

Alianzas público-privadas en educación



Boletín
informativo de la
CME

¿Qué son las alianzas público-privadas (PPP Por sus siglas en inglés)?

El término alianza público-privada (PPP) es difuso y a menudo se utiliza para referirse a una amplia gama de acuerdos contractuales entre instituciones públicas y el sector privado. Las alianzas público-privadas (PPP) son un fenómeno presente en todos los países, independientemente de los ingresos, pero vienen creciendo en países de ingresos bajos y medios en los últimos años. Desde la crisis financiera mundial de 2008, las PPP han vivido algo parecido a un resurgimiento, ya que muchos gobiernos se han dirigido hacia las PPP en la esperanza de 'incluir' la financiación privada en los servicios públicos. Esto ha venido acompañado por la narrativa de que las PPP son fundamentales para el alcance más efectivo y eficiente de los objetivos de desarrollo durante tiempos de limitaciones fiscales. Esta narrativa tuvo una gran influencia en el discurso del desarrollo post 2015, en el que las PPP se promovieron como una herramienta clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenibleⁱ, para mejorar la eficiencia y, tal como indica este argumento, recortar gastos.

¿Cuáles son las funciones clave de las alianzas público-privadas (PPP) en educación?

Las PPP se están convirtiendo en un método cada vez más habitual en educación, con modelos bien conocidos y emergentes, como la externalización de servicios de apoyo, educativos y no educativos, planes de cupones y escuelas de alquiler. Aunque los formatos pueden variar considerablemente, algunas de las funciones comunes son:

- **Cobertura:** las PPP en educación se centraban inicialmente en las infraestructuras físicas y la construcción, pero con cada vez más frecuencia están pasando a la provisión de servicios, incluyendo servicios de apoyo tales como el transporte, las comidas, la limpieza o el mantenimiento, y se han expandido a la provisión directa de servicios educativos, tales como

el suministro de libros de texto, desarrollo curricular, formación de profesorado, evaluaciones de estudiantes, o incluso la gestión completa de escuelas, como en el caso de las escuelas 'charter'. Los programas de 'cupones' son aquellos donde un gobierno aporta fondos para pagar las tarifas de estudiantes individuales en escuelas privadas elegidas por su familia.ⁱⁱ

- **Conductores y motivaciones:** lo que empuja la expansión de las PPP en la educación, como opción política para los gobiernos, varía enormemente. Los actores privados pueden estar motivados por el beneficio, la filantropía o la responsabilidad social corporativa. Varían de emprendedores locales a corporaciones mundiales. Pero gran parte de la expansión en el mundo en desarrollo ha venido impulsada por una red de expertos, académicos y consultores que trabajan en el contexto de la Corporación Internacional de Finanzas (IFC) y el Banco Mundial, y sus contrapartes regionales, como el Banco Asiático de Desarrollo¹, que han situado a las PPP como una solución política efectiva a nivel de costes para los problemas de acceso y calidad en educación, especialmente en países de ingresos medios y bajos.ⁱⁱⁱ
- **Riesgo:** a menudo la 'alianza' pretende implicar el concepto de riesgos compartidos. Sin embargo, los gobiernos ofrecen una garantía de que los costes previos asumidos por el proveedor privado generarán beneficios durante la vida del contrato. De hecho, tal como han apuntado algunos comentaristas, en general existe una tensión fundamental entre la responsabilidad pública y la orientación comercial.^{iv}
- **Pagos y beneficio:** la empresa privada a menudo recibe pagos durante una serie de años, ya sea a través de cargos garantizados pagados por los usuarios, pagos del gobierno o una combinación de ambos. Un único contrato PPP puede servir como una astuta oportunidad comercial para una entidad privada, que ofrece un flujo de ingresos, generalmente durante décadas y en gran parte cubierta por el gobierno (especialmente cuando el gobierno sigue siendo el responsable principal del suministro).

¹ Véase el Capítulo 4, Estudio de Caso 4A, en el juego de herramientas "Bien público sobre beneficio privado", sobre el rol del Banco Asiático de Desarrollo en Filipinas.

Provisión privada de escuelas: una tendencia creciente

Algunas de las principales formas de expansión de la participación privada y las alianzas público-privadas en el sector educativo a nivel mundial son los fenómenos de provisión privada de escuelas, donde los operadores privados dirigen y gestionan escuelas ostensiblemente “públicas”, a menudo generando beneficios. Algunas formas notables de provisión privada PPP destacan como parte de esta tendencia creciente:

- 1. Escuelas chárter:** las escuelas chárter, escuelas o academias “gratuitas”, a su nivel más básico, son escuelas dirigidas de forma privada pero financiadas de forma pública. Este modelo se está extendiendo en todo el mundo, por ejemplo, en los Estados Unidos, jugando un papel preeminente.
- 2. Programa de cupones:** los cupones también pueden ser universales o dirigirse a grupos específicos y áreas geográficas concretas. Pueden ser suplementados, si las tarifas de matriculación resultan mayores que el valor del cupón, en cuyo caso las familias equilibran con sus propios recursos. Estos programas pretenden abordar las barreras de costes suministrando educación que debería ser gratuita en el punto de uso.

Los proveedores de educación privada pueden variar enormemente; pueden incluir tanto actores lucrativos, como empresas privadas, y actores no lucrativos, como organizaciones no gubernamentales y grupos religiosos. Puede que se trate de entidades no lucrativas, pero, de manera cada vez más extendida, los negocios lucrativos están entrando en este escenario.

La CME muestra su preocupación respecto a que los intereses lucrativos pueden amenazar el derecho a la educación. Las evidencias disponibles muestran que las empresas lucrativas, especialmente las empresas multinacionales, están cada vez más activas en muchos países de ingresos más bajos, donde hay grandes beneficios que generar mediante la expansión de estas formas de educación privada. El anuncio a principios de 2016 del gobierno de Liberia del cambio de un modelo de escuela PPP chárter a nivel de todo el sistema en educación básica-que incluía el hecho de que las academias Bridge se convirtieran en una multinacional lucrativa que suministrara educación en la PPP-pareció proclamar una nueva ola de dichas escuelas que se vienen desarrollando en países de ingresos bajos y frágiles (véase el Capítulo 2, estudio de caso 2 del grupo de herramientas Bien público sobre beneficio privado).

La preocupación de la CME se encuentra en que esto está conduciendo a violaciones del derecho a la educación y creando barreras significativas al logro de una educación igualitaria y de calidad para todos y todas.

¿Cuáles son las preocupaciones de la CME respecto a las PPP en educación?

Los críticos de las PPP señalan que puede tratarse de una peligrosa desviación en el suministro de la educación igualitaria y de calidad y de aprendizaje de por vida para todos y todas. La CME está especialmente preocupada respecto al crecimiento de las PPP en educación y su impacto en el logro del derecho a la educación, específicamente:

- **El papel del Estado en garantizar el derecho a la educación:** las PPP en educación implican que el Estado se aleja de su papel de proveedor directo de las escuelas, la enseñanza y otros servicios educativos, hacia un papel más indirecto de financiador o regulador. Esto eleva dudas respecto a la imparcialidad y el potencial conflicto de intereses, si los gobiernos están asumiendo al mismo tiempo un papel regulador y se implican en la alianza.^v
- **Aumento de la desigualdad y la segregación, con pocos beneficios cualitativos:** algunas PPP, en especial de suministro privado de escuelas, han demostrado generar una desigualdad y segregación sistémicas, en la que las escuelas de diferente calidad se dirigen a distintos grupos socioeconómicos, a menudo con escasos o nulos mejoras de la calidad general. Esto contribuye a la desigualdad, la segregación social y la mayor estratificación social, minando el papel que juega la educación como bien público. Eso ha demostrado ser una preocupación particular mediante el uso de cupones y escuelas chárter. Las evidencias disponibles respecto a los cupones (véase Cuadro 1), por ejemplo, sugieren que parecen conducir a unos resultados educativos más desiguales, barreras significativas al alcance de una educación igualitaria y de calidad para todos y todas. En Chile, 20 años de cupones universales -la experiencia más larga y extendida- han conducido a altos niveles de desigualdad, segregación y prácticas discriminatorias en la admisión en escuelas. En 2013, esto condujo a manifestaciones contra la severa estratificación del sistema educativo. Las evidencias de Estados Unidos y Suecia indican también que los cupones pueden incrementar la desigualdad.
- **Los débiles o nulos marcos reguladores suponen problemas para garantizar el derecho a la educación:** las PPP deben contar con un marco regulador sólido para garantizar que los proveedores privados se adhieren a normas y estándares de calidad, transparencia, responsabilidad pública y supervisión. La capacidad de los Estados para regular de forma efectiva es fundamental para garantizar el derecho a la educación y para mitigar de forma efectiva la desigualdad. Sin embargo, la capacidad (o voluntad) del Estado para establecer, monitorear y regular a los proveedores privados, especialmente en contextos de bajos ingresos, frágiles, o con problemas de gobernación, ha demostrado ser limitada.^{vi} Además, los sistemas educativos de muchos países están cada vez más abiertos a la generación de beneficios y el comercio y, especialmente en entornos reguladores débiles, los intereses privados y comerciales están cada vez más implicados en la creación de la agenda, así como en el suministro. Esto puede tener peligrosas implicaciones a la hora de garantizar que el derecho a la educación continúe estando en el centro de la toma de decisiones.
- **Cuando las PPP van mal:** tal como se establece en la ley internacional de derechos humanos,^{vii} los gobiernos siguen siendo el garante último del derecho a la educación, por lo que mantiene la responsabilidad y cargan con los costes de cualquier riesgo, en el caso del fracaso de las PPP. Esto señala a los límites del principio subyacente de “los riesgos compartidos” entre los sectores públicos y privados, integrados en las PPP de educación: si el servicio falla, el Estado debe actuar para reconducir (a menudo con grandes costes) los problemas. En última instancia, esto supone un coste con el que deben cargar la ciudadanía, la cual, a través de sus impuestos, deben pagar para garantizar que el Estado puede cumplir con la responsabilidad de suministrar una educación de calidad para todos y todas.
- **Las ganancias en eficiencia no son claras:** los estudios de la efectividad de costes de las PPP, uno de los argumentos principales de muchos de sus propulsores de las PPP, muestran que las evidencias son dispares. Este argumento se vería severamente minado si, a largo plazo, los Estados tienen que abordar asuntos relacionados con la equidad y la calidad.^{viii} Además, cualquier ganancia en eficiencia por parte de las PPP a menudo viene a costa de empeorar las condiciones laborales del profesorado, y la mayoría de ganancias en eficiencia se realizan, en educación, mediante la introducción de profesorado poco cualificado y mal pagado.^{ix}

- **Responsabilidad pública y transparencia:** a menudo las PPP vienen con muchas promesas insostenibles, y contratos increíblemente complejos. Las decisiones que lo rodean pueden llevarse a cabo en circunstancias opacas, sin consulta pública, con las PPP operando fuera de las instituciones de escrutinio público o sin garantías de acceso a la información por parte de la ciudadanía. Además, las PPP pueden rodear los mecanismos normales de control público. De tal modo, pueden minar la responsabilidad democrática edificada en los sistemas de gobernación pública.
- **Fuera de los libros de balances y presupuestos:** frecuentemente las PPP ocultan préstamos públicos que tienen lugar “fuera de los balances”. Una de las razones por las que las PPP continúan siendo atractivas para quienes toman decisiones es porque permiten a los gobiernos rodear los límites presupuestarios legislados. De manera notable, algunas PPP, al ser co-financiadas por anticipado por parte de inversores del sector privado, permiten a los gobiernos mantener el proyecto PPP y las responsabilidades contingentes ‘fuera del balance’ – ya que una responsabilidad subsidiaria se registra en las cuentas sólo si la contingencia es probable, y la cantidad de la responsabilidad puede ser estimada.^x

Notas finais

- i “Romero, M. J. (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. <http://www.eurodad.org/files/pdf/1546450-what-lies-beneath-acriticalassessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf>. Como señala este informe, esto ha sido impulsado por el crecimiento económico y la necesidad de desarrollo de infraestructura, pero también por las bajas tasas de interés en los países desarrollados después de la crisis financiera, lo que ha llevado a los inversores a ‘buscar rendimiento’ en otros lugares.
- ii Son ambos, ya que se ven como la forma más completa de privatización en un continuo público-privado pero también porque se adhiere a algunas de las narrativas defensoras de lo privado, más enérgicas respecto al incremento de opciones (véase el juego de herramientas de la CME, sección 1). Para más información, consulte también Verger and Mauro Moschetti, UNESCO -GMER background paper: “Public-Private Partnerships as an Education Policy Approach: Multiple Meanings, Risks and Challenges
- iii A destacar, el informe del Banco Mundial *The role and impact of PPPs in education*, ha sido muy influyente respecto a formas alternativas de provisión de educación. (Verger, A. 2012. Framing and selling global education policy: the promotion of public-private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education Policy*, Vol. 27, No. 1, pp. 109-130.)
- iv Skelcher, C. 2005. Public-private partnerships and hybridity. E. Ferlie, L. E. Lynn and C. Pollitt (eds), *The Oxford handbook of public management*. Oxford, Oxford University Press.
- v Minow, M. 2003. Public and private partnerships: Accounting for the new religion. *Harvard Law Review*, Vol. 116, No. 5, pp. 1229-1270.
- vi Para una revisión de las legislaciones nacionales sobre la regulación de los actores privados en todo el mundo, consulte: <http://www.right-to-education.org/resource/national-laws-private-provision-education>
- vii CESCR, GC 13 Resolution A/HRC/32/L.33.
- viii Romero, 2015 Op Cit
- ix Termes, A., Bonal, X., Verger, A. and Zancajo, A. 2015. *Public-Private Partnerships in Colombian Education: The Equity and Quality Implications of “Colegios en concesión”*. London, Open Society Foundations.
- x Romero, M. J. (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. <http://www.eurodad.org/files/pdf/1546450-what-lies-beneath-acriticalassessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf>.

Este informe se basa en el informe de la Campaña Mundial por la Educación: *Beneficio privado, pérdida pública: por qué el impulso de las escuelas privadas de bajo coste está desencaminando la educación de calidad* (2016).

Ha sido elaborado por Jo Walker y editado por Shaharazad Abuel-Ealeh en nombre de la Campaña Mundial por la Educación.