el esfuerzo público no ha respondido a la creciente demanda educativa (Sarmiento, 2000), ni a las expectativas de expansión educativa que se consagraron con la Constitución de 1991. Son varios los resultados de esta infrafinanciación histórica: oferta escolar pública insuficiente (y, en contraposición, alta presencia del sector privado), ratios profesor-alumno elevadas, o múltiples jornadas escolares en la misma escuela (con escuelas que ofrecen incluso una triple jornada).

La combinación de una arquitectura institucional que, *de facto*, promueve las PPPs con una insuficiente oferta pública escolar ha favorecido la adopción tanto de programas de vouchers como de programas de escuelas *charter* (Barrera-Osorio et al., 2012, Patrinos, 2009). A pesar de ello, los límites legales a la expansión del mercado que se contemplan en la mayoría de alianzas con el sector privado (prohibición del lucro, o la exigencia de ausencia de oferta pública para abrir nuevos servicios privados) convierten a Colombia en un país comparativamente restrictivo para la expansión del sector privado, y estricto en términos de regulación de dicho sector (CLADE, 2014). Las PPPs educativas más destacadas en el país incluyen el programa de subsidio a centros privados conocido como 'Colegios en Convenio', el ya extinguido sistema de voucher escolar 'Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria' (PACES), y el emblemático y conocido internacionalmente programa de escuelas *charter* 'Colegios en Concesión'.

Los *Colegios en Convenio* aparecieron en Colombia en la década de 1980 como una vía de acceso a la educación en zonas donde la oferta educativa pública escasea. Su objetivo es aumentar, de forma costo-eficiente, la oferta educativa en aquellas zonas en las que el sector público es incapaz de satisfacer la demanda. Se trata de un convenio anual, renovable en la medida en que la administración continúe identificando insuficiente oferta escolar pública (Miñana, 2010b). A nivel general, estos colegios se caracterizan por atender

a una población de estratos económicos pobres, estar instalados en espacios privados con escasas –e inadecuadas– instalaciones (por lo que son conocidos a menudo como 'colegios de garaje'), y contratar –con un sueldo inferior al promedio– profesorado escasamente calificado (Miñana, 2010a). Estos colegios han sido criticados por su mala calidad y por beneficiarse de contratos otorgados por motivos poco transparentes y clientelares.[5] Ahora bien, en ciudades como Bogotá este tipo de contratos se ha ido restringiendo recientemente: en el año 2011 los colegios en convenio matriculaban a 127.178 estudiantes, y en el año 2015 únicamente a 49.474 (SED, 2016).

El *Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria* (PACES), por su parte, fue un sistema de voucher escolar co-financiado por el Banco Mundial que funcionó entre 1991 y 1997, y llegó a beneficiar a 125.000 estudiantes. El voucher se ofrecía al alumnado para que se trasladara del sector público al privado, y se otorgaba a través de un sistema de lotería (Termes et al., 2014). El PACES financiaba a las familias aproximadamente la mitad de los costos de asistir a la escuela privada, y el convenio se renovaba en la medida que los resultados académicos fuesen satisfactorios (Arenas, 2004). El programa fue evaluado positivamente por el Banco Mundial (véase Angrist et al., 2002) en el marco de un proyecto de apoyo técnico y financiero para la educación secundaria que el mismo Banco implementó entre 1993 y 2002. En dicha evaluación, el Banco Mundial se congratulaba de que la administración educativa colombiana hubiera incorporado conceptos como 'subsidios a la demanda' o 'focalización educativa' entre sus principios rectores en materia de intervención educativa. Sin embargo, constataba con preocupación que la implementación de dichas reformas en Colombia se encontraban a menudo con obstáculos políticos tales como la oposición 'partidista' a las reformas o la falta de liderazgo institucional y alta inestabilidad del Ministerio de Educación (Termes et al., 2015).

La historia del programa de escuelas *charter* conocido como *Colegios en Concesión* (CEC) se remonta al año 1998, cuando Cecilia María Vélez White fue nombrada Secretaria de Educación de Bogotá. Desde dicha secretaría, Vélez desarrollaría una carrera en la gestión educativa que la llevaría a ser, más adelante, la Ministra de Educación del país. Vélez fue conocida por su capacidad de implementar reformas educativas de forma efectiva y poco consensuada. Entre otras medidas, rompió la comunicación con el sindicato docente –que hasta su llegada al cargo estaba institucionalizada hasta un cierto grado (Miñana,

5. http://www.elespectador.com/opinion/colegios-concesionados-y-convenidos-columna-438036

2010b). En un período de austeridad, sus políticas se caracterizaron por los despidos y la sub-contratación de servicios periféricos de las escuelas (comedores, seguridad, etc.) y la introducción de diversas medidas de rendición de cuentas aplicadas a los maestros (Miñana, 2010b). Una de sus políticas más emblemáticas consistió en la instauración de un programa de los Colegios en Concesión. Inspirada por la propuesta del PACES, pero también por el sistema educativo chileno y por las recomendaciones del Banco Mundial, Vélez tenía inicialmente la intención de implementar un sistema voucher a gran escala. No obstante, dicha idea chocó con la fuerte oposición de grupos de izquierda y del influyente sindicato de personal docente FECODE. En palabras de la misma ex-secretaria:

> No pudimos hacer algo tan arriesgado como Chile... Aunque nos estamos acercando a un esquema más de mercado, todavía tenemos muchas restricciones. Chile podía hacerlo porque tenían una dictadura; en una democracia no se puede implementar un esquema como el de Chile. (Entrevista con la ex-secretaria de educación de Bogotá, en Termes et al., 2015, p. 18,).

La propuesta de las escuelas *charter*, que en ese momento estaba ganando popularidad en el contexto educativo de los Estados Unidos, parecía entonces una alternativa que, a pesar de ser menos ambiciosa desde el punto de instaurar una lógica de mercado, era políticamente más viable. No obstante, la aprobación del programa *charter* estuvo condicionada por los grupos en la oposición a que la gestión de las escuelas recayera en proveedores no lucrativos y a que se pusiera límite a ciertas dinámicas de elección escolar (Ron Balsera et al., 2016).

Así, una vez aprobado el programa por una amplia mayoría, en 1999, la Secretaría de Educación de Bogotá construyó 25 nuevas escuelas para que fueran gestionadas por entidades privadas (con financiación pública). Estas nuevas escuelas, a las que se dio el nombre de Colegios en Concesión, fueron construidas en zonas vulnerables con déficit de plazas escolares, y se dirigieron explícitamente a atender las necesidades de los alumnos más pobres de Bogotá. A través de un proceso de licitación pública, nueve operadores privados se encargaron de gestionar los CEC. Para poder licitar, los operadores debían ser entidades sin ánimo de lucro y contar con niveles de 'excelencia académica' demostrables (Termes et al., 2015). Los contratos entre la Secretaría de Educación y los proveedores obligaban a que los CEC ofrecieran materiales y servicios (p.ej., comida, jornada escolar completa) de calidad; resultados académicos superiores a los de los colegios públicos de la zona; y el cumplimiento de los procesos de matriculación del alumnado idénticos a los del sector público (lo cual excluye cualquier forma de selección del alumnado).

Los contratos se establecieron por un periodo de quince años, de modo que la gestión de los CEC por parte de los proveedores privados se garantizaba hasta el año 2014, fecha en la que la mayoría de los contratos (22) fueron renovados, mientras que el resto fueron cancelados debido a que los proveedores no habían cumplido con los estándares de calidad requeridos. Estos últimos colegios han pasado a control público por lo que se puede considerar que las escuelas *charter* han sufrido un cierto retroceso en la ciudad natal del programa, Bogotá. (Termes et al., 2015). No obstante, el gobierno actual de la ciudad estaría construyendo 30 colegios nuevos, de los cuales, se prevé que 15 serán concesionados a proveedores privados. De esta manera, en el curso 2017, los CEC matricularían aproximadamente a 15.000 estudiantes más en Bogotá.[6] Además el programa de los colegios en concesión ha sido emulado en numerosas municipalidades del país y promovido a escala nacional debido al hecho de que Vélez, a raíz de su exitosa gestión educativa en Bogotá, fue nombrada ministra de educación por dos períodos (2002-2010) con el gobierno de Álvaro Uribe. En ese contexto, continuó con su política de Nueva Gestión Pública en el ámbito educativo y aplicando medidas con las que alterar las condiciones laborales del personal docente a la baja (Miñana, 2010b).

Ahora bien, la frustración que la gestión de Vélez generó en el contexto bogotano entre grupos de izquierda y sindicatos docentes desencadenó una respuesta política que fue más allá de la clásica protesta reactiva, y que tuvo un impacto bastante inédito en el campo político. Como explica Miñana (2010b):

> Las maestras y los maestros bogotanos, duramente golpeados por la administración de Cecilia María Vélez White en Bogotá (1998-2002) y convertidos ante la opinión pública en los culpables de los problemas de la educación, se desquitaron involucrándose a fondo en la campaña política para la elección del alcalde de Bogotá para el período de 2004-2007. El candidato ganador -con el apoyo fundamental del magisterio- fue Luis Eduardo 'Lucho' Garzón, un sindicalista proveniente de la izquierda moderada (la coalición denominada el Polo Democrático Alternativo) que incluyó desde la campaña en su gabinete a Abel Rodríguez, sindicalista magisterial, constituyente destacado por su defensa del derecho a la educación, uno de los líderes de la Ley General de Educación de 1994 y viceministro de educación en la presidencia de Samper. (Miñana, 2010b, p. 46)

6. http://www.elespectador.com/noticias/bogota/viene-segunda-ola-de-colegios-concesion-bogota-articulo- 647669

El gobierno de la ciudad que emergió de esta contienda electoral, y que contó con el apoyo directo del magisterio, apostó claramente por la educación pública aumentando de forma muy significativa el presupuesto educativo, creando centros públicos de excelencia en zonas empobrecidas de la ciudad, y frenando el avance del programa de escuelas *charter* (aunque los contratos con los concesionarios no se pudieron revertir). A nivel simbólico, el nuevo gobierno municipal recuperó el discurso constitucional del derecho a la educación (Miñana, 2010b). Esta respuesta política pone de relieve una de las características de los procesos de privatización que definimos como *reforma incremental*, y es que estos procesos no avanzan de forma lineal sino que más bien a través de dinámicas de 'tira y afloja', en gran parte debido a la conflictividad política que generan en el campo educativo.

En **Brasil**, una parte importante del avance del sector privado en educación se atribuye a los altos niveles de descentralización administrativa que prevalecen en el país. Las bases de la descentralización administrativa y educativa del país se establecieron en la *Constituição Federal* de 1988 (Volpe, 2013). El proceso de descentralización desencadenado con la nueva constitución generó una serie de tensiones entre diferentes escalas de gobernanza educativa y no resolvió de forma clara la distribución de responsabilidades educativas entre el gobierno federal, estados y municipios. La constitución de 1988 también garantizó la libertad de enseñanza y la iniciativa privada, en caso de que dicha iniciativa cumpla las normas generales de la educación nacional y sea autorizada por los poderes públicos (Reis de Figuereido, 2016).

La reforma educativa del primer gobierno de Cardoso en 1996, con el objetivo de 'modernizar' el sistema público, consolidó la descentralización educativa y otorgó mayores niveles de competencia y responsabilidad financiera a los municipios (Bellei y Orellana, 2014). Esta misma ley permitió a escuelas privadas sin fines de lucro percibir fondos públicos. No obstante, dichos fondos no han cubierto hasta ahora los costos reales de la escolarización, de manera que las escuelas privadas con subsidio público cobran una cuota escolar a las familias y no son accesibles para los estratos de población más bajos. En realidad, el fenómeno de las *low-fee private schools* (ver sección 4.3) o de los 'colegios garaje' para familias pobres no ha sido documentado en Brasil, por lo que la educación privada en una sociedad tan polarizada como la brasileña sería un bien de consumo al que acceden sobre todo familias de clase alta y media-alta (Guerra Esteves de Moraes y Belluzzo, 2014).

La municipalización educativa empeoró la situación laboral del profesorado ya que sus condiciones de trabajo quedaron subordinadas al nivel socioeconómico de las diferentes municipalidades (Wolff et al., 2005). Es plausible considerar que la descentralización educativa en un contexto de marcadas desigualdades territoriales implicara, *de facto*, la emergencia del sector privado en aquellos estados y municipios con menos capacidad de inversión en educación. No obstante, consciente de esta posibilidad, el gobierno federal aprobó en la década de 1990 el FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que en el año 2007 se convirtió en el FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). Se trata de un fondo compensatorio y redistributivo cuyo objetivo es garantizar un nivel mínimo de gasto público por estudiante de todo el territorio brasileño (Wolff et al., 2005). No obstante, a pesar de este tipo de esfuerzo, el sistema público brasileño sigue estando muy segmentado. En los municipios más grandes, las escuelas públicas de gestión estatal suelen contar con menos recursos (materiales, humanos, etc.) que las escuelas públicas de gestión municipal (Bonal et al., 2010). Dicha segmentación entre los mismos proveedores públicos, en un contexto de limitada elección escolar en el sector público y de una clase media emergente, podría estar favoreciendo un trasvase importante de matrícula al sector privado.

No obstante, el impulso a la privatización educativa más reciente en Brasil no sólo es la consecuencia de la expansión de la clase media, sino de variables de carácter más bien político. Muestra de ello es que el sector privado estaría creciendo con más fuerza en aquellos estados gobernados por la derecha. Dichos gobiernos, no sólo invierten menos en educación pública, sino que adoptan medidas y reformas que favorecen la expansión del sector privado (Salvador et al., 2016). En Brasil, los estados tienen autonomía para realizar reformas educativas y organizar la gobernanza del sistema educativo según su criterio. Según la literatura existente, algunos de los estados que han ido más lejos a la hora de promover la privatización educativa, tanto endógena como exógena, son Ceará, Goiás y Minas Gerais. Por ejemplo, Minas Gerais ha sido pionera en Brasil en la aplicación de medidas de evaluación e incentivos docentes (Augusto, 2012), Ceará ha adoptado también políticas de incentivo docente y ha experimentado con esquemas de voucher escolar (Costa et al., 2008), y Goiás, que también cuenta con políticas de financiación en base a resultados (Da Silva y Alves, 2012), está debatiendo actualmente la posibilidad de privatizar parte de la gestión escolar en base a modelos internacionales como las escuelas *charter* y/o las *Academies* británicas (Avelar et al., 2017-en prensa).

Estas reformas educativas pro-mercado avanzan en paralelo a la introducción de la Nueva Gestión Pública que, según Oliveira (2015), empezó a penetrar en numerosos estados y municipios del país a finales de la década de 1990. Grandes ciudades como Rio de Janeiro también han sido pioneras por lo que respecta al establecimiento de PPPs escolares con grandes empresas (Chattopadhay y Nogueira, 2014), o a la creación de una zona única escolar para favorecer la competición entre escuelas y la elección escolar por parte de las familias.[7] Ahora bien, muchas de las políticas de NGP no han pasado de experiencias piloto ya que han encontrado una fuerte oposición del personal docente y de los sindicatos. En palabras de Brooke (2006):

> No Brasil, ao contrário, a resistência do magistério a este tipo de política é conhecida, e são poucos os governos que podem abrir mão do apoio dos movimentos sindicais organizados, incluídos os dos professores, para sua sustentação política. (p. 399)

El grado de descentralización y, en cierta medida, de desconexión de las reformas educativas que estamos describiendo, no significa que no existan formas de regulación y promoción de la privatización educativa a nivel federal. Rezende Pinto identifica al menos tres de estas iniciativas federales que, en gran medida, incentivan la provisión y el consumo de educación privada en diferentes niveles educativos:

> 1) destinação direta de recursos, caso do Sistema "S", do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dos convênios na educação infantil e especial; 2) renúncia fiscal, como é o caso do desconto padrão de imposto de renda da pessoa física para os contribuintes que possuem filhos na rede privada, do Programa Universidade para Todos (ProUni) e da isenção de tributos das entidades sem fins lucrativos; e 3) subsídios ao financiamento estudantil, como é o caso do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). (2016, p. 133)

7. Aunque, como sucede en otros regímenes de libre elección escolar, investigaciones recientes muestran que el sistema de libre elección ha generado mayores niveles de segmentación escolar ya que son las escuelas y los directores los que acaban seleccionando a los alumnos que consideran más adecuados (Alves et al., 2015).

Según este mismo autor, en el año 2014, la suma total de estas tres iniciativas representó el 0,58% del PIB del país, lo que equivale a un 56% del gasto federal total para la manutención y desarrollo de la educación. Salvador et al. (2016) identifican dos tipos de incentivos fiscales a la escuela privada que irían en una línea similar. El primero, centrado en la demanda, consiste en importantes deducciones fiscales para las familias brasileñas de clase media y media-alta que consumen educación privada. El segundo, centrado en la oferta, consiste en que aquellas instituciones educativas certificadas como *Entidade Beneficente de Assistência Social* se pueden acoger a importantes incentivos fiscales. En el período 2009-2013, esta última iniciativa supuso unos ingresos equivalentes a 3.500 millones de dólares (11.840.548.232 reales) para el sector educativo privado del país. En cierta manera, estas ayudas al sector privado y a la elección escolar de las familias contribuyen a que algunos autores consideren que el sistema educativo de algunas grandes urbes brasileñas funcione *de facto* como un 'cuasi-mercado oculto' (da Costa y Koslinski, 2012).

A su vez, el sector privado y empresarial ha contribuido a orientar diferentes procesos de reforma educativa en Brasil (Cunha, 2011; Freitas, 2012). El alto nivel de descentralización educativa que impera en el país ha favorecido especialmente que ciertas redes de filantropía y emprendedores educativos hayan tenido una gran influencia en procesos de reforma educativa, entre los que *Todos pela Educação* es probablemente el actor más emblemático (Moreria-Martins y Krawczyk, 2016). La descentralización educativa también ha abierto oportunidades de negocio para empresas de consultoría que operan en el sector educativo. Ello se debe a que aquellos municipios pequeños y/o con poca capacidad administrativa y técnica recurren más a menudo a servicios de asesoría externos que les apoyen a la hora de gestionar las complejidades del sistema educativo (Adrião et al., 2016). En educación básica, la privatización de la provisión educativa ha aumentado en paralelo a la privatización de otros servicios educativos como son la provisión de materiales didácticos y de paquetes curriculares, servicios de mejora escolar, etc. (Adrião et al., 2016; Cunha, 2011; Peroni, 2013).

A pesar de que en este estudio nos centramos en la privatización en educación básica, el aumento de la privatización en Brasil también ha sido documentado para los niveles de post-secundaria (Barreiro, 2010; Oliveira, 2009), infantil (Fernandes, 2013) y de adultos (Di Pierro, 2001). También el fenómeno del *home-schooling* ha crecido de forma importante en el país (Ribeiro, 2016). Según Ribeiro (2016) el *home-schooling* representa una verdadera revolución silenciosa en la educación brasileña, y las familias que apuestan por esta modalidad educativa – de provisión eminentemente privada– se han organizado para exigir su reconocimiento legal.

4.3. La privatización 'por defecto' y la emergencia de escuelas privadas de bajo costo. Los casos de Perú, República Dominicana y Jamaica

En un número importante de países del Sur global, el sector privado se ha expandido considerablemente en las últimas décadas sin la necesidad de políticas públicas activas en favor de la privatización. En estos casos, la privatización se explica por la pasividad de los Estados ante la creciente demanda educativa. En estos contextos, el incremento de la demanda educativa, la escasa capacidad estatal para responder a dicha demanda y la consecuente ausencia de sistemas educativos universales y de calidad abren una ventana para el desarrollo de la actividad privada en el campo educativo (De, Noronha, y Samson, 2002; Phillipson, 2008; Tooley y Dixon, 2006; Walford, 2011). La privatización se produce así 'por defecto'[8], y se canaliza a menudo a través de las llamadas 'escuelas privadas de bajo costo' (LFPSs, por sus siglas en inglés *'low-fee private schools'*). Las LFPSs son un tipo de escuelas impulsadas y controladas inicialmente por un individuo o por un grupo de individuos, generalmente con fines lucrativos, que apuntan a un segmento compuesto por familias de bajos ingresos y que ofrecen educación básica a cambio de una cuota escolar relativamente pequeña, y que esas familias están dispuestas a pagar (véase Phillipson [2008] y cf. Walford [2011]).

Los defensores de este tipo de escuelas suelen argumentar que su popularidad está asociada a una supuesta superioridad en materia de calidad en comparación con las escuelas estatales (Tooley y Dixon, 2006). No obstante, la evidencia de la superioridad de estas escuelas no es para nada concluyente. Por el contrario, como afirman numerosos estudios, la elección de LFPSs estaría vinculada en la mayoría de los casos a la falta de recursos, masificación o no-disponibilidad de escuelas estatales (especialmente en zonas rurales y urbano-marginales), o a las preferencias lingüísticas o religiosas de algunos grupos sociales (Härmä, 2013; Heyneman y Stern, 2014; Sarangapani y Winch, 2010; Srivastava, 2008). Además, tampoco está claro que, a pesar de su 'bajo costo', las familias más pobres puedan acceder a ellas. En muchos casos, las cuotas no llegan a ser lo suficientemente bajas como para no excluir a los sectores más pobres (Day Ashley et al., 2014).

8. Otros autores se refieren a este proceso como privatización *de facto* (Tooley y Dixon, 2006) o privatización grassroots (de abajo hacia arriba) (Tooley, 2013; Walford, 2011).

Diversos países de América Latina, entre los que destacan **Perú, República Dominicana y Jamaica**, han experimentado en las últimas dos décadas una fuerte expansión del sector privado de bajo costo. En los tres casos mencionados, el establecimiento de este tipo de escuelas ha sido un fenómeno eminentemente urbano. Por ejemplo, en la ciudad de Lima la participación privada en la educación básica pasó del 29% en el año 2004 al 50% en 2014, y la veloz multiplicación de LFPSs ha cambiado la geografía educativa de su área metropolitana (Balarín, 2016). En la República Dominicana, el proceso tiene como escenario principal a la ciudad de Santo Domingo. El vertiginoso crecimiento demográfico de esta ciudad en las últimas décadas del siglo XX y la falta de inversión estatal en infraestructura escolar crearon una oportunidad inmejorable para el desarrollo de este tipo de oferta educativa que se beneficia de contar con demanda insatisfecha concentrada (Flores, 1997; Guzmán y Cruz, 2009).

En **Perú**, después de dos frustrados intentos por impulsar una reforma estructural del sistema educativo inspirados en el modelo chileno, el gobierno aprobó el Decreto Legislativo 882 de Promoción de la Inversión Privada en Educación en el año 1998. El decreto pasó relativamente desapercibido porque no implicaba una privatización directa de la educación pública y porque se pensaba que afectaría fundamentalmente a las instituciones de educación superior. Con objetivos más modestos que los fallidos intentos de reforma estructural, el decreto procuró desregular la actividad privada en educación permitiendo el lucro y concediendo créditos tributarios a inversores privados (Balarín, 2016). Si bien esta medida se limitó a habilitar el potencial desarrollo de oferta privada, la pasividad del Estado en materia de provisión aseguró la acumulación de demanda educativa insatisfecha y la expansión efectiva del sector privado.

En el caso de la **República Dominicana**, la baja inversión estatal en educación entre 1970 y 1995 ha sido notoria; durante este período, rara vez el gasto público en educación superó el 2% del PIB. El consecuente déficit acumulado de plazas en el sector público condujo a (1) la superpoblación de las escuelas estatales –que llegan a funcionar hasta en tres turnos diarios ('tandas' matutina, vespertina y nocturna) y con hasta 80 alumnos por clase–, y (2) a una fuerte expansión del sector privado, en particular de lo que allí se conoce como 'escuelas privadas marginales' (Flores, 1997; Guzmán y Cruz, 2009). El origen de este tipo de escuela es atribuido, al igual que en el caso del Perú, a 'la falta de espacio y el deterioro de la escuela pública', en tanto que 'escuela privada de muy bajo presupuesto [...] es la única escuela particular que pueden pagar las familias de los sectores marginados que no

encuentran cabida en la escuela pública' (Flores, 1997, p. 9). Si bien la puesta en marcha del Plan Decenal de Educación de 1993 logró revertir parcialmente este proceso merced al incremento de la inversión estatal en educación, a partir de 2005 la participación privada ha vuelto a mostrar una sostenida tendencia positiva (Guzmán y Cruz, 2009; UNESCO, 2015).

En la mayor parte de los países donde han surgido las escuelas privadas de bajo costo, la escasa capacidad de regulación y control estatal torna difícil dimensionar el fenómeno y asegurar estándares mínimos de calidad. Muchas LFPSs no suelen encontrarse regularizadas ni figurar en bases de datos oficiales[9]. Este es el caso de muchos centros educativos en el Perú, donde el Ministerio de Educación y el Instituto de Defensa del Consumidor se endilgan mutuamente la responsabilidad por regular la oferta privada (Balarín, 2016). Además, generalmente sus ventajas de costo se basan en la contratación de docentes no acreditados y no agremiados, con salarios habitualmente inferiores a los que perciben los docentes del sistema estatal y con claras consecuencias en materia de calidad[10]. El rol de los Estados en estos casos suele ser ambiguo (Srivastava, 2008). En República Dominicana, por ejemplo, Flores advierte que 'se ha requerido una elevada dosis de tolerancia para evitar el cierre masivo de establecimientos educativos, que aún en forma precaria, ofrecen un servicio educativo que el Estado no puede cubrir' (1997, p. 10).

En **Jamaica**, la virtual inexistencia de oferta estatal secundaria ha hecho que proliferen múltiples tipos de escuela privada socialmente diferenciados, incluidas escuelas privadas de bajo costo que atienden a cerca de la mitad de la población escolar en dicho nivel (Tsang et al., 2002). Ninguna escuela secundaria es completamente gratuita en Jamaica en virtud del 'régimen de gasto compartido' en vigencia desde 1994 y según el cual toda escuela secundaria, pública o privada, está habilitada para cobrar cuotas a las familias para cubrir gastos corrientes y de capital (Tsang et al., 2002). Las LFPSs de Jamaica se caracterizan, al igual que en Perú y República Dominicana, por contar con plantillas docentes poco calificadas e infraestructuras edilicias muy deficientes. En el nivel primario, la presencia de LFPSs también es relevante: el 10% de los alumnos de los dos quintiles de ingreso más bajo asistía a escuelas privadas en 2007 (Heyneman y Stern, 2014).

9. En los países en los que el sector privado se presenta bajo la forma de LFPS o, en general, bajo esquemas extremadamente desregulados, los porcentajes de matriculación privada recogidos por los institutos de estadísticas nacionales o internacionales suelen incurrir en subestimaciones.

10. Entrevista informante clave. 11 de agosto de 2016.

La diferencia más importante respecto a República Dominicana y Perú viene dada por el hecho de que en Jamaica las LFPSs se encuentran subvencionadas parcialmente por el Estado. El caso de Jamaica es relevante porque ilustra una nueva tendencia que concibe al modelo LFPS como una alternativa válida de política educativa para la universalización de la escolarización básica en países en vías de desarrollo. Así, a través del apoyo financiero de la comunidad internacional, el involucramiento de inversores privados y el armado de distintas formas de alianza público-privada que integran la modalidad LFPS, algunos gobiernos han comenzado a resignificar y reorientar lo que eran procesos de privatización 'por defecto' en estrategias de privatización deliberada, o de privatización 'por diseño' (Baum, 2012; Srivastava, 2016).

4.4. Alianzas público-privadas históricas. Los casos de Argentina y República Dominicana

En algunos países, encontramos sistemas educativos duales público-privados que son el resultado de la interacción, a menudo conflictiva, entre el Estado y la Iglesia en el campo de la provisión educativa. Así, diversos estados, en su intento de instaurar sistemas educativos nacionales y de amplia cobertura, optaron por establecer alianzas estables con corporaciones religiosas que tenían una fuerte presencia en el ámbito educativo (incluso antes de que el Estado se planteara crear sus propias escuelas). En estos casos, la expansión y reificación del sector privado en el campo educativo se ha dado, o bien con anterioridad, o bien de manera desconectada de la emergencia de las políticas y discursos neoliberales de los años ochenta.

En el contexto europeo, España, Holanda y Bélgica son casos paradigmáticos de este tipo de 'alianzas público-privadas históricas' (Verger, Fontdevila y Zancajo, et al., 2016), también conocidas como 'viejos cuasi-mercados' (Vandenberghe, 1999). Estas alianzas público-privadas (PPP) implican una transferencia de recursos públicos al sector privado a cambio de que este último provea escolarización en condiciones similares a las del sistema público. En América Latina, **República Dominicana, Argentina** y, en menor medida, **Bolivia**[11] cuentan también con este tipo de alianzas En estos tres casos la configuración de PPPs en el sector educativo se explica por razones históricas, políticas y sociales que comparten importantes similitudes, aunque son también contingentes a las particularidades de cada país.

11. En Bolivia, la tendencia se ha revertido en la última década por lo que nos referiremos a este caso en el apartado correspondiente a la trayectoria de 'contención de la privatización.'

En **República Dominicana**, como vimos en el apartado anterior, también han proliferado escuelas privadas independientes de bajo costo en las últimas décadas. Sin embargo, el papel del sector privado de origen religioso en la provisión de educación pública en alianza con el Estado ha sido importante desde mediados del siglo XX (Guzmán y Cruz, 2009). En el marco del aún vigente Concordato de 1954 firmado entre el Vaticano y la República Dominicana[12], la Iglesia Católica recibió amplias facultades en el campo educativo en el país. Además de garantizar la enseñanza del catolicismo en todas las escuelas estatales, y de otorgar validez a los certificados de graduación expedidos por escuelas católicas, el acuerdo institucionalizó un régimen de financiamiento estatal para las escuelas católicas:

> El Estado Dominicano garantiza a la Iglesia Católica la plena libertad de establecer y mantener, bajo la dependencia de la Autoridad eclesiástica, escuelas de cualquier orden y grado. En consideración de la utilidad social que de ellas deriva a la Nación, el Estado las amparará y procurará ayudarlas también mediante congruas subvenciones. (Artículo XXI, Concordato entre la Santa Sede y la República Dominicana, 1954)

El Concordato reproduce la fórmula de alianza entre el Estado y la Iglesia Católica esbozada en la Carta Encíclica Divini Illius Magistri de Pío IX (1929). Este documento postulaba un esquema de financiamiento y provisión educativas inspirado en el sistema holandés del momento, caso paradigmático de PPP histórica: '[...] el Estado puede y debe resolver el problema educativo con mayor prudencia y facilidad si deja libre y favorece y sostiene con subsidios públicos la iniciativa y la labor privada de la Iglesia y de las familias' (N° 66).

Como consecuencia de dicho tratado y de la escasa inversión estatal directa para la construcción y operación de infraestructura escolar pública, el sistema educativo dominicano cuenta con numerosas 'escuelas públicas administradas por privados' y 'escuelas semioficiales' (Flores, 1997). Las primeras están gestionadas en su mayoría por la Iglesia Católica y cuentan con un amplio margen de autonomía institucional. Las segundas son escuelas privadas, también generalmente católicas apoyadas parcialmente por el Estado mediante la transferencia de fondos para el pago de hasta un 90% de los salarios docentes. En estos casos, los edificios son propiedad o son alquilados por el agente privado y existe el derecho a cobrar cuotas mensuales a las familias.

12. El concordato fue firmado por Rafael Trujillo en calidad de Plenipotenciario nombrado por su hermano y sucesor en la presidencia Héctor Trujillo (1952-1960).

Recientemente, el Ministerio de Educación y el Episcopado dominicanos han firmado un convenio marco que tiende a profundizar la alianza habilitando a toda escuela católica semi-oficial a pasarse al régimen público. De esta manera, las escuelas católicas con financiamiento estatal parcial podrán optar por el régimen de subvención estatal total y dejar de cobrar cuotas complementarias a las familias[13]. Si bien el número de escuelas que se atendrán a este esquema es todavía incierto, el convenio marco implicará sin duda una mayor transferencia de fondos públicos al sector privado religioso. El acuerdo se encuentra actualmente en proceso de reglamentación e implementación, no sin gran controversia (Tejada, 2015).

En **Argentina**, el comienzo del proceso de privatización del sistema educativo es también anterior al auge de los discursos neoliberales en la región. Incluso antes de que el vecino Chile impulsara su icónica reforma pro-mercado, el sistema educativo argentino ya había experimentado un sostenido proceso de privatización expresado en un incremento relevante y generalizado de la matriculación de alumnos en escuelas privadas (Morduchowicz, 2001; de Luca, 2008). Luego de alcanzar, entre las décadas de 1940 y 1950, la menor tasa de escolarización privada de su historia en torno de los siete puntos porcentuales para el nivel primario (Morduchowicz e Iglesias, 2011), el período 1950-2015 registró un proceso de crecimiento progresivo de la matrícula en el sector privado hasta alcanzar los treinta puntos porcentuales en la actualidad en los niveles de educación obligatoria. Según se desarrolla a continuación, una serie de modificaciones introducidas a partir de finales de la década de 1940 en materia de regulación y financiamiento del sistema abrieron camino a esta transformación (de Luca, 2008; Morduchowicz, 2001; Naradowski y Andrada, 2001).

El origen del proceso de privatización se encuentra en la institucionalización de un sistema de subvenciones estatales a la educación privada en el año 1947, durante la primera presidencia de Juan D. Perón (Ley 13.047). Vior y Rodríguez (2012) señalan que la política de financiamiento estatal a la educación privada de 1947 constituyó un cambio regulatorio estructural que acabó con el período en que la educación privada representaba un 'componente residual en el Estado Docente (1853-1947)' (p. 94). Sin embargo, el sistema de subvenciones se mantuvo inicialmente muy acotado y su objetivo original no era otro que combatir la inestabilidad laboral de los docentes del sector privado acaecida luego de las conquistas gremiales para el personal estatal (Cucuzza, 1997). En ese sentido, la ley

13. Entrevista informante clave. 10 de agosto de 2016.

estableció que las escuelas privadas que demostrasen dificultades genuinas para pagar los salarios mínimos del profesorado, podrían solicitar hasta dos terceras partes de los sueldos como aportación estatal. Esta contribución podía alcanzar un máximo del 80% para las instituciones que no cobrasen cuotas a las familias, generalmente escuelas a cargo de órdenes religiosas. El otorgamiento de la subvención quedaba sujeto en cada caso a la aprobación del Poder Ejecutivo, cuya decisión se basaba en 'las características financieras de cada establecimiento, y demás circunstancias que determinen su funcionamiento' (Art. 24 Ley Nacional 13.047).

Inicialmente, las instituciones beneficiarias del financiamiento estatal fueron generalmente escuelas católicas establecidas en zonas donde la oferta estatal resultaba escasa, o a las que asistían sectores de bajos ingresos que no podían afrontar los incrementos en las cuotas mensuales que suponía el cumplimiento de las nuevas leyes laborales por parte de estas escuelas. Sin embargo, a pesar del origen acotado de la normativa, ésta habría sido progresivamente institucionalizada en virtud de su carácter costo-eficiente en un contexto de restricciones presupuestarias cada vez más frecuentes y ante la necesidad de extender la cobertura educacional (Narodowski, 2008). Así, a través de sucesivas leyes y fundamentalmente decretos del poder ejecutivo (Ley Nacional Nº 13343/48, Decretos del PEN Nº 12179/60, Nº 15/64, N° 371/64 y Nº 2542/91, entre otros) este sistema de financiación fue incorporando cambios en las escalas de subvención y en sus categorizaciones, aunque siempre en beneficio de una mayor definición, alcance y participación financiera del Estado en el subsistema privado, tanto religioso como laico.

Con algunas diferencias formales entre provincias, actualmente cada gobierno provincial financia entre el 40 % y el 100 % del gasto en salarios docente de las escuelas privadas que lo soliciten y cumplan con los criterios de asignación (Morduchowicz, 2001). Los aportes han tenido siempre a los salarios docentes como destino[14]. Si bien la normativa establece ciertos criterios para definir la asignación y su cuantía (básicamente, el nivel socioeconómico de la población atendida y la proximidad y disponibilidad de oferta estatal similar), estos no son exhaustivos y la decisión recae, como señalan algunos estudios, en el juicio e idoneidad de las autoridades de aplicación en cada provincia (Mezzadra y Rivas, 2010; Morduchowicz

14. En ningún caso los fondos públicos cubren la inversión inmobiliaria, los salarios docentes extracurriculares, y demás gastos asociados a la provisión. Estos corren por cuenta exclusiva de los fondos genuinos que genere cada centro mediante el cobro de cuotas y la eficiencia en el gasto.

et al., 1999). Actualmente, se calcula que alrededor del 65% de los establecimientos educativos privados de Argentina es subsidiado por el Estado en alguna proporción. En la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad de Buenos Aires, el porcentaje asciende al 73% y 74%, respectivamente (Mezzadra y Rivas, 2010; Moschetti, 2015; Rivas, Vera y Bezem, 2010). Las pocas investigaciones que han abordado el estudio del funcionamiento de este sistema advierten la existencia de una lógica de asignación que no ha respondido a ningún mecanismo equitativo formal. Esta discrecionalidad explicaría el hecho de que si bien en términos generales existe cierta progresividad en la asignación de recursos públicos a las instituciones privadas –aquellas que reciben más financiamiento estatal atienden en general a sectores más desfavorecidos–, también existen fuertes inconsistencias (Mezzadra y Rivas, 2010).

A partir de la década de 1960 la expansión del sector privado tuvo, además del financiamiento estatal, los incentivos de un proceso de desregulación respecto del modelo burocrático del sector estatal (Morduchowicz e Iglesias, 2011), el cual corrió en paralelo de un proceso de 'legitimación social y política del papel de los proveedores privados de educación en todos los niveles educativos' y un 'deterioro paulatino del poder fiscalizador del Estado sobre sus acciones' (Vior y Rodriguez, 2012, p. 95). Así, nuevas regulaciones y desregulaciones fueron sedimentando un entramado normativo que garantiza el funcionamiento de las instituciones privadas asegurando, por ejemplo, la estabilidad y reconocimiento de los docentes del sector, la validez de los certificados de culminación de estudios expedidos, además de la mencionada asignación regular de fondos públicos (Andrada, 2007; Morduchowicz et al., 1999).

En paralelo, el sector privado se ha ido beneficiando también de cuotas crecientes de autonomía administrativa y pedagógica (Andrada, 2003; Gottau y Moschetti, 2015; Krüger, 2012). Los organismos de gobierno de los establecimientos privados[15] han concentrado amplias facultades en materia de gestión y supervisión del subsistema de educación privada hasta pasar a formar, virtualmente, una estructura de gobierno paralelo dentro del Ministerio de Educación Nacional, replicada luego en cada ministerio provincial (Morduchowicz, 2005).

15. En particular, la Dirección General de Enseñanza Privada (1959), luego denominado Servicio Nacional de Enseñanza Privada (1960), y finalmente Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada (1968) hasta la transferencia de estas estructuras a las provincias a partir de 1991.

Entre otras facultades, estos organismos han sido los encargados de evaluar y resolver el otorgamiento de subvenciones a los establecimientos (Morduchowicz, 2001; Moschetti, 2015).

Esta configuración de gobierno relativamente autónoma a nivel macro tuvo su correlato a nivel de las instituciones escolares. Varios trabajos han caracterizado y problematizado los distintos grados de regulación a los que están sujetas las instituciones estatales y privadas (Andrada, 2003; Gottau y Moschetti, 2015; Veleda, 2005). La autonomía relativa del sector privado se constata en aspectos tan diversos como la contratación de docentes y la determinación de sus condiciones laborales, la definición curricular y del estilo de enseñanza, y el establecimiento de procedimientos y condiciones de admisión para el alumnado. Las instituciones privadas han tendido, por tanto, hacia un modelo de gestión basada en el centro (*school-based management*) que establece pocas diferencias entre aquellas escuelas que reciben financiamiento estatal y las que no.

Recientemente, la expansión del sector privado se ha visto beneficiada además por las características del proceso de crecimiento económico del período de post crisis (2001-2002) (Bottinelli, 2013). Tras algunos años de estabilidad de la matrícula privada, una nueva fase de crecimiento sostenido ha llevado al sector privado a representar actualmente cerca del 30% de la matrícula total para educación obligatoria y más del 40% en varios grandes centros urbanos (DiNIECE, 2016). Así, este aumento reciente en la matriculación de alumnos en el sector privado sería un efecto paradójico o indirecto de una política de crecimiento económico acompañada de cierta redistribución en beneficio de los sectores de clase media y media-baja emergentes, que han protagonizado esta nueva fase de privatización (Gamallo, 2011; Judzik y Moschetti, 2016). No obstante, como advierten algunos investigadores, cabe destacar que la mayor capacidad de gasto de los hogares en un período de mejora económica no implica automáticamente una salida hacia el sector privado. Esta sería solo una condición de posibilidad o variable interviniente entre las preferencias y la elección escolar final que no explica la existencia de una demanda o preferencia latente por la educación privada (Bottinelli, 2013; Krüger, 2014).

En definitiva, la alianza público-privada que ha configurado el sistema educativo argentino durante las últimas siete décadas representa una verdadera política de estado si se considera su virtualmente inalterada continuidad. Con matices, varios autores reconocen

el efecto sedimentario de reafirmación de estas políticas y coinciden en que distintas gestiones y partidos políticos, durante períodos democráticos y no democráticos, gobiernos nacionales y provinciales han dado apoyo y consolidado por acción u omisión dicho sistema de provisión dual público-privada (Gamallo, 2015; Narodowski, Moschetti y Gottau, 2016; Vior y Rodríguez, 2012). Así, una suma de factores augura su difícil reversibilidad. En primer lugar, el financiamiento compartido que caracteriza al sector privado –esto es, subvención estatal parcial complementada con cuotas mensuales a cargo de las familias– constituye un esquema de gasto costo-eficiente desde la perspectiva del Estado (Narodowski, 2008). En segundo lugar, la dependencia del Estado para con el sector privado en materia de infraestructuras escolares es especialmente fuerte en las jurisdicciones en las que este último cubre entre el 30 y el 50% de la matrícula total. Finalmente, el poder de lobby de ciertas asociaciones que nuclean a las escuelas privadas, en particular aquellas dependientes de la Iglesia católica, refuerza la continuidad del modelo. Dicho poder se manifiesta incluso en la sostenida presencia de representantes de la Iglesia en altos cargos de los organismos de supervisión de las escuelas privadas (De Luca, 2008; Puiggrós, 2003).

4.5. La privatización por vía del desastre. Los casos de El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras y Haití

En algunos casos, la privatización educativa avanza en el marco y a la merced de catástrofes o crisis profundas. Situaciones de emergencia, tales como desastres naturales o conflictos armados, constituyen un terreno fértil para la adopción de reformas educativas drásticas que, en situación de normalidad, encontrarían más dificultades para prosperar. A pesar de su gran diversidad, esta clase de episodios comparten una serie de elementos que dan consistencia a la trayectoria que calificamos como ‘privatización por vía del desastre’. En primer lugar, los episodios de crisis derivados de catástrofes o conflictos se caracterizan por una importante presencia de agentes externos, quienes en muchas ocasiones conciben los contextos de emergencia como ‘campos de pruebas’ de ciertas reformas. En segundo lugar, en contextos post-catástrofe, el debate público y democrático sobre qué tipo de reformas o medidas adoptar suele atenuarse. Ello es consecuencia del sentimiento de emergencia imperante para reconstruir el país o restituir la situación de normalidad, pero también del hecho de que los agentes externos tienden a aterrizar en el país afectado con soluciones predefinidas.

Finalmente, una tercera característica de los cambios que se producen durante esta clase de episodios es su capacidad de amplificación, es decir, la alta probabilidad de que estos cambios tengan un impacto más allá del sector o territorio propiamente afectado por el desastre, así como de que puedan perpetuarse en el tiempo en una lógica de irreversibilidad (Atasay y Delavan, 2012; Saltman, 2007; Verger et al. 2016). En América Latina, los casos de **El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras y Haití** son ejemplos de privatización por vía del desastre.

El Salvador, en la etapa final de la guerra civil que vivió el país entre 1981 y 1992, impulsó el programa EDUCO (Educación con Participación de la Comunidad), uno de los primeros programas de *school-based managemen*t (administración centrada en la escuela, SBM por sus siglas en inglés) implementados a escala nacional y promovidos por el Banco Mundial con especial énfasis en la región centroamericana (Edwards, 2015; Ganimian, 2016; Poppema, 2012). El programa EDUCO resultó de la estrecha colaboración entre el gobierno salvadoreño, el Banco Mundial y la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID).

EDUCO se inspiró en las experiencias de educación popular nacidas en las comunidades controladas por grupos revolucionarios. No obstante, la versión del programa implementada por el gobierno salvadoreño prescindió de los componentes de solidaridad y empoderamiento comunitario del modelo original para enfatizar la eficiencia y el rol de las familias como responsables de la supervisión directa de la tarea docente en cada escuela. Las asociaciones de padres asumieron funciones esencialmente gerenciales como la contratación, supervisión, evaluación, despido y pago de salarios del personal docente, el mantenimiento de la infraestructura escolar y la compra de materiales escolares, entre otras (Ganimian, 2016).

EDUCO permitió expandir el acceso a la educación con importantes ahorros en costos aprovechando el trabajo no remunerado de las asociaciones de padres, el uso de infraestructuras existentes a menudo no concebidas para fines escolares y, fundamentalmente, el pago de salarios docentes más bajos y menos beneficios que aquellos percibidos por el personal de las escuelas públicas tradicionales. Se trató, en definitiva, de una estrategia de privatización endógena, con un importante efecto de deslegitimación de la provisión estatal y de debilitamiento de los sindicatos docentes (Cuéllar-Marchelli, 2003; Edwards y Klees, 2012).

En **Nicaragua**, en el año 1993, se implementó el Programa de Escuelas Autónomas (PEA), la versión más radical de las reformas SBM impulsadas durante la década de 1990 en Centroamérica. Además de otorgar mayores responsabilidades de gestión a las asociaciones de padres en comparación con el modelo salvadoreño, el programa nicaragüense instaba a las familias a pagar cuotas mensuales por la educación de sus hijos y por otros servicios escolares (exámenes, matriculación, uso de biblioteca, laboratorio de computación). Las cuotas mensuales eran obligatorias para el nivel secundario y voluntarias para el nivel primario. No obstante, la gran mayoría de las escuelas tanto primarias como secundarias dependía de estos aportes privados para hacer frente a los gastos corrientes de personal. La economía en quiebra tras dos décadas de conflicto armado y un sistema de recaudación tributaria extremadamente débil obligaba a considerar soluciones para el financiamiento del sistema educativo muy cuestionadas desde una perspectiva de justicia social (Gershberg, 1999).

El programa de SBM fue puesto en marcha por el gobierno liberal de la Unión Nacional Opositora, una coalición apoyada por los Estados Unidos que ganó las elecciones de 1990, previstas en los acuerdos de paz de 1988-1989. El apoyo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y USAID fue crucial para el desarrollo de dicho programa. Nicaragua era en ese momento el país más pobre del continente americano y su tasa de graduación primaria apenas alcanzaba el 19%. La presidenta Chamorro concebía la autonomía escolar como la solución al magro desempeño de un sistema educativo 'centralista y autoritario', ineficiente, y politizado e ideologizado en sus contenidos (Castillo y Martínez, 2015, p. 15).

Con el objetivo de desarticular la presión sindical, la reforma se implementó a través de una serie de intrincadas directivas ministeriales internas. A su vez, el cobro de cuotas persiguió también –aunque a nivel micro– el objetivo de neutralizar la oposición de los docentes a la autonomía. La posibilidad de obtener incrementos salariales financiados mediante el cobro de cuotas a las familias compensaba la pérdida de seguridad laboral asociada al modelo de autonomía. De hecho, cuando el gobierno comenzó, a partir de la década de 2000, a revertir la política de cobro de cuotas, la gran mayoría de las escuelas continuaron aplicándolas por presión de sus propios equipos docentes (Gershberg, 1999; 2004).

En **Guatemala**, el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) tuvo una expansión vertiginosa entre 1996 y 2004 hasta alcanzar el 20% de la matrícula escolar en el nivel primario. Sin embargo, a diferencia de la experiencia nicaragüense, ninguna escuela pública tradicional fue convertida al régimen de autogestión. Al igual que en los otros casos, la reforma tuvo su origen en la fase final del conflicto armado que vivió el país durante 36 años, y si bien el programa recibió apoyo técnico y financiero del banco de desarrollo alemán (KfW), del gobierno francés y del Banco Mundial, esta ayuda nunca fue tan significativa como la que recibieron otros países de la región para la implementación de reformas de SBM. De hecho, la ayuda externa se ubicó siempre en torno del 10% del costo total del programa (Ganimian, 2016).

A partir de la segunda mitad de la década del 2000, **Nicaragua, Guatemala y El Salvador** revirtieron sus reformas conforme la presión sindical se incrementaba frente al avance de los programas de SBM y el financiamiento externo disminuía. En cambio, en Honduras, el país que más tardíamente adoptó una reforma de SBM, este modelo sigue en pie. En Honduras, el programa fue denominado Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), y la ventana de oportunidad que permitió su adopción fue la crisis humanitaria resultante del paso del huracán Mitch (1998).

En ese momento, el Banco Mundial tuvo un rol central promoviendo abiertamente la autogestión como forma de recomponer el sistema educativo en las zonas afectadas por el huracán y como solución al 'ausentismo y al bajo desempeño de los docentes' por vía del 'fortalecimiento de la supervisión' (Yitzack Pavón, 2008, p. 200). Como mecanismo fundamental de supervisión y control, el programa admitía el pago de salarios docentes por día u hora y daba a las asociaciones de padres la posibilidad de retener los pagos como mecanismo de control (Di Gropello y Marshall, 2011). Evaluaciones posteriores del programa realizadas por investigadores del Banco Mundial revelan la lógica subyacente a sus diagnósticos y recomendaciones a favor del SBM:

> El vínculo entre las diferencias en la utilización de la capacidad y los resultados de los estudiantes es alentador y proporciona apoyo de primera mano para la escolarización comunitaria por razones de eficiencia pura (Di Gropello 2006). Este es el caso especialmente en Honduras, donde los maestros del PROHECO reciben un salario inferior y tienen menos cualificaciones. Por último, el análisis realizado por Di Gropello (2006) revela que las escuelas PROHECO están más aisladas de los problemas laborales, ya que sus docentes no son miembros del sindicato (Yitzack Pavón, 2008, p. 2001,).

El programa se expandió muy rápidamente durante su primer año, momento en que fue financiado íntegramente por el Banco Mundial. Los sindicatos docentes se encontraban en ese periodo abocados a la lucha por el cumplimiento de los incrementos salariales fijados por el estatuto docente recientemente aprobado. Esta situación sumada a la crisis desatada por el huracán Mitch previno al programa de ser objeto de debate y oposición relevantes y facilitó su aprobación. Además, a diferencia del resto de los programas SBM de Centroamérica, PROHECO se mantuvo esencialmente circunscrito a las zonas rurales y nunca superó el 10% de la matrícula primaria. Su carácter acotado y el escaso compromiso presupuestario estatal podrían ser los determinantes principales de la continuidad del programa (Ganimian, 2016)[16] y de que, a día de hoy, Honduras sea el único país de la región centroamericana que continúe aplicando el SBM.

En el caso de **Haití**, la devastación derivada del terremoto que asoló el país en enero del año 2010 fue también convenientemente instrumentalizada en pos de la consolidación de la centralidad del sector privado en materia de provisión educativa. Si bien se trata de un sistema educativo históricamente caracterizado por una más que notable dependencia de la provisión privada, este episodio de desastre y la consecuente necesidad de reconstruir el sistema afianzaron un fenómeno que hasta la fecha se había dado *de facto* –y no tanto como resultado de una política deliberada.

Históricamente, Haití se ha caracterizado por el rol marginal del sector público en materia de educación: desde los años treinta, la proporción de escuelas de titularidad pública ha venido reduciéndose progresivamente, en paralelo a la expansión del sector privado (Demombynes et al., 2010)[17]. Para el año 2003, el sector privado representaba un 92% de las escuelas, y el 80% de la matrícula. A su vez, el sector educativo privado en Haití es altamente heterogéneo, formado por una combinación de escuelas de élite, establecimientos operados

16. Por otra parte, y si bien la evidencia es a fecha de hoy insuficiente, hay indicios que el golpe de estado de 2009 podría haber tenido un efecto de consolidación de la privatización educativa. Así, el gobierno de Porfirio Lobo Sosa (elegido en un contexto de elevada polarización e inestabilidad democrática, y en substitución de la administración de Manuel Zelaya) habría emprendido una serie de reformas privatizadoras, con la ayuda clave del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En la esfera educativa, este proyecto se habría traducido en una importante degradación de las condiciones laborales y salariales de los docentes, así como en una extensión del modelo PROHECO – ver http://mrzine.monthlyreview.org/2011/sb120411.html

17. Sin embargo, hasta principios de los años 60 la mayoría de escuelas eran aún de titularidad pública, y hay que atribuir al período de dictaduras (1957-1986) la mayor parte del declive del sector estatal.

por grupos religiosos, escuelas seculares con o sin ánimo de lucro, y centros gestionados por comunidades rurales o entidades no-gubernamentales (Demombynes et al., 2010; Vallas y Pankovits, 2010). Este nivel de privatización supone una importante restricción al acceso a la educación, a raíz de las cuotas cobradas por el sector privado. La destrucción causada por el terremoto de 2010 exacerbó esta problemática, limitando aún más la capacidad de pago de las familias (Chavez et al., 2016; Demombyines et al., 2010).

La centralidad del sector privado no es, por tanto, un fenómeno reciente en Haití. Sin embargo, los planes de reconstrucción propuestos y aprobados a raíz del terremoto de 2010, lejos de cuestionar la centralidad del sector privado han promovido su consolidación. La red de agentes implicados con la reconstrucción se ha mostrado así particularmente favorable a una dinámica de mercado, o ha contemplado el protagonismo de la educación privada no como un fenómeno a corregir sino como la base sobre la cual articular el nuevo sistema (O'Keefe, 2010). Y si bien desde algunas instancias se han hecho recomendaciones a favor de incrementar la proporción de establecimientos públicos (Luzincourt y Gulbrandson, 2010), incluyendo fuentes del mismo ministerio de educación del país[18], los programas finalmente implementados en Haití se han centrado en la remodelación del sector privado y la posibilidad de fortalecer o expandir el sector público no parece haber sido tomada en consideración.

Este es el caso del plan anunciado en marzo de 2010 por el Banco Interamericano de Desarrollo (seleccionado como principal *partner* del gobierno de Haití de cara a la reconstrucción del sistema educativo), cuya primera fase se centró en articular un sistema de subsidio al sector privado a cambio del cumplimiento de determinados criterios relativos a la infraestructura, la formación del profesorado y la eliminación de cuotas (McNulty, 2011; O'Keefe, 2010).

La complicidad y compromiso con la lógica de mercado se puso en especial evidencia con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo con Paul Vallas, destacado promotor de reformas educativas pro-*charter* y pro-mercado en Estados Unidos (Verger et al., 2016). Resulta particularmente revelador que, en su informe de diagnóstico, Vallas tome como referentes para la reconstrucción del sistema haitiano a las reformas pro-mercado implementadas en Chile y Nueva Orleans.

18. Véase http://www.campaignforeducation.org/docs/privatisation/CLADE_Privatizacao_ingles.pdf

Se apuesta así por una estrategia de expansión educativa articulada en una combinación de subsidios escolares y un sistema de rendición de cuentas estratificado (*tiered accountability*) orientado a identificar los centros con dificultades económicas y/o académicas y, por tanto, no subvencionables (Atasay y Delavan, 2012; Vallas y Pankovits, 2010).

En definitiva, la devastación y colapso del sistema derivados del terremoto habrían permitido naturalizar e institucionalizar la dependencia de Haití respecto el sector privado, articulando la estrategia de expansión educativa sobre un mayor control y colaboración con el sector privado. En este sentido, el terremoto habría tenido un cierto efecto 'catalizador', acelerando el avance de un (proto)sector de escuelas privadas de bajo costo hacia un sistema de alianza público-privada subsidiado y monitoreado desde instancias gubernamentales.

Al margen de los elementos comunes apuntados, los procesos de privatización por la vía del desastre se prestan poco a generalizaciones. Sin embargo, es importante prestar atención a este tipo de episodios dado el potencial amplificador de sus efectos, que acostumbran a trascender las fronteras espacio-temporales del desastre. En gran medida, su carácter experimental (a raíz del tratamiento de las zonas afectadas por el conflicto y/o las catástrofes como laboratorios de políticas) y su efecto legitimador de reformas drásticas hacen que esta trayectoria hacia la privatización educativa sea muy relevante desde el punto de vista de la economía política.

4.6. La contención de la privatización. El caso de Bolivia

En contra de la tendencia general en Latinoamérica, la matrícula privada ha experimentado una tendencia a la baja durante las últimas décadas en algunos países de la región. Entre ellos destaca el caso de **Bolivia**, que cuenta con un sistema educativo híbrido (con proveedores tanto públicos como privados), pero en el que la escolarización privada ha experimentado un progresivo retroceso durante los últimos años[19]. Si bien se trata de un retroceso moderado, el caso boliviano sugiere una trayectoria de contención y atemperación de la privatización, y contiene indicios de un posible avance hacia un proceso de desprivatización más profundo.

19. El tratamiento de estas cifras sugiere, sin embargo, cierta precaución. Si bien tanto los datos del UIS y del Instituto Nacional de Estadística coinciden en este aspecto, algunos informantes clave sugieren que las cifras oficiales podrían ser poco precisas, así como haber experimentado cambios significativos en su medición- afectando en última instancia su comparabilidad en términos longitudinales.

Históricamente, pero especialmente a raíz del proceso de urbanización del país iniciado a mediados del s. XX[20], el sistema educativo boliviano se ha caracterizado por la coexistencia de tres tipos de provisión netamente diferenciados aunque de importancia desigual: escuelas totalmente privadas (normalmente de élite, pero no únicamente), colegios en convenio, y escuelas de titularidad y gestión pública.

El primer tipo corresponde a escuelas *totalmente privadas* en materia de financiamiento, propiedad, provisión y gestión, y que se encuentran típicamente asociadas a la clase alta o a la fracción más acomodada de la clase media (Mogrovejo, 2010). Se trata de un sector con una elevada heterogeneidad interna, y que acoge establecimientos en relación de convenio con Ministerios de Educación extranjeros (liceos franceses, escuela alemana), centros ligados a congregaciones religiosas (católicas en su mayoría), y sociedades de responsabilidad limitada. En los tres casos, las elevadas cuotas de entrada —y, hasta su prohibición en 2010, la selección de estudiantes mediante pruebas de admisión— suponen una fuerte barrera al acceso que explica su componente de élite. En cualquier caso y por los motivos que desarrollamos a continuación, este sector ha experimentado una tendencia a la baja[21].

Si bien la oferta totalmente privada va básicamente dirigida a la élite o clases dirigentes, el sector totalmente privado ha conocido recientemente otra variante, equiparable en términos generales a la modalidad de escuelas de bajo costo (LFPSs). Probablemente a raíz de su naturaleza emergente, se trata de un fenómeno documentado por informantes clave, pero que la literatura existente todavía no recoge. Por otra parte, las LFPSs representan una de las fracciones del sector privado que se ha visto más afectado por el proceso de desprivatización – hecho que también podría limitar la disponibilidad de estudios sobre este tipo de escuelas. En cualquier caso, cabe apuntar que en Bolivia las LFPSs representan una modalidad de escolarización de alcance limitado, típicamente impulsado por pequeños emprendedores, con una plantilla docente con experiencia comparativamente limitada y una infraestructura frecuentemente muy precaria. El sector se nutre en su mayor parte de estudiantes de clase trabajadora con ingresos limitados, motivados por el prestigio asociado al sector privado 'tradicional' —en términos de inserción laboral o transición a la universidad, así como de formación bilingüe—, si bien estas expectativas en materia de calidad no siempre se corresponden a la realidad de la oferta, en la línea de lo observada para el sector LFPS de otros países –ver sección 4.3).

20. Entrevista informante clave. 6 de diciembre de 2016.

21. Entrevista informante clave. 3 de agosto de 2016.

En segundo lugar, en Bolivia existen las denominadas *escuelas de convenio* – escuelas que, a pesar de su reciente integración formal en el sector público, es necesario estudiar separadamente tanto por su particular trayectoria histórica (cf. Morales y Pinell-Siles, 1977) como por algunas particularidades en su gestión que aún se conservan en la actualidad. Precisamente, la categorización de estos establecimientos y su consideración como centros públicos resultan en la actualidad cuestiones altamente controvertidas. Se trata así de centros financiados por el Estado en materia de recursos humanos, pero de propiedad y de gestión privada –si bien la distribución de responsabilidad resulta aun relativamente ambigua. Dicha gestión recae a menudo en órdenes religiosas, siendo los centros gestionados por Fe y Alegría (movimiento vinculado a la Compañía de Jesús) el caso más emblemático y con mayor difusión en territorio boliviano.

Históricamente las escuelas de convenio requerían por regla general del pago de cuotas, especialmente en concepto de calendario escolar no afectado por huelgas docentes así como de otros elementos diferenciales (matrícula, uniforme, etc.). Sin embargo, y en virtud de la transferencia de recursos públicos y de la supresión y/o limitación del cobro de cuotas, estos centros han sido progresivamente integrados en la red pública, pasando a estar regulados, o más visiblemente intervenidos, por las autoridades educativas en distintas de sus áreas de actividad. Las escuelas de convenio, y según lo estipulado en la actualidad, se inscribirían así en una modalidad de PPP relativamente restrictiva. En el marco de dicha modalidad, los subsidios públicos a la educación privada están condicionados al cumplimiento de ciertos requisitos y, especialmente, a una orientación de servicio social, garantía de acceso libre, gratuidad y ausencia de fines de lucro (Croso y Modé Magalhães, 2016).

En tercer y último lugar, el grueso de la matrícula escolar en Bolivia corresponde a centros de titularidad y gestión *exclusivamente públicas*, conocidas como escuelas (primaria) y colegios (secundaria) fiscales. Se trata de un sector altamente heterogéneo, y que incluso incluye un contingente de establecimientos altamente prestigiosos, segregados por sexo y copados por la clase media profesional.

A pesar de su alcance limitado en términos cuantitativos, el sector privado ligado a instituciones religiosas tiene un papel clave en términos políticos y simbólicos. Más específicamente, las escuelas de convenio gozan históricamente de un notable prestigio y reconocimiento[22], a menudo asociadas a la innovación pedagógica y al énfasis en la

22. Cf. Morales y Siles-Pinell, 1977 para una perspectiva histórica.

formación permanente del profesorado[23]. Asimismo, la existencia histórica de un Convenio Iglesia- Estado —más o menos secularizado en la última reforma de la Constitución, como se desarrolla a continuación—, sugiere la presencia, aunque limitada, de un compacto de alianzas público-privado de carácter histórico similar al que hemos descrito en la sección 4.4 de este trabajo.

Sin embargo, este estado de las cosas se ha visto progresivamente alterado desde mediados de los 90, a partir de la promulgación en 1994 de la Ley 1565 de Reforma Educativa y, más específicamente, a partir de la etapa de consolidación iniciada a principios de la década de los 2000[24]. Con ella se inicia un proceso de cambio cuyo impacto sobre la matrícula privada es consolidado con el cambio político de 2005, y a partir de las reformas estructurales emprendidas por el gobierno de Evo Morales –concretamente, la nueva Constitución de 2007, junto con la Ley Nacional de Educación 070 (aprobada en 2010 y conocida como Ley de la Educación Avelino Siñani - Elizardo Pérez), en combinación con otras políticas sociales y cambios legislativos también adoptados por este gobierno.

Así pues, la convergencia de una serie de factores ha conllevado que se atenúen los incentivos a la demanda y a la oferta de educación privada. En primer lugar, el intento unificación de los distintos sectores (fiscal, privado, de convenio) en términos de calidad educativa y por la vía de la homologación curricular[25] y, especialmente, del aumento de la inversión pública y la mejora general de las infraestructuras de la escuela pública, habría repercutido positivamente en un aumento de la matrícula pública y en un decrecimiento de la importancia relativa del sector privado. Estos cambios se explicarían por la 'erosión' parcial de cierta ventaja comparativa del sector privado, al cual las familias acostumbran a asociar a mejores infraestructuras y menor número de días de huelga docente[26] —si bien el sector privado y, especialmente, ciertos establecimientos con una trayectoria consolidada— mantendría igualmente una notable reputación y prestigio asociados a los resultados académicos y la

23. El modelo Fe y Alegría, por ejemplo, es a menudo referido como ejemplo 'virtuoso' de cooperación público- privada (Bellei y Orellana, 2014).

24. Cf. Mogrovejo (2010) para una síntesis del proceso de implementación de la reforma educativa boliviana 1994- 2005.

25. Siendo ésta una de las áreas en que se detecta una cierta continuidad entre las leyes 1565 y 070.

26. De hecho, según diversos autores, una parte importante de la demanda por el sector privado en Bolivia se ha debido históricamente a la baja calidad educativa en el sector público, que en gran medida respondía a una falta de inversión estatal crónica y agravada por la incidencia de las huelgas docentes (Luykx y López, 2008; cf. Mizala et al., 1999; Psacharopoulos et al., 1997; Vera, 1999).

inserción universitaria de sus alumnos[27]. Además, es posible aventurar que la transformación de la preparación docente iniciada en los 2000, así como la generalización de la formación continua del profesorado a través del programa PROFOCOM[28], habrían actuado en este mismo sentido extendiendo al sector público una práctica típicamente asociada a las escuelas de convenio o privadas —aun cuando estos programas han encontrado dificultades sustantivas en su implementación y traducción en un cambio efectivo de las prácticas de enseñanza y aprendizaje. Por otra parte, la garantía de la gratuidad de la escuela pública habría tenido un efecto de estímulo de la matrícula pública similar[29]. El conjunto de estos factores podría haberse traducido en una transferencia o retención de familias de clase media y media-baja en el sector público[30], a la vez que tendería a asegurar que el incremento de la cobertura y acceso educativo se concentra en el sector público[31]. Los datos disponibles y la escasez de literatura académica al respecto tornan difícil medir con precisión la magnitud de tal fenómeno.

A la vez, aunque con un efecto quizás menos determinante sobre la baja de la matrícula privada, un conjunto (indeterminado) de centros privados se ha visto forzado al cierre como consecuencia de los aumentos de costos determinados por los cambios legislativos[32]. Así, la instauración de un 'doble aguinaldo' en función del crecimiento económico nacional, han significado un aumento de costos inasumible para aquellos centros educativos menos consolidados y, especialmente, para las escuelas privadas de bajo costo y/o de tamaño más reducido. A estas complicaciones para el sector privado cabe añadir que el gobierno estableció un control en el aumento de las cuotas escolares anuales, lo cual ha reducido considerablemente el margen de beneficio de ciertos centros —presumiblemente, disminuyendo el incentivo para abrir establecimientos con fines de lucro— y ha impedido

27. Entrevista informante clave. 12 de diciembre de 2016.

28. Programa de Formación Complementaria para Maestros y Maestras en Ejercicio. Para una descripción detallada del programa en el contexto de la reforma de 2010, ver Schipper, 2014.

29. En este sentido, cabe tener en cuenta que en, históricamente, la gratuidad de la educación pública boliviana ha estado lejos de estar garantizada. Luykx y López (2008), por ejemplo, señalan como desde los años ochenta muchas escuelas públicas empezaron a cobrar pequeñas cuotas a cambio de un menor seguimiento de las huelgas docentes.

30. Entrevista informante clave. 3 de agosto de 2016.

31. Dinámica afianzada por la instauración y ampliación del programa de transferencias condicionadas 'Bono Juancito Pinto', que se encuentra limitado a estudiantes de centros públicos (para una descripción del programa, cf. Marco Navarro, 2012; o Yáñez Aguilar, 2012).

32. En previsión de estas dificultades, la reacción de los proveedores privadas ha sido a menudo beligerante en lo que respecta a la nueva ley y la política emprendida por el nuevo gobierno. ver por ejemplo http://www.paginasiete.bo/sociedad/2015/1/17/andecop-gobierno-busca-eliminar-educacion-privada- 44403.html

afrontar adecuadamente el aumento de los costos, especialmente en un contexto de estancamiento o desaceleración económica con un impacto importante en la capacidad de consumo de las familias.

Por otra parte, el componente de autonomía de las escuelas de convenio ha tendido a reducirse durante las últimas décadas y a raíz de las distintas regulaciones aprobadas. Las escuelas de convenio habrían perdido la potestad de designación del director de establecimiento, si bien conservarían competencias en materia de selección y gestión del resto de personal docente. En la actualidad coexistirían un cierto margen de autonomía (especialmente en cuestiones de gestión), con una adherencia a los lineamientos pedagógicos y curriculares oficiales.

En cualquier caso, conviene ser prudente a la hora de estimar el impacto de los cambios legislativos descritos sobre la demanda y oferta de educación privada. Algunos indicios sugieren que la disminución de la matrícula privada se debe al refuerzo del sector público y al incremento de su cobertura[33] más que a una política explícita de desprivatización o de limitación deliberada de la provisión privada[34]. En ese sentido, cabe destacar que la Ley 070 se centra básicamente en cuestiones lingüísticas y ligadas a políticas curriculares[35] — cuestiones que, como se ha visto, impactan de una forma sólo indirecta en las dinámicas de oferta y demanda. Se trata en definitiva de una legislación que parece limitar sobre todo la autonomía pedagógica de los centros privados más que su autonomía de gestión. Cabe tener en cuenta también que la voluntad de control del sector privado por parte del Estado ha sido especialmente clara o visible en su dimensión retórica aunque no siempre ha tenido una traducción efectiva en términos de transformación institucional y legislativa.

Asimismo, conviene recordar que, si bien la reforma de la Constitución y la Ley 070 representan un primer paso hacia un proceso de desprivatización, en los desarrollos normativos recientes se consolidan también ciertos privilegios de la Iglesia Católica en materia educativa. Esta

33. Vinculado no sólo a la acción gubernamental sino también a un fenómeno de migración hacia los centros urbanos.

34. Así mismo, la retórica gubernamental de dignificación de la educación pública, especialmente clara durante los primeros años de la administración Morales y ligado a un discurso 'laicista', habrían tenido un efecto similar.

35. Entre los elementos centrales de la nueva normativa cabe destacar el impulso y recuperación de lenguas maternas (quechua, aymara, etc), así como el fomento de un nuevo modelo pedagógico – elementos que se convierten en requerimiento para todos los centros con independencia de su titularidad. Se trata, de hecho, de una reforma que cabe entender como parte de un proyecto más amplio de 'revolución cultural' o construcción de una nueva hegemonía – y que persigue pues un cambio educativo como parte de una reforma societal de carácter estructural (para una discusión sobre estas cuestiones, cf. Lopes Cardozo, 2013).

cuestión no puede desligarse del esfuerzo de *lobby* emprendido por la Conferencia Episcopal Boliviana (Mogrovejo, 2010) y la asociación de proveedores privados ANDECOP – que habrían forzado una mención al derecho de elección en el redactado final del texto constitucional. Así, presiones desde estas instancias forzaron en 2011 la firma de un convenio educativo Estado-Iglesia, que garantiza a los proveedores religiosos —y especialmente a las escuelas de convenio, el financiamiento estatal de recursos humanos y cierta libertad de acción, en términos de gestión, a cambio del cumplimiento de ciertos requisitos y la adhesión al nuevo marco constitucional[36]. Este acuerdo, a su vez, es amparado por un Convenio marco de cooperación interinstitucional entre la Iglesia Católica y el gobierno boliviano, firmado el año 2009 y con efectos que van en la misma dirección.[37]

En esencia, el caso boliviano ejemplifica una posible vía hacia la desprivatización – como resultado de un refuerzo del sistema público que ha 'desactivado' parte del atractivo del sector privado y, en menor medida, de un mayor control público sobre el conjunto de alianzas público-privadas de carácter histórico —y el consiguiente desincentivo que ello ha supuesto para la oferta, sobre todo aquella de carácter lucrativo. Sin embargo, cabe no perder de vista que, precisamente como consecuencia de este aumento en la intervención y regulación del sector privado no religioso, los proveedores privados de origen religioso han consolidado su espacio en el sistema educativo lo que, en última instancia, torna difícil una reversión absoluta de la privatización educativa.

4.7. La privatización latente. El caso de Uruguay

Finalmente, existe un último grupo de países en los que la educación privada ha conocido históricamente un desarrollo muy limitado, aunque durante las últimas décadas se observan síntomas de un cierto impulso de lógicas pro-mercado que denotan una incipiente penetración de una agenda privatizadora ampliamente extendida en la región.

Esta trayectoria, que denominamos *privatización latente*, tiene en **Uruguay** su caso más emblemático. El sector público conserva un rol central en la provisión educativa en Uruguay y desde el punto de vista histórico, la educación privada ha tenido un peso relativamente

36. http://www.edubolivia.org/DescargasEduBolivia/111128%20Convenio%20de%20educacion%20MINEDU% 20Iglesia%20Catolica.pdf

37. http://www.edubolivia.org/DescargasEduBolivia/(2009)%20Convenio%20marco%20Iglesia%20Estado.pdf

pequeño —si bien cumpliendo una función clave en la reproducción social de la clase dirigente (Bellei y Orellana, 2014; Bentancur, 2008; Mancebo, 2008; INEED, 2015). Concretamente, el porcentaje de educación privada se ha mantenido entre el 10% y el 15% a lo largo de todo el siglo XX. Hasta la fecha, no existe ningún programa de subsidios a la educación privada en sentido estricto —si bien, y como se desarrolla abajo, sí se identifican otras formas de transferencia de recursos públicos al sector privado. La educación privada tiene así un claro componente de élite, quedando reservada a las clases más acomodadas a razón de sus cuotas de acceso. Se trata, por lo demás, de un sector relativamente diverso en el que, por contraste con otros países de la región, las instituciones católicas tienen un papel menos preponderante. Éstas coexisten con establecimientos vinculados a otras tradiciones religiosas o culturales (escuela alemana, italiana, judía), cumpliendo en cualquier caso una función similar y vinculada a la formación de cuadros dirigentes[38].

En gran medida, el escaso desarrollo del sector privado en la educación uruguaya obedece a la fuerte tradición laica del país ligada a la temprana separación Iglesia-Estado (cf. Da Costa, 2009), y que habría impedido el establecimiento de una alianza público-privada con instituciones religiosas. Así pues, y por contraste con otros países de la región con niveles de desarrollo socioeconómico comparables, la Iglesia Católica no goza en Uruguay de las prebendas típicamente ligadas al acuerdo de concordatos o convenios con el Vaticano. Con todo, resulta pertinente observar que en la misma Constitución de 1918 (en la que se concreta la separación Iglesia-Estado), y en el contexto de las negociaciones con las autoridades religiosas, se acordó la exoneración tributaria para las instituciones religiosas (cf. Artículo 5, Constitución de la República Oriental del Uruguay).[39] Esta separación Iglesia-Estado, a veces denominada *benévola*, fomentaría indirectamente la actividad de tales instituciones (Durán Martínez, 2009) y habría permitido, en última instancia, una cierta pervivencia de los establecimientos educativos vinculados a órdenes religiosas.

En cualquier caso, y si bien el rol marginal del sector privado se explica históricamente por el peculiar arreglo Iglesia-Estado, las causas del escaso crecimiento del sector privado durante las décadas de los 80 y los 90 resultan más inciertas. Como observa Bentancur (2008), 'la reforma educativa uruguaya [de mediados de los 90] es una experiencia relativamente heterodoxa con respecto a ciertas líneas presentes en la escena regional (privatización,

38. Entrevista informantes clave. 13 de septiembre de 2016.

39. Constitución de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, 26 de noviembre de 1994, 8 de diciembre de 1996 y 31 de octubre de 2004.

descentralización) y, asimismo, por esas mismas razones desentona con otras políticas impulsadas por el gobierno uruguayo de la época' (p. 233). La literatura revisada apunta a explicaciones de naturaleza variada de la excepcionalidad uruguaya, entre las cuales destacan:

- La inscripción ideológica 'personal' de los impulsores y gestores de la reforma, de cierta orientación social-demócrata, que optaron por una 'reforma liberal amortiguada'[40], a pesar del signo conservador del gobierno de la época, en manos del Partido Colorado (Bentancur, 2008);

- El papel clave de la escuela pública en el proceso de construcción del Estado moderno uruguayo, que habría impedido el progreso de reformas de corte neoliberal en virtud del proyecto democratizador asociado a la enseñanza pública (Bentancur, 2008; Bordoli y Conde, 2016);

- Ciertas especificidades de la tradición y arquitectura institucional del sistema político uruguayo, y especialmente su carácter gradualista y pluralista (Bentancur, 2012; Bordoli y Conde, 2016; Lanzaro, 2004);

- La fuerte resistencia y oposición a las políticas neoliberales por parte de organizaciones sociales (Moreira, 2001).

La combinación de estos factores se traduce pues en una escasa penetración de la agenda de matriz mercantilizadora en el país en las últimas décadas. En este sentido, cabe notar que la Ley General de Educación No. 18.437 aprobada en 2008 no altera el papel central del Estado como principal proveedor y gestor de servicios educativos. Con todo, y a pesar de la ausencia de reformas educativas pro-mercado, la aparición de nuevas dinámicas de oferta y demanda de educación privada denotan un cambio de coyuntura. Así, el sector privado de carácter más tradicional ha incorporado a lo largo de las últimas décadas un conjunto de establecimientos de orientación comercial o con fines de lucro, y dirigidas a un segmento de la población menos vinculado con las clases dirigentes. Especialmente en el nivel secundario, la desinversión en educación pública ligada a la dictadura militar y su pérdida de autonomía (Mancebo, 2008) propiciaron paulatinamente un cierto trasvase de alumnado de clase media, que se incorporó a la nueva oferta privada.

40. Otras fuentes enfatizan el carácter asistencialista de la misma (Bordoli y Conde, 2016) – en cualquier caso, y en relación al objeto que nos ocupa, cabe retener que se trata de políticas que preservan la centralidad del Estado en materia de financiamiento y gestión educativa.

Más recientemente, esta tendencia en la educación secundaria se revierte parcialmente, en gran parte como consecuencia de un aumento de la tasa de escolarización neta para este nivel (que se concentra en el sector público), la desaceleración económica del país ligada a la crisis financiera global (que habría contribuido al retorno de una clase media más pauperizada al sector público), y la recuperación de la inversión educativa (INEED, 2015) a partir del cambio de gobierno de 2005, que pasó a manos de la coalición de izquierdas conocida como el Frente Amplio. En primaria, sin embargo, la matrícula pública en términos absolutos cayó entre 2003 y 2013, como resultado de la combinación de un cambio demográfico y el aumento de la demanda privada, que creció un 25% durante este mismo período (INEED, 2015). En cualquier caso, estas fluctuaciones no alteraron la distribución de la matrícula en términos generales, preservando así la clara ventaja del sector público.

En cualquier caso, y más allá de las variaciones de la matrícula, se advierte un cambio significativo en el orden discursivo y, específicamente, en la asociación de la provisión privada con mayores niveles de eficiencia (a la vez que se disocia educación pública de educación de calidad), un creciente cuestionamiento del vínculo entre educación pública y movilidad social, y la percepción de una 'crisis educativa' vinculada a las especificidades de la arquitectura institucional uruguaya (Bentancur, 2008; Bordoli y Conde, 2016). Si bien este cambio no se traduce inmediatamente en un crecimiento del sector privado, contribuye a crear un clima propicio a las propuestas de reforma educativa de corte privatizador. Así, y desde la década de los 2000, crecen las voces que abogan a favor de mecanismos de gestión privada y financiamiento público basados en la libertad de elección escolar (Bentancur, 2012; D'Avenia, 2013). En sintonía con estos cambios discursivos, durante la última década se suceden una serie de proposiciones de reforma que, si bien no logran prosperar, denotan un claro cambio en la agenda política y un nuevo 'sentido común' entre la clase política.

Entre los grupos sociales y políticos que proponen el impulso de establecimientos de financiamiento público y gestión privada destacan los partidos en la oposición, como el Partido Colorado, y colectivos ligados a la Iglesia Católica. Estos grupos proponen medidas de índole diversa, incluyendo un aumento de las exenciones tributarias a las empresas o instituciones privadas que contribuyan al financiamiento de establecimientos educativos, o subsidios directos mediante un mecanismo de vouchers, inspirado en el que ya se implementa en el nivel preescolar (INEED, 2015). En el año 2013, por ejemplo, el Proyecto de ley impulsado por el Senador Pedro Bordaberry (Partido Colorado) proponía el financiamiento público de aquellas instituciones de gestión privada que ofrezcan un servicio educativo a

tiempo completo acompañado de servicio de alimentación en zonas desfavorecidas –y si bien la propuesta no prosperó, se puede considerar sintomática del giro discursivo que se pone de relieve en Uruguay (D'Avenia, 2013).

El apoyo a estas propuestas ha acabado permeando en casi todo el espectro político, y devino un punto de tensión importante en la votación de la Ley de Presupuesto Quinquenal votada en 2015[41]. La necesidad o interés de alguna forma de alianza del Estado con el sector privado ha sido progresivamente asumida por fracciones de la actual fuerza de gobierno –el Frente Amplio[42], situado en el centroizquierda–, si bien cuenta también con una fuerte contestación dentro del mismo, habiendo sido repetidamente fuente de conflictos internos[43] (para una discusión sobre las causas de esta incorporación, véase Bordoli y Conde, 2016). Recientemente, el ejecutivo se habría mostrado favorable a alguna forma de cooperación público-privada[44], si bien la resistencia sindical (y, en menor medida, de los movimientos estudiantiles) y el desacuerdo entre las propias fuerzas de gobierno impidió el avance de la propuesta. De hecho, el nivel de conflictividad derivado de este debate habría contribuido a la salida del subsecretario de educación Fernando Filgueira y del director nacional de educación Juan Pedro Mir del Poder Ejecutivo[45].

Después de su salida del Ministerio de Educación, F. Filgueira y J. P. Mir[46] impulsaron la fundación Eduy21, junto a otros actores del tejido asociativo y empresarial. Esta fundación se propone, entre otras cuestiones, 'Trabajar para los cambios fundamentales en la gestión y evaluación de recursos humanos y de centros' con una agenda marcadamente eficientista y de promoción de la autonomía escolar[47]. La Fundación Eduy21 está adquiriendo mucha presencia en los medios de comunicación y, en general, en el debate público sobre educación por el que atraviesa el país. Igualmente, los proveedores de servicios educativos gozan de cierta capacidad de presión, agrupados en la AUDEC (Asociación Uruguaya de Educación

41. Ver por ejemplo: http://www.elobservador.com.uy/profesores-temen-que-presupuesto-incluya-nueva- reforma-educativa-n655779

42. Ver por ejemplo: http://www.elobservador.com.uy/los-vouchers-educativos-o-como-los-politicos-empezaron- patinar-n290508

43. Ver por ejemplo: http://www.elpais.com.uy/informacion/sendic-desautorizo-dichos-vazquez-topolansky.html

44. Durante la campaña electoral de 2015, por ejemplo, el candidato frenteamplista a la Presidencia, Tabaré Vázquez, planteó la implementación de un programa de vouchers, si bien la propuesta fue finalmente desestimada ante la fuerte crítica de la oposición y las organizaciones docentes. Ver por ejemplo: http://www.espectador.com/politica/302376/vazquez-aclaro-su-propuesta-de-implementar-vouchers- educativos

45. Ver por ejemplo: http://www.elobservador.com.uy/disputa-el-cambio-adn-educativo-tuvo-su-primera-victima- n687775

46. Ver por ejemplo: http://ecos.la/9/actualidad/2016/09/01/7608/mir-y-filgueira-inauguran-fundacion-sobre- educacion/

47. Ver por ejemplo el Documento Fundacional – disponible en https://eduy21.org/?mdocs-file=185

Católica) y la AIDEP (Asociación de Institutos de Educación Privada), especialmente en alianza con los partidos tradicionales y la Iglesia Católica, si bien tienen una relevancia política muy moderada, especialmente en comparación a la incidencia de estas instituciones en otros países de la región (Bentancur, 2012).

Finalmente, cabe tener en cuenta que, más allá del bloqueo actual de las políticas pro-mercado en el ámbito educativo, otras leyes de carácter más general (o extra-educativo) han contribuido también a crear un clima económico propicio a la iniciativa privada en materia de provisión de servicios sociales. Específicamente, la reforma tributaria de 2007, estableció una exoneración fiscal del 82,5% para donaciones empresariales a entidades educativas y sociales, e implicó en la práctica una transferencia indirecta de recursos públicos al sector privado. Si bien esta ley no se ha traducido (por el momento) en un aumento claro de las iniciativas educativas privadas, sí ha tenido por lo menos un efecto de consolidación de dinámicas preexistentes, a la vez que ha alentado la creación de un reducido núcleo de nuevos establecimientos de gestión privada y de acceso gratuito. Se trata de instituciones ligadas a órdenes religiosas y/o mantenidas con donaciones privadas, dirigidas a un alumnado en situación de vulnerabilidad socioeconómica, y que se caracterizan por una amplia oferta extracurricular así como por una jornada escolar extendida. Esta modalidad de escuela, sin embargo, tiene un carácter experimental y acogía en 2015 únicamente a 470 estudiantes, concentrados en 3 liceos (Impulso, Providencia y Jubilar) y correspondientes a un 0,3% de la matrícula en secundaria elemental (INEED, 2015)[48].

La nueva ley presupuestaria de 2015, a su vez, establece un marco notablemente favorable a la participación público-privada. En virtud de esta, se prevé la construcción de 165 nuevos centros educativos bajo esta modalidad[49]. Se fomenta pues la expansión de las alianzas público-privadas de infraestructura y, en términos generales, una mayor participación del sector privado –siendo así una decisión ampliamente resistida entre las organizaciones sindicales, en vistas de un posible escalamiento de esta cooperación público- privada en materia de la gestión de centros educativos.

En esencia, el caso uruguayo ejemplifica bien una trayectoria de privatización latente, caracterizada por un limitado desarrollo de la oferta privada, pero con una incipiente

48. Para una descripción detallada de dos de estas experiencias (Liceo Jubilar y Liceo Impulso), véase Bordoli y Conde, 2016.

49. Ver por ejemplo: http://www.elpais.com.uy/informacion/resistencia-sindical-pone-riesgo-obras.html

cooperación público-privada en forma de iniciativas experimentales y de alcance limitado, susceptibles de ser consolidadas y expandidas en un clima político propicio. Es más, la centralidad adquirida por las propuestas pro-privatización y la existencia de un soporte políticamente transversal a dichas propuestas podría traducirse en cambios significativos a mediano plazo.

4.8. Compilación de resultados

A modo de resumen, la Tabla 6 presenta las características principales de las diferentes trayectorias hacia la privatización educativa en América Latina. Estas trayectorias deben ser vistas como tipos ideales que contribuyen a sistematizar un conjunto de casos reales de privatización educativa, pero que no necesariamente agotan la complejidad de cada situación. Los casos nacionales incluidos en el estudio tienen voluntad de ilustración, pero no pretensión de exhaustividad. Además, en algunos países, solo algunos de los elementos constitutivos de la trayectoria identificada están presentes, mientras que en otros conviven elementos de varias trayectorias de modo simultáneo.

Tabla 6. Trayectorias de privatización educativa en América Latina.

Trayectoria (Países)	Factores de privatización educativa	Orígenes	Actores	Resultados
1. La privatización educativa como parte de la reforma estructural del Estado (Chile)	- Orientación neoliberal de la dictadura militar y tecnocracia asociada. - Autoritarismo y eliminación de oportunidades de veto. - Mecanismos implicados en la continuidad de las reformas: - Dificultades institucionales. - Presiones de familias y proveedores privados. - Evolución ideológica de las fuerzas de centro-izquierda. - Negociación política con fuerzas conservadoras. - Condicionalidad préstamos BM.	Década de 1980	Junta Militar; gobiernos tecnocrática (dictadura militar) Gobiernos de centro-izquierda Familias Proveedores privados	Sistema de financiamiento per capita y mecanismos de competición entre escuelas Alto nivel de elección escolar Liberalización del sector privado Reformas de endo-privatización
2. La privatización como reforma incremental (Colombia; Brasil)	- Adopción de la agenda de la nueva gestión pública. - Resistencia a las propuestas pro-mercado más drásticas. Modelo *charter* como *second best* (caso de Colombia). - Niveles altos de descentralización y desigualdades territoriales. - A nivel jurídico legal, concepción de la educación como servicio, y apoyo a la financiación pública del sector privado.	Fines década de 1990 y 2000	Gobiernos locales y estatales Proveedores privados Sindicatos docentes	Alianzas público-privadas Elección escolar restringida, pero pilotaje de modelos de libre elección
3. La privatización 'por defecto' y la emergencia de escuelas privadas de bajo costo (Perú; República Dominicana; Jamaica)	- Incremento de la demanda educativa y ausencia o insuficiencia de oferta estatal gratuita. - Masificación y superpoblación del sistema estatal en ámbitos urbanos. - Rol ambiguo por parte del estado en cuanto a la regulación del sector privado/ Desregulación de la actividad privada/ Promoción de esquemas de PPPs. - Demandas desatendidas en cuanto a minorías religiosas. - Efecto legitimador por incremento de la cobertura escolar.	Década de 2000	Pequeños y medianos emprendedores locales Organizaciones internacionales y corporaciones transnacionales	Proliferación de LFPSs (individuales y pequeños y grandes conglomerados) Integración de LFPSs en PPPs

4. Alianzas público-privadas históricas (República Dominicana; Argentina)	- Relevancia histórica de instituciones religiosas en la educación. - Incremento de la demanda educativa y presiones para expandir el acceso en contextos de crisis fiscal. - Marco de legitimación basado en la doctrina de la libertad de enseñanza. - Amplio margen de autonomía institucional para los proveedores privados. - Posterior extensión del esquema de PPP con proveedores no religiosos. - Difícil reversibilidad económico-financiera.	Décadas de 1940-60	Instituciones religiosas Asociaciones de proveedores privados no religiosos	Subvenciones públicas a escuelas privadas en esquemas de PPP de plazo indefinido Desregulación y autonomía pedagógica y administrativa para escuelas privadas
5. La privatización por vía del desastre (El Salvador; Guatemala; Haití; Honduras; Nicaragua)	- Efecto disparador de desastres naturales o conflictos armados; crisis como campo de pruebas para la agenda de privatización. - Ausencia o atenuación del debate democrático a expensas del estado de excepcionalidad. - Discursos de emergencia disipan los reparos y legitiman reformas controversiales. - Vulnerabilidad estatal y fuerte presencia de agentes externos (en particular, organismos multilaterales de crédito).	Décadas de 1990-2010	Agentes externos (organismos multilaterales de crédito, principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo)	Reformas de autonomía escolar (*school-based management*) Expansión del rol de las escuelas privadas subvencionadas por vía de vouchers
6. La contención de la privatización rentabilidad and garantía (Bolivia)	- Aumento de la inversión pública y descenso de la conflictividad laboral - erosión de la ventaja comparativa del sector privado. - Limitación de las cuotas de centros privados; pérdida progresiva de rentabilidad. - Garantía de la gratuidad en el sector público. - Limitaciones en autonomía pedagógica y de gestión del sector privado.	Décadas de 2000-2010	Gobierno de izquierdas Sindicatos docentes Movimientos indígenas	Incorporación de instituciones religiosas en la red pública. Caída de la proporción de matrícula privada. Clausura de instituciones privadas.

7. La privatización latente (Uruguay)	- Desinversión estatal y pérdida de prestigio de la enseñanza pública; demanda de diversificación por parte de las clases medias. - Tradición histórica de exoneración fiscal total para instituciones religiosas a pesar de una fuerte tradición laica. - Establecimiento de exoneraciones tributarias parciales a las donaciones privadas de empresas e instituciones privadas. - Impulso a la cooperación público-privado en materia de infraestructura en un contexto de restricciones presupuestarias. - Soporte a fórmulas de subvención pública porparte de fuerzas social-demócratas (evolución ideológica; impacto tendencias globales).	Décadas de 2000-2010	Asociaciones de proveedores privados (religiosos y no religiosos) *Think tanks*, consultorías y fundaciones Partidos políticos de distinto signo	PPPs de infraestructura Subvención indirecta a centros de gestión privada mediante exoneración impositiva

5

Conclusiones

a) La privatización de la educación es un fenómeno global, pero que se presenta de forma especialmente acusada en América Latina. La creciente presencia del sector privado en los sistemas educativos de la región responde a una realidad para nada monolítica. La privatización educativa se explica parcialmente por el impacto de una serie de factores de carácter externo –incluyendo presiones derivadas de la globalización económica o el rol de organizaciones internacionales con una preferencia por las soluciones de mercado (siendo el Banco Mundial el caso más destacado). Ahora bien, el desarrollo de un amplio abanico de trayectorias de privatización educativa en América Latina se comprende sólo a la luz de una serie de especificidades (políticas, económicas e institucionales) que, en la mayoría de casos, tienen un carácter marcadamente endógeno.

b) En este estudio hemos identificado siete trayectorias diferentes hacia la privatización educativa que se dan en América Latina. Éstas son: (1) la privatización educativa como parte de la reforma estructural del Estado, (2) la privatización como reforma incremental, (3) la privatización 'por defecto' y la emergencia de escuelas privadas de bajo costo, (4) las alianzas público-privadas históricas, (5) la privatización por vía del desastre, (6) la contención de la privatización, y (7) la privatización latente. La gran diversidad que representan estas trayectorias constatan que América Latina es un espacio privilegiado desde el que pensar y participar en debates teóricos y sociales sobre la economía política de las reformas educativas.

c) La literatura sobre privatización educativa en América Latina es relativamente profusa. No obstante, la distribución territorial de dicha literatura no es en absoluto equitativa. Algunos casos, como Argentina, Colombia y en especial Chile, se encuentran ampliamente documentados desde una gran variedad de enfoques. En el caso de Chile, también destaca la existencia de estudios de una gran especificidad temática propia de un sistema educativo cuya singularidad ha atraído un amplio interés académico internacional. Por el contrario, algunos casos con tendencias de privatización educativa singulares se encuentran particularmente infra-documentados. Bolivia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela y, en menor medida, Perú, son algunos ejemplos de ello. En estos casos, la literatura disponible suele ser muy escasa, proviene de fuentes no académicas o es directamente inexistente. En relación a algunos casos, la literatura disponible se centra en experiencias puntuales y acotadas de privatización educativa (ya sea a una escala muy local o ligadas a cambios legislativos específicos); pero no existen, o bien resultan muy escasos,

los estudios que ofrezcan una visión sistémica de la economía política de la privatización, capaces de dar cuenta de su carácter multifactorial y pluriescalar. En Centroamérica, por ejemplo, las reformas de autonomía escolar y SBM, a menudo impulsadas con la ayuda de organizaciones internacionales, han concentrado toda la atención de los investigadores. En Brasil, la complejidad del sistema educativo explica la fragmentación temática y la escasa literatura existente con perspectiva nacional. A efectos de este trabajo, las limitaciones relativas a la literatura disponible han sido parcialmente subsanadas mediante la triangulación y contraste con informantes clave y fuentes no académicas (principalmente, datos de prensa u otros medios de comunicación). En cualquier caso, la escasez relativa de literatura para ciertas áreas geográficas refleja la pervivencia de zonas centrales y periféricas en lo que respeta a la producción de conocimiento y diseminación científica.

d) En algunos países de la región, la privatización educativa avanza a raíz de la convergencia de elementos, mecanismos y actores característicos de más de una de las siete trayectorias identificadas (véase la Tabla 6). Un ejemplo particularmente ilustrativo de ello es el caso de la República Dominicana, donde la expansión del sector privado se explica por dinámicas y mecanismos propios de una alianza público-privada histórica y del posterior desarrollo de la modalidad de escuelas privadas de bajo costo en ámbitos urbanos. Los sistemas educativos del Perú y de Bolivia parecen responder también a trayectorias marcadamente mixtas.

e) Otro fenómeno observado en la región es el de una cierta *sedimentación* y solapamiento de diferentes políticas pro-privatización. En muchos países conviven, de modo no necesariamente armonioso, distintas *capas* de políticas de implementación incompleta o acotada y prácticas institucionalizadas que, *de facto*, llenan ciertos vacíos regulatorios. Asimismo, se identifica una profusión de proveedores educativos de naturaleza variada, fruto de la sucesiva adaptación de la oferta escolar a una serie de arreglos institucionales que tienden a superponerse. La falta de capacidad institucional por parte de ciertos estados para imponer y sostener reformas y regulaciones en el tiempo dan a los sistemas educativos una fisonomía fragmentada, construida históricamente y que refleja la convivencia de distintas y, por momentos contradictorias, reformas educativas.

f) En el contexto latinoamericano, se advierten preliminarmente dos trayectorias hacia la privatización educativa de características singulares respecto a lo observado a escala global (véase Verger et al., 2016). En primer lugar, la que denominamos privatización *latente*,

observada en el caso de Uruguay, se caracteriza por la presencia de un sector privado históricamente poco desarrollado y con un papel marginal, pero que habría conocido recientemente un renovado impulso a raíz de iniciativas experimentales, pero susceptibles de ser consolidadas y escaladas. En segundo lugar, la trayectoria de contención de la privatización, representada por el caso de Bolivia, que se fundamenta en una serie de cambios normativos e institucionales que fomentan y refuerzan la enseñanza pública. Dicha combinación resulta en la contención de la matrícula privada, en su caída en proporción a la pública y, en última instancia, en una cierta reversión de la tendencia privatizadora. De forma similar, en Centroamérica se documentan también varias instancias de reversión de la privatización endógena. Con la excepción de Honduras, ninguno de los programas de SBM implementados durante los noventa se encuentra vigente en Centroamérica a fecha de hoy. La terminación o descontinuación de los programas de SBM coincide en la mayoría de los casos con la ascensión al poder de partidos de izquierda u orientación socialdemócrata a finales de los años 2000[50].

g) La desprivatización (o contención de la privatización) educativa está estrechamente ligada a una serie de circunstancias políticas, entre las que destacan la toma del poder por parte de gobiernos progresistas y/o la evolución ideológica de las fuerzas de izquierda. En general, los partidos políticos de izquierda divergen de una agenda política pro-mercado y promueven la inversión en la educación pública. Como mencionamos en el punto anterior, la ideología política ha jugado un rol importante en el caso de la desprivatización en Centroamérica y, en cierta medida, en el caso boliviano. Ahora bien, la ideología política no tiene un valor necesariamente predictivo a la hora de entender los procesos de privatización educativa. Así, países como Brasil, Argentina o Uruguay, a pesar de tener o haber tenido gobiernos de centroizquierda con amplio apoyo popular han sido testigos, paradójicamente, de la continuidad y el avance de procesos de privatización educativa. Se deduce de ello que el signo 'progresista' o socialdemócrata del poder ejecutivo es condición necesaria, pero no suficiente para una reversión efectiva del proceso de privatización.

h) Normalmente, las reformas de privatización exógena (que han sido el foco de este informe) y de privatización endógena avanzan de forma paralela y, de hecho, se retroalimentan.

50. Específicamente, con la llegada al poder del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en 2009 para el caso salvadoreño; de la Unidad Nacional de la Esperanza en 2007 para Guatemala; y del Frente Sandinista de Liberación Nacional en 2006 para el caso de Nicaragua.

No obstante, en algunas ocasiones, las reformas de privatización endógena avanzan en contextos en los que los niveles de privatización de la provisión educativa se mantienen bajos, siendo México el caso más paradigmático de esta excepcionalidad en la región[51]. En este sentido, las especificidades del avance de esta modalidad de privatización (bajo la forma de políticas de autonomía escolar, incentivos salariales sujetos al desempeño docente, o reformas inspiradas en los principios de la nueva gestión pública, etc.) constituyen una posible línea de investigación, clave de cara a una comprensión en profundidad del fenómeno de la privatización.

i) En muchos de los países analizados se constata la emergencia de nuevos actores educativos que abogan por reformar el sistema educativo, a menudo bajo esquemas pro-mercado o en la línea de la Nueva Gestión Pública. Nos referimos concretamente a redes de filantropía empresarial que se han articulado con fuerza en países como Brasil, México y, más recientemente, en Uruguay. Estas redes tienen una gran capacidad de acceder a las élites gubernamentales, de articularse con agentes de la sociedad civil, y de promover sus mensajes a través de los medios de comunicación de masas.

j) Finalmente, es importante tener en cuenta el impacto de las reformas educativas de corte privatizador sobre las organizaciones docentes. Estas políticas alteran la capacidad de influencia de los sindicatos, implican frecuentemente un descenso en su membresía y recursos y, sobre todo, limitan considerablemente el acceso de estas organizaciones a los procesos de reforma política (Young, 2011). Los sindicatos docentes pueden articular una variedad de estrategias y repertorios de acción ante tales reformas, que van desde repertorios de acción más 'tradicionales' (desobediencia civil, movilizaciones) a nuevas estrategias de acción, incluyendo las de reenmarcamiento del debate, o la producción y difusión de investigación crítica (Poole, 2001). En última instancia, el principal reto que afrontan las organizaciones sindicales a la hora de recuperar su legitimidad como interlocutores políticos válidos y relevantes es que no se asocie su posición en debates de reforma educativa a la defensa de una agenda corporativa o únicamente auto-interesada (Gindin y Finger, 2013)[52], sino ligada también a la defensa de la educación en tanto que bien público. En ese sentido, si

51. Si bien este caso no ha sido explorado en el presente informe –precisamente a raíz de la ausencia de políticas de privatización exógena.

52. Para una discusión más detallada de estas cuestiones, ver el documento "Manual para el estudio de la privatización de la educación", complementario al presente informe.

bien las reformas privatizadoras suponen un claro reto a la organización colectiva y a las condiciones laborales del profesorado, ante tales reformas, las organizaciones docentes tienen la oportunidad de recuperar la legitimidad y la centralidad en el debate público si se reposicionan como garantes de la calidad y la equidad de la educación pública[53].

53. Las cuestiones referentes a organizaciones docentes —impacto de y reacción a las políticas de corte privatizador— son tratadas en más detalle en el documento "Manual para el estudio de la privatización de la educación", complementario a este informe.

6

Bibliografía

Adrião, T. M., Garcia, T. D. O. G., Borghi, R. F., Bertagna, R. H., Paiva, G., y Ximens, S. B. (2016). Grupos empresariais na educação básica pública brasileira: limites à efetivação do direito à educação. *Educação & Sociedade, 37*(135).

Alves, F., Elacqua, G., Koslinki, M., Martinez, M., Santos, H., y Urbina, D. (2015). Winners and losers of school choice: Evidence from Rio de Janeiro, Brazil and Santiago, Chile. *International Journal of Educational Development, 41,* 25-34.

Andrada, M. (2003). Descentralización, regulaciones y modelos de autonomía. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, 8*(18), 291–338.

Andrada, M. (2007). Retórica y realidad de las políticas de autonomía escolar y participación de las familias en Argentina. *Revista Teias, 2*(4), 1–12.

Angrist, J., Bettinger, E., Bloom, E., King, E., y Kremer, M. (2002). Vouchers for private schooling in Colombia: Evidence from a randomized natural experiment. *The American Economic Review, 92*(5), 1535-1558.

Arenas, A. (2004). Privatization and vouchers in Colombia and Chile, *International Review of Education, 50*(3–4), 379–395.

Atasay, E., y Delavan, G. (2012). Monumentalizing disaster and wreak-construction: a case study of Haiti to rethink the privatization of public education. *Journal of Education Policy, 27*(4), 529-553.

Augusto, M.H. (2012). Regulação educativa e trabalho docente em Minas Gerais: a obrigação de resultados. *Educação e Pesquisa, 38*(03), 695-708.

Avelar, M., D.P. Nikita y Ball, S.J. (2017-en prensa). Global education policy networks and spaces of 'meetingness'. En A. Verger, M. Novelli y H. K. Altinyelken (Eds.), *Global Education Policy and International Development. New Agendas, Issues and Policies* (2nd edition). Londres: Bloomsbury.

Balarin, M. (2016). La privatización por defecto y el surgimiento de las escuelas privadas de bajo costo en el Perú ¿Cuáles son sus consecuencias?. *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación, 9(*2), 181-196.

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., y Youdell, D. (2008). *Hidden privatisation in public education.* Brussels: Education International.

Barreiro, G.B. (2010). La educación superior en el primer gobierno de Lula da Silva en Brasil: políticas, actores y grupos participantes. *Revista de la Educación Superior, 34* (Enero–Marzo 2010), 105–116.

Barrera-Osorio, F., Maldonado, D., y Rodríguez, C. (2012). *Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: diagnóstico y propuestas, Documentos CEDE,* 41.

Baum, D. R. (2012). Education service contracting in the Philippines: human rights as trumps, goals, or policy talk? *Education Research for Policy and Practice, 11*(3), 189-206.

Bellei, C. (2007). The Private-Public School Controversy: The Case of Chile. En R. Chakrabarti, y P. Peterson (Eds.), *School Choice International: Exploring Public-Private Partnerships.* Cambridge: the MIT Press.

Bellei, C. (2016). Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación, 9*(2), 232-247.

Bellei, C., y Orellana, V. (2014). *What Does “Education Privatisation” Mean? Conceptual Discussion and Empirical Review of Latin American Cases* (ESP Working Paper Series - Open Society Foundations No. 62). New York: Open Society Foundations.

Bellei, C., y Vanni, X. (2015). The Evolution of Educational Policy, 1980-2014. En S. Schwartzman (Ed.), *Education in South America* (pp. 179-200). London: Bloomsbury Academic.

Bentancur, N. (2012). Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. *Revista uruguaya de ciencia política, 21*(1), 65-92.

Bentancur, N. (2008). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual.* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Bonal, X., Tarabini, A., Constans, M., Kliczkowski, F., y Valiente, O. (2010). *Ser pobre en la escuela. Habitus de pobreza y condiciones de educabilidad.* Buenos Aires: Miño y Dávila.

Bordoli, E. y Conde, S. (2016). El progresivo encanto por la gestión privada Análisis de modelos de gestión público-privado en enseñanza media en Uruguay (2002-2013). *Educação & Sociedade, 37*(134), 73-89.

Bottinelli, L. (2013). *El debate sobre el crecimiento reciente de la educación privada* (Serie La educación en debate No. 11). Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Brooke, N. (2006). O Futuro das Políticas de Responsabilização Educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa, 36*(128), 377-401.

Burch, P. (2009). *Hidden markets: The new education privatization.* New York: Routledge.

Carnoy, M. (2003). Las políticas educacionales de Chile desde una perspectiva internacional. En C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile* (pp. 115-124). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Castillo, M. y Martínez, J. (2015). *Programa de Escuelas Autogestionadas en Nicaragua. Lecciones de una experiencia.* Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Chattopadhay, T., y Nogueira, O. (2014). Public–Private Partnership In Education: A Promising Model From Brazil. *Journal of International Development, 26*(6), 875-886.

Chavez, A., Joseph, N., Franco, L., Leng, P., y Pierre, G. (2016). The World Bank's Education for All Phase II in Haiti Case Study. *INNOVA Research Journal, 1*(2), 10-27.

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) (2014). *Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe.* São Paulo: CLADE.

Concordato entre la Santa Sede y la República Dominicana (1954). Disponible en: http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/archivio/documents/rc_seg-st_19540616_concordato-dominicana_sp.html

Contreras, M. E. (1999). *Reformas y Desafíos de la Educación. En F. Campero (Coord.), Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea.* La Paz: Editorial Offset Boliviana Ltda.

Costa, M. H., Nogueira, C. A. G., y Petterini, F. C. (2008). Education regulation as an instrument of income distribution: The case of Ceara. *The Quarterly Review of Economics and Finance, 48*(2), 377-388.

Coupland, C., Currie, G., y Boyett, I. (2008). New Public Management and a Modernization Agenda: Implications for School Leadership. I*nternational Journal of Public Administration, 31*(9), 1079–1094.

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.

Cox, C., y Ávalos, B. (1999). Educational change programmes and international co- operation: The case of Chile. In K. King, y L. Buchert (Eds.), *Changing international aid to education: Global patterns and national contexts* (pp. 280-297). Paris: UNESCO Publishing/Norrag.

Croso, C. y Modé Magalhães, G. M. (2016). Privatização da educação na América Latina e no Caribe: Tendências e riscos para os sistemas públicos de ensino. *Educação & Sociedade, 37*(134), 17-33.

Cucuzza, H. (1997). *Estudios de historia de la educación durante el primer peronismo, 1943-1955.* Buenos Aires: Editorial Los Libros del Riel.

Cuéllar-Marchelli, H. (2003). Decentralization and privatization of education in El Salvador: Assessing the experience. *International Journal of Educational Development, 23*(2), 45-166.

Cunha, L. A. (2011). Contribuição para a análise das interferências mercadológicas nos currículos escolares. *Revista Brasileira de Educação, 16*(48), 585-809.

Da Costa, N. (2009). La laicidad uruguaya. *Archives de sciences sociales des religions, 146,* 137- 155.

da Costa, M. y M.C. Koslinski (2012). Escolha, estratégia e competição por escolas públicas. *Pro-Posições, 23*(2), 195-213

da Silva, L.G.A. y M.F. Alves (2012). Gerencialismo na escola pública: contradições e desafios concernentes à gestão, à autonomia e à organização do trabalho escolar. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, 28*(3), 665-681

D'Avenia, L. (2013). *Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década. Informe final.* Montevideo: INEE-CIDE.

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.

de Luca, R. (2008). *Brutos y baratos: descentralización y privatización en la educación argentina: 1955-2001.* Buenos Aires: Ediciones RYR.

De, A., Noronha, C., y Samson, M. (2002). Private schools for less privileged: Some insights from a case study. *Economic and Political Weekly, 37*(52), 5230–5236.

Delannoy, F. (2000). *Education Reforms in Chile, 1980-1998: A Lesson in Pragmatism* (Country Studies – Education Reform and Management Publication Series Volume 1 Number 1). Washington, DC: World Bank. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/09/01/000094946_00081805551098/Rendered/PDF/multi_page.pdf

Demombyines, G., Holland, P., y León, G. (2010). *Students and the Market for Schools in Haiti.* (World Bank Policy Research Working Paper Number 5503). Washington, DC: World Bank. Disponible en: https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3985/WPS5503.txt?sequence=2

Di Gropello, E. (2006). *A comparative analysis of school-based management in Central America* (No. 72). Washington D.C.: World Bank Publications.

Di Gropello, E., y Marshall, J. H. (2011). Decentralization and educational performance: evidence from the PROHECO Community School Program in rural Honduras. *Education Economics, 19*(2), 161-180.

Di Pierro, M. C. (2001). Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. *Educação e pesquisa, 27*(2), 321-337.

DiNIECE. (2016). *Anuarios Estadísticos.* Buenos Aires. Retrieved from http://portales.educacion.gov.ar/diniece/2014/05/24/anuarios-estadisticos/

Durán Martínez, A. (2009). *Enseñanza religiosa en la educación pública.* Marco Constitucional Uruguayo.

Edwards, D. B. (2015). Rising from the ashes: how the global education policy of community-based management was born from El Salvador's civil war. *Globalisation, Societies and Education, 13*(3), 411-432.

Edwards, D. B., y Klees, S. (2012). Participation in international development and education governance. En A. Verger, M. Novelli y H. K. Altinyelken (Eds.), *Global Education Policy and International Development. New Agendas, Issues and Policies* (pp. 55- 77). Londes: Continuum.

Faguet, J.-P., y Sánchez, F. (2008). Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia. *World Development, 36*(7), 1294-1316.

Fernandes, S. (2014). The World Bank's position on early child education in Brazil: a critical assessment of contributions and shortcomings. *Journal of Education Policy, 29*(2), 263-279.

Fitz, J., y Hafid, T. (2007). Perspectives on the Privatization of Public Schooling in England and Wales. *Educational Policy, 21*(1), 273-296.

Flores, R. (1997). *La escuela básica en la zona marginal de Santo Domingo. Un estudio comparativo de la organización industrial del servicio de educación en la República Dominicana.* Washington DC: Inter-American Development Bank.

Fourcade-Gourinchas, M., y Babb, S. L. (2002). The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries. *American Journal of Sociology, 108*(3), 533-579.

Freitas, L. C. D. (2012). Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação & Sociedade, 33*(119), 379-404.

Friedman, M. (1955). The role of government in education. In R. A. Solo (Ed.), *Economics and the Public Interest.* New Jersey: Rutgers University Press.

Gamallo, G. (2011). Mercantilización del bienestar. hogares pobres y escuelas privadas. Revista de Instituciones, *Ideas y Mercados, 55,* 189–233.

Gamallo, G. (2015). La "publificación" de las escuelas privadas en Argentina. *Revista SAAP, 9*(1), 43–74.

Ganimian, A. J. (2016). Why do some school-based management reforms survive while others are reversed? The cases of Honduras and Guatemala. *International Journal of Educational Development, 47,* 33-46.

Gauri, V. (1998). (1998). *School choice in Chile: Two decades of educational reform.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Gershberg, A. I. (1999). Decentralization, citizen participation, and the role of the state: The autonomous schools program in Nicaragua. *Latin American Perspectives, 26*(4), 8-38.

Gershberg, A. I. (2004). Empowering parents while making them pay: autonomous schools and education reform processes in Nicaragua. En: Kaufman, R.R., Nelson, J.M. (Eds.), *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America.* Baltimore, MD/London, UK: Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University Press.

Giliberti, L. (2013). Sistema educativo, jóvenes y desigualdades sociales: un estudio sobre la escuela dominicana. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 11*(1), 151-162.

Gottau, V., y Moschetti, M. (2015). El Sistema Educativo Argentino Entre la Privatización Interna y la Privatización Abierta: Trayectorias Divergentes y Desigualdades. *Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional, 10*(26), 182–202.

Gough, D., Thomas, J., y Oliver, S. (2012). Clarifying differences between review designs and methods. *Systematic Reviews, 1*(28). Disponible en http://link.springer.com/content/pdf/10.1186%2F2046-4053-1-28.pdf

Guerra Estevez de Moraes, A., y Belluzzo, W. (2014). O diferencial de desempenho escolar entre escolas públicas e privadas no Brasil. *Nova Economia, 24*(2), 409-430.

Guzmán, R., y Cruz, C. (2009). *Niños, niñas y adolescentes fuera del sistema educativo en la República Dominicana.* Santiago: Foro Socioeducativo.

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.

Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism.* New York: Oxford University Press.

Heyneman, S. P., y Stern, J. M. B. (2014). Low cost private schools for the poor: What public policy is appropriate? *International Journal of Educational Development, 35,* 3–15.

Hojman, D. E. (1993). *Chile. The Political Economy of Development and Democracy in the 1990s.* London: Palgrave Macmillan.

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) (2015). *OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools (School Resources Review). Country Background Report for Uruguay.*

Jessop, R. D. (2002). *The future of the capitalist state.* London: Polity.

Judzik, D., y Moschetti, M. (2016). ¿Una segunda fase de privatización de la matrícula escolar? Los sectores populares y la educación privada en la Ciudad de Buenos Aires. *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación, 9(*2), 197-211.

Krüger, N. (2012). La segmentación educativa argentina: reflexiones desde una perspectiva micro y macro social. *Páginas de Educación, 5*(1), 137-156.

Krüger, N. (2014). Más allá del acceso: segregación social e inequidad en el sistema educativo argentino. *Cuadernos de economía, 33*(63), 513–542.

Lanzaro, J. (2004). *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa.* Santiago de Chile: CEPAL.

Lopes Cardozo, M. T. A. (2013). A Critical Theoretical Perspective on Education and Social Change in Bolivia: A Contested Alternative Pedagogy. In S. C. Motta y M. Cole (Eds.), *Education and Social Change in Latin America* (pp. 89-106). New York: Palgrave Macmillan.

López, C. y Navarro, A. (2014). *¿Cuánto cuesta la educación que queremos?* Debate de Control Político del Partido Alianza Verde, Congreso de la República de Colombia—Septiembre de 2014.

Lubienski, C. (2003). Instrumentalist Perspectives on the Public in Public Education: Incentives and Purposes. *Educational Policy, 17*(4), 478–502.

Luykx, A., y López, L. E. (2008). Schooling in Bolivia. En S. Gvirtz y J. Beech (Eds.), *Going to School in Latin America* (pp. 35-54). Westport, Connecticut - Londres: Greenwood Press.

Luzincourt, K., y Gulbrandson, J. (2010). Education and Conflict in Haiti. Rebuilding the Education Sector after the 2010 Earthquake. Washington, DC: United States Institute of Peace. Disponible en: https://www.usip.org/sites/default/files/sr245.pdf

Mancebo, M. E. (2008). Schooling in Uruguay. En S. Gvirtz y J. Beech (Eds.), *Going to School in Latin America* (pp. 303-321). Westport, Connecticut - Londres: Greenwood Press.

Marco Navarro, F. (2012). *El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia. Programas de transferencias monetarias e infancia*. Naciones Unidas- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Maroy, C. (2004). Regulation and inequalities in European education systems. *Rapport de Recherche,* Louvain-La-Neuve, GIRSEF.

McNulty, B. (2011). The Education of Poverty: Rebuilding Haiti's School System After Its "Total Collapse". *The Fletcher Forum of World Affairs,* 35(1), 109-126. Disponible en: http://fletcher.tufts.edu/Fletcher-Forum/Archives/~/media/Fletcher/Microsites/Fletcher%20Forum/PDFs/2011winter/McNulty.pdf

MEN (2010). *Revolución educativa 2002–2010: acciones y lecciones.* Bogotá: MEN.

Mezzadra, F., y Rivas, A. (2010). *Aportes estatales a la educación de gestión privada en laprovincia de Buenos Aires.* Documentos de Trabajo CIPPEC. Buenos Aires: CIPPEC.

Miñana, C. (2010a). *Estado, mercado y comunidad: Reformas educativas y redefinición de lo público en Colombia, 1994–2005.* Director: Delgado Ruiz, Manuel. 2006 Tesis doctorales. Univ. Barcelona. 2006.

Miñana, C. (2010b). Políticas neoliberales y neoinstitucionales en un marco constitucional adverso. Reformas educativas en Colombia 1991–2010. *Propuesta Educativa, 34*(19), 37–52.

Mizala, A. (2007). *La economía política de la reforma educacional en Chile* (Serie Estudios Socio/Económicos Number 36). Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). Disponible en http://cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/153/Capitulo_1.pdf

Mizala, A., Romaguera, P., y Reinaga, T. (1999). *Factores que inciden en el rendimiento escolar en Bolivia.* Centro de Economía Aplicada (CEA), Documento de Trabajo No 61. Santiago de Chile: Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

Mogrovejo Monasterios, R. J. (2010). *Las políticas educativas en bolivia como estrategias de lucha contra la pobreza. Diversidad de enfoques e influencia de la cooperación internacional (1994-2010)* (Tesis doctoral). Universidad del País Vasco.

Morales, J. A., y Pinell-Siles, A. (1977). *Determinantes y costos de la escolaridad en Bolivia.* Instituto de Investigaciones Socio Económicas (II SEC), Documento de Trabajo No 04/77. La Paz: Instituto de Investigaciones Socio Económicas.

Morduchowicz, A. (2001). *Private Education: Funding and (De) regulation in Argentina.* Washington D.C.: National Center for the Study of Privatization in Education Teachers College, Columbia University.

Morduchowicz, A. (2005). Private education: funding and (de) regulation in Argentina. In L. Wollf, J. C. Navarro, y P. González (Eds.), *Private education and public policy in Latin America.* Washington D.C.: Partnership for Educational Revitalization in the Americas (PREAL).

Morduchowicz, A. (2005). Private education: funding and (de) regulation in Argentina. In L. Wollf, J. C. Navarro, y P. González (Eds.), *Private education and public policy in Latin America.* Washington D.C.: Partnership for Educational Revitalization in the Americas (PREAL).

Morduchowicz, A., y Iglesias, G. (2011). Auge y avance de los subsidios estatales a las escuelas privadas en la Argentina. In R. Perazza (Ed.), *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina.* Buenos Aires: Aique.

Morduchowicz, A., Marcon, A., Iglesias, G., Andrada, M., Perez, J., Campan, V., y Duro, L. (1999). *La educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos* (No. 38). Documento de trabajo. Buenos Aires.

Moreira, C. (2001). La reforma de Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia. En P. Y. Calamé y A. Talmant. (Coords.) *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia.* Montevideo: Trilce.

Moreira-Martins, E. y N.R. Krawczyk (2016). Entrepreneurial Influence in Brazilian Education Policies: The Case of Todos Pela Educação. En A. Verger, G. Steiner- Khamsi y C. Lubienski (eds.). World yearbook of education 2016: The global education industry. New York: Routledge.

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.

Naradowski, M., y Andrada, M. (2001). The privatization of education in Argentina. *Journal of Education Policy, 16*(6), 585–595.

Narodowski, M. (2008). School Choice and Quasi-State Monopoly in Education Systems in Latin America: the case of Argentina. In M. Forsey, S. Davies, y G. Walford (Eds.), *The Globalisation of School Choice?* Oxford: Symposium Books.

Narodowski, M., Moschetti, M., y Gottau, V. (2016). El crecimiento de la educación privada en Argentina: ocho explicaciones paradigmáticas. *Cadernos de Pesquisa,* (In press).

O'Keefe, J. E. (2013). *The role of an epistemic community in Haitian education reform post earthquake 2010* (Tesina de máster). Disponible en http://ecommons.luc.edu/luc_theses/index.4.html

Oliveira, D. A. (2015). Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educação & Sociedade, 36*(132), 625-646.

Oliveira, R. (2009). A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educ. Soc., 30*(108), 739-760.

Paredes, R., y Ugarte, G. (2009). *Should Students Be Allowed to Miss?* (MPRA Paper Number 15583). Munich: Munich Personal RePEc Archive. Disponible en https://mpra.ub.uni-muenchen.de/15583/1/MPRA_

Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. London: SAGE Publications.

Patrinos, H.A., Barrera F. y Guaqueta, J. (2009). *Role and Impact ofPublic-Private Partnerships in Education.* Washington. D.C.: World Bank.

Peroni, V. M. V. (2013). Redefinições no papel do Estado: Parcerias público-privadas e a democratização da educação. *Education Policy Analysis Archives, 21*(47).

Phillipson, B. (2008). *Low-cost private education: Impacts on achieving universal primary education.* London: Commonwealth Secretariat.

Pio IX. (1929). *Carta Encíclica Divini Illius Magistri.* Disponible en: https://w2.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf_p- xi_enc_31121929_divini-illius-magistri.html

Poppema, M. (2012). School-based management in post-conflict Central America: undermining civil society and making the poorest parents pay. En: A. Verger, M. Novelli, y H.K. Altinyelken (Eds.). *Global education policy and international development. New agendas, issues and policies* (pp. 167-188). Nueva York: Continuum.

Psacharopoulos, G., Arieira, C. R., y Mattson, R. (1997). Private Education in a Poor Country: The Case of Urban Bolivia. *Economics of Education Review, 16*(4), 395-406.

Puiggrós, A. (2003). *Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente.* Buenos Aires: Galerna

Pulido, O., y Heredia, M. I. (2010). La gratuidad de la educación en Bogotá. *Ensayos e Investigaciones FLAPE, 1*, 5-52.

Reis de Figuereido, G.V. (2016). *Desafios da atual conjuntura no Brasil.* Presentación en Seminario sobre Privatización y Comercialización de la Educación en América Latina. Costa Rica, Octubre de 2016

Rezende Pinto, J. M. (2016). Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. *Educação & Sociedade, 37*(134).

Ribeiro, L. M. B. (2016). Homeschooling in Brazil: expansion of the right to education or means of privatization? *Educação & Sociedade, 37*(134), 153-168.

Rivas, A., Vera, A., y Bezem, P. (2010). *Radiografía de la educación argentina.* Buenos Aires: CIPPEC.

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

Ron Balsera, M., Dorsi, D., Termes, A., Bonal, X., Verger, A., y Gonzalez Diaz, J. (2016). Private actors and the right to education. *Compare: A Journal of Comparative and International Education, 46*(6), 976-1000.

Saltman, K. (2007). Schooling in disaster capitalism: How the political right is using disaster to privatize public schooling. *Teacher Education Quarterly, 34*(2), 131–156. Disponible en www.jstor.org/stable/20866825.

Salvador, E., Duarte, N. y Pantoja Lima, S. (2016). *Pesquisa sobre Mercantilização e Privatização da Educação para a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação.* Presentación en Seminario sobre Privatización y Comercialización de la Educación en América Latina. Costa Rica, Octubre de 2016

Sarangapani, P. M., y Winch, C. (2010). Tooley, Dixon and Gomathi on private education in Hyderabad: a reply. *Oxford Review of Education, 36*(4), 499–515.

Sarmiento, A. (2000). Equity and Education in Colombia. In: *Unequal schools, unequal chances: the challenges to equal opportunity in the Americas,* (p.228–234), University of Maryland.

Schipper, C. J. (2014). *Teacher training in Bolivia and the implementaion of the 2010 education reform* (Tesina de máster). Disponible en Digital Academic Repository - University of Amsterdam: http://dare.uva.nl/document/518063

SED (2016). *Boletín Estadístico 2015 de la Secretaría de Educación de Bogotá.* Disponible en: http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/SECTOR_EDUCATIVO/ESTA DISTICAS_ EDUCATIVAS/2015/Caracterizacion_Sector_Educativo_De_Bogo ta_2015.pdf

Srivastava, P. (2008). The shadow institutional framework: towards a new institutional understanding of an emerging private school sector in India. *Research Papers in Education, 23*(March), 451–475.

Srivastava, P. (2016). The global scaling up of low-fee private schooling: The nexus between business, philanthropy, and PPPs. En A. Verger, G. Steiner-Khamsi y C. Lubienski (eds.). *World yearbook of education 2016: The global education industry.* New York: Routledge.

Tejada, A. (2015). ¿Educación privada y gratuita? *Acento.* Disponible en: http://acento.com.do/2015/opinion/8308647-educacion-privada-y-gratuita/

Termes, A., X. Bonal, A. Verger y A. Zancajo. (2015). *Public-Private Partnerships in Colombian Education: The Equity and Quality Implications of "Colegios en concesión".* ESP Working Paper 66.

Tomasevsky, K. (2006). *The State of the Right of Education Worldwide. Fee or Free: 2006 Global Report.* Copenhagen: UNESCO.

Tooley, J., y Dixon, P. (2006). "De facto"privatisation of education and the poor: implications of a study from sub- Saharan Africa and India. *Compare, 36*(4), 443– 462.

Tooley, J. (2013). Challenging educational injustice:'Grassroots' privatisation in South Asia and sub-Saharan Africa. *Oxford Review of Education, 39*(4), 446-463.

Tsang, M. C., Fryer, M., y Arevalo, G. (2002). *Access, equity and performance: Education in Barbados, Guyana, Jamaica, and Trinidad and Tobago.* Washington DC: Inter- American Development Bank.

Vallas, P., y Pankovits, T. (2010). *Education in the Wake of Natural Disaster.* Port-au- Prince: Wilson Center. Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/PAGE_130918_Vallas%20Rep ort%20II%20Haiti_1104.pdf

Veleda, C. (2005). *Efectos segregatorios de la oferta educativa. El caso del Conurbano Bonaerense.* Buenos Aires: CIPPEC.

Vera, M. (1999). Efectividad relativa de los colegios privados y fiscales en Bolivia. *Revista de Investigación Económica, 17*, 67-96.

Verger, A., Bonal, X., y Zancajo, A. (2016). What Are the Role and Impact of Public- Private Partnerships in Education? A Realist Evaluation of the Chilean Education Quasi-Market? *Comparative Education Review, 60*(2), 223-248.

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

Verger, A., y Bonal, X. (2012). La emergencia de las alianzas público-privado 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., Zancajo, A., y Fontdevila, C. (2016). La Economía Política de la Privatización Educativa: Políticas , Tendencias y Trayectorias desde una Perspectiva Comparada. *Revista Colombiana de Educación, 70,* 1–27.

Vior, S. E., y Rodríguez, L. R. (2012). La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización. *Pro-Posições, 23*(2), 91–104.

Volpe, G. C. M. (2013). O financiamento da educação de jovens e adultos em municípios mineiros no período de 1996 a 2006: até quando migalhas?. *Revista Brasileira de Educação, 18*(54), 693-716.

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.

Wolff, L., Navarro, J. C., y González, P. (2005). *Private education and public policy in Latin America.* Washington, D.C.: PREAL.

Yáñez Aguilar, E. (2012). El impacto del Bono Juancito Pinto. Un análisis a partir de microsimulaciones. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico, 10*(17), 75-112.

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.

7

Anexo

Indicadores estadísticos complementarios

Tabla 7. Gasto en educación sobre el PIB (%).

País	1990 *	2007**	2014***	% Variación
Argentina	4,5	3,9	5,6	22,8
Bolivia	5,7	6,3	7,3	28,8
Brasil	3,8	5,0	6.0	57,9
Chile	3,8	3,2	4,8	24,0
Colombia	4,4	4,1	4,7	5,0
Costa Rica	4,9	4,7	7,0	43,9
Ecuador	1,6	4,3	5,3	241,9
El Salvador	2,3	3,1	3,5	48,7
Guatemala	1,6	3,0	2,9	88,5
Haití	s/d	s/d	s/d	-
Honduras	3,6	s/d	5,9	-
Jamaica	5,0	5,5	6,0	20,1
México	3,7	4,7	5,2	41,3
Nicaragua	2,9	4,5	s/d	53,8
Panamá	4,6	3,6	3,1	-33,0
Paraguay	4,5	3,6	5,0	11,5
Perú	3,5	2,6	3,7	4,6
República Dominicana	1,9	2,1	s/d	7,3
Uruguay	2,4	2,9	4,4	80,2
Venezuela	5,2	3,6	6,9	32,9

Fuente: Adaptado de la información de Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) (2015) y de World Bank Data (2015).
* Guatemala (1996); Honduras (1995); Jamaica (2000); República Dominicana (2000); Venezuela (1994).
** Bolivia (2006); Panamá (2008); Uruguay (2006); Ecuador (2009); Nicaragua (2010).
*** Brasil (2013); Honduras (2013); México (2012); Paraguay (2012); Uruguay (2011); Panamá (2011); Venezuela (2009).

Tabla 7. Tasa de niños no escolarizados (out-of-school children), educación primaria (%).

País	1990 *	2007**	2014***	% Variación
Argentina	0,2	0,4	0,3	31,3
Bolivia	4,6	3,3	10,7	134,8
Brasil	1,9	7,5	5,3	174,2
Chile	s/d	2,4	6,9	-
Colombia	3,7	4,2	7,7	111,5
Costa Rica	s/d	s/d	3,6	-
Ecuador	3,7	0,6	1,9	-48,8
El Salvador	7,6	4,2	5,9	-22,3
Guatemala	17,9	4,1	11,0	-38,2
Haití	s/d	s/d	s/d	-
Honduras	11,5	7,9	5,1	-55,4
Jamaica	7,9	s/d	s/d	-
México	1,7	5,1	2,4	37,7
Nicaragua	17,3	1,9	s/d	-
Panamá	6,6	1,3	3,5	-47,9
Paraguay	2,9	8,0	10,8	270,3
Perú	s/d	s/d	4,7	-
República Dominicana	16,1	11,3	14,2	-11,8
Uruguay	s/d	1,9	5,5	-
Venezuela	15,0	7,1	7,0	-53,3

Fuente: Adaptado de la información de Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) (2015).
* Guatemala (1996); Honduras (1995); Jamaica (2000); República Dominicana (2000); Venezuela (1994).
** Panamá (2013); Paraguay (2012).