

# La nueva filantropía y la disrupción de la Educación Global

## Acerca de NSI

NORRAG número especial (NSI en inglés) es una publicación de fuente abierta. Busca otorgar relevancia a autores de diferentes países con puntos de vista diversos. Cada número está dedicado a un tema en particular sobre la política global de educación y la cooperación internacional en educación. NSI incluye una serie de artículos concisos de diferentes actores con puntos de vista diversos y con el objetivo de cerrar la brecha entre la teoría y la práctica, así como también el apoyo y la política en el desarrollo internacional de la educación.

NSI es producida por NORRAG y respaldada por la Open Society Foundations (OSF) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). El contenido y las perspectivas presentados en los artículos son los de los autores individuales y no representan los puntos de vista de ninguna de estas organizaciones. Asimismo, nótese que a lo largo del número especial, el estilo de inglés (británico o americano) puede variar para respetar el idioma de origen de los artículos.

La versión en español de NSI fue preparada por la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina, en el marco de su cooperación con NORRAG.

## Acerca de NORRAG

Fundada en 1986, NORRAG es una red global dedicada a la cooperación y políticas internacionales en materia educativa. Cuenta ahora con cinco mil miembros y su fortaleza y fin principal es producir, divulgar y gestionar conocimientos críticos y construir capacidades en la amplia variedad de actores que constituyen su red. Estos actores dan forma y sustancia a las políticas y prácticas educativas tanto a nivel nacional como internacional, y comparten el compromiso con los principios de justicia social, equidad y calidad en la educación. Con su trabajo, NORRAG contribuye activamente al diálogo crítico sobre los desarrollos globales en el campo de la educación, movilizándolo y difundiendo voces diversas y perspectivas múltiples, datos concretos y evidencias.

NORRAG es un programa asociado del Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y Desarrollo, Ginebra

En [www.norrag.org](http://www.norrag.org) encontrará más información sobre NORRAG, incluido el alcance de su trabajo y áreas temáticas.



@norrag



@norrag.network



vimeo.com/norrag

# NORRAG

Network for international policies and  
cooperation in education and training  
Réseau sur les politiques et la coopération  
internationales en éducation et en formation

20, Rue Rothschild | P.O. Box 1672  
1211 Geneva 1, Switzerland  
+41 (0) 22 908 45 47  
norrag@graduateinstitute.ch

*NORRAG número especial 04, edición en español, Marzo de 2020*

### Coordinación

Emeline Brylinski

### Edición en español

Felicitas Acosta

### Producción

Paul Gerhard

### Diseño

Anouk Pasquier Di Dio, Alexandru Crețu

### Traducción

Alejandra Rogante

NORRAG se encuentra respaldada por



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS



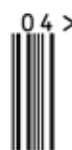
INSTITUT DE HAUTES  
ÉTUDES INTERNATIONALES  
ET DU DÉVELOPPEMENT  
GRADUATE INSTITUTE  
OF INTERNATIONAL AND  
DEVELOPMENT STUDIES

Publicado de conformidad con los términos y condiciones de la licencia de Creative Commons: Atribución sin fines de lucro 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



ISSN: 2571-8010



9 772571 801003

# La nueva filantropía y la disrupción de la Educación Global

## Editoras Invitadas

Marina Avelar, Research Associate, NORRAG

Lara Patil, Advisor, NORRAG

# Prefacio

Mientras que los términos *filantropía* y *filántropo* tienen su origen en el griego y significan amor o benevolencia hacia el ser humano o la humanidad y los actores relacionados, la práctica de usar la riqueza personal para aliviar los problemas de personas o grupos menos prósperos está documentada desde mucho antes, por ejemplo, en escritos de la antigua China o en textos hindúes. En el siglo XII, el filósofo y rabí Maimónides articuló una jerarquía de la caridad que todavía hoy tiene una fuerte influencia en las nociones del dar.<sup>1</sup> En el siglo XVI, en Europa, Juan Luis Vives y Francis Bacon teorizaron sobre las respuestas caritativas a la pobreza urbana. Asimismo, la filantropía contemporánea adquirió relevancia en el último cuarto del siglo XIX en los Estados Unidos y en la cosmopolita Ginebra, donde surgió una distinción más clara entre la caridad y el esfuerzo filantrópico de contribuir para abordar problemas estructurales y, por ende, aportar al bien común.<sup>2</sup> Esta filantropía moderna está estrechamente entrelazada con la revolución industrial y el capitalismo contemporáneo.<sup>3</sup>

En los últimos veinticinco años, se produjo una segunda ola de filantropía que creció exponencialmente: en ese período, se crearon alrededor del 75% de las fundaciones. De hecho, entre 2013 y 2015, los filántropos aportaron 24.000 millones de dólares al desarrollo en general, y la educación fue uno de los sectores que recibieron mayores fondos<sup>4</sup>. Dado que aún se percibe la educación como “la clave de toda oportunidad individual y el motor de la prosperidad económica nacional”<sup>5</sup>, un tercio de las fundaciones filantrópicas lleva adelante iniciativas educativas. Una característica destacada de la filantropía contemporánea es que, en su mayoría (58%), las fundaciones no colaboran entre sí ni con el gobierno. Mientras que algunas dominan el imaginario público y, también, la magnitud de las donaciones (como la Fundación Bill y Melinda Gates), el escenario va cambiando rápidamente a medida que surgen fundaciones en China y la India, por ejemplo. La mayoría invierte en iniciativas específicas por menos de cinco años, en contraste con la inversión pública.

Si bien algunas instituciones filantrópicas han tenido un rol importante dados sus aportes a la distribución de los bienes públicos, persisten algunas cuestiones y preocupaciones en torno a la equidad, la transparencia, la neutralidad, la

eficiencia y la eficacia. Se observan diversas tendencias en las donaciones y los modos de funcionamiento que suscitan un análisis de la “nueva filantropía”, que particularmente pone el foco en los resultados, y de esa visión “disruptiva” e innovadora tal como la promueven las fundaciones centradas en la tecnología.

La labor de NORRAG en el campo de la filantropía en materia educativa se propone facilitar una mejor comprensión y una mayor colaboración entre organizaciones, responsables de políticas nacionales, representantes de entidades internacionales y académicos que trabajan en educación. La serie de simposios denominada “Filantropía y educación: Tendencias globales, diferencias regionales y diversidad de perspectivas” es una iniciativa puesta en marcha en 2016, con el patrocinio de NORRAG, la Fundación Sheik Saud bin Saqr Al Qasimi para la Investigación sobre Políticas, la entidad Open Society Foundations y el Instituto Universitario de Altos Estudios, en Ginebra.<sup>6</sup> Hasta la fecha, NORRAG coordinó la serie de eventos regionales que se realizaron en Suiza, Sudáfrica, China, India, Estados Unidos, Brasil (mayo de 2020) y Emiratos Árabes Unidos (mayo/junio 2020), cada uno de ellos en colaboración con socios locales.

Con NORRAG Special Issue (NSI) 04, nos proponemos recuperar parte de los análisis y debates que se dieron en torno a la nueva filantropía y la disrupción en la educación global, reuniendo a los actores y grupos de interés relacionados para así celebrar el trabajo hecho en filantropía dedicada a la educación. Se destacan las experiencias y perspectivas nacionales y globales, además de las idiosincrasias locales, sobre la participación de la nueva filantropía en la educación. Esta edición está dividida en cuatro partes: La **primera parte** aborda los roles y paradigmas cambiantes de la nueva filantropía y el desarrollo de la educación global; la **segunda parte** arroja luz sobre las tendencias emergentes, entre ellas, las que se relacionan con las ganancias, la disrupción, el impacto y la escala; la **tercera parte** se centra en las nuevas relaciones y fronteras entre las esferas pública y privada; y la **cuarta parte** presenta el estado de la nueva filantropía y las innovaciones en la financiación del desarrollo.

NORRAG Special Issue es una publicación periódica de acceso abierto iniciada en 2018. Busca otorgar relevancia a autores de diferentes países con puntos de vista diversos. Cada número está dedicado a un tema en particular sobre política educativa global y cooperación internacional en materia de educación. El primer número de NSI abordó *El derecho a los movimientos y las políticas en educación: Promesas y realidades*; el segundo (abril de 2019) se centró en *La recolección de datos y la producción de evidencias como sustento de la educación en situaciones de emergencia*; y el tercero (octubre de 2019) lleva el título *Monitoreo global del desarrollo educativo nacional: ¿coercitivo o constructivo?* Por medio de la indagación en temáticas clave que suscitan el debate, NSI apunta a acercar la teoría y la práctica y reflejar el trabajo de promoción del desarrollo educativo internacional y las políticas relacionadas.

La presente edición fue realizada gracias al enorme esfuerzo de Marina Avelar, Investigadora Asociada de NORRAG, y Lara Patil, Asesora de NORRAG, quienes editaron en conjunto este número. La doctora **Marina Avelar** es investigadora en las áreas de privatización, globalización y la creciente participación de actores privados en educación, y tiene especial interés por la filantropía y el financiamiento innovador. Ha publicado artículos en revistas especializadas y libros acerca de estos temas, y es la autora del libro *Giving with an agenda: how new philanthropy advocates for the corporate reform of education* (Dar con una intención: Cómo

la nueva filantropía promueve la reforma corporativa en educación; en imprenta, 2020). Tiene experiencia académica y profesional con instituciones públicas y privadas de Brasil y el Reino Unido, y completó su doctorado en el Instituto de Educación del University College de Londres, con una estancia dedicada a la investigación en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), en España. **Lara Patil** es Doctora en Educación y tiene experiencia académica y profesional en el campo de las donaciones de la industria tecnológica. Sus áreas de investigación son la lógica del donante y el rol de los actores no estatales en el desarrollo educativo. Además, posee experiencia académica y profesional en el trabajo con alianzas multilaterales para la educación así como Estratega en Educación para el Grupo de Asuntos Corporativos de Intel, donde trabajó, en representación de Intel, como coordinadora de la Comunidad de Fundaciones y el Sector Privado. Integra el Comité de Desempeño y Subsidios Nacionales de la Alianza Mundial para la Educación y es investigadora del Teachers College de la Universidad de Columbia en el campo de las motivaciones institucionales de las corporaciones tecnológicas transnacionales en el área de desarrollo.

**Émeline Brylinski**

Investigadora Asociada  
Ginebra

**Gita Steiner-Khamsi**

Profesora y Directora  
Nueva York y Ginebra

#### Notas a pie

1. National Philanthropic Trust. (s. f.). A History of Modern Philanthropy. Recuperado de <https://www.historyofgiving.org/introduction/>
2. Amorim, L. y Mazurczak, M. (2002). When did it all start? En Community Philanthropy, Alliance, 7(3). <https://www.alliancemagazine.org/feature/when-did-it-all-start/>
3. Ibidem. En Ginebra, la filantropía es parte fundamental de numerosas iniciativas encabezadas por diversas elites, que están convencidas de que la pobreza es una de las principales causas de la imposibilidad de sostener el desarrollo económico y de la falta de cohesión social. Ver David, T. y Heiniger, A. (2019) Faire société. La philanthropie à Genève et ses réseaux transnationaux autour de 1900. Colección Histoire contemporaine. Paris: Éditions de la Sorbonne.
4. Johnson P. (2018). Global Philanthropy Report: Perspectives on the global foundation sector. Hauser Institute for Civil Society. Universidad de Harvard.
5. Ibidem.
6. En Philanthropy in Education: Global Trends, Regional Differences and Diverse Perspectives (<https://www.norrag.org/series-announcement-philanthropy-education-global-trends-regional-differences-diverse-perspectives-2/>), es posible consultar la lista actualizada de eventos y actividades en torno a la filantropía en educación.

# Contenidos

La nueva filantropía y la disrupción de la Educación Global	08
Marina Avelar y Lara Patil, NORRAG	
<b>Parte 1: Nueva filantropía y desarrollo educativo global: roles y paradigmas en mutación</b>	<b>13</b>
<b>01 La filantropía y la tipología cambiante de la educación mundial: La economización de la moral</b>	<b>14</b>
Stephen J. Ball, Institute of Education, University College London, UK	
<b>02 La gobernanza global ¿Un asunto de todos?</b>	<b>20</b>
Radhika Gorur, Deakin University, Australia	
<b>03 Límites difusos entre lo público y lo privado en el desarrollo educativo: Concesiones entre normativas y oportunidades</b>	<b>27</b>
Alexandra Draxler, NORRAG	
<b>04 Una nueva ola que no es nueva: Políticas educativas globales, nueva filantropía y “disrupción” mediante la “innovación”</b>	<b>32</b>
LD. Brent Edwards Jr., University de Hawaii, College of Education, USA y Mauro C. Moschetti, Universitat de Girona, Facultat d'Educació i Psicologia, Departament de Pedagogia, España	
<b>05 La filantropía dedicada a la educación en países en desarrollo: Aportes de un estudio global</b>	<b>37</b>
Laura Abadía, Analista de Políticas Públicas, Red Global de Fundaciones Trabajando por el Desarrollo (netFWD) de la OCDE, Francia y Nelson Amaya, Analista de Políticas Públicas, Centro de Filantropía de la OCDE, Francia	
<b>Parte 2: Tendencias emergentes: lucro, disrupción, impacto y escala</b>	<b>43</b>
<b>06 La filantropía con fines comerciales: Implicancias para el desarrollo educativo</b>	<b>44</b>
Dana Brakman Reiser, Brooklyn Law School, USA	
<b>07 ¿Moverse rápido y llegar a muchos? Filantropía disruptiva y exaltación de la escala</b>	<b>50</b>
Seungah S. Lee, Universidad de Stanford, USA y Patricia Bromley, Universidad de Stanford, USA	
<b>08 La búsqueda del “impacto”: Tensiones e implicancias para la transparencia</b>	<b>54</b>
Prachi Srivastava, Universidad de Western Ontario, Canada	

<b>Parte 3: Nuevas relaciones y fronteras entre las esferas pública y privada</b>	<b>57</b>
<b>09 Las alianzas público-privadas y la nueva filantropía en educación: El caso de la Fundación Varkey en la Argentina</b>	<b>58</b>
Tomás Esper, Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales, Columbia University, USA	
<b>10 Del derecho a la educación al derecho a aprender: Impactos de la nueva filantropía en la elaboración de las políticas educativas de Brasil</b>	<b>63</b>
Andressa Pellanda, Campaña Brasileña por el Derecho a la Educación y Daniel Cara, Universidad de São Paulo, Brasil	
<b>11 La educación en América Latina: Education in Latin America: Una oportunidad para establecer redes empresariales</b>	<b>68</b>
Erika Moreira Martins, GPPES, Universidad de Campinas, Brasil y UIDEF, Universidad de Lisboa, Portugal	
<b>Parte 4: Nueva filantropía e innovaciones en la financiación del desarrollo educativo</b>	<b>71</b>
<b>12 Una reflexión sobre los modelos, alianzas y diálogos necesarios para alcanzar el ODS4</b>	<b>72</b>
Aleesha Taylor, Herald Advisors, USA	
<b>13 El avance de los bonos de impacto social en Brasil</b>	<b>75</b>
Fernando Cássio y Salomão Ximenes, Universidad Federal de ABC, Brasil	

# La nueva filantropía y la disrupción en la educación global

 **Marina Avelar**, NORRAG

 [marina.avelar@graduateinstitute.ch](mailto:marina.avelar@graduateinstitute.ch)

 **Lara Patil**, NORRAG

 [lara.patil@graduateinstitute.ch](mailto:lara.patil@graduateinstitute.ch)

## Introducción

Esta edición de *NORRAG Special Issue* (NSI) 04 está dedicada al análisis de la “nueva filantropía” y su naturaleza disruptiva, y el rol que tiene en el cambiante escenario del desarrollo y la educación global.<sup>1</sup> Tanto en sus motivaciones como en su estilo, la nueva filantropía y los enfoques filantrópicos emergentes comparten algunos patrones que reflejan las teorías del cambio y que se diferencian notablemente de los estilos más tradicionales de la filantropía.<sup>2</sup> La filantropía tradicional tiende a ser contributiva, guiándose por necesidades públicas insatisfechas o por intereses de una minoría, con la aspiración de incrementar los bienes públicos que provee el Estado, mientras que las formas emergentes de la filantropía a menudo buscan tener un abordaje disruptivo de la asistencia para reemplazar o redefinir los servicios existentes ofreciendo una alternativa.<sup>3</sup> Así, el término *nueva filantropía* se utiliza por lo general para describir las tendencias emergentes entre las organizaciones filantrópicas que cada vez más incorporan la lógica empresarial, desdibujan la línea entre las ganancias y los fines sociales<sup>4</sup>, adoptan prácticas innovadoras y disruptivas, emplean tecnología en sus iniciativas y funcionan en una escala global. La nueva filantropía puede irrumpir en las estructuras tradicionales y cambiar la educación, además de aportar nuevos actores al sector de las políticas educativas y reorganizar las redes de políticas existentes.<sup>5</sup> Como resultado de ello, tiene el potencial para producir una mejora, pero, al mismo tiempo, presenta riesgos y desafíos para la educación, el desarrollo y la justicia social.

A medida que cambia el campo de la filantropía, el rol que esta tiene en la sociedad y las relaciones que entabla con los gobiernos y las organizaciones multilaterales también van modificándose. Estos movimientos han generado cambios en la gobernanza global y una renegociación del contrato social. Los gobiernos y las organizaciones multilaterales invitan a actores no estatales a participar y a trabajar en alianzas o directamente a proveer servicios humanos que, históricamente, eran considerados bienes públicos

pertenecientes a la esfera gubernamental. Esto ha suscitado controversias entre muchos académicos y profesionales que trabajan en el área de la educación y el desarrollo. Si bien la responsabilidad de brindar y regular la educación es de los gobiernos, resulta objeto de debate si las organizaciones no estatales tendrían la capacidad de sustentar la educación, y de qué forma podrían hacerlo, por lo que se requiere continuar analizando e investigando el tema. Algunos expertos argumentan que cuando la filantropía es capaz de saldar brechas o innovar y probar enfoques nuevos, ello podría servir de complemento y apoyo a la educación como bien público. Sin embargo, cuando la filantropía busca imprimir una dirección a las políticas públicas o a la provisión de la educación pública, entonces, hay procesos, estructuras y valores democráticos que se reorganizan y, a veces, quedan desequilibrados. Además, como agente no estatal que se ocupa de problemas de índole pública, ¿cuáles son las responsabilidades de la filantropía en caso de fracasar o de que se produzcan consecuencias negativas no deseadas? ¿Qué responsabilidad le cabría? Dado que estas organizaciones siguen creciendo en todo el mundo y se vuelven actores con mayor influencia en educación, existe una necesidad colectiva de profundizar el conocimiento sobre el sector.

Este número especial, titulado *La nueva filantropía y la disrupción en la educación global*, se propone destacar las experiencias nacionales y globales, además de las perspectivas diversas sobre el rol y la función de la nueva filantropía en el campo educativo. Los autores y los casos descriptos provienen de países y regiones geográficas diversas. Asimismo, los artículos presentan marcos académicos y prácticos, y también análisis y fundamentos distintos, incluso a veces divergentes. Los textos representan un amplio conjunto de partes interesadas e ilustran toda una variedad de puntos de vista acerca de la nueva filantropía en educación. El propósito es expandir el debate y propiciar el diálogo, zanjar la brecha entre la teoría y la práctica, y alentar el trabajo de investigación y promoción y la innovación en



el desarrollo educativo de todo el mundo. La edición está dividida en cuatro partes, que se organizan de la siguiente forma:

### **Parte 1. La nueva filantropía y el desarrollo educativo global: Roles y paradigmas cambiantes**

Dentro de las estructuras globales, mucho más amplias, del desarrollo y la educación, los roles y paradigmas de la filantropía están cambiando. Los artículos de esta primera parte brindan exposiciones abarcadoras que sirven de contexto para toda la edición de nuestro número especial. Algunas se centran en el desarrollo global; otras, en las políticas y prácticas educativas; y otras, en el sector y en las instituciones de la filantropía en sí misma. De modos diferentes, los textos abordan la cuestión de lo que es verdaderamente novedoso en la “nueva” participación de la filantropía en el campo educativo, aportando matices y complejidades al debate. Al mismo tiempo, los y las autoras señalan posibles vías para avanzar en la investigación y la práctica.

Los dos primeros artículos contextualizan la forma en que está cambiando la filantropía dentro de movimientos globales más amplios. Karen Mundy sostiene que lo que hace que la nueva filantropía sea intrínsecamente “nueva” en este momento es que está vinculada de manera inextricable con los cambios del orden mundial. La amenaza percibida de la nueva filantropía deriva, al menos en parte, de cambios más amplios en tres esferas: el sistema interestatal, la economía mundial y los cambios en el locus del poder político en los Estados nación. Stephen J. Ball continúa el análisis con una indagación de cómo tales cambios en la filantropía se vinculan con cambios sociales más amplios y profundos, relacionados no solo con la gobernanza pública y la economía, sino también, y fundamentalmente, con la moral. Con la introducción en la filantropía de técnicas empresariales y de inversión, y el arribo de inversores y productores impulsado por la posibilidad de que “les vaya bien haciendo el bien”, esta “filantropía 3.0” da lugar a muchas formas de privatización, aportando nuevos actores, voces y visiones a la educación, es decir, cambiando su verdadero sentido y propósito.

Con su artículo, Radhika Gorur y Alexandra Draxler contribuyen al análisis del creciente rol de actores privados en la educación y el desarrollo global. Gorur cuestiona las concepciones vigentes acerca de la necesidad de contar con soluciones escalables que dependan de diversas partes interesadas, en especial de aquellas que provengan del mundo corporativo. A diferencia del consenso actual en torno al desarrollo, se pregunta si la clave para repensar la reforma educativa y avanzar hacia objetivos de desarrollo global acaso esté en no pensar en grande, sino en pequeño. A

su vez, Draxler señala el desarrollo histórico reciente de esta tendencia hacia la participación de múltiples actores en el desarrollo global y destaca temas clave que podrían incluirse en una agenda de investigación sobre esta problemática, con un foco especial en la cuestión de la equidad.

A continuación de los primeros artículos, con su amplia perspectiva que contextualiza el tema de la nueva filantropía dentro del terreno más extenso del desarrollo global y la gobernanza educativa, los siguientes textos se centran en la educación y señalan las implicancias, preocupaciones y debates que suscita la participación de la nueva filantropía en las políticas y prácticas educativas. Para Christopher Lubieniski y Samantha Hedges, la educación es un “bien público”, y en ese contexto ubican el debate sobre la filantropía dedicada a la educación. Así, la participación privada en el área educativa cambia el significado y el propósito de la escolarización e incluso reformula lo que se entiende por “bien”. D. Brent Edward Jr. y Mauro Moschetti continúan el debate enmarcando la agenda de la nueva filantropía en educación y ofrecen una perspectiva histórica y política más amplia de las políticas promovidas por las fundaciones. Sostienen que si bien la nueva filantropía se presenta como “nueva”, lo que hace en el sector es más bien continuar la trayectoria de las políticas educativas globales que se iniciaron hace casi cuarenta años, lo cual tiende a exacerbar la desigualdad e influir en contra del acceso equitativo a una educación de calidad. Por último, en sintonía con los temas analizados hasta este punto, Steven J. Klees presenta una crítica de la nueva filantropía, indagando en las implicancias problemáticas de los nuevos enfoques de la contribución filantrópica en educación. Klees expresa claramente la preocupación en torno al énfasis que se pone en los resultados, la aplicación de una lógica empresarial y una aparición general del “caos” a causa de la multiplicidad de proyectos no coordinados de fundaciones y corporaciones, que, en su opinión, resultan medios ineficaces para resolver problemas sociales que exigen respuestas democráticas, articuladas y lideradas por los gobiernos tanto a nivel nacional como global.

En los dos últimos artículos de la primera parte, y sobre la base de datos, se brindan descripciones de la filantropía en el campo educativo y su dimensión y relevancia, además de sus distintos tipos y características. Tomando datos provistos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) acerca de las contribuciones filantrópicas entre 2013 y 2015 y en 2017, además de los aportes recabados a través de la Red de Fundaciones para el Desarrollo (netFWD) de la OCDE, Laura Abadía y Nelson Amaya presentan un análisis exhaustivo de la filantropía dedicada a la educación en países en desarrollo. Para concluir, Bronwen Magrath, del Grupo de Financiamiento para la Educación Internacional (IEFG, en su sigla en inglés), ofrece

su aporte como profesional abordando la necesidad de que se preste mayor atención a la diversidad dentro del sector filantrópico. En su artículo, la autora ilustra la diversidad de la filantropía y destaca la necesidad de desarrollar un marco para categorizar la actividad en el sector educativo, lo que serviría de fundamento para un mejor análisis de lo que este grupo diverso de partes interesadas está (y no está) haciendo para mejorar los sistemas de educación y los resultados de aprendizaje.

## **Parte 2. Tendencias emergentes: Ganancias, disrupción, impacto y escala**

Luego de la amplia indagación de la primera parte, en la segunda parte se analizan minuciosamente las tendencias actuales de la nueva filantropía en el campo educativo. En particular, los autores examinan los marcos regulatorios que permiten algunos cambios en la lógica de la filantropía, el desdibujamiento de los límites entre las ganancias y lo social, el foco en la disrupción, los incentivos para lograr un impacto a gran escala y la adopción de un pensamiento corporativo en la gestión de las fundaciones y sus órganos de gobierno. El análisis relaciona además temas que giran en torno a la equidad y la transparencia.

La nueva filantropía se caracteriza por un desdibujamiento de los límites entre lo social y lo financiero, entre los fines alejados del lucro y el lucro. Los marcos regulatorios son clave para la promoción o la disuasión de ello. Dana Brakman Reiser aborda un formato jurídico específico importante: el de la sociedad de responsabilidad limitada, que se utiliza en la “filantropía corporativa” en los Estados Unidos. La autora explica cómo dicho formato magnifica la influencia de las elites en la sociedad y permite a los más ricos y poderosos eludir la transparencia y las regulaciones que las leyes tradicionales que rigen las fundaciones imponen a la filantropía de elite.

Otra característica de la nueva filantropía es la tendencia a la “disrupción”. Hugh McLean describe este concepto según la teoría de los negocios: la captación de una participación de mercado ingresando a este a través de una demanda potencial no explorada aún. El autor invita a reflexionar sobre cómo podría aplicarse a algunos tipos de filantropía. Esto permitiría una mejor comprensión de los objetivos, los estándares para determinar el éxito (o la falta de éxito) de las intervenciones y las estructuras de poder involucradas.

La nueva filantropía también apunta a lograr, ya sea directa o indirectamente, un impacto y un cambio a gran escala. Seungah S. Lee y Patricia Bromley analizan la agenda de la nueva filantropía desde ese ángulo, desde el que se ha indagado mucho menos, si se lo compara con otros aspectos. Por un lado, el énfasis en la escala puede generar mayores alianzas con actores locales y más coordinación

entre las esferas pública y privada. Por el otro, una escala de gran tamaño tiende a desarrollar soluciones universales y estandarizadas para un conjunto de estudiantes y contextos muy diverso. Luego, Han Jialing y Bao Lige, basándose en la experiencia china, muestran que en la actualidad la tecnología permite llevar adelante iniciativas filantrópicas a gran escala en el sector educativo. Las autoras se centran en los posibles desafíos y beneficios de utilizar soluciones tecnológicas a gran escala para mejorar la educación.

Asimismo, las fundaciones están adoptando una lógica empresarial para aplicarla a sus estructuras de gestión. Guillaume Jacquemet analiza la compensación de los miembros directivos de organizaciones sin fines de lucro, una práctica debatible que ha sido poco estudiada. Sostiene que mientras algunos opinan que esa compensación no respeta la idea de que dichas instituciones deben servir a los intereses públicos, otros piensan que en un mercado competitivo, la compensación podría ser un medio necesario para la supervivencia en el largo plazo de las organizaciones filantrópicas.

Para concluir la segunda parte, Prachi Srivastava repasa temáticas tratadas en artículos previos y aborda cuestiones relativas a la escala y la transparencia. Dado que estos dos conceptos no suelen estar alineados, el autor analiza entrevistas a organizaciones filantrópicas y otras instituciones que realizan inversiones de impacto en apoyo a la educación en Asia, y destaca las tensiones que experimentan los actores filantrópicos y quienes hacen este tipo de inversiones en India, Japón y Singapur.

## **Parte 3. Nuevas relaciones y fronteras entre lo público y lo privado**

Una problemática central en la investigación y la práctica gira en torno al creciente rol de la filantropía en la gobernanza y las políticas públicas, y cómo ello afecta a la democracia, la transparencia y la equidad. Los artículos de la tercera parte abordan estos temas y describen esta nueva gobernanza y nuevo “contrato social” desde la perspectiva que señala que existe una alteración en el reparto de responsabilidades y un cambio en las fronteras entre los sectores público y privado. En los textos se ofrecen ejemplos tanto teóricos como prácticos, con miradas escépticas, críticas y también esperanzadoras sobre la participación de la filantropía en la gestión de la educación pública de muchos países, como Argentina, Brasil, India, Italia y Sudáfrica.

Las fundaciones han generado nuevas formas de privatización. Tomás Esper, Andrea Pellanda y Daniel Cara describen cómo se da esto en Argentina y Brasil. Esper analiza el trabajo de la Fundación Varkey en Argentina y plantea que la alianza público-privada que examina contrasta con la percepción de que la Argentina es una excepción a

las reformas neoliberales. Hasta hace poco tiempo, no se habían implementado allí políticas educativas orientadas al mercado; además, la Argentina históricamente se caracterizó por un fuerte monopolio del Estado en educación. Asimismo, Pellanda y Cara indagan en el rol clave que tiene la nueva filantropía en Brasil, donde se observa un pasaje de las nuevas y dispersas reformas de gestión a las reformas estructurales del Estado. En ese contexto, la filantropía contribuye a dicho pasaje con acciones de incidencia y apoyo a grupos y movimientos de “renovación política” que afectan a empleados legislativos y de la gestión pública. Los casos presentados ilustran cómo la nueva filantropía es parte de la reconfiguración de las políticas educativas de algunos Estados nación y cómo se lleva adelante la gobernanza.

En esa línea, la filantropía participa activamente de la elaboración de políticas, lo que a menudo produce desequilibrios en la arena política y afecta las estructuras democráticas. Erika Martins ilustra la influencia global de actores corporativos en la política educativa mediante un análisis de la Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Educación (REDUCA). A continuación del anterior análisis sobre la filantropía corporativa, Vanessa Pipinis analiza el desarrollo de la filantropía familiar en educación y vincula ese tipo de filantropía con la nueva filantropía, las elites económicas, las desigualdades y la educación. La autora sostiene que las elites utilizan la filantropía para influir en materia educativa, lo que provoca un desequilibrio en la arena política y dificulta la participación de otros actores sociales. Cabe destacar que el trabajo de las fundaciones en materia de políticas no se realiza de forma individual o aislada, sino que por lo general se articula en redes de actores públicos y privados. En su artículo, Monica Mincu profundiza este análisis observando al actor filantrópico más grande de Italia, uno de los más ricos de Europa, que resulta un agente clave en la elaboración de políticas educativas y un caso prototípico de la creación de redes entre gobiernos y de la promoción de iniciativas en red en el campo de la educación.

Tal como se comentó anteriormente, los marcos regulatorios tienen un rol clave en la promoción o restricción del crecimiento de actores no estatales en el campo educativo. En India, a raíz de la Ley de Responsabilidad Social Corporativa, se ha observado un crecimiento considerable de la participación filantrópica en educación. Este es otro ejemplo de nuevos formatos de colaboración entre organizaciones públicas y privadas, en los que los Estados cumplen una función clave como mediadores y promotores de estas nuevas relaciones. Nishant Chadha y Bharti Nandwani analizan datos relativos a los primeros cuatro años de vigencia de dicha ley e indagan en la escala y el alcance de la actividad de responsabilidad social corporativa (RSC) en educación. También examinan cuestiones en torno a la

equidad, que se vinculan con un requisito problemático: la ley exige que el gasto de RSC sea de índole local. En el mismo contexto, Vidya Shah se pregunta si la filantropía promueve el cambio social y plantea qué podrían hacer los filántropos para asegurarse de que sus acciones estén alineadas con las necesidades sociales.

Por último, en la gobernanza pública de la educación, la nueva filantropía está reconfigurando su rol y su lógica. Existen varios desafíos si consideramos cómo la nueva filantropía se relaciona y coopera con las autoridades públicas. Gail Campbell, Marion Steward y Fatima Adam presentan tres aspectos fundamentales que deben abordarse para reconfigurar el rol de la filantropía en educación: las relaciones que se establecen entre las organizaciones públicas y privadas; la gestión de la transparencia y las responsabilidades, y el sostén de la construcción de capacidades en los gobiernos; y la función instrumental de la investigación, el monitoreo y la evaluación respecto de estos procesos. Asimismo, Rooksana Rajab destaca la necesidad de lograr un mayor impacto, dado que este se vincula con la inversión y el gasto público, y la necesidad de recordar la promesa y los desafíos de las alianzas existentes y otros esfuerzos colaborativos. Para concluir esta sección, V. Santhakumar cuestiona las percepciones por demás simplistas acerca de lo público y lo privado, y también la idea de que la filantropía necesariamente promueve una agenda privatizadora y emplea una lógica empresarial en educación y desarrollo. El autor plantea que debemos examinar los desafíos a los que se enfrenta la filantropía para mejorar efectivamente la educación, entre ellos, establecer relaciones estables y duraderas con los representantes gubernamentales y reconocer las diferencias entre la cultura de las fundaciones y la de los gobiernos.

#### **Parte 4. La nueva filantropía y las innovaciones en el financiamiento del desarrollo educativo**

La filantropía, además de estar activa en cuestiones de gobernanza, participa, y se la convoca a participar, cada vez más del financiamiento educativo como forma de resolver el déficit en la financiación necesaria para alcanzar los objetivos globales de desarrollo. Al mismo tiempo, utiliza y promueve nuevas formas y nuevas lógicas de inversión para financiar los proyectos sociales. En el núcleo de muchas prácticas nuevas se halla el impulso por invertir a fin de lograr un “impacto social” con resultados medibles, por lo que existe un creciente interés por la financiación basada en resultados. Con estos desarrollos, surge la preocupación en torno a los datos, mediciones e incentivos perversos que se utilizan y la equidad. La última parte de esta edición está dedicada al análisis de la filantropía y el financiamiento de la educación.

Una narrativa que ha surgido en torno al financiamiento insuficiente del desarrollo educativo es que la financiación

innovadora y la filantropía pueden y deben tener nuevos roles. Aleesha Taylor lo ejemplifica explicando cómo las debilidades de la infraestructura y los mecanismos de la asistencia tradicional pueden resultar en la incapacidad de dar respuesta a las necesidades de los países, lo que exige nuevas soluciones. Fabrice Jaumont y Teboho Moja plantean que la filantropía está convocada a aportar soluciones al financiamiento insuficiente en el campo educativo y analizan el caso de la Fundación de la Universidad Cheikh Anta Diop (FUCAD), en Dakar. Postulan que si bien las universidades no suelen contar con fondos suficientes para satisfacer una demanda cada vez mayor, las relaciones entre las organizaciones africanas que recaudan fondos y los graduados pueden ayudar a que las universidades superen sus limitaciones presupuestarias. Sin embargo, es necesario que exista una apropiación de los proyectos y que se establezcan prácticas que funcionen dentro de las culturas locales.

En este contexto, hay quienes sostienen que la asistencia internacional debe mejorar y debe ser más eficiente, y que el financiamiento basado en resultados podría ser una solución posible en esa dirección. Emily Gustafsson-Wright e Izzy Boggild-Jones brindan un panorama de algunos de los principales tipos de mecanismos de financiamiento basado en resultados que se utilizan en educación, y explican los desafíos más importantes que podrían abordarse a través de dichos mecanismos. No obstante, estos también presentan algunos riesgos para la equidad y el derecho a la educación. En ese sentido, Wajeeha Bajwa se pregunta si la equidad es una cuestión que se incluye en el diseño de tales mecanismos, y de ser así, de qué forma se la incluye. Plantea que el mecanismo que utiliza el Programa para Lograr Resultados en el área educativa de Tanzania aborda la cuestión. Sin embargo, los bonos de impacto social (BIS) dependen del conjunto de partes interesadas de cada caso específico. Así, la autora también analiza algunos efectos adversos inherentes al financiamiento basado en resultados y las posibles soluciones para avanzar. A su vez, Samuel E. Abrams, y Fernando Cássio y Salomão Ximenes se centran en tales efectos adversos, que se producen por la enorme presión para poner el foco solo en las mediciones, que están siempre presentes. Abrams aborda los incentivos perversos en el nivel de las escuelas, mientras que Cássio y Ximenes se concentran en cómo se están modificando los marcos legales para permitir la asociación entre el sector público y el privado y la inversión. Sin embargo, dichos cambios no resuelven el problema de los incentivos perversos de los BIS y los riesgos que implican para el derecho a la educación, sino que, por el contrario, se enfocan en promover un “ecosistema de inversiones de impacto” que se configura para reunir inversores y permitir las ganancias.

## Agradecimientos

Como coeditoras de *NORRAG Special Issue (NSI) 04, La nueva filantropía y la disrupción en la educación global*, fue un honor

para nosotras trabajar con la gran diversidad de académicos y profesionales que colaboraron con este número. Hemos crecido con la labor y, por ello, queremos expresar nuestro agradecimiento a cada autor/a por su tiempo y su aporte. También deseamos agradecer a Gita Steiner-Khamsi, Emeline Brylinski y Alexandra Draxler, y a todo el equipo de NORRAG, por el apoyo que nos brindaron durante este proceso. Nos complace, entonces, presentar los artículos reunidos a los lectores de NORRAG. Con la lectura de este cuarto número especial, esperamos que puedan hallar nexos con su propio trabajo y que se sientan inspirados para unirse a esta comunidad de investigadores y profesionales, que buscan comprender mejor las oportunidades y los desafíos de las tendencias emergentes en la filantropía dentro del campo educativo y el desarrollo.

Doctoras Marina Avelar y Lara Patil


## Notas a pie

1. N. de la E: Para la edición en español se realizó una selección y traducción de los artículos publicados originalmente en inglés.
2. Ver Culwell, C.A. y Grant, M. H. (2016). *The giving code: Silicon Valley nonprofits and philanthropy*. Open Impact LLC. Recuperado el 10 de enero de 2018 de <https://www.openimpact.io/giving-code/>. Ver netFWD de la OCDE (2014). *Venture Philanthropy in Development: Dynamics, Challenges and lessons in the Search for Greater Impact*. París: Centro de Desarrollo de la OCDE. Ver OCDE (2018). *Private Philanthropy for Development. The Development Dimension*. París: Publicaciones OCDE.
3. Ver Horvath, A. y Powell, W. W. (2016). Contributory or disruptive: Do new forms of philanthropy erode democracy? En Reich, R., Cordelli, C. y Bernholz, L. (Ed.). *Philanthropy in Democratic Societies: History, Institutions, Values* (pp.87-122). Chicago: University of Chicago Press.
4. Ver Bishop, M. y Green, M. *Philanthrocapitalism: How the rich are trying to save the world*. Nueva York: Bloomsbury Press. Ver Bishop, M. y Green, M. (2009). *Philanthrocapitalism: How giving can save the world*. Nueva York: Bloomsbury Press. Ver Edwards, M. (2008). *Just Another Emperor? The Myths and Realities of Philanthrocapitalism*. Nueva York: Demos: A Network for Ideas & Action and The Young Foundation. Ver Giridharadas, A. (2018). *Winners Take All: The Elite Charade of Changing the World*. Nueva York: Knopf.
5. Ver Ball, S. J., Junemann, C. y Santori, D. (2017). *Edu.net: Globalisation and education policy mobility*. Londres: Routledge. Ver Tompkins-Stange, M. E. (2016). *Policy patrons. Philanthropy, education reform, and the politics of influence*. Massachusetts: Harvard Education Press. Ver Saltman, K. (2010). *The gift of education: public education and venture philanthropy*. Springer.

## Parte 1

# **Nueva filantropía y desarrollo educativo global: roles y paradigmas en mutación**

# La filantropía y la tipología cambiante de la educación mundial: La economización de la moral<sup>1</sup>

 **Stephen J. Ball**, Profesor Emérito de Sociología de la Educación, University College London - Institute of Education, Reino Unido

 [stephen.ball@ucl.ac.uk](mailto:stephen.ball@ucl.ac.uk)

## Resumen

En el marco del interés por la filantropía en la educación como un ejemplo de los cambios más profundos que se están produciendo en la gobernanza y la función del Estado, el autor analiza los cambios que se están produciendo en el sector filantrópico. A partir de la importación de técnicas comerciales y de inversión hacia la filantropía, y de la posibilidad de que a inversores y empresarios “les vaya bien haciendo el bien”, esta “filantropía 3.0” es el origen de muchos tipos de privatización, de la economización de la moral y de la aparición de nuevos actores, voces y perspectivas en la educación, que cambian su verdadero sentido y objetivo.

## Palabras clave

Nueva filantropía  
Política educativa  
Gobernanza global  
Privatización  
Economización

Durante los últimos veinte años se ha producido un importante cambio mundial en la naturaleza de las actividades y las modalidades filantrópicas. Y ese cambio ha supuesto un desplazamiento desde lo que en ocasiones se denomina filantropía 1.0 (donaciones paliativas) y filantropía 2.0 (donaciones para el desarrollo) a la filantropía 3.0 (donaciones con fines de lucro), aunque algunos “donantes” practican las tres formas. La filantropía 3.0 se caracteriza por la importación al ámbito de la filantropía de técnicas comerciales y de inversión, y ofrece a inversores y empresarios la posibilidad de que “les vaya bien haciendo el bien”. Es lo que Edwards (2008) denomina “filantropocapitalismo”, una combinación de la filantropía empresarial con el emprendimiento social o la inversión con fines de lucro en empresas dedicadas a la prestación de servicios sociales. Es una nueva “racionalidad económica de la donación” (Saltman, 2010), es decir, los filántropos “pueden hacer el bien y, además, obtener beneficios”; es un desplazamiento del concepto de “corregir para el mercado” a “conectar con el mercado” (Brooks, Leach, Lucas y Millstone, 2009). Y se ha transformado en una premisa aceptada para “la filantropía de impacto”, “la filantropía de riesgo”, “la filantropía estratégica” o lo que Bill Gates denomina “capitalismo creativo”, que utiliza el concepto de capitalismo, competencia y mercado para resolver los problemas sociales del mundo. En cada caso, el filántropo realiza “inversiones que atienden problemas sociales y se traducen en negocios sostenibles” (Tony Friscia, AMR Research inc.<sup>2</sup>) o como lo definió Vinod Khosla, el fundador de Sun Microsystems: “Los inversores, los emprendedores y las empresas pueden crear riqueza para sí mismos aportando valor para las masas”. Bill Gates ha sostenido que se debería reconocer el compromiso de las empresas con los programas sociales y que las empresas deberían competir entre sí, no solo en función de las ventas y los ingresos, sino también teniendo en cuenta quién es el mejor benefactor. Para facilitar esas actitudes, los gobiernos deberían crear incentivos de mercado en relación con este tipo de conductas.

Estas nuevas formas de filantropía me interesan tanto en relación con casos concretos (Ball, 2012; Ball y Junemann,



2015; Ball, Junemann y Santori, 2017) como en lo relativo a cómo se imbrican en nuevas formas de gestión educativa, y en nuevas formas y modalidades del Estado. También me resulta interesante el impacto que ejercen sobre el proceso de formulación de políticas públicas y la creciente participación de los actores filantrópicos en las conversaciones sobre esas políticas y, particularmente, en la función de la filantropía en los procesos mundiales de reforma educativa, y en la construcción y la difusión de un programa mundial de reforma educativa. Estos temas ofrecen un marco para mi análisis y discusión acerca de lo que podría denominarse “la economía política de la filantropía”. Mi atención se centró en la “megafilantropía”, así como en los entrelazamientos y la conformación recíproca de la filantropía y los negocios, de las reformas y las ganancias, de las perspectivas personales y las políticas públicas en materia de educación. Y tengo en claro que esto no es lo único relevante respecto de la filantropía. Si bien la megafilantropía acapara los titulares de la prensa, es marginal respecto de las donaciones filantrópicas en general, por la cantidad de dinero involucrada. Pero en muchos sentidos estas megafilantropías sobresalen bastante más de lo que en realidad deberían en función de las implicancias y los efectos directos que generan con las “donaciones” y las “inversiones” que realizan en educación y otras áreas. Salvo algunas excepciones dignas de mencionar, la investigación sobre filantropía ha tenido dificultades para seguir el ritmo de esos avances o bien no ha prestado atención a las relaciones complejas que existen entre las “donaciones”, el lucro, la reforma y la gobernanza.

### **La privatización de la moral y la prestación de servicios educativos**

No debemos sobreestimar ni subestimar la función de las megafilantropías en las políticas públicas y la gobernanza. En el centro de los cambios que observamos en la megafilantropía, se produce un viraje tanto en la moral como en las prácticas. Las fundaciones corporativas y familiares, y también los filántropos como individuos, están comenzando a “asumir las obligaciones sociales y morales que hasta ahora se asignaban a las organizaciones de la sociedad civil, a las entidades gubernamentales y a los organismos estatales” (Shamir, 2008). Para personas como Bill Gates, Mark Zuckerberg y Eli Broad, la filantropía es una manera de construir el mundo. Como señala Sarah Reckhow (2010), es una “filantropía más grande y más audaz”.

Por ejemplo, tomemos el caso de la Michael and Susan Dell Foundation (MSDF). La fundación MSDF es uno de los “inversores ángeles” filantrópicos más grandes del mundo, con operaciones en los Estados Unidos, India y Sudáfrica. Se autodenominan patrocinadores catalíticos, ya que financian las primeras etapas de iniciativas con “ideas y enfoques nuevos y escalables para transformar los sistemas educativos de todo el mundo” (Michael and Susan Dell Foundation,

2020). Entonces no se trata únicamente de donar, sino de transformar, y no solo de afectar vidas individuales, sino sistemas completos. En la actividad filantrópica de la fundación, es posible observar un peculiar entramado de relaciones entre lo financiero y lo moral, a distintas escalas y en distintos lugares dentro de la red de conexiones y actividades que se despliega en torno a la fundación<sup>3</sup>. No solo financian (o invierten en) proyectos y programas. Si bien es cierto que lo hacen, su objetivo también es incorporar nuevos temas sensibles, estructuras y prácticas a todo el sistema educativo. Es decir, no se trata de una filantropía moderada. Además, es una filantropía antagónica ya que, por un lado, se ubica por encima del Estado y en su contra, y por el otro, depende del Estado. Las entidades filantrópicas funcionan como “socios” y el Estado las contrata mientras que, a la vez, participan en la creación de “alternativas institucionales” (Lubienski, Brewer y La Londe, 2016) a la prestación de servicios del Estado (ver más adelante).

Si tomamos una vez más como ejemplo la fundación MSDF, su programa de Educación Urbana es un espacio en el que surge y se reitera una problematización característica que asocia la escolarización tradicional e, implícitamente, la educación pública en general con la incapacidad de ofrecer experiencias educativas “de alta calidad” a los estudiantes, de fomentar la innovación o de atender las necesidades de aprendizaje de niños, niñas y adolescentes. Esta fundación se asigna a sí misma el papel de salvadora de la educación pública y, desde su perspectiva, se describe como una facilitadora de vanguardia de la innovación socialmente justa, creadora de oportunidades que asume riesgos: “No nos asusta probar cosas nuevas; de hecho, creemos que parte de la función de la filantropía es ir más allá y hacer exactamente eso” (Michael and Susan Dell Foundation, 2020).

Este “ir más allá” implica un proceso de privatización doble. Se privatiza la formulación de las políticas públicas en materia de educación, y los gobiernos se transforman en una parte más de un conjunto de partes interesadas que asumen la responsabilidad del cambio educativo y se hacen cargo de los problemas sociales. En efecto, cada vez con más frecuencia, los gobiernos se ubican como receptores, clientes o compradores de donaciones o soluciones desarrolladas en espacios de diseño y experimentación privatizados. En esos espacios, la innovación educativa se produce a través de herramientas extraídas de la práctica empresarial y de instrumentos financieros, y se ofrecen préstamos, inversiones y subvenciones para estimular el surgimiento de nuevos proveedores y “soluciones” diferentes. Como anuncia la fundación MSDF en su sitio web:

*Para lograr nuestros objetivos, nos asociamos con organizaciones no gubernamentales, gobiernos, emprendedores y otros actores, y empleamos una variedad*

*de herramientas financieras, que incluyen subsidios, inversiones de capital y préstamos.*

(Michael and Susan Dell Foundation, 2020).

Debido a esas intervenciones, en algunos lugares los sistemas locales de educación se han modificado por completo y el Estado ha sido prácticamente reemplazado. La combinación de las fundaciones Broad, Gates, Robertson, Walmart, MacArthur y otras organizaciones filantrópicas importantes de los Estados Unidos ha tenido consecuencias drásticas para los sistemas educativos de Chicago, Nueva Orleans, Oakland, Washington D.C., Memphis y otras ciudades, ya que han invertido cientos de millones de dólares en escuelas nuevas, prácticas organizativas nuevas y pedagogías nuevas (Saltman, 2007). Esos distritos ahora albergan cientos de escuelas nuevas, administradas por organizaciones privadas o sin fines de lucro, y están sometidos a una serie de reformas orientadas al mercado y a la rendición de cuentas, como la elección de escuelas públicas, las escuelas semiautónomas subvencionadas por el Estado (charter schools) y la remuneración por mérito de los maestros (ver Reckhow, 2013, p. 140 y Grimaldi y Ball, 2019). Todo ello supone la privatización de algunos aspectos de las políticas públicas, la privatización de ciertas dependencias del sector público, la privatización de algunos aspectos del funcionamiento del propio Estado y la privatización de la moral: las preferencias privadas sustituyen la toma de decisiones en el ámbito público. Se trata de cambios que operan en varios niveles, no solo a nivel económico y social.

En 2013, se realizó una encuesta en los Estados Unidos y se pidió a 300 educadores destacados que nombraran a la persona que a su juicio era el educador más influyente del país. La persona más nombrada por una amplia mayoría fue Bill Gates. Es un dato extraordinario, ya que no es un representante elegido ni designado, no tiene una función formal en la sociedad civil, pero sí tiene muchísimo dinero... Como señala Michael Petrelli, del Instituto Thomas B. Fordham: “Es justo decir que la agenda de la Fundación Gates se ha transformado en la agenda del país en materia de educación”. Lo que sucede es que los “donantes” “votan con sus dólares” (Saltman, 2010, p. 1). Como sostiene Saltman, hay una intervención “desproporcionada” de la acción filantrópica en el ámbito de las políticas públicas en materia de educación. En un libro reciente, que pone de relieve otro aspecto del impacto de la acción filantrópica, Henig, Jacobsen y Reckhow (2019) examinan minuciosamente cómo se excluye a las juntas escolares locales del proceso de formulación de políticas públicas a través de una mayor supervisión federal, por un lado, y la afluencia de dólares para la reforma nacional procedente de los denominados donantes (dinero externo) inyectada en las elecciones de las juntas escolares, por el otro. Pero, son “donaciones” filantrópicas en otro sentido. Los ricos con intereses

políticos utilizan su dinero para apoderarse de la política democrática. En las grandes ciudades, la financiación de las campañas en las elecciones de los distritos escolares se ha venido duplicando en cada ciclo electoral desde el año 2000. Multimillonarios como Laurene Powell Jobs y Mark Zuckerberg usan su riqueza personal para impulsar preferencias personales y conseguir que sus candidatos predilectos sean elegidos; por consiguiente, los asuntos locales quedan en un segundo plano.

¿Por qué el cambio en la filantropía es importante para la educación? En primer lugar, incorpora nuevas voces y perspectivas al ámbito educativo. La nueva filantropía acerca nuevos actores directamente al campo de las políticas públicas sociales y educativas, repoblando y reelaborando las redes ya existentes de políticas públicas y, al mismo tiempo, excluye a “otros”. En segundo lugar, crea espacios nuevos en los que se formulan políticas públicas en materia de educación, espacios que suelen hacer que los procesos de formulación de políticas públicas se tornen más opacos. En tercer lugar, aporta nuevos métodos, lenguajes, cuestiones sensibles y valores al mundo de la política educativa. Por último, la nueva filantropía se inscribe en la formación de un nuevo tipo de Estado y en nuevas formas de gobernanza. Es decir, lo que podríamos denominar *heterarquía o metagobernanza*, tal como Jessop (2002) la describe, es una combinación compleja de mercados, redes y jerarquías. O sea, *heterarquía* es “una forma de organización que se encuentra en algún lugar entre la jerarquía y la red, y recurre a diversos vínculos horizontales y verticales que permiten que los diferentes elementos del proceso de formulación de políticas cooperen (o compitan)” (Ball y Junemann, 2012, p. 138). En este nuevo marco de gobernanza, se establecen nuevas conexiones personales y profesionales entre las diferentes instituciones y sectores: público, privado y voluntario. Considerando estos factores en forma global, como sostiene Shamir (2008, p. 6), “los gobiernos renuncian a algunas de sus posiciones privilegiadas de autoridad”. Y cada vez con más frecuencia, “la formulación de las políticas públicas se despliega en las interacciones descentralizadas (y relativamente regularizadas y coordinadas) entre el Estado y actores de la sociedad civil” (Coleman y Skogstad, 1990, p. 4). Cada vez más, el Estado participa en estas interacciones como interlocutor y “audiencia” en un papel activo y facilitador, más que como motor. Aunque también cabe mencionar que el Estado no siempre es monolítico. Por ejemplo, el Estado nacional de India es un gran facilitador para la participación de los actores filantrópicos vinculados a los servicios educativos, pero no todos los estados de India se muestran tan entusiastas ni activos en ese sentido. Lo mismo ocurre en Sudáfrica, donde dos de las provincias se han mostrado especialmente partidarias de las iniciativas no estatales, mientras que otras no.



En todo este contexto, a veces no está claro dónde termina la “donación” y dónde comienza la ganancia (ver Ball, 2019). Los “agentes para el desarrollo” como MSDF contribuyen tanto a la reinversión del “ámbito educativo”, en tanto mercado, como a la producción de una infraestructura de organizaciones, procesos y sujetos en cuyas relaciones los intercambios de mercado se convierten en una forma sensata y necesaria para la producción y el consumo de servicios educativos, lo cual establece una nueva topología para la prestación de dichos servicios. En este nuevo contexto de prácticas y políticas públicas, los “nuevos” saberes o soluciones y los expertos en ellos han cobrado importancia respecto de la identificación y la definición de los problemas sociales y educativos, así como del desarrollo y la adopción de las reformas (soluciones). Hay un reemplazo de la experiencia y los saberes profesionales tradicionales. De hecho, ahora la educación es un mercado de soluciones. Se ofrecen y venden soluciones, y se buscan tanto las ganancias como la rentabilidad social (Eggers y Macmillan, 2013). Habitualmente, estos “nuevos” saberes y conocimientos expertos se extraen del mundo de los negocios, la inversión y la gestión, o de la tecnología de la información. En las investigaciones que realicé en los Estados Unidos e India (Ball, 2019), casi todos los actores que participan en la creación de empresas de educación, y quienes las financian, provienen de una escuela de administración de empresas o de una escuela de negocios, o de ambas, así como de una formación en tecnología de la información. Muy pocos cuentan con experiencia previa en el ámbito de la educación. Especialmente, las soluciones y el conocimiento experto de la tecnología educativa (Ed-Tech) son un componente clave para repensar “el ámbito educativo” como un ámbito desde el cual obtener ganancias y repensar las ganancias como una forma de abordar la inequidad educativa y la exclusión social. El compromiso y la defensa por parte de la fundación MSDF del *aprendizaje combinado* es un ejemplo (Grimaldi y Ball, 2019).

### **Filantropía: significativo lábil y sueño neoliberal**

Considerando los cambios y los desplazamientos esbozados, debemos aceptar que la filantropía es un significativo lábil. Tiene distintos significados y opera de distintas maneras según el contexto, y necesita descomponerse de acuerdo con los entornos y los casos específicos. Y como se ha señalado, de hecho, las fundaciones de los megafilántropos ya no operan de un único modo. No obstante, ahora la filantropía, al menos la megafilantropía, debe analizarse junto con los cambios incorporados a la forma y las funciones del Estado y en relación con esos cambios, así como con los cambios generales en los límites existentes entre el Estado, la economía y la sociedad civil. Quién hace qué, dónde y cómo en el proceso de formulación de políticas públicas, y la distinción entre los valores públicos y los intereses privados son cuestiones cada vez más complejas y cada vez más confusas.

Además, la filantropía se ha transformado en un sitio para la articulación de las críticas a los servicios estatales y para la defensa de las reformas de las políticas públicas y de las “soluciones”. Y con frecuencia ocurre que las “soluciones” propuestas crean nuevas oportunidades de lucro. Estas oportunidades aparecen tanto a nivel general, en un desplazamiento de la prestación estatal a la privada o la mercantilización concomitante de los servicios públicos, en forma de “servicios” ofrecidos a los organismos estatales por proveedores privados. En el ámbito de la educación, las iniciativas de reforma en curso han creado una gran cantidad de oportunidades de ese tipo, sobre todo en relación con la digitalización de la pedagogía y la evaluación, la formación de personal docente y la minería de datos, aunque también a través de nuevas formas de escuela, como las escuelas semiautónomas subvencionadas por el Estado (*charter schools*), las academias gratuitas con financiación del gobierno nacional (*academies*) y las escuelas autónomas y gratuitas, también con financiación del Estado (*free schools*). Esa clase de reformas constituyen un escenario de ensueño para el imaginario neoliberal: condensan las ganancias, las políticas públicas y los nuevos modos de gobernanza que desplazan al Estado en una multiplicidad de sentidos y, al mismo tiempo, permiten la producción de nuevos tipos de consumidores y de trabajadores. La política educativa y la reforma educativa “*ya no son solamente el campo de batalla por las ideas, son un sector financiero cada vez más cargado e impulsado por la lógica del lucro*” (Ball, 2012, p. 27). La filantropía contemporánea, bajo la forma de inversión de impacto, es un espacio de mediación entre el Estado, la economía y la ética, y como espacio heterogéneo de gobierno produce sujetos “borrosos” (inversores, empresarios, asistentes, líderes escolares), fusionando al sujeto de derecho con el sujeto económico. De modo que “a través del mercado y la sociedad, se despliega el arte de gobernar con una creciente capacidad de intervención, inteligibilidad y organización del conjunto de relaciones jurídicas, económicas y sociales desde el punto de vista de la lógica empresarial” (Lazzarato, 2006, p. 2759).

En toda esta nueva perspectiva, está presente la prolongación de la forma económica del mercado en áreas sociales en las que antes era ilegítima, es decir, en ámbitos sociales que antiguamente se suponía que estaban “*más allá del cálculo de rentabilidad*” (Harvey, 2005). Así se produce una *remoralización* del sector público en el marco de una reformulación más general “*de las inquietudes sociales y morales al interior de la racionalidad de los mercados capitalistas*” (Player-Koro, 2018), en la que hacer el bien se transforma en un negocio redituable. Entonces, por ejemplo, la escuela se reconfigura como una infraestructura que se compone de organización, prácticas y sujetos en cuyas relaciones los intercambios de mercado se transforman en una forma sensata y necesaria para conducir, imaginar,

producir y consumir la educación. Por ejemplo, el “costo” de un docente se transforma en un problema que se debe resolver y el profesionalismo de un docente es un problema que se debe superar. Un modelo de negocios de educación con sus temas sensibles y problemas presupuestarios asociados lleva a centrar la atención en cuestiones de costos, y el principal costo de la escuela son los salarios docentes. La reducción del costo salarial puede expresarse mediante la reducción de la cantidad de docentes, la incorporación de pedagogías que se valen de la tecnología educativa (*Ed-Tech*), o la desregulación de la certificación y el empleo de docentes, o mediante la contratación de docentes no calificados o la capacitación “interna” y la confianza en “lo que funciona”. Con frecuencia, estas nuevas formas de contratación de docentes conllevan un desplazamiento hacia el trabajo no sindicalizado y una preferencia por docentes emprendedores e innovadores.

El resultado general es una comercialización y mercantilización continua de la educación, que proporciona los medios para “mantener una orientación transformadora en los esfuerzos que se realizan a favor de la reforma” (Peck, 2013, p.145), lo cual responde a las aspiraciones de las familias y a la búsqueda de ventajas, estimula la demanda de actividades educativas adicionales, forma a los consumidores y capta el excedente de la demanda. Los sistemas educativos de los países de todo el mundo se están “transformando” en medio de innumerables iniciativas, programas, productos, servicios, asociaciones e intervenciones promovidas y financiadas por entidades filantrópicas, con un exceso de deuda y capital. Además, esta transformación es multifacética: opera sobre el significado y el “valor” de la educación, sobre la práctica de la filantropía en sí y las prácticas del Estado, y crea una infraestructura de prácticas y servicios comerciales en la educación, que contribuyen a cambiar “la forma en que se representa e interpreta la educación” (Ball et al, 2017, p. 143). Por ende, cambia el significado de la educación (lo que significa recibir educación y lo que significa enseñar y aprender), tanto en relación con los temas sensibles como los valores de la educación y los sujetos (lo que significa ser estudiante y docente).

Aunque cierto, es tentador y algo trillado afirmar que se trata de un campo de investigación complejo, inestable y difícil. En muchos sentidos, carecemos del lenguaje y los conceptos, así como de los métodos y las técnicas adecuadas para investigar estos nuevos escenarios y modos de formulación de políticas públicas. Estos desarrollos y cambios de la política educativa, que afectan la forma y la modalidad de la prestación y la organización del servicio educativo, así como los valores y el significado de la educación, exceden el alcance actual de lo que nos proponíamos investigar. Por ese motivo, y a fin de recuperar el terreno, es necesario adaptar y ajustar lo que identificamos como problemas de investigación. Mi intención

aquí ha sido esbozar una agenda para continuar investigando sobre la megafilantropía, de modo tal de poder ir va más allá de las medidas y los impactos, concebidos todos de manera restringida, que los filántropos fijan para el sector.

#### Notas a pie

1. El presente artículo es una adaptación del discurso de apertura de Stephen J. Ball (noviembre de 2017). *Philanthropy and the changing typology of global education: the economization of the moral*. La presentación se realizó durante el simposio inaugural de la serie sobre Filantropía en la Educación que se llevó a cabo en la ciudad de Ginebra, Suiza. Recuperado el 3 de diciembre de 2019. <https://www.norrag.org/inaugural-symposium-philanthropy-education-global-trends-regional-differences-diverse-perspectives/>
2. <https://www.crunchbase.com/person/tony-friscia>
3. Ver Ball, Junemann y Santori, 2017.

## Referencias

Ball, S. J. (2012). *Global Ed. Inc.: new policy networks and the neoliberal imaginary*. Routledge.

Ball, S. J. (2019). *Serial Entrepreneurs, Angel Investors, and Capex Light Edu-Business Start-Ups in India: Philanthropy, Impact Investing, and Systemic Educational Change*. En M. Parreira do Amaral, Steiner-Khamsi, G., Thompson, C. (eds.). *Researching the Global Education Industry: Commodification, the Market and Business Involvement*. Palgrave.

Ball, S. J. y Junemann, C. (2012). *Networks, New Governance and Education*. Policy Press.

Ball, S. J. y Junemann, C. (2015). *Pearson and PALF: The Mutating Giant*. Education International. [https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/ei\\_palf\\_publication\\_web\\_pages\\_01072015.pdf](https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/ei_palf_publication_web_pages_01072015.pdf)

Ball, S. J., Junemann, C. y Santori, D. (2017). *Edu.Net: Globalisation and Education Policy Mobility*. Routledge.

Brooks, S., Leach, M., Lucas, H. y Millstone, E. (2009). *Silver Bullets, Grand Challenges and the New Philanthropy*. STEPS Working Paper 24, STEPS Centre. <https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/STEPSWorkingPaper24.pdf>

Coleman, W. D. y Skogstad, G. (Eds.). (1990). *Policy Communities and Public Policy in Canada*. Copp Clark Pitman.

Edwards, M. (2008). *Just Another Emperor? The Myths and Realities of Philanthrocapitalism*. Demos.

Eggers, W. y Macmillan, P. (2013). *Solution Revolution: How Business, Government, and Social Enterprises Are Teaming Up to Solve Society's Toughest Problems*. Deloitte Global Services Ltd.

Grimaldi, E. y Ball, S. J. (2019). The blended learner: digitalisation and regulated freedom - neoliberalism in the classroom. *Journal of Education Policy*. doi:10.1080/02680939.2019.1704066

Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neo-Liberalism*. Oxford University Press.

Henig, J. R., Jacobsen, R. y Reckhow, S. (2019). *Outside Money in School Board Elections: The Nationalisation of Education Politics*. Harvard Education Press.

Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Polity.

Lazzarato, M. (2006). *Biopolitics and bioeconomics*. Multitudes. Recuperado de <https://www.generation-online.org/p/fplazzarato2.htm>

Lubienski, C., Brewer, T. y La Londe, P. G. (2016). Orchestrating policy ideas: philanthropies and think tanks in US education policy advocacy networks. *Australian Educational Researcher*, 43(1), 55-73.

Michael and Susan Dell Foundation. (2020). *School System Transformation*. Michael and Susan Dell Foundation. Recuperado de <https://www.msdf.org/initiatives/school-system-transformation/>

Peck, J. (2013). Explaining (with) Neoliberalism. *Territory, Politics, Governance*, 1(2), 132-157.

Player-Koro, C., Bergviken Rensfeldt, A. y Selwyn, N. (2018). Selling tech to teachers: education trade shows as policy events. *Journal of Education Policy*, 33(5), 6837023.

Reckhow, S. (2010). Disseminating and Legimitating a new approach: the role of foundations. En K. E. Bulkley, J. R. Henig y H. M. Levin (Eds.) *Between public and private: politics, governance and the new portfolio models of urban school reform*. Harvard Education Press.

Reckhow, S. (2013). *Follow the Money: How foundation dollars change public school politics*. Oxford University Press.

Saltman, K. J. (2007). *Capitalizing on Disaster: Taking and Breaking Public Schools*. Paradigm Publishers.

Saltman, K. J. (2010). *The Gift of Education: Public Education and Venture Philanthropy*. Palgrave-Macmillan.

Shamir, R. (2008). The age of responsibilitization: on market-embedded morality. *Economy and Society*, 37(1), 1-19.

# La gobernanza global: ¿Un asunto de todos?

 **Radhika Gorur**, Profesora Asociada, Deakin University, Melbourne, Australia

 radhika.gorur@deakin.edu.au

## Resumen

En el presente artículo, la autora analiza el rol cada vez más importante que desempeñan los agentes privados en la educación y el desarrollo en todo el mundo, y cuestiona las concepciones difundidas acerca de la necesidad de encontrar soluciones escalables que dependan de varias partes interesadas, en particular de aquellas pertenecientes al mundo empresarial. A diferencia de la actual postura con respecto al desarrollo, se pregunta si la clave para replantear la reforma educativa y avanzar hacia el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4) reside en no pensar en grande, sino en pequeño, y llama a una comprensión integral de las problemáticas y las soluciones, que dependan de redes igualitarias y no de “arquitecturas” de desarrollo.

## Palabras clave

Gobernanza global  
Desarrollo mundial  
Educación  
Agentes privados

En julio de 2019, el Foro Económico Mundial (FEM) y las Naciones Unidas (ONU) firmaron un acuerdo que “compromete a ambas instituciones a alcanzar niveles de cooperación y coordinación sin precedentes en los ámbitos de la educación, la mujer, la financiación, el cambio climático y la salud” (Global Policy Forum, 2019). A primera vista, esto parecería ser un enorme impulso para la agenda 2030 de la ONU, ya que el FEM es una organización integrada por las 1000 empresas más poderosas del mundo y, si están dispuestas a cooperar con la ONU y a hacer “negocios en pos del bien” (Klees, en la edición en inglés de NSI04), se podría lograr mucho.

Sin embargo, no todos están complacidos con ese nuevo acuerdo. Alarmados por el hecho de que el acuerdo representa una apropiación de la ONU por parte de intereses corporativos, lo que socavaría aún más la fe en el multilateralismo democrático, se ha enviado al Secretario General de la ONU una carta abierta firmada por más de 400 organizaciones de la sociedad civil y 40 redes internacionales, en la que se repudia el acuerdo y se insta a que se lo dé por terminado. Quienes tienen una posición crítica sostienen que el acuerdo “concede a las corporaciones transnacionales un acceso preferencial y deferente al Sistema de la ONU, a expensas de los Estados y los agentes de interés público” (Transnational Institute, 2015a). Observan que, efectivamente, este acuerdo ha transformado a las propias Naciones Unidas en una alianza público-privada (Gleckman, 2019).

Una consecuencia clave es que ha concedido al FEM la capacidad de volver a articular los ODS, que habían sido acordados multilateralmente, en términos más adecuados a sus propios intereses comerciales:

*Por lo tanto, en lo que respecta a la financiación, el Memorándum de Entendimiento (MdE) solo llama a “establecer un entendimiento compartido de inversión sostenible”, pero no a reducir las inestabilidades inducidas por la banca ni la evasión impositiva. Con respecto al cambio climático, exige “...compromisos públicos por parte del sector privado para alcanzar la neutralidad de emisiones de carbono para 2050”, y no medidas que den*

*como resultado la neutralidad de emisiones de carbono para 2030. Por otra parte, redefine el objetivo de desarrollo sostenible en materia de educación de “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad” y lo cambia por uno que se centra en la educación para satisfacer las necesidades del “mundo laboral en rápida evolución”. (Gleckman, 2019)*

Y esta capacidad de influir en la agenda global acordada multilateralmente, e incluso de apropiarse de ella, no tiene costo alguno para el FEM:

*El MdE explícitamente restringe al FEM de hacer contribuciones financieras a la ONU, lo que podría haber mitigado el impacto económico de algunas de las amenazas de Trump a los presupuestos del sistema de la ONU. Asimismo, evita hacer cualquier compromiso para reducir la desigualdad mundial, hacer que la energía sea asequible, exigir que las empresas multinacionales se responsabilicen de las violaciones a los derechos humanos o, incluso, frenar el comportamiento de las empresas del FEM que actúan de manera incompatible con los objetivos redefinidos y previstos en el acuerdo. (Gleckman, 2019)*

Asimismo, el acuerdo detalla una serie de formas en las que las dos organizaciones trabajarán juntas en varios niveles, desde el Secretario General de las Naciones Unidas, que dará un discurso de apertura en Davos, hasta los representantes de las organizaciones, que participarán en reuniones y en los niveles regionales y nacionales. De ese modo, intentan apoyarse mutuamente para aumentar su legitimidad pública.

Si bien para muchos analistas es inaudito que las Naciones Unidas firmen voluntariamente un acuerdo que, en esencia, invita a que se adueñen de su agenda, este MdE está totalmente en consonancia con la misión del FEM de influir en la gobernanza global. El FEM se describe a sí mismo como “la organización internacional para la cooperación público-privada” que “reúne a los principales líderes políticos, empresariales, culturales y de otro tipo de la sociedad para desarrollar agendas mundiales, regionales y de la industria” (FEM, 2010). Su alcance, ambición e influencia son impresionantes, y han incluido iniciativas y asociaciones en las áreas de finanzas, medioambiente y salud mundial.

Tras la crisis financiera global, el FEM convocó a la Iniciativa de Rediseño Global (GRI, por su sigla en inglés) que, en 2010, elaboró un informe titulado *Everybody's Business: Strengthening International Cooperation in a More Interdependent World* (Un asunto de todos: Fortalecer la cooperación internacional en un mundo más interdependiente). Al promover la gobernanza de múltiples partes interesadas, el informe se proponía “reiniciar” la gobernanza global y declaraba que:

*[...] busca ampliar el alcance de lo que significa la gobernanza global; integrar elementos del sistema de gobernanza informal en el sistema de gobernanza formal; y reposicionar las funciones del Estado nación, el sector privado internacional y las organizaciones internacionales de la sociedad civil dentro de la gobernanza global. (FEM, 2010)*

Esta ambición se vio correspondida por el amplio alcance de su propuesta, que abarcaba una serie de esferas de la política pública, como los flujos de inversión mundiales, la seguridad energética, y el futuro de los sistemas educativo y de gobierno.

### **La gobernanza global: ¿Un asunto de todos?**

La asombrosa ambición del FEM de “reiniciar la gobernanza global” debe interpretarse en un contexto en el que, cada vez más, una serie de nuevos agentes privados están incursionando en las actividades de desarrollo (Sharma, 2019). Las empresas y las personas con grandes fortunas están participando en el “filantropocapitalismo”, que invierte fondos para solucionar importantes problemas sociales (McGoey, 2014). A primera vista, las alianzas entre filántropos de empresas privadas y organizaciones internacionales (OI) o gobiernos parecen lógicas y útiles (una situación en la que todos ganan, o “win-win” en la jerga de la gestión). Sin embargo, la presencia e influencia cada vez mayor de los agentes privados y los filántropos de empresas privadas en el ámbito de la política social y el desarrollo suscita varias preocupaciones. Entre ellas, se incluyen las diversas formas en que los actores privados se adueñan de los programas nacionales o multilaterales para promover sus propios intereses; prueba de ello es el ejemplo de cómo el FEM ha transformado los ODS. La poderosa marca de Bill Gates, por ejemplo, ayuda a dirigir la financiación y la atención hacia las causas que él defiende, en detrimento de otras que podrían ser de igual o mayor importancia.

Una segunda preocupación es que la autoridad y la imagen pública de los gobiernos se ven socavadas por inversores privados de impacto. Los actores privados tienen la capacidad de promover sus entidades filantrópicas y atraer la atención proyectando una imagen de los gobiernos según la cual estos le fallan a la sociedad con su ineficiencia, sus recursos escasos y su falta de voluntad política y responsabilidad. Tras haber reducido el estatus del gobierno, tratan de influir en esos mismos gobiernos y buscan el apoyo financiero y de otra índole por parte de ellos para sus causas. El conflicto de intereses es otra preocupación importante; cuando el dinero no solo se dona y se entrega “para hacer el bien”, sino que se utiliza en “buenas causas” con fines de lucro, es posible que se ignoren causas menos rentables, pero más importantes y urgentes.

Las críticas también señalan lo inapropiados que resultan los enfoques basados en el mercado que los filantropocapitalistas aportan a las cuestiones de justicia social. Tratar los recursos destinados a cuestiones sociales como “inversiones” significa esperar un “rendimiento de las inversiones”. Esto da como resultado un mayor enfoque en las mediciones y el monitoreo. Tanto la monetización como el monitoreo han hecho que las cuestiones sociales se planteen como problemas sumamente específicos, atomizados y solucionables, con soluciones claras que generan beneficios identificables y monetizables a corto plazo, o incluso en el futuro inmediato. Es poco probable que este tipo de enfoque funcione para cuestiones realmente importantes y arraigadas, que requieren un compromiso más paciente y a más largo plazo, y en las que el “rendimiento” podría no ser visible durante décadas.

En términos más generales, las críticas argumentarían que las grandes corporaciones multinacionales y las grandes empresas son parte del problema, y no de la solución. Mientras las elites mundiales se reúnen nuevamente en Davos en enero de 2020, el ex Secretario de Trabajo de los Estados Unidos, Robert Reich, argumenta que, al igual que Trump, esas elites también deberían ser acusadas de abuso de poder (Reich, 2020). Señala que, hoy en día, hay una enorme concentración de la riqueza y que “las 26 personas más ricas de la Tierra actualmente poseen tanto como los 3800 millones de personas que constituyen el 50% más pobre de la población del planeta”. Las penurias y crisis de las que las elites mundiales intentan salvarnos (desde la pobreza y la desigualdad económica hasta la degradación del medioambiente) fueron causadas en gran medida por esas mismas elites. De hecho, estas cuestiones también provocan una gran inestabilidad política, con manifestaciones de protesta en varios países.

A pesar de esas preocupaciones tan conocidas y de los debates de larga data sobre si los filantropocapitalistas y los inversores de impacto deberían desempeñar un rol facultado en este espacio o no, la incursión de las grandes empresas en el mundo del desarrollo no se considera una apropiación hostil. Por el contrario, es bien recibida por los gobiernos y las OI. Hoy en día, existe una fuerte narrativa de que nos enfrentamos a crisis mundiales de proporciones sin precedentes, que plantean amenazas existenciales y que los gobiernos no pueden resolver por sí solos; se necesita la cooperación de las empresas, las ONG y la sociedad civil en general. Se han firmado muchas declaraciones (por ejemplo, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo) en las que se insiste en que, para que la ayuda se implemente eficazmente, todos los agentes —incluidos los gobiernos nacionales y las OI, así como los donantes y los filántropos— deben alinear sus objetivos y ambiciones y trabajar apoyándose mutuamente. Con mayor urgencia aún, cada vez es más evidente que solo se cumplirán unos pocos de los ODS para el año 2030. Existe una sensación

de pánico de que las diversas iniciativas de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas solo giren sobre su eje sin producir resultados, por lo que es necesario replantearse con urgencia cómo podrían rescatarse. Tal vez, el acuerdo entre la ONU y el FEM podría ser una expresión de ese pánico y la sensación de que es necesario unir aún más integrantes al equipo para alcanzar los ODS.

### “Arquitecturas” de la gobernanza global

Los debates acerca de cómo rescatar la Agenda 2030 de la UNESCO permiten comprender cómo se conceptualizan esas reformas y su implementación. La “arquitectura” parece ser una forma dominante de conceptualizar la planificación y la implementación de esas reformas. En el caso de la educación, por ejemplo, Nicholas Burnett, del Results for Development Institute, ha argumentado que “la arquitectura internacional en materia de educación le está fallando al mundo entero” (Burnett, 2019, p. 15). Y añade:

*Teóricamente, se podría imaginar la creación de un nuevo organismo internacional debidamente financiado (probablemente una agencia de las Naciones Unidas), basado en los aspectos funcionales de la educación de la UNESCO, centrada en los bienes públicos mundiales en materia de educación, y que trabajara en estrecha colaboración con organismos de financiamiento que se centraran más en brindar apoyo a los países en desarrollo.* (Burnett, 2019, p. 18).

Sin embargo, observa de manera algo críptica y sin dar demasiadas explicaciones: “No obstante, esto no parece una posibilidad realista en el clima internacional actual”. (Burnett, 2019, p. 18). La versión ligeramente reducida que sugiere también evoca la “arquitectura”.

El proyecto de “rediseño global” del FEM también se conceptualizó en términos de “arquitectura” y se centró en torno a la pregunta “¿Cómo se puede rediseñar la arquitectura de la cooperación mundial no solo para tomar en consideración nuestra interdependencia más profunda, sino también para aprovecharla? (FEM, 2010). Mientras que Burnett parece visualizar un tipo de organismo intergubernamental de las Naciones Unidas situado en la cúspide, con una serie de otros organismos dispuestos jerárquicamente debajo de él, el modelo del FEM tiene una arquitectura más amplia y expansiva, que pasa por alto no solo a los Estados, sino también a las organizaciones intergubernamentales:

*Cuando los Estados eran los agentes que dominaban abrumadoramente el escenario mundial, y las principales decisiones sobre políticas públicas solían tomarlas un número limitado de ellos, los progresos en materia de cooperación internacional tendían a medirse a través del establecimiento de nuevos marcos jurídicos e*



*instituciones intergubernamentales. Sin embargo, las propuestas de Rediseño Global sugieren que los esfuerzos actuales por fortalecer la cooperación internacional deberán tener, cada vez más, un enfoque más amplio y aplicar múltiples instrumentos: crear nuevas leyes e instituciones internacionales; mejorar el mandato y la capacidad de las instituciones internacionales existentes; integrar los conocimientos especializados de entidades no gubernamentales en la formulación de marcos de políticas públicas, ya sean formales (jurídicos) o informales (voluntarios o público-privados); e integrar recursos no gubernamentales en la implementación de políticas públicas.* (FEM, 2010, p. 8).

Las referencias arquitectónicas continúan en el informe *Everybody's Business*, donde se habla de “bloques estructurales” y de cooperación internacional conceptualizada en forma de edificio.

**Figura 1:** Bloques estructurales disponibles para fortalecer la cooperación internacional (FEM, 2010, p. 8).



Estas concepciones arquitectónicas de la gobernanza global ameritan un análisis. ¿Qué es esta “arquitectura internacional”? En muchos sentidos, sugiero que es una ficción que solo se mantiene más o menos unida por declaraciones, foros de alto nivel, revisiones, normas, mecanismos de monitoreo, acuerdos de financiación, contratos, reuniones, etcétera, entre una cantidad abrumadora de instituciones y agentes distribuidos en todo el mundo. La visión de Burnett de “un sistema institucional mundial que apoye eficazmente los sistemas educativos nacionales para mejorar su rendimiento” evoca la estable, majestuosa, predecible y controlada “física de las grandes cosas”, como los sistemas planetarios. Pero la realidad terrenal (y no solo en las naciones que dependen de la ayuda) es más parecida al movimiento caótico, impredecible, frenético, complejo y contrario al sentido común que se produce a nivel cuántico. La utilización de los principios que regulan los planetas para producir cambios a nivel cuántico puede ser una de las razones por las que están fracasando los esfuerzos actuales en materia de gobernanza global.

La preocupación acerca de que la asistencia internacional no esté cumpliendo con su promesa y la búsqueda de estrategias para que la ayuda sea más eficaz no son nuevas, por supuesto. Una de esas estrategias se inscribió en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en 2005, en la que 111 países acordaron una “hoja de ruta práctica y orientada a la toma de medidas con el fin de mejorar la calidad de la ayuda y sus efectos en el desarrollo”, organizada en función de los cinco principios de “apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a los resultados y mutua responsabilidad” (OCDE, 2005, sin pág.) Esta visión se puso en práctica mediante acuerdos para alinear las estrategias de financiación de los donantes con los presupuestos de los receptores. La reiteración por parte de Burnett de la necesidad de que exista dicha alineación casi quince años después de la Declaración de París demuestra que la estrategia no ha tenido éxito. Lo que el FEM propone en su rediseño global es que se introduzcan aún más actores, más comités y más niveles de jerarquía: una ampliación de un plan que ya ha sido declarado un fracaso por algunos observadores.

### ¿Cuáles son las alternativas?

El “enfoque multidimensional (en contraposición al meramente multilateral)” y el “paradigma de gobernanza internacional basado en las partes interesadas” (FEM, 2010, p. 9) propuesto por el FEM es un proyecto de modernización de proporciones asombrosas. Tales aspiraciones rara vez tienen éxito, y eso es algo positivo, ya que cuando tienen éxito, pueden causar efectos devastadores, como James Scott (1998) ha demostrado tan convincentemente en diversos casos de todo el mundo. Esos proyectos totalizadores y de gran escala requieren una visión limitada o “de túnel”, y ese tipo de visiones omiten especificidades fundamentales, a menudo en detrimento de las comunidades más marginadas. Como Bowker y Star (2000) y otros han demostrado ampliamente, el mundo es híbrido y complejo, y los intentos de crear “parámetros globales que contribuyan a anticipar los riesgos, establecer las prioridades y evaluar el rendimiento” (el bloque que se encuentra en la base del modelo de rediseño global del FEM) no pueden tener éxito sin que se cometan actos de violencia ontológica. Esos proyectos, basados en opiniones sinópticas, descartan los conocimientos locales y plantean exigencias que, con frecuencia, son opresivas e inadecuadas, mientras los agentes locales se esfuerzan por encontrar soluciones para hacer frente a planes ideados en otros lugares.

Fundamentalmente, las metáforas arquitectónicas y los sueños de Imperio no están bien concebidos, son inicuos y, sobre todo, resultan inviables. Siguiendo a Urry (2004), me gustaría señalar la recomendación de la Comisión Gulbenkian para la Reestructuración de las Ciencias Sociales, que subrayó la importancia de interpretar conceptualmente las ciencias naturales y sociales como ciencias caracterizadas por su complejidad. Es necesario hallar un nuevo modo de

trabajar “basado en la dinámica de la falta de equilibrio, con énfasis en los futuros múltiples, la bifurcación y la elección, la dependencia histórica y... la incertidumbre intrínseca e inherente” (Wallerstein 1996, p. 61, citado en Urry, 2004).

Este cambio hacia el pensamiento de la complejidad implica no elaborar un organigrama mundial definitivo con funciones claramente definidas, aun cuando incluyan, como en el caso de *Everybody's Business*, a una variedad de “partes interesadas”. En cambio, los planes se basan en sistemas que son adaptables, evolutivos y autoorganizados, como si se “atravesara un laberinto cuyas paredes se van reacomodando a medida que uno camina” (Urry, 2004, p. 111).

Tal vez sea más útil imaginar otras metáforas (por ejemplo, las “infraestructuras” o las “redes híbridas e igualitarias”) como alternativas a la “arquitectura”, que es más bien estática y presenta limitaciones en cuanto a la tensión que puede tolerar. Las infraestructuras son más básicas y permiten generar una serie de estructuras diferentes, adaptadas a las situaciones locales y regionales. Pero, tal vez, también sean demasiado deterministas. Las redes híbridas e igualitarias, en contraposición a las “redes aristocráticas” (Buchanan, 2002), prevén compromisos de colaboración entre diversos socios en relaciones dinámicas, en las que el sistema no se establece de manera definitiva, sino que es flexible, inteligente (en el sentido de que se adapta) y emergente.

La distinción que hacen Heiman y Timms (2018) entre el “viejo poder”, que funciona como una divisa y, por lo tanto, se acapara, se centraliza y se trata como una posesión, y el nuevo poder, que es abierto, participativo, impulsado por pares y funciona como una corriente (véase también Gorur, 2019), puede ser útil en la búsqueda de alternativas a los modelos arquitectónicos de gobernanza global. Para ilustrar esta distinción, ellos contrastan el enfoque del “viejo poder” de Harvey Weinstein, que pretendía acumular y ejercer el poder para controlar el destino de los demás, con el enfoque del movimiento #MeToo, cuyo poder derivaba del movimiento entre pares y se manifestaba de muchas formas diferentes, como las comunidades de Facebook, las demandas judiciales, las reuniones informales, etcétera. No había una única persona que funcionara como líder y que controlara y supervisara a las demás, sino que varios grupos e individuos tomaron el hashtag y lo hicieron propio de diferentes maneras.

En el pensamiento del nuevo poder, “global” no significa que haya una sola visión, una sola agenda o, más importante aún, un solo “sistema” o una sola “arquitectura”. En cambio, la escala se logra cuando se permite que una idea básica, como la de exponer el abuso, adopte diferentes formas, según los deseos y motivaciones de los diferentes grupos. Las recientes protestas en Hong Kong proporcionan otro ejemplo: al parecer, no tienen un líder identificable, ni un sistema o jerarquía formal, ni tampoco planes hechos de antemano.

Más bien, la multitud se organiza a través de medios informales minuto a minuto y ha logrado movilizar grandes masas de personas sumamente comprometidas. No por ello sugiero que este tipo de organización ad hoc sea posible ni tampoco deseable en la ayuda a la educación; lo que sí sugiero es que quizá las visiones grandes y controladoras no funcionen tan bien como podrían hacerlo los enfoques más híbridos, locales y emergentes.

Vinculado a lo ya expuesto, existe el peligro de que se cuente una sola historia, como sostiene Chimamanda Adichie (Adichie, 2009). Las visiones de una agenda global, una única ambición, con el apoyo de todo el mundo, suponen que la visión de la UNESCO o del FEM con respecto a la “educación de calidad” (que, a su vez, está vinculada a los supuestos propósitos de la educación) es evidente, apolítica y universal. Podría argumentarse que esas visiones surgen a partir de una forma destructiva de capitalismo que ha producido una sociedad consumista que, efectivamente, está destruyendo la Tierra a un ritmo irreversible (véase Klees, 2019).

No obstante, el enfoque multidimensional defendido por el FEM no debe confundirse con un modelo en el que se permite la multiplicidad, la diversidad, etcétera. El modelo que propone es uno en el que, simplemente, en lugar de que la ONU sea la máxima autoridad, se convierta en un agente más, por debajo del FEM, que estaría en la cúspide. Si bien es cierto que diversas partes interesadas pueden participar en diferentes comités, todos esos agentes creen ciegamente en la misma fórmula de marquetización. Es poco probable que la unión entre una organización intergubernamental como la ONU —centrada en los derechos humanos, la paz, la sustentabilidad, el igualitarismo y la democracia— y el FEM —constituido por las empresas más influyentes e impulsadas por las ganancias (empresas que probablemente han violado todos los principios propugnados por la ONU)— sea la clave para el éxito de los ODS, sobre todo si se tiene en cuenta que el FEM parece no contribuir en absoluto a los ODS, sino que simplemente se está adueñando de la agenda.

### **¿Mundos pequeños, ambiciones modestas y resultados duraderos?**

¿Podría ser que la clave para comenzar a replantearse la reforma educativa y avanzar hacia las aspiraciones del ODS 4 sea no pensar en grande, sino en pequeño? ¿No ser audaz, sino modesto? ¿No buscar un “impacto” grande y mensurable, sino beneficios inconmensurables y duraderos? ¿No reunir a todos los expertos más importantes del mundo ni a las personas más ricas y famosas en un hotel de lujo para deliberar sobre grandes agendas, sino celebrar reuniones modestas de gente humilde sentada en el suelo con las piernas cruzadas? En las redes híbridas, igualitarias y flexibles, se hace hincapié en “la copresencia, las conversaciones, las dinámicas de encuentro o *meetingness*, los viajes”, que facilitan una forma muy diferente



de comprometerse, priorizar, planificar e implementar (Urry, 2004, p. 124).

Para ilustrar la forma en que esto podría funcionar, me gustaría inspirarme en la historia que me contó Kiran Bhatti, del Centro para la Investigación sobre Políticas Públicas de la India, acerca de un *Shiksha Samvad* (diálogo sobre educación) organizado por la Comisión Nacional para la Protección de los Derechos del Niño de la India (NCPCR, por su sigla en inglés). Los *Shiksha Samvads* eran reuniones comunitarias que congregaban a la población local y a la burocracia educativa local, a menudo en el ámbito del *panchayat*, o consejo municipal de la aldea. La idea era facilitar el intercambio de preocupaciones y la búsqueda colectiva de soluciones en un entorno no conflictivo, de respeto y confianza mutuos. En una oportunidad, dijo Bhatti, el problema que enfrentaba la comunidad era que no había transporte para que los chicos de la aldea llegaran a la escuela secundaria, que estaba a unos pocos kilómetros de distancia. Incluso si se hubiera podido solicitar un autobús (lo cual no era una tarea fácil), el camino que conducía a la aldea no era apto para que circulara un autobús, y lograr que arreglaran el camino llevaría años, si es que sucedía alguna vez. Mientras se debatía sobre el tema, un miembro de la comunidad habló: tenía un *rickshaw* (carro para llevar pasajeros) e iba todos los días al pueblo donde estaba la escuela para buscar clientela. ¿Por qué no usar el *rickshaw* como transporte para llegar a la escuela en lugar de un autobús? Él estaría encantado de llevar a los chicos.

El enfoque abierto de la búsqueda de soluciones que se demuestra en la historia anterior es muy diferente de los enfoques de la “gobernanza global” que actualmente conceptualizan las grandes organizaciones, ya sean organismos intergubernamentales o agentes privados como el FEM. En el caso de la gobernanza global, tanto los problemas como las soluciones se articulan en términos universales. A través de las numerosas mediciones y parámetros que existen, es posible que el tema de la deserción escolar después de la enseñanza primaria se identifique como un problema (aunque las estimaciones de la cantidad de niñas y niños no escolarizados parecen variar mucho según quién realice el conteo). En el nivel sinóptico, los estudiantes que no pueden asistir a la escuela secundaria podrían incluso hacerlo, si se aplican los parámetros correctamente, pero los *rickshaws* y los caminos fangosos no serían visibles. La solución creativa de emplear el *rickshaw* para llevar a los chicos y chicas a la escuela no puede surgir en ningún debate de alto nivel de los líderes mundiales, ni en Davos ni en París ni en Nueva York. En cambio, la solución que tal vez surgiría allí sería la de persuadir a los gobiernos para que gasten un mayor porcentaje del PIB en educación (lo cual podría suceder o no y, aunque así fuera, podría dar lugar o no a una carretera y un autobús para transportar a

ese puñado de estudiantes de la historia relatada por *Shiksha Samvad*). El problema del acceso nunca cobra vida como un problema que puede solucionarse si solo se trata de un punto de datos en un tablero mundial en el Instituto de Estadística de la UNESCO o en algún otro foro mundial.

La adopción de un enfoque dinámico, en lugar de implementar planes preformulados, provocaría un cambio de paradigma en el pensamiento sobre el desarrollo y la ayuda, lo que obligaría a enfrentarse a “las contradicciones y contingencias de la práctica y la pluralidad de perspectivas” (Mosse, 2006, p. 938) y a descentrar la “omnipotencia postulada de lo global, ya sea el capital internacional, la política neoliberal, el espacio de los flujos o la cultura de masas” (Burawoy, 1998, p. 30). Este tipo de compromiso etnográfico, que funciona sin necesidad de responder de alguna manera estandarizada a nivel mundial para mostrar el “impacto”, probablemente produciría resultados más pequeños, pero más profundos y más duraderos y sostenibles.

## Dudas y conclusiones

Los temas que estamos tratando son de gran importancia y trascendencia. Hacer las cosas mal puede ocasionar consecuencias terribles, tanto inmediatas como a largo plazo. Por ese motivo, tengo dudas acerca de exponer mi crítica. Al mismo tiempo, y precisamente porque hay tanto en juego, existe la obligación de ofrecer sugerencias que puedan fomentar el debate y la reflexión. En resumen, sostengo que el concepto mismo de “gobernanza global” es peligroso y, a su vez, está condenado al fracaso, incluso cuando lo promueven los organismos intergubernamentales. Pero si el capitalismo filantrópico asume esa gobernanza global, el daño a las ideas democráticas y a las prácticas socialmente justas podría ser incalculable. No digo esto porque crea que todos los hombres y mujeres de negocios son codiciosos o incapaces de hacer el bien. Sin embargo, de manera colectiva, las grandes empresas han contribuido activamente con muchos de los problemas que enfrentamos hoy en día. Tal como un analista dijo muy acertadamente:

*El FEM se ve a sí mismo como “un socio en la formación de la historia”. Para los críticos, eso es una confesión de culpabilidad; señalan que el Hombre y la Mujer de Davos han convertido la economía mundial en un verdadero desastre.* (Weardon, 2020)

Tener ambiciones cada vez más altas y ampliar el alcance y la escala de los proyectos puede que no sea la respuesta. Paradójicamente, reducir la escala y ralentizar las cosas es quizá la única forma de lograr resultados rápidos, duraderos y de gran alcance.

## Referencias

- Adichie, C. (Oradora). (Julio de 2009). *The danger of a single story*. [Video]. Conferencias TED. [https://www.ted.com/talks/chimamanda\\_ngozi\\_adichie\\_the\\_danger\\_of\\_a\\_single\\_story](https://www.ted.com/talks/chimamanda_ngozi_adichie_the_danger_of_a_single_story)
- Bowker, G.C. y Star, S.L. (2000). *Sorting things out: Classification and its consequences*. The MIT Press.
- Buchanan, M. (2002). *Small world: Uncovering nature's hidden networks*. Weidenfeld y Nicolson.
- Burawoy, M. (1998). The Extended Case Method. *Sociological Theory*, 16(1), 4-33. <https://doi.org/10.1111/0735-2751.00040>
- Burnett, N. (2019). Invited essay: It's past time to fix the broken international aid architecture for education. *International Journal of Educational Development*, 68(1), 15-19. <https://www.learntechlib.org/p/209924/>
- Foro Económico Mundial. (2010). *Everybody's Business: Strengthening International Cooperation in a More Interdependent World Report of the Global Redesign Initiative*. [https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/WEF\\_GRI\\_EverybodysBusiness\\_Report\\_2010.pdf](https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/WEF_GRI_EverybodysBusiness_Report_2010.pdf)
- Foro Económico Mundial. (2020). Our Mission [Nuestra misión]. Recuperado de <https://www.weforum.org/about/world-economic-forum>.
- Gleckman, H. (2019). *How the United Nations is quietly being turned into a public-private partnership*. <https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/how-united-nations-quietly-being-turned-public-private-partnership/>
- Global Policy Forum. (8 de agosto de 2019). *UN signs deal with Davos that threatens democratic principles*. Recuperado de <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/270-general/53120-un-signs-deal-with-davos-that-threatens-democratic-principles.html>.
- Gorur, R. (2019). Old Power, New Power and Ontological Flattening, in Christina Mølsted and Daniel Pettersson (eds.) *New Practices of Comparison, Quantification and Expertise in Education: Conducting Empirically Based Research*. Routledge.
- Heimans, J. y Timms, H. (2018). *New power: How anyone can persuade, mobilize and succeed in our chaotic, connected, age*. Doubleday.
- Klees, S. (7 de agosto de 2019). The international education architecture: Some reflections. *NORRAG*. [Publicación de blog]. Recuperado de <https://www.norrag.org/the-international-education-architecture-some-reflections-by-steven-j-klees/>.
- McGoey, L. (2014). The philanthropic state: market-state hybrids in the philanthrocapitalist turn. *Third World Quarterly*, 35(1), 109-125.
- Mosse, D. (2006). Anti-social anthropology? Objectivity, objection, and the ethnography of public policy and professional communities. *Journal of the Royal Anthropological Institute* (N.S.) (12), 935-956.
- OCDE. (2005). *The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Five Principles for Smart Aid*. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827300.pdf>
- Reich, R. (2020). Trump is on trial for abuse of power – the Davos elites should be in the dock too. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jan/19/donald-trump-impeachment-trial-abuse-power-davos>.
- Sharma, S. y Soederberg, S. (2019). Redesigning the business of development; the case of the World Economic Forum and global risk management. *Review of International Political Economy*. DOI: 10.1080/09692290.2019.1640125
- Scott, J.C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.
- Transnational Institute. (2015a). *Hundreds of Civil Society Organizations Worldwide Denounce World Economic Forum's Takeover of the UN*. Recuperado de <https://www.tni.org/en/article/hundreds-of-civil-society-organizations-worldwide-denounce-world-economic-forums-takeover-of>.
- Transnational Institute. (2015b). *UN signs deal with Davos that threatens democratic principles*. Recuperado de <https://www.tni.org/en/article/un-signs-deal-with-davos-that-threatens-democratic-principles>.
- Urry, J. (2004). Small Worlds and the New 'Social Physics'. *Global Networks*, 4(2), 109-130. DOI:10.1111/j.1471-0374.2004.00083.x
- Weardon, G. (2020). Warm words in the alps... Davos prepares for 50th economics shindig. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/business/2020/jan/19/warm-words-as-the-global-order-unravels-how-50-davos-gatherings-shaped-history>.

# Límites difusos entre lo público y lo privado en el desarrollo educativo: Concesiones entre normativas y oportunidades

 Alexandra Draxler, Asesora Senior, NORRAG

 alexandra.draxler@graduateinstitute.ch

## Resumen

En el presente artículo, la autora desarrolla un panorama general de los principales problemas, debates e inquietudes en torno a la creciente participación de los agentes privados en la educación, y destaca tanto la evolución histórica reciente de esa participación como las claves para establecer prioridades en la investigación sobre el tema. Asimismo, explora la transición que se produce desde una arquitectura de la asistencia (que se remonta a las secuelas de la Segunda Guerra Mundial y que se pensó para los estados nacionales) hacia el enfoque público-privado actual. Luego, plantea una serie de cuestiones relacionadas con las concesiones que podrían darse debido a los límites difusos entre lo público y lo privado, y dedica especial atención a la equidad.

## Palabras clave

APP  
Arquitectura de la asistencia  
Gobernanza  
Equidad

## Introducción

Son muchos los supuestos de larga data sobre la legitimidad del orden mundial que se están resquebrajando a un ritmo muy acelerado, y ello afecta el desarrollo de la educación. Comienza a debilitarse la centralidad de los gobiernos respecto de la concepción, el suministro y la reglamentación de los servicios educativos conforme a normas y principios acordados, a causa de la presión que ejercen tanto la oferta como la demanda. Sin embargo, las nuevas formas de hacer, que incluyen al sector privado con fines de lucro, van acompañadas del aumento de la desigualdad, de un compromiso cada vez menor para financiar necesidades insatisfechas de los países más pobres y de la incertidumbre sobre el rumbo a seguir. Este artículo ofrece un panorama general de algunos de los principales desafíos y objetivos contradictorios que enfrentan las instituciones públicas y privadas a la hora de ofrecer servicios educativos para todos y todas. Y finaliza con una serie de preguntas que plantean la necesidad de investigar y dialogar sobre políticas públicas.

## Antecedentes

Todos los mecanismos de cooperación y gobernanza globales que surgieron tras la Segunda Guerra Mundial (las Naciones Unidas, la OCDE, las instituciones de Bretton Woods y diversas alianzas militares) fueron concebidos pensando en los gobiernos como los actores principales. Se los comprometió para que fueran los garantes y responsables de regular los sistemas políticos y para que tanto los agentes como las instituciones privadas sin fines de lucro actuaran casi como colaboradores al servicio de ellos. Los gobiernos debían ocuparse de acordar y aplicar las normas y los estándares, además de resolver los conflictos. Sin embargo, las teorías económicas neoliberales de la década de 1950, que equiparan la libertad con la [competencia como la característica ideal y definitoria de las sociedades](#)<sup>1</sup> (Friedman y Friedman, 2002), cobraron fuerza desde entonces en varias naciones y en los organismos internacionales de desarrollo. La globalización aumentó el alcance y el poder de las corporaciones multinacionales, en detrimento del

poder de los gobiernos para recaudar impuestos y mantener o mejorar los bienes y servicios públicos (Lewin, 2019). En algunas ocasiones, la normativa se consideró necesaria para garantizar la seguridad y la equidad de los ciudadanos; en otras, un debilitamiento innecesario de la inventiva capitalista. Asimismo, crece la tensión, por un lado, entre la perspectiva de la educación como un medio para desarrollar la cohesión y las capacidades individuales y colectivas y, por el otro, las filosofías contrapuestas, basadas en la valoración monetaria de toda la actividad humana, que dejan de lado el valor y la satisfacción individuales, excepto cuando se trata de un factor de productividad económica. (Klees, 2016).

A partir de la última década del siglo XX, en conferencias y acuerdos internacionales se comenzó a mencionar cada vez más al sector privado como socio y agente del desarrollo. Y las organizaciones internacionales comenzaron a conceder a las empresas con fines de lucro un lugar en la mesa de negociaciones para la asistencia al desarrollo (Draxler, 2008).

Estas tendencias se observan con alarma, resignación o satisfacción, dependiendo del contexto, las motivaciones y las ideologías de los involucrados. Han penetrado la filosofía de la asistencia al desarrollo y la interpretación de la investigación y la evaluación de programas en curso (UNESCO, 2019). La nota conceptual del *Informe de seguimiento de la educación en el mundo* de 2021 expone admirablemente los desafíos y las disyuntivas de este panorama cambiante, haciendo hincapié en la necesidad de una visión global y de una mayor claridad en la definición de los agentes no estatales y su lugar en la política educativa y la prestación de servicios educativos. Ante este panorama, las alianzas público-privadas (APP) se han sumado en gran medida a una tendencia más amplia: la de los límites difusos entre los agentes públicos y los privados (Steiner-Khamsi y Draxler, 2018) y las opiniones encontradas sobre los mecanismos de formulación de políticas y de gobernanza que promueven la innovación y la eficiencia (Verger, 2017).

El debilitamiento del sector público en términos de financiación y poder frente a la globalización se traduce en [una inequidad que crece drásticamente](#)<sup>2</sup> y en la incertidumbre económica para aquellos que se encuentran en la base del espectro socioeconómico. Debido a la interacción de [los conflictos en aumento al interior de los Estados](#)<sup>3</sup> y las crisis humanitarias resultantes, también se producen efectos sobre la estructura y la remuneración del trabajo, y perjuicios para el medio ambiente, la gobernanza mundial en general y la seguridad y la autonomía de las personas (Stiglitz, 2018). Se ha ignorado en gran medida la concepción rawlsiana sobre la justicia distributiva (King, 2005), con el Estado como árbitro de la justa igualdad de oportunidades para los ciudadanos, y hay, entonces, una atribución subyacente del éxito o el fracaso a la responsabilidad individual o comunitaria local,

más allá de cuáles sean las circunstancias más generales. En resumen, las interacciones entre los sectores público y privado inevitablemente se observan a través de la lente de una determinada visión ideológica del mundo en cuanto a los beneficios y los beneficiarios de las estructuras de gobernanza.

## ¿Educación para qué?

En el ámbito educativo, esta situación se manifiesta de forma cada vez más potente desde fines de la década de 1970, debido al énfasis que se hace en el capital humano como uno de los principales resultados del aprendizaje (Klees, 2019). Al mismo tiempo, el aporte del capital humano a la productividad, medido en función del valor de las empresas y el PIB, se ha transformado en un elemento clave de la educación. Desde este punto de vista, la relación costo-beneficio no se mide en términos de cohesión social o bienestar general, sino en términos de preparación para el empleo.

A la vez, en los últimos treinta años aproximadamente, el sector privado ha descubierto que la educación es una de las últimas fronteras de la empresa privada, tanto en el ámbito nacional como en relación con las exportaciones (Gutman, 2000). A pesar de que siempre se ha subcontratado total o parcialmente a proveedores privados para el suministro de materiales e infraestructura destinados a la educación, en gran medida la creación y el funcionamiento de escuelas y universidades se ha materializado con fondos públicos o a través de entidades sin fines de lucro. En línea con la tendencia a crear alianzas público-privadas para otras iniciativas públicas (servicios públicos, infraestructura, guerras), la educación surge como otra área rentable para captar subsidios públicos (Draxler, 2015). Ampliamente implementadas en los Estados Unidos y el Reino Unido, las alianzas público-privadas en el ámbito de la educación (que a veces incluyen diversos agentes y, por lo tanto, se denominan alianzas de múltiples partes interesadas) reciben impulso y financiación de algunos organismos donantes multilaterales y bilaterales. En el panorama actual, suele ser difícil desentrañar las identidades, funciones e interacciones de los diversos agentes privados, así como de los nuevos mecanismos de financiación y los nuevos marcos jurídicos.

Además, como se detallará en otros artículos de esta edición, los filántropos y las iniciativas filantrópicas actuales no solo tienden cada vez más a subsanar las deficiencias en la prestación de servicios públicos, sino también a tratar de participar e influir en las tendencias de la sociedad y las políticas públicas. Más aún, en muchos casos los límites entre la filantropía y los negocios también se van desdibujando. En medio de este panorama de cambios tan vertiginosos en la participación del sector privado en todo el mundo, el dominio de las filosofías y las formas de intervención del Norte Global indudablemente se verá cada vez más influido por nuevos agentes en otras partes del planeta (netFWD, 2019).

## Reforma educativa: financiación, normativa y marcos temporales

A pesar de los avances en materia de educación registrados en la mayoría de los países, continúa existiendo un escenario de financiación insuficiente, y a menudo estancada o en retroceso, para el desarrollo de la educación en todos los niveles. Si a ese **déficit de financiación**<sup>4</sup> se le suman los nuevos desafíos que plantea el deterioro de la educación pública, es natural que los usuarios, los profesionales y los responsables de la formulación de políticas busquen alternativas que, esperan, aporten financiación, generen eficiencia y mejoren la calidad. Es innegable la demanda de mejoras en la educación que existe en todos los países, que a menudo se expresa en la demanda de enseñanza privada por parte de las familias. Para la demanda, la participación del sector privado resulta tentadora. Y para la oferta, hay una oportunidad a la vista.

Está claro, tanto por el flujo financiero como por las investigaciones, que la financiación adicional del sector privado destinada al desarrollo de la educación es insignificante. Las APP están garantizadas y, en gran medida, financiadas con fondos públicos (Verger, 2017). En general, las principales reivindicaciones acerca de los beneficios de las APP y la participación del sector privado en el desarrollo educativo son que aumentarán los recursos financieros disponibles, así como la eficacia tanto de los insumos como de los resultados (Stiglitz, 2018). Sin embargo, la eficiencia y los beneficios solo pueden obtenerse mediante una reducción de costos (casi exclusivamente en el rubro personal docente, como consecuencia de la baja de salarios o de la sustitución de los docentes por tecnologías) o una reducción de la financiación pública debido al aumento de los aportes de las familias.

Tanto los incentivos de la demanda como de la oferta indican que la tendencia a una mayor participación del sector privado, modesta en términos financieros a la fecha de redacción del presente informe, no se ralentizará. Las preguntas sobre políticas públicas que deben plantearse los analistas, los investigadores, los responsables de la toma de decisiones y los usuarios giran en torno a estas cuestiones, y debe tenerse en cuenta que los marcos temporales son esenciales para obtener esas respuestas. Las reformas y las soluciones que parecen atractivas en el corto plazo suelen tener consecuencias imprevistas en el largo plazo. El fortalecimiento de la oferta educativa del sector privado puede tener (y, de hecho, lo ha tenido) el efecto de debilitar el sector público y, por lo tanto, desfavorecer a grandes cohortes de alumnos que, por elección o necesidad, dependen del sector público para asegurarse la equidad y satisfacer necesidades especiales.

## Nuevas herramientas y actitudes para la gobernanza

A diferencia del orden mundial de los Estados nación, en este nuevo orden actual las empresas participan de forma activa y abierta en la formulación de políticas públicas y la gobernanza, lo cual hace que aún carezcamos de los instrumentos necesarios para proteger plenamente bienes públicos, como la educación.

Son muchas las investigaciones sobre la participación del sector privado en la educación que se centran en la creación y gestión adecuadas de los marcos regulatorios (Rolla Moumné, 2015). Es posible que esa vía no sea productiva, si se considera la tendencia general a debilitar el control estatal que se observa en muchos países y los límites difusos entre los objetivos y la influencia de los sectores público, empresarial y filantrópico (Lubienski, 2016). En ese sentido, es posible que considerar las APP como una categoría diferente en términos de oferta y gestión educativa sea ya una perspectiva anticuada. Siguen apareciendo nuevos formatos financieros que combinan intereses públicos y privados para el desarrollo educativo, como por ejemplo, los bonos de impacto social, (Carnoy y Marachi, 2020), la financiación basada en los resultados y las iniciativas filantrópicas corporativas o con fines de lucro. Todos tienen en común los límites poco claros entre lo público y lo privado, y las concesiones que se producen entre objetivos e intereses contradictorios.

A continuación, se presentan algunas preguntas y problemas que requieren atención a la hora de imaginar qué concesiones puede haber cuando los límites entre lo público y lo privado se vuelven difusos, y qué herramientas de control e información pueden utilizarse.

- ¿Cómo se prevé, ejerce y monitorea una gobernanza y una supervisión que sean democráticas?
- ¿Cómo se integran, complementan o contraponen las iniciativas del sector privado con la educación para todos?
- ¿Cuáles son los costos de oportunidad de las APP, las asociaciones de múltiples partes interesadas o la educación con fines de lucro? Las reformas son costosas. Y se sabe que las APP suponen un esfuerzo adicional si se las compara con la prestación de servicios educativos por parte de un solo agente (Verger, 2017). Esos costos deben evaluarse e incluirse como parte de las medidas que apunten a una reforma y a lograr alianzas.
- ¿Cómo se miden los resultados y con qué marcos temporales? Los resultados obtenidos en el corto plazo casi siempre tienen efectos imprevistos en el largo plazo.

- ¿Cómo podría entrar en conflicto la escalabilidad con la innovación a medida? Las innovaciones que se presentan como rentables, cuando son escalables, pueden resultar difíciles de escalar por varias razones, pero sin escala pueden ser mucho más costosas que sus alternativas (Mauricio Romero, 2019).
- ¿Cuáles son los potenciales conflictos de intereses de las entidades que llevan adelante la investigación de antecedentes sobre las necesidades, el funcionamiento y los resultados, y de qué manera se protege la integridad del uso de datos (Carnoy y Marachi, 2020)?
- ¿Qué parte de la responsabilidad de brindar servicios de educación para todos recae sobre la financiación procedente del sector privado en contraposición con la financiación pública canalizada a través de las políticas y el gasto del sector privado?

Incluso en los países con un marco regulatorio sólido abundan los ejemplos de abuso o incumplimiento de la normativa. Con frecuencia, el costo de las reformas no incluye las externalidades aportadas por los gobiernos ni el precio de la puesta en marcha de esas reformas. Sin embargo, los grupos de interés sin fines de lucro integrados por familias, profesores, investigadores y demás partes interesadas pueden y deben ser defensores atentos del interés público y el bien común.

#### Notas a pie

1. Monbiot, G. (2016). Neoliberalism – the ideology at the root of all our problems. Recuperado de <https://www.theguardian.com/books/2016/apr/15/neoliberalism-ideology-problem-george-monbiot>.
2. Georgieva, K. (2020). The Financial Sector in the 2020s: Building a More Inclusive System in the New Decade. Recuperado de <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/01/17/sp01172019-the-financial-sector-in-the-2020s>.
3. Speckhard, D. V. (2020). Casualties of conflict: 7 urgent humanitarian crises, The 2020 Early Warning Forecast, a publication of Lutheran World Relief and IMA World Health. Recuperado de <https://reliefweb.int/report/yemen/casualties-conflict-7-urgent-humanitarian-crises-2020-early-warning-forecast>
4. Brown, G. (2019). Why wait 100 years? Bridging the gap in global education. Recuperado de <https://www.weforum.org/agenda/2019/06/making-generation-educated-a-reality>.

## Referencias

Carnoy, M. y Marachi, R. (2020). Investing for “Impact” or Investing for Profit? Social Impact Bonds, Pay for Success, and the Next Wave of Privatization of Social Services. National Education Policy Center. [https://nepc.colorado.edu/sites/default/files/publications/PB%20Carnoy-Marachi\\_0.pdf](https://nepc.colorado.edu/sites/default/files/publications/PB%20Carnoy-Marachi_0.pdf).

Draxler, A. (2008). New Partnerships for Education: Building from Experience. UNESCO and World Economic Forum.

Draxler, A. (2015). Public-private partnerships and international education policies, in S. McGrath & Q. Gu (Eds.) *Handbook on International Education and Development*. Routledge.

Friedman, M. y Friedman, R. D. (2002). *Capitalism And Freedom*. (Edición del cincuentenario). University of Chicago Press.

Gutman, C. (2000). Education: The last frontier for profit. *The UNESCO Courier*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121198>.

King, L. A. (2005). The Federal Structure of a Republic of Reasons. *Political Theory*, 33(5), 629-653.

Klees, S. (2019). The International Education Architecture: Some Reflections. *NORRAG*. Recuperado de <https://www.norrag.org/the-international-education-architecture-some-reflections-by-steven-j-klees/>.

Klees, S. J. (2016). Human Capital and Rates of Return: Brilliant Ideas or Ideological Dead Ends? *Comparative Education Review*, 60(4), 644 – 672.

Lewin, K. (2019). *Peak aid and time for something different: sustainable financing for education*. Recuperado de <https://www.ukfiet.org/2019/peak-aid-and-time-for-something-different-sustainablefinancing-for-education/>.

Lubienski, C. (2016). Sector distinctions and the privatization of public education policymaking. *Theory and Research in Education*, 14(2), 192-212. doi:10.1177/1477878516635332.

Mauricio Romero, J. S. (2019). *Beyond Short-term Learning Gains: The Impact of Outsourcing Schools in Liberia after Three Years*. Recuperado de <https://www.cgdev.org/publication/beyond-short-term-learning-gains-impact-outsourcing-schools-liberia-after-three-years>.

netFWD, OCDE. (2019). *Philanthropy and Education - Quality Education For All: Lessons and Future Priorities*. Recuperado de [https://www.oecd.org/site/netfwd/NetFWD\\_PolicyNoteOnEducation.pdf](https://www.oecd.org/site/netfwd/NetFWD_PolicyNoteOnEducation.pdf).

Rolla Moumné, C. S. (2015). *Overview of the role of private providers in education in light of the existing international legal framework: investments in private education: undermining or contributing to the full development*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243823>.

Steiner-Khamsi, G., & Draxler, A. (Eds.). (2018). *The State, Business, and Education: Public-private Partnerships Revisited*. Edward Elgar.

Stiglitz, J. E. (2018). Meet the ‘Change Agents’ Who Are Enabling Inequality. *New York Times*.

UNESCO Global Education Monitoring [GEM] Report. (2019). *Concept note for the 2021 Global Education Monitoring Report on non-state actors*. UNESCO.


Verger, M. M. (2017). *Public-private partnerships as an education policy approach: multiple meanings, risks and challenges*. UNESCO. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247327>.



# Una nueva ola que no es nueva: Políticas educativas globales, nueva filantropía y “disrupción” mediante la “innovación”<sup>1</sup>

 **D. Brent Edwards Jr.**, Profesor Asociado y Coordinador de Seguimiento, Perspectivas Globales sobre Política y Práctica Educativa, Departamento de Fundaciones Educativas, Universidad de Hawái, Estados Unidos

 Brent.edwards@hawaii.edu

 **Mauro C. Moschetti**, Investigador Asociado, Departamento de Pedagogía, Facultad de Educación y Psicología, Universidad de Girona, España

 mauromosche@gmail.com

## Resumen

Con una perspectiva histórica y política más amplia de las políticas promovidas por las fundaciones, este artículo le da un marco a la agenda de la nueva filantropía en la oferta educativa. Los autores sostienen que si bien la “nueva filantropía” se presenta como “nueva”, en el sector educativo está continuando la trayectoria de las políticas educativas globales que comenzaron hace casi cuarenta años. También argumentan que la nueva filantropía es “disruptiva” en otro sentido, ya que las tendencias en políticas educativas que promueve suelen exacerbar la desigualdad y militar contra el acceso equitativo a la educación de calidad.

## Palabras clave

Política educativa global  
Privatización  
Disrupción  
Innovación  
Desigualdad

## Introducción

Lo que se conoce como “nueva filantropía” surgió en los últimos veinte años, aproximadamente, y se presenta como “nueva” porque, entre otras cosas, se enfoca en cambiar las maneras en que funcionan las organizaciones y en que se prestan los servicios (Phills, 2008). Este tipo de filantropía ya no se conforma con apoyar los programas que protegen el *statu quo* (es decir, alimentando a los pobres o salvando a las ballenas). En cambio, la nueva filantropía busca cambiar las maneras en que operan los sistemas mediante la “innovación” y la “disrupción” (Ball, Junemann y Santori, 2017). En el sector educativo, la innovación y la disrupción muchas veces se refieren a la incorporación de principios comerciales y de la lógica económica a la forma de conducir las escuelas y a la forma de organizar la currícula y la enseñanza (Olmedo, 2017).

En este breve artículo, argumentamos dos cosas: primero, que la agenda de reforma de la nueva filantropía no es en realidad nueva ni innovadora. Aquí explicamos que la nueva filantropía simplemente está continuando la trayectoria de las políticas educativas globales que comenzaron hace casi cuarenta años. Segundo, argumentamos que la nueva filantropía es, en realidad, “disruptiva”, pero no de la manera en que les gusta pensar a los filántropos. Desde nuestra perspectiva, la nueva filantropía es disruptiva porque las tendencias de políticas que apoya suelen exacerbar la desigualdad y militar contra el acceso igualitario a la educación de calidad.



Como se examinará, el fenómeno de la política educativa global (PEG) se refiere a un conjunto común de principios de reforma que actualmente guían muchas políticas educativas en todo el mundo, en el contexto de la globalización (Verger, Novelli y Kosar-Altinyelken, 2018). Al menos desde la década de 1980, estas políticas suelen incluir las orientadas a la competencia entre escuelas, la estandarización, el foco en las “asignaturas troncales” (es decir, matemática, lectura y ciencias), las técnicas de gestión relacionadas con el mundo corporativo privado y los regímenes de rendición de cuentas basados en exámenes. En este artículo, comenzamos con una caracterización de los orígenes del campo de la política educativa global y el surgimiento de los actores de la nueva filantropía. Posteriormente clarificamos, primero, cómo estas tendencias reflejan la lógica económica y los principios comerciales típicos de la nueva filantropía, y segundo, cómo estas tendencias contribuyen a la “disrupción” en el sentido descripto.

### **Política educativa global: del dominio estatal a la gobernanza global**

En el contexto de posguerra de la Segunda Guerra Mundial, mucho antes de la irrupción de las organizaciones filantrópicas, los gobiernos se ocupaban de garantizar la paz, la estabilidad y la prosperidad creando organismos multilaterales. Como describen Mundy *et al.* (2016), el establecimiento de UNESCO, junto con el desarrollo de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, puso a la educación en la agenda del multilateralismo de posguerra, cuyo objetivo era garantizar principios y valores compartidos entre los países. En décadas posteriores, a medida que la educación se volvía un tema de interés para cada vez más organizaciones internacionales, esas organizaciones comenzaron a representar un aspecto nuevo de las relaciones internacionales. Sin embargo, más que entidades en las que —y a través de las cuales— se acordaban los intereses de los Estados, el trabajo de las organizaciones internacionales y su interacción entre sí y con actores nacionales e incluso subnacionales constituyó cada vez más un espacio —o campo— de actividad por derecho propio (Lingard y Rawolle, 2011).

Sin embargo, desde la década de 1980, la proliferación de nuevos actores que contribuyen a definir las tendencias en PEG pueden dividirse en al menos tres categorías amplias. La primera es la de los organismos multilaterales “tradicionales” como las organizaciones de las Naciones Unidas y los bancos de desarrollo internacional regionales. La segunda son los organismos de ayuda nacional, es decir, entidades gubernamentales que brindan ayuda para el desarrollo a países de bajos ingresos, a menudo, aunque no siempre, según el modelo del interés nacional y las relaciones que fueron coloniales en el pasado. A diferencia de estos dos grupos, la tercera categoría puede denominarse “sociedad civil internacional” e incluye a las organizaciones no gubernamentales (NGO), tales como las organizaciones filantrópicas, los *think tanks*, las instituciones

de investigación y las que implementan programas, además de otras que representan intereses transversales, tales como Save the Children, Teach for All, la Campaña Mundial por la Educación y Education International (la federación mundial de sindicatos docentes), para nombrar solo algunas.

Algunos argumentan que este tercer grupo debería dividirse en dos, para separar a los actores corporativos (“eduempresas”, iniciativas de responsabilidad social corporativa y nuevas organizaciones filantrópicas) de las ONG sin fines de lucro, los activistas y los movimientos populares (Avelar y Ball, 2019). En cualquier caso, el elemento clave es que todas esas organizaciones son semiindependientes o totalmente independientes de los intereses de los Estados, lo que implica que este “campo de la política educativa global” se caracteriza en gran medida por las prioridades, preferencias y la autonomía de muchos tipos de actores que no son los Estados. Cabe señalar que, dado que existen relaciones de poder desiguales entre las organizaciones que compiten por tener influencia, y dado que el campo de la PEG se ubica en una dinámica geopolítica más amplia, es posible describir la arquitectura de la PEG como una red compleja de influencia, organizaciones, ideas y paradigmas de políticas, y acuerdos financieros (Edwards, 2018; Mundy *et al.*, 2016).

En la década de 1990, se popularizó el término “gobernanza global” para caracterizar la dinámica descrita más arriba, según la cual múltiples organizaciones compiten y colaboran en todos los niveles para influir en la política educativa. No es de sorprender que el surgimiento de este término haya coincidido con el fin de la Guerra Fría y que haya ocurrido después de una nueva ola de globalización económica que comenzó en la década de 1970. Con respecto a la gobernanza global de la educación, en el contexto de un sistema capitalista mundial, han surgido nuevas presiones para los Estados como resultado de la combinación de la liberalización económica, la desregulación financiera, las recesiones periódicas y la creciente participación de actores no estatales y con fines de lucro en los procesos de reforma educativa, junto con la prevalencia de las lógicas coincidentes del neoliberalismo y de la nueva gestión pública que permean los procesos de reforma. Más específicamente, estos factores económicos y conceptuales crean múltiples desafíos para los Estados. Por ejemplo, la liberalización económica presiona a los Estados y los impulsa a competir económicamente para atraer capital global, lo que conlleva poner el foco en que los sistemas educativos sean competitivos. La desregulación financiera muchas veces dificulta la recaudación fiscal (y por consiguiente, el financiamiento de los sistemas educativos) y las recesiones periódicas (y/o las reformas económicas impuestas por los bancos de desarrollo) obligan a los responsables de las políticas públicas a hacer más con menos. Por último, la participación de actores corporativos y no estatales en los procesos de elaboración de políticas

públicas cambia el sentido común que rodea a la reforma de manera tal que las políticas basadas en la eficiencia, la competencia y la rendición de cuentas (e impregnadas de consideraciones de rentabilidad) son vistas como las más apropiadas y deseables para mejorar la calidad de la educación (Edwards y Means, 2019). Como se analizará aquí, estos factores contextuales influyen en la segunda ola de la PEG (es decir, la actual).

### Una nueva ola de treinta años

Este cambio de pensamiento que se observa desde la década de 1990 puede describirse como un cambio que suele enfocarse en la gobernanza (o gestión) de los sistemas educativos de acuerdo con resultados medibles, principios comerciales y lógica económica. Esto contrasta con la prioridad tradicional de mejorar la prestación de educación estatal, en la que el gobierno se enfocaba en los *inputs*, los procesos, la infraestructura y la expansión o mejora del sistema para llegar a todos los estudiantes y atender sus necesidades. Así, en lo que respecta al cambio de políticas desde la década de 1980 —la época en que empezaron a surgir las restricciones contextuales mencionadas—, es posible decir que las reformas que concuerdan con este contexto, o que resultan de él, representan formas clave de innovación, ya que representan una ruptura con la lógica que guiaba a la reforma educativa en épocas anteriores, como se describió más arriba. Analizando las tendencias en la perspectiva mundial durante este período, Sahlberg (2016) señala que hay cinco innovaciones clave que se destacan. Dado que estas innovaciones se han promovido y adaptado en muchos contextos de países, también son PEG.

La primera tendencia educativa global es la introducción de políticas orientadas a la competencia. Algunos ejemplos incluyen los programas de bonos (que consisten en dar un estipendio a estudiantes para cubrir o compensar el costo de asistir a una escuela privada y dar a las familias libertad para elegir entre las opciones públicas y privadas disponibles), las escuelas *chárter* (es decir, escuelas públicas administradas por actores no estatales, con o sin fines de lucro, que reciben financiamiento público per cápita) y las escuelas privadas poco onerosas (modelo en el que los Estados permiten —o indirectamente impulsan— la proliferación de escuelas privadas creadas por personas o grupos de personas para obtener un beneficio económico, dirigidas a poblaciones de bajos ingresos). El método para juzgar la eficacia de estas reformas suele basarse en las calificaciones de exámenes estandarizados, lo que implica que las escuelas tienen menos probabilidades de colaborar y, en cambio, compiten por la matriculación. En lugar de mejorar la calidad y la equidad, la evidencia muestra que los entornos competitivos que estas políticas procuran generar fomentan una dinámica de segregación socioeconómica y brindan incentivos para que las escuelas consigan determinado tipo de alumnado y, a la

vez, discriminen a estudiantes que tienen menos habilidades académicas o necesidades educativas especiales (Edwards y Means, 2019). La pérdida del efecto positivo de los pares a causa de una mayor discriminación por parte de las escuelas y de la dinámica de segregación contribuye a una creciente brecha de logros entre las escuelas y alimenta la reproducción social y más desigualdades educativas.

La segunda innovación en PEG se refleja en las iniciativas de estandarización. Esto comenzó con una transición que dejó atrás la autonomía docente en favor de currícula y evaluaciones estandarizadas en la década de 1990. En palabras de Sahlberg (2016), aunque “al principio estas reformas aspiraban a hacer más hincapié en los resultados de aprendizaje y el rendimiento escolar y no en el contenido y las estructuras de la escolarización”, en la práctica “una creencia generalmente indiscutida entre los encargados de elaborar políticas y los reformistas educativos es que la presencia de estándares de rendimiento claros y suficientemente altos para las escuelas, docentes y alumnos es una condición previa para una mejor calidad pedagógica y un mejor rendimiento general de las escuelas” (p. 134). Sin embargo, las políticas de estandarización parecen haberse propagado, ignorando la muy conocida dinámica de reproducción social y los mecanismos perversos que, en realidad, estas políticas impulsan. Es cierto que las escuelas con más recursos y con alumnos que tienen más capital económico, cultural y social ya tienen más probabilidades de lograr un mejor rendimiento en los exámenes estandarizados. Además, las medidas punitivas que a menudo están incorporadas a las políticas para las evaluaciones estandarizadas (es decir, la amenaza de negarles recursos a las escuelas, el cierre de escuelas, la estatización o los despidos de docentes sobre la base del rendimiento) no contribuyen a mejorar las prácticas pedagógicas en las escuelas en cuestión, ya que la falta de recursos y de estabilidad probablemente atenta contra la prestación de una educación de calidad. Por último, los efectos indeseados de la estandarización al nivel de las prácticas pedagógicas, tales como enseñar para preparar a los alumnos para un examen estandarizado, guionando y alineando la currícula con ese fin, y reducir o eliminar los recesos y/o asignaturas sin exámenes, también suelen tener un impacto más negativo en las escuelas con poblaciones de bajo nivel socioeconómico o marginalizadas donde, a la luz del capital cultural y educativo limitado de las familias, las escuelas tienen un rol clave en términos de garantizar el acceso a la cultura en sentido amplio.

La tercera tendencia en PEG tiene que ver con el mayor énfasis que la currícula asigna a la lectoescritura, la matemática y la ciencia, señaladas todas como “asignaturas troncales” en muchos documentos sobre políticas nacionales e internacionales. La proliferación explosiva de evaluaciones internacionales de gran escala (ILSA, por sus siglas en inglés)

desde la década de 1990 ha contribuido mucho a priorizar determinadas asignaturas escolares por sobre otras. La difusión mundial de dichas evaluaciones y, específicamente, su poder de atracción para los responsables de políticas públicas gracias a que crean informes de resultados sencillos y claros para distintos sistemas educativos nacionales, ha causado preocupación en torno a la necesidad de alinear la currícula nacional a los contenidos incluidos en esas evaluaciones. Si bien hay diversas ILSA en vigor desde la década de 1990, la más influyente es PISA (Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos). La influencia de la política de PISA es tal que las calificaciones en las áreas de “lectura, matemática y ciencias” —las tres áreas de evaluación de PISA— “ahora son los principales elementos determinantes del éxito o fracaso percibido de los alumnos, los docentes y las escuelas en muchos sistemas educativos” (Sahlberg, 2016, p. 135). Este “consenso general” mundial ha llevado a un número cada vez mayor de sistemas educativos a aumentar el tiempo académico de las asignaturas de lengua, matemática y ciencias en detrimento de otras asignaturas, tales como estudios sociales, artes y música, y el desarrollo de las habilidades denominadas no cognitivas, tradicionalmente inherentes a la tarea pedagógica humanista. Esta reconfiguración de la currícula y de los objetivos generales de la educación tiene las mismas consecuencias perjudiciales que se describieron antes para los alumnos marginalizados y los de bajo nivel socioeconómico.

La cuarta tendencia en PEG es la transposición de técnicas, sentido común y procedimientos de planificación del mundo corporativo privado al sector educativo, en especial, en términos de gestión a nivel de la escuela y del sistema. Algunos ejemplos incluyen el sueldo basado en el rendimiento, la evaluación de docentes y directivos basada en resultados medibles, los modelos de valor agregado para contratar y despedir docentes y directivos o tomar otras decisiones relacionadas con el personal, y la enseñanza impulsada por los datos (basada en las calificaciones de los exámenes de los alumnos), entre otros. Esta tendencia tomó relevancia como parte de la crítica a las escuelas inspirada por la nueva gestión pública y, de manera más amplia, la idea de que los empleados y organismos estatales son actores y organizaciones ineficaces e ineficientes sin incentivos claros orientados al rendimiento. En este contexto, las organizaciones privadas —y las escuelas privadas, en particular— se consideran modelos para la actividad gerencial que conducirán a mayores logros por parte de los estudiantes. Sin embargo, cabe destacar que la evidencia es concluyente y permite afirmar que el mejor rendimiento que suelen registrar las escuelas privadas no está relacionado con su índole privada ni con su enfoque gerencial, sino con el nivel socioeconómico superior al promedio que tienen los alumnos a los que apuntan estas escuelas y que conforman su población. Al mismo tiempo, y un poco paradójicamente,

algunas prácticas gerenciales típicas del sector privado son la base de un mejor rendimiento a nivel individual y de la segregación escolar a nivel general, como cuando las escuelas buscan atraer a los estudiantes que les permitirán producir los mejores resultados (es decir, las calificaciones más altas en los exámenes) sin requerir servicios costosos. Desde luego, este tipo de estrategias —que pueden considerarse una maximización del uso de recursos mediante la selección de estudiantes— promueven la desigualdad en todo el sistema y contribuyen a la reproducción social.

Por último, y vinculado con lo anterior, la quinta tendencia en PEG tiene que ver con la adopción de políticas de rendición de cuentas basada en exámenes que aspiran a responsabilizar a los docentes y líderes escolares por los logros del estudiantado. Además de la dinámica de rendición de cuentas basada en el consumidor, que nace de la introducción de los mecanismos de mercado en los sistemas educativos (y que están dirigidos a las escuelas), crece la adopción de regímenes de rendición de cuentas basados en exámenes como método para observar la tarea de los profesionales escolares. En una clara interdependencia con algunas de las tendencias descriptas más arriba, estos regímenes de rendición de cuentas se basan en la idea de que los docentes y directivos tienen que cumplir con la obligación de mejorar los logros de los alumnos de conformidad con objetivos de rendimiento establecidos, y que es posible medir objetivamente dichos logros por medio de exámenes estandarizados. Gran parte de la arquitectura de estos regímenes depende de la lógica de las recompensas y penas monetarias, que suelen llevarse a la práctica mediante modelos de sueldo basado en el mérito en los que las calificaciones de los estudiantes en exámenes estandarizados son el único o el principal indicador de mérito. El problema de la rendición de cuentas basada en exámenes es que podría considerarse ilegítimo y corto de miras responsabilizar a los profesionales escolares por resultados imposibles de lograr; extremadamente simplista en cuanto a los indicadores utilizados; conceptualmente cuestionable en cuanto a si en verdad reflejan o no el “aprendizaje”, los “logros” o las “competencias”; o, lo que es más frecuente, sujeto a variables que están más allá del control de las escuelas. Dado que la rendición de cuentas basada en exámenes a menudo especifica el umbral de logros o capacidades que se espera que alcancen los alumnos, estas políticas suelen hacer que los docentes se enfoquen en alumnos “burbuja”, es decir, aquellos que están muy cerca de alcanzar la calificación límite que necesitan en los resultados de los exámenes para cumplir los requisitos. La implicación es que los estudiantes que están muy por debajo o por encima de la calificación deseada tienen probabilidades de recibir menos atención por parte del docente.

## Conclusiones

Al esbozar las cinco tendencias descritas, hemos intentado mostrar que la nueva filantropía no es realmente nueva ni innovadora y que representa la continuación de una trayectoria cuestionable de reformas. También buscamos resaltar las maneras en que la nueva filantropía, en realidad, contribuye a la disrupción. Sin embargo, a diferencia de las imágenes positivas de disrupción que promocionan los nuevos filántropos y sus seguidores, las políticas educativas globales que expone la nueva filantropía son disruptivas en

el sentido de que contribuyen a exacerbar la desigualdad de muchas maneras. Así, sugerimos que la nueva filantropía y las reformas educativas globales asociadas son lo que debe ser objeto de disrupción. Hace falta otro tipo de “innovación”, que haga avanzar a los sistemas escolares hacia las políticas educativas que tengan como base la equidad y hacia un modo de hacer política progresista.

## Referencias

Avelar, M. y Ball, S. J. (2019). Mapping new philanthropy and the heterarchical state: The Mobilization for the National Learning Standards in Brazil. *International Journal of Educational Development*, 64(C), 65–73.

Ball, S. J., Junemann, C. y Santori, D. (2017). *Edu.net: Globalisation and education policy mobility*. Routledge.

Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17.

Edwards Jr., D. B. (2018). *The trajectory of global education policy: Community-based management in El Salvador and the global reform agenda*. Palgrave MacMillan.

Edwards Jr., D. B. y Means, A. (2019). Globalization, privatization, and marginalization: Mapping and assessing connections and consequences in/through education, *Education Policy Analysis Archives*, 27(123), 1-37.

Edwards Jr., D. B. y Moschetti, M. C. (2019). Global Education Policy, Innovation, and Social Reproduction. En Peters, M. y Heraud, R. (Eds.) *Encyclopedia of Educational Innovation*. Springer. [https://doi.org/10.1007/978-981-13-2262-4\\_111-1](https://doi.org/10.1007/978-981-13-2262-4_111-1)

Lingard, B. y Ozga, J. (2007) (eds.). *The RoutledgeFalmer reader in education policy and politics*. Routledge.

Lingard, B. y Rawolle, S. (2011). New scalar politics: Implications for education policy, *Comparative Education*, 47(4), 489-502.

Mundy, K., Green, A., Lingard, B. y Verger, A. (2016). Introduction: The globalization of education policy -key approaches and debates. En Mundy, K., Green, A., Lingard, B. y Verger, A. (Eds.) *The Handbook of Global Education Policy*. John Wiley & Sons, Ltd.

Olmedo, A. (2017). Something old, not much new, and a lot borrowed: philanthropy, business, and the changing roles of government in global education policy networks. *Oxford Review of Education*, 43(1), 69-87.

Phills, J. (2008). How is the new philanthropy different? *Yale Insights*. Recuperado de <https://insights.som.yale.edu/insights/how-is-the-new-philanthropy-different>


Sahlberg, P. (2016). The global educational reform movement and its impact on schooling, in Mundy, K., Green, A., Lingard, B., & Verger, A. (eds.) *The Handbook of Global Education Policy*. John Wiley & Sons, Ltd.

Verger, A., Novelli, M. y Kosar-Altinyelken, H. (2018). Global education policy and international development: A revisited introduction. En Verger, A., Novelli, M. y Kosar-Altinyelken, H. (Eds.) *Global education policy and international development: New agendas, issues, and policies*, 2.<sup>da</sup> edición. Bloomsbury.

## Notas a pie

1. Este artículo fue adaptado de: Edwards Jr. D.B. y Moschetti, M.C. (2019). Global Education Policy, Innovation, and Social Reproduction. En Peters, M. y Heraud, R. (Eds.) *Encyclopedia of Educational Innovation*. Springer. [https://doi.org/10.1007/978-981-13-2262-4\\_111-1](https://doi.org/10.1007/978-981-13-2262-4_111-1)

# La filantropía dedicada a la educación en países en desarrollo: Aportes de un estudio global

 **Laura Abadia**, Analista de Políticas Públicas, Red Global de Fundaciones Trabajando por el Desarrollo (netFWD) de la OCDE, Francia

 [laura.abadia@oecd.org](mailto:laura.abadia@oecd.org)

 **Nelson Amaya**, Analista de Políticas Públicas, Centro de Filantropía de la OCDE, Francia

 [nelson.amaya@oecd.org](mailto:nelson.amaya@oecd.org)

## Resumen

En el presente artículo se recogen los datos de la OCDE en materia de donaciones filantrópicas entre 2013 y 2015 y también en el 2017, y se ofrece un amplio panorama de la filantropía dedicada a la educación en países en desarrollo. Asimismo, sobre la base de la información cualitativa reunida por la Red Global de Fundaciones Trabajando por el Desarrollo (netFWD) de la OCDE a través de los países miembros y asociados, y del trabajo complementario de documentación, se identifican algunas de las estrategias que las fundaciones buscan utilizar para navegar los sistemas educativos y ejercer influencia en ellos.

## Palabras clave

Gobernanza global  
Desarrollo global  
Datos  
OCDE

Si consideramos que los países de ingresos bajos y medios tienen un déficit de financiación de 39.000 millones de dólares (UNESCO, 2015), brindar educación universal de calidad sigue siendo una meta difícil de alcanzar. Los gobiernos nacionales y los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) resultan clave para subsanar ese déficit de recursos, pero con el espacio fiscal limitado y el aplanamiento de los flujos de la AOD (OCDE, 2019), es poco probable que puedan remediar el déficit de financiación por cuenta propia, al menos en el corto plazo. En este contexto, la filantropía del sector privado se destaca como una fuente complementaria de financiación para el desarrollo. Sin embargo, sorprende que hasta hace poco hubiera tan poca información confiable y disponible sobre las actividades filantrópicas de las fundaciones y sobre sus prioridades y comportamientos.

Con el fin de brindar un mejor panorama de las iniciativas filantrópicas destinadas a los países en desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) redobló su compromiso con las fundaciones filantrópicas en dos áreas: la recolección de datos sobre los flujos de fondos filantrópicos y el mayor diálogo con las fundaciones. En 2018, la OCDE publicó datos hasta el momento desconocidos sobre la filantropía privada dedicada al desarrollo, datos que se recabaron siguiendo los estándares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en materia de estadísticas, para garantizar la comparabilidad con los flujos de la AOD (OCDE, 2018). El estudio incluyó a 143 fundaciones de todo el mundo y recogió datos relativos a las subvenciones y al nivel de actividad del sector filantrópico entre 2013 y 2015. Ese último año, la OCDE creó el Centro de Filantropía para recabar más datos sobre los flujos nacionales y transnacionales en determinadas regiones geográficas y áreas temáticas. Además de estos esfuerzos, desde 2012 la Red Global de Fundaciones Trabajando por el Desarrollo (netFWD) de la OCDE participa

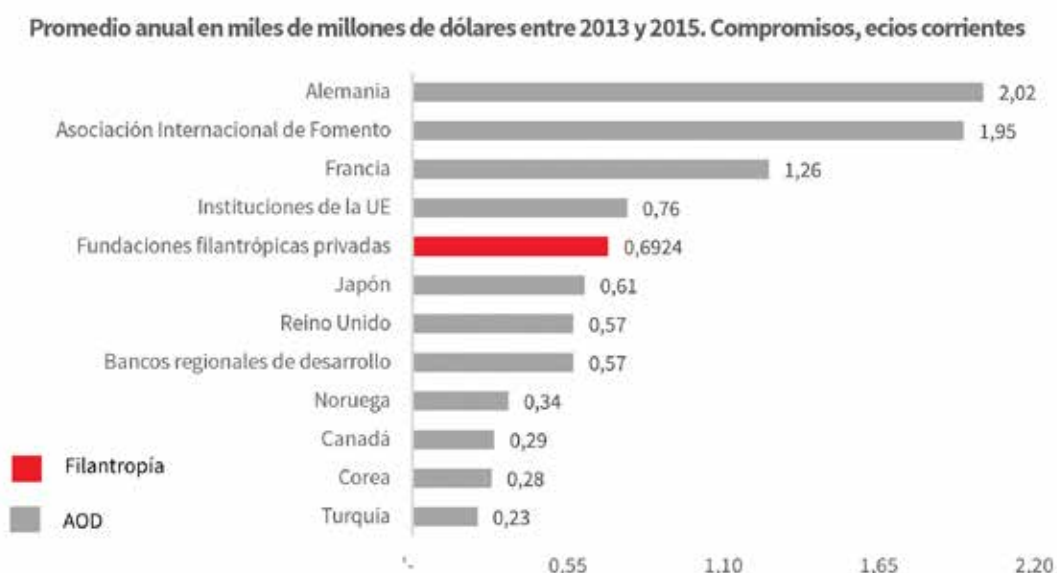
del diálogo entre las fundaciones, los gobiernos y los actores tradicionales del desarrollo para mejorar el entendimiento mutuo e iniciar la colaboración entre ellos.

El presente artículo recoge los datos de la OCDE en materia de donaciones filantrópicas entre 2013 y 2015 y también en el 2017, y ofrece un amplio panorama de la filantropía dedicada a la educación en países en desarrollo. Asimismo, sobre la base de la información cualitativa reunida por la Red Global de Fundaciones Trabajando por el Desarrollo (netFWD) de la OCDE a través de los países miembros y asociados, y del trabajo complementario de documentación, identifica algunas de las estrategias que las fundaciones buscan utilizar para navegar los sistemas educativos y ejercer influencia en ellos.

## La filantropía global en el ámbito educativo: Cinco datos

**Las fundaciones son una fuente importante de financiamiento para la educación en los países en desarrollo.** Con un total de 2.100 millones de dólares a lo largo de tres años, o un promedio de 693 millones de dólares por año, la educación fue el segundo sector que más apoyo recibió de las fundaciones, después de la salud y la salud reproductiva. En su conjunto, las fundaciones representaron la quinta fuente más grande de financiamiento destinado a la educación en países en desarrollo, lo que las pone a la par de la AOD ofrecida por el Reino Unido o Japón (fig. 1).

**Figura 2:** La AOD y las fuentes privadas de financiación para la educación en países en desarrollo, 2013-2015



Fuente: OCDE (2018) y OCDE (2019c)

**Asia y África atrajeron la mayor cantidad de donaciones destinadas a la educación, mientras que la India, Turquía y la República Popular China fueron los países que más fondos recibieron.** Asia recibió 608 millones de dólares, es decir, el 29% del total de las donaciones filantrópicas destinadas a la educación entre 2013 y 2015. La siguió África, con 592 millones de dólares (28% del total de donaciones). La mayor parte de los fondos para educación fueron destinados a países con ingresos medianos altos (41% del total de la financiación filantrópica para educación), mientras que solo el 8% de los fondos llegaron a los países menos desarrollados.

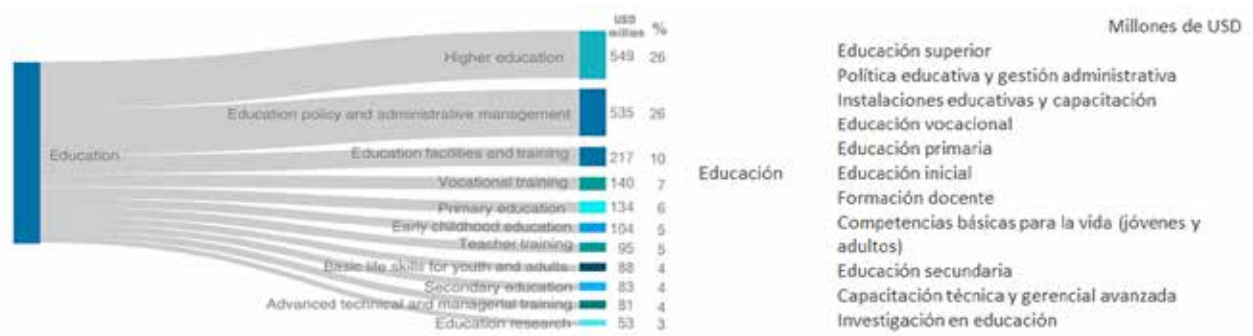
En línea con la asignación regional de donaciones, la India recibió el mayor financiamiento para el sector educativo: 290 millones de dólares. La siguieron Turquía, con 227 millones de dólares, y la República Popular China, con 177 millones de dólares. Las fundaciones nacionales proporcionaron una parte sustancial de los fondos destinados a la educación y representaron el 43% (India), el

96% (Turquía) y el 76% (China) del total de las donaciones filantrópicas destinadas a la educación en los tres países.

**A nivel mundial, la educación superior fue el principal sector educativo al que apuntó la filantropía.** Con donaciones de cerca de 549 millones de dólares, o el 26% del total de los fondos filantrópicos destinados a la educación, las becas y los programas de grado y posgrado en universidades, facultades e institutos politécnicos recibieron la mayor parte de la financiación destinada al sector educativo. El área con menos fondos fue la investigación en educación, con 53 millones de dólares (3% del total de los fondos para educación). Esta área comprende la investigación en torno a la eficacia, relevancia y calidad de la educación, y la evaluación y el monitoreo sistemáticos (ver fig. 2). Cabe destacar que en África y Asia, la formación docente fue el sector que menos apoyo recibió de las fundaciones, mientras que en América, exceptuando los Estados Unidos y Canadá, fue uno de los sectores con más financiación.



Figure 3: Distribución de los fondos filantrópicos destinados a la educación. 2013-2015

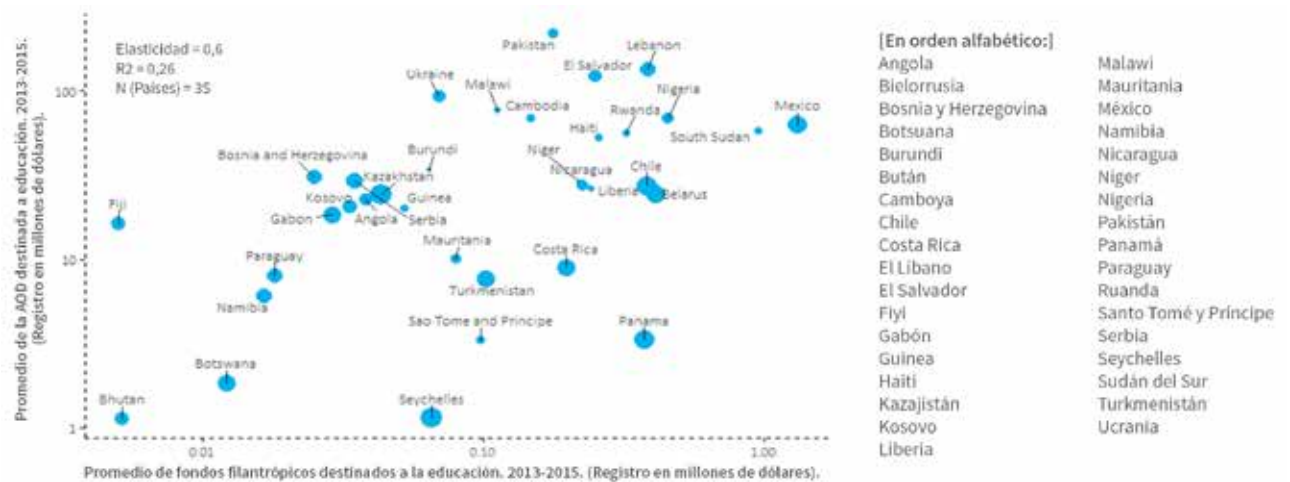


Fuente: OCDE (2018)

**Las fundaciones canalizan sus fondos a través de organizaciones grandes y muy conocidas.** Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros grupos de la sociedad civil canalizaron 578 millones de dólares (28% del total). Por su parte, las universidades, facultades y otras instituciones de enseñanza, además de los laboratorios de ideas (o *think-tanks*), canalizaron 476 millones de dólares (23% de las donaciones al sector educativo), y las organizaciones multilaterales canalizaron 155 millones de dólares, es decir, el 7,5% de las donaciones para educación. Las organizaciones intermediarias que canalizaron la mayor parte de la financiación filantrópica destinada a la educación fueron UNICEF (82 millones de dólares, o el 4% del total de los fondos para educación) y el Grupo Banco Mundial (45 millones de dólares, o el 2% de dichos fondos). Del total del financiamiento filantrópico destinado al sector educativo, el 65% se asignó a proyectos específicos, mientras que apenas el 8% se otorgó como principal fuente de asistencia.

**Finalmente, en el ámbito educativo, existe una correlación positiva entre la escala de la financiación proveniente de la AOD y la de la filantropía.** Entre 2013 y 2015, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la educación en todos los países en desarrollo promedió los 8500 millones de dólares al año, y los fondos filantrópicos en educación representaron alrededor del 8% de la AOD otorgada a educación. Además, al igual que la filantropía, la AOD se focalizó principalmente en la educación superior y se concentró en Asia y África (39% y 32%, respectivamente, del total de la AOD para educación). En los países que recibieron ambas fuentes de financiación durante ese período, se observa una correlación levemente positiva entre la escala de financiación proveniente de la AOD y la filantropía destinada a educación. Esto significa que, en promedio, los países que recibieron montos mayores de AOD también recibieron montos mayores de flujos filantrópicos (ver fig. 3).

Figure 4: AOD en comparación con la filantropía privada destinada a la educación. 2013-2015



Nota: A mayor tamaño de los puntos en color, mayor PIB per cápita en 2015 (USD constante para 2010), por país. Las cifras de la AOD representan el promedio anual de compromisos asumidos con el sector educativo.

Nota respecto de Kosovo: La denominación "Kosovo" se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244/1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en la información del CAD de la OCDE y los Indicadores de Desarrollo Mundial.



## Cómo navega la filantropía los sistemas educativos de países en desarrollo

Los datos sobre el volumen y el alcance de los flujos filantrópicos resultan insuficientes para describir de qué forma las fundaciones se mueven por el intrincado ecosistema de instituciones y actores de los sistemas educativos. También se requieren datos cualitativos que arrojen luz sobre algunas de las estrategias que las fundaciones buscan utilizar cuando invierten en educación en países en desarrollo y sobre las áreas que justifican una mayor atención.

Los datos cualitativos provenientes de fundaciones, entrevistas y el trabajo de documentación realizado revelan cuatro abordajes diferentes que utilizan las fundaciones cuando invierten en educación. **Una primera estrategia consiste en cubrir las brechas brindando ayuda a la oferta de servicios educativos en zonas desatendidas o en poblaciones marginadas.** Por ejemplo, los fondos filantrópicos y los donantes de AOD han expandido los cursos de apoyo para ayudar a niños que dejaron la escuela a recuperar contenidos y reintegrarse a la educación formal en Burkina Faso, Mali, Níger, Etiopía, Liberia y El Líbano. En Egipto, la Fundación Sawiris para el Desarrollo Social está trabajando con el Ministerio de Educación para crear escuelas primarias comunitarias en localidades pequeñas y remotas. En ambos ejemplos, la participación filantrópica tiene un límite de tiempo. En los primeros años, la filantropía cubre los costos iniciales de puesta en marcha y funcionamiento. Después, idealmente, las iniciativas se transfieren al gobierno o a la comunidad en cuestión. Aun así, el financiamiento de largo plazo no siempre está disponible, lo que genera cuestiones de sostenibilidad y escalabilidad.

### **Un segundo abordaje es la asistencia a la innovación, respaldada por un monitoreo y una evaluación rigurosa.**

A menudo las fundaciones son organizaciones ágiles y flexibles, lo que les da la capacidad de pensar nuevas ideas y ponerlas a prueba con meticulosidad en una escala relativamente pequeña. Eso, a su vez, promueve las aspiraciones de lograr un cambio mayor en las políticas públicas, siempre que exista el diálogo con los gobiernos y los responsables de dichas políticas. Por ejemplo, la Fundación Ford, en colaboración con el CGAP (Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre), estableció un programa de investigación para reducir la pobreza extrema. Ambas entidades probaron y evaluaron con rigurosidad el abordaje conocido como “Focalización en los ultra pobres” (TUP) o “Modelo de graduación” en ocho países de África, Asia y América Latina. Las evaluaciones aleatorizadas mostraron que este abordaje ayudó a las familias en la obtención de un sustento de vida más estable y, en algunos contextos, mejoró su bienestar psicosocial. En vista de dichos resultados, más de veinte países han adoptado este modelo y han logrado llegar de manera directa a cientos de miles de mujeres.<sup>1</sup>

**Una estrategia similar es el fortalecimiento de los sistemas gubernamentales de monitoreo de la educación y la incorporación en la esfera pública de datos confiables sobre los resultados de aprendizaje de los estudiantes.** En Sudáfrica, la Fundación Michael & Susan Dell ayudó a fortalecer la capacidad del gobierno de recabar oportunamente datos estandarizados de las escuelas. Al hacerlo, se pudo conformar el banco de datos sobre los logros de los estudiantes más grande del país, ya que abarca a 11,1 millones de alumnos, es decir, más del 85% de los estudiantes de los niveles primario y secundario. Asimismo, la Fundación Hewlett facilitó la expansión de evaluaciones del aprendizaje de base en relación con las competencias fundacionales de lectoescritura y aritmética en catorce países. Las iniciativas, llevadas adelante por los ciudadanos, permitieron evaluar a los niños en sus hogares y compartir los resultados con las familias, las escuelas, las comunidades y el gobierno de manera sencilla de comprender y luego actuar. Esos esfuerzos ayudaron a mejorar la transparencia del sistema educativo y a trabajar para hacer mayor foco en la calidad del aprendizaje.

**Por último, mediante la coinversión con la AOD y los donantes privados, las fundaciones ayudan a conformar iniciativas en una escala mucho más grande de la que alcanzarían por cuenta propia.** Por ejemplo, la entidad The Early Learning Partnership, que apunta a preparar a más de 12 millones de niños para la escuela primaria en África y Asia meridional, es el resultado de un esfuerzo colectivo de la Children’s Investment Fund Foundation, el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional y el Banco Mundial. Hay también cada vez más ejemplos de iniciativas de colaboración entre donantes que invierten en educación. A través de ellas, fundaciones, personas con patrimonios netos de alto valor y compañías privadas aúnan su conocimiento, experticia, redes y recursos. Un buen ejemplo es Co-Impact, entidad colaborativa de donantes que comprometió 80 millones de dólares en su primera ronda de financiación en 2018.

Con miras al futuro, **las fundaciones podrían colaborar más con los equipos de investigación** para arrojar luz sobre obstáculos de base que se interponen con la escolarización y el aprendizaje, diseñar programas pilotos, probar experimentalmente diferentes intervenciones educativas y apoyar la divulgación de los resultados a los que se llegue. Alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4) no solo requiere garantizar los recursos necesarios, sino también asegurarse de que, en definitiva, dichos recursos permitan abordajes efectivos para mejorar el acceso a la educación de calidad. Resulta esencial la investigación en materia educativa para indagar sobre barreras contextuales específicas a la escolarización de calidad, identificar qué funciona mejor y por qué, y mejorar el diseño, la ejecución y la eficacia de las políticas y los programas educativos.

Sin embargo, tal como muestran los datos, la investigación es el área que menos fondos filantrópicos destinados a la educación recibió en el período 2013-2015, lo que deja lugar para que las fundaciones redoblen sus esfuerzos.

## Conclusiones

Con su financiación y experticia técnica, las fundaciones se constituyen en socios integrales para alcanzar una educación de calidad. Sin embargo, aún deben enfrentar desafíos que dificultan su participación en los sistemas educativos de los países en desarrollo. Muchos gobiernos no distinguen las fundaciones de otras organizaciones de la sociedad civil, y no son conscientes del potencial valor agregado que aquellas tienen. Además, no todas las fundaciones tienen una presencia fuerte en el campo y, en muchos países, no existen estructuras de coordinación para la actividad institucional a nivel nacional. Los gobiernos de países en desarrollo podrían fortalecer aún más un entorno que sea propicio para la filantropía mediante un régimen legal que diferencie claramente las fundaciones de otras organizaciones de la sociedad civil. A su vez, las fundaciones podrían mejorar las acciones de transferencia de conocimiento a los gobiernos y a la comunidad de donantes, participando de plataformas nacionales, regionales o internacionales, en especial en el nivel sectorial.

Asimismo, las fundaciones podrían aprovechar mejor las iniciativas existentes para mejorar la transparencia y la disponibilidad de los datos sobre las actividades filantrópicas destinadas al desarrollo. En 2020, la OCDE actualizará y expandirá su base de datos sobre la filantropía para el desarrollo a través de un nuevo estudio global que se centrará en 200 fundaciones y cubrirá el período 2016-2019. Por su parte, el Centro de Filantropía de la OCDE presentará datos inéditos sobre las actividades filantrópicas nacionales de cuatro economías emergentes: Colombia, India, Nigeria y Sudáfrica. Además de resultar fundamentales para comprender la filantropía, los datos abiertos sobre la contribución de las iniciativas filantrópicas para el desarrollo son el pilar de una coordinación y colaboración efectiva entre los proveedores de fondos para el desarrollo. Con esa información, los donantes pueden identificar déficits de financiamiento y evitar la duplicación, y las organizaciones receptoras pueden enfocar mejor los esfuerzos de recaudación de fondos. Por último, los datos públicos y accesibles sobre las iniciativas filantrópicas podrían ayudar a generar confianza entre donatarios y beneficiarios finales, e informar al público en general sobre el rol de las fundaciones en la sociedad.

## Notas a pie

1. Fundación Ford (2020). Early Lessons from Large-Scale Implementations of the Graduation Approach. Recuperado de <https://www.fordfoundation.org/campaigns/early-lessons-from-large-scale-implementations-of-the-graduation-approach/>. Y Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL). About Us [Información institucional]. Recuperado de <https://www.povertyactionlab.org/about-j-pal>.

## Referencias

- Banerjee, A., Duflo, E., Goldberg, N., Karlan, D., Osei, R., Parienté, W., Shapiro, J., Thuysbaert, B. y Udry, C. (2015). A Multi-faceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries. *Science*, 348(6236): 1260799-1-1260799-16. doi:10.1126/science.1260799.
- netFWD, OCDE. (2019). *Philanthropy and Education - Quality Education for All: Lessons and Future Priorities*. Centro de Desarrollo de la OCDE. [http://www.oecd.org/development/networks/NetFWD\\_PolicyNoteOnEducation.pdf](http://www.oecd.org/development/networks/NetFWD_PolicyNoteOnEducation.pdf).
- OCDE. (2018). *Survey on Private Philanthropy for Development 2013-15: Data Questionnaire*. OECD Publishing. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/beyondodafoundations.htm>.
- OCDE. (2018). *Private Philanthropy for Development*. OECD Publishing. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/private-philanthropy-for-development-9789264085190-en.htm>
- OCDE. (2019a). *Development Co-operation Report 2019: A Fairer, Greener, Safer Tomorrow*. OECD Publishing. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9a58c83f-en>.
- OCDE. (2019b). *Creditor Reporting System (CRS)* [base de datos]. Recuperado de <http://stats.oecd.org>.
- OCDE. (2019c). *OECD International Development Statistics: Creditor Reporting System* [base de datos]. Recuperado de [www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm](http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm).
- R4D. (2015). *Bringing Learning to Light: The Role of Citizen-led Assessments in Shifting the Education Agenda*. Results for Development Institute.
- UNESCO. (2015). *Pricing the right to education: the cost of reaching new targets by 2030, Policy Paper 18*. UNESCO. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232197>.



## Parte 2

# **Tendencias emergentes: lucro, disrupción, impacto y escala**

# La filantropía con fines comerciales: Implicancias para el desarrollo educativo

 **Dana Brakman Reiser**, Profesora de Derecho, Brooklyn Law School, Estados Unidos

 [dana.brakman@brooklaw.edu](mailto:dana.brakman@brooklaw.edu)

## Resumen

Este artículo aborda un formato legal importante y específico a la “filantropía corporativa” en los Estados Unidos: la sociedad de responsabilidad limitada y su vínculo con la educación. Este tipo de sociedades proporcionan “absoluta privacidad a los aportantes”, sin que sea necesario informar sobre sus actividades ni sobre el otorgamiento de subvenciones. Así se evitan las regulaciones impuestas a la filantropía en general. La autora analiza de qué modo el formato filantrópico de las sociedades de responsabilidad limitada magnifica la influencia de las elites en la sociedad. Esto les permite a los más ricos y poderosos eludir la transparencia que las leyes tradicionales que regulan a las fundaciones imponen a la filantropía de elite.

## Palabras clave

Filantropía con fines comerciales  
Sociedad de responsabilidad limitada  
Obligación de rendir cuentas  
Transparencia

Existen prácticas, normas y actores corporativos que están migrando a la filantropía, lo que ejerce presión, de muchísimas formas, sobre la ley que rige este sector en los Estados Unidos. La utilización de sociedades de responsabilidad limitada para llevar a cabo actividades filantrópicas permite eludir la transparencia que las leyes tradicionales que regulan las fundaciones imponen a la filantropía de elite. Los fondos asesorados por donantes y afiliados comercialmente (DAF, por su sigla en inglés) también pueden encubrir la influencia de las elites. Además, la enorme expansión de dichos actores, sin ninguna misión caritativa propia, genera cambios en la forma en que se lleva adelante la filantropía e introduce modos no contemplados por la normativa vigente. Al igual que otras áreas de las iniciativas filantrópicas, estas tendencias de la “filantropía con fines comerciales” tendrán implicancias para el sector educativo.

## La utilización de sociedades de responsabilidad limitada filantrópicas en lugar de fundaciones

Muchas personas supieron acerca de la posibilidad de realizar actividades filantrópicas con el aval de una sociedad de responsabilidad limitada en lugar de una organización exenta y sin fines de lucro a partir de la creación de la Iniciativa Chan Zuckerberg (CZI) a fines del 2015. CZI fue fundada por el creador y CEO de Facebook, Mark Zuckerberg, y su esposa, la Dra. Priscilla Chan, quienes aseguraron que, mientras vivieran, donarían el 99% de su patrimonio neto a la organización. Esta se proponía “mejorar el potencial humano y promover la igualdad para toda la niñez de la próxima generación” (Zuckerberg, 2015). Pero CZI no es una fundación privada. Tampoco está exenta de impuestos ni es una organización sin fines de lucro. Está constituida como una sociedad de responsabilidad limitada común y corriente (Brakman Reiser, 2018b).

Por supuesto, CZI no inventó la SRL filantrópica —Emerson Collective y Omidyar Network operan con ese formato y se anticiparon a CZI por más de una década—, pero sí la popularizó. Otros los están imitando. Algunos lo han hecho de manera pública, como John and Laura Arnold, quienes en febrero de 2019 anunciaron que pasarían a ser una sociedad

de responsabilidad limitada para coordinar su trabajo filantrópico (Gose, 2019). No están solos: como no se requiere ninguna notificación pública de que se ha conformado una SRL filantrópica, desconocemos el alcance real de esta tendencia.

Podría pensarse en las ventajas impositivas a las que renuncia una SRL, ya que, en efecto, hay impuestos cuando se utiliza la estructura de una SRL filantrópica en lugar de una fundación privada exenta. Sin embargo, esos costos fiscales son menores de lo que podría imaginarse. Con la planificación y el asesoramiento impositivo adecuado, es posible minimizar los costos relativos del impuesto a las ganancias, el impuesto a las donaciones y la carga fiscal que impone cada estado cuando se opera con la forma de una SRL filantrópica (Brakman Reiser, 2018a).

Por otra parte, optar por el formato de una SRL otorga a los filántropos algunas ventajas muy importantes. En primer lugar, las SRL aseguran total privacidad a los aportantes. No se requiere a estas organizaciones que informen públicamente sobre sus actividades ni subvenciones como sí se lo exige a las fundaciones privadas exentas (IRS, autoridad tributaria de los EE.UU., 2017). El nivel de privacidad dependerá de los deseos de los filántropos. Por ejemplo, según su sitio web, CZI informa de manera pública e integral acerca de las donaciones recibidas y las inversiones hechas. Omidyar Network, Emerson Collective y Arnold Ventures también publican en sus respectivos sitios web información sobre sus actividades, pero proporcionan menos detalles. Lo que se elige informar varía porque para las SRL filantrópicas, divulgar esa información no es un requisito, sino una opción. Solo sabemos que existe una determinada SRL filantrópica si esta decide hacer pública su existencia, y de las que conocemos, solo podemos tener acceso a la información que deciden darnos. Hay, entonces, un fuerte contraste con las fundaciones privadas, que sí deben hacer públicas sus actividades y subvenciones (IRS, 2019).

La segunda ventaja que ofrecen las SRL a los filántropos es la posibilidad de tener un enorme control, no solo sobre la dirección de sus entidades, sino también sobre la permanencia o no en ellas. A diferencia de las organizaciones exentas sin fines de lucro, para las que las contribuciones que reciben tienen carácter irrevocable (Hansmann, 1981), quienes fundan una SRL filantrópica pueden cambiar de opinión y retirar su dinero y hacer con él lo que quieran. Cabe señalar que ninguno de los filántropos aquí mencionados ha dado indicación alguna de que retirarán sus fondos. Pero, nuevamente, está en su poder hacerlo. Quienes fundan una SRL filantrópica y cambian de parecer mañana, en cinco años o en cincuenta, solo tendrán que preocuparse por la cuestión de las relaciones públicas. Si los aportantes deciden un día que existe un modo diferente o mejor de lograr los cambios que quieren ver en el mundo, pueden retirar su dinero y volcarlo a otras iniciativas

sin ningún tipo de consecuencias legales. Una vez más, eso es muy diferente de las contribuciones que se realizan a una fundación privada exenta, dado que son irrevocables (Código de la IRS, § 501[c] [3]).

La ventaja final es la flexibilidad, ya que el formato de la SRL permite evitar la gran complejidad regulatoria que acompaña una fundación privada (Fremont-Smith, 2004). Además, en una única entidad, el filántropo puede ofrecer subvenciones, realizar inversiones de impacto o dedicarse a la incidencia política. Las normas que rigen las fundaciones privadas dificultarían la realización de todo ello en una sola entidad, e incluso realizar alguna de esas actividades sería directamente imposible (Brakman Reiser, 2018a).

Desde CZI han señalado que esta flexibilidad de poder utilizar múltiples estrategias en una sola organización era lo que hacía de las SRL un formato interesante (Chan Zuckerberg Initiative, *Our Core Initiatives* [Nuestras principales iniciativas], 2019), por lo que tenemos allí un buen ejemplo. CZI trabaja en todas esas actividades diferentes, incluida el área de la educación. En su sitio web, hay una larga y detallada lista de otras subvenciones que realiza, muchas dentro del campo educativo (Chan Zuckerberg Initiative, *Grants* [Subvenciones]). Por ejemplo, en abril de 2019, otorgó subvenciones a la Universidad de California en San Diego y a la Universidad de California en Berkeley con el objetivo de apoyar a estudiantes subrepresentados para que pudieran seguir una carrera en ciencias, tecnología, matemática o ingeniería (Sanders, 2019). CZI da menos detalles sobre su cartera de inversiones de impacto, incluyendo solo las firmas que apoya y no los montos u otras condiciones, pero prácticamente todas esas inversiones aparecen vinculadas a la educación (Chan Zuckerberg Initiative, *Ventures* [Empresas]). Algunos ejemplos son AltSchool, Bridge International Academies, Trilogy Education Services y Varsity Tutors. Es posible reconocer a muchas de esas firmas; algunas incluso son bastante controvertidas. CZI también explica que “trabajar en la promoción de políticas públicas para contribuir al debate” es una parte clave de su estrategia, pero no realiza la divulgación de información correspondiente a esas actividades. No obstante, un informe anterior registró el aporte de por lo menos 45 millones de dólares a la incidencia política, dirigidos en su mayoría a combatir el encarcelamiento en masa y la crisis en el sector de viviendas urbanas con precios accesibles (Thompson y Kulwin, 2017).

El formato de la SRL permite a los filántropos coordinar esos diversos elementos de su estrategia para el cambio social a través de una sola organización. Es fácil comprender por qué los aportantes tendrían interés en utilizar una SRL, pero para el sector educativo y para la sociedad, existen ventajas y desventajas relacionadas con esa nueva estructura. Si vemos el lado positivo, las SRL filantrópicas pueden destinar capital

adicional al bien social. Pueden ser más eficientes que las entidades exentas, que están altamente reguladas. Y también se alinean con el cambio general en las normas comerciales y aceptan la responsabilidad del sector comercial por el bien de las personas y el planeta, no solo por el lucro en sí, lo cual es un avance beneficioso.

Pero también existen posibles efectos negativos para la educación y la sociedad en general. Los aportes a las SRL filantrópicas podrían reducir la cantidad de donaciones que reciben las organizaciones benéficas tradicionales; hasta qué punto podría suceder eso es una pregunta empírica que merece ser estudiada. Más allá de cuál sea la respuesta, las estructuras de las SRL filantrópicas magnifican la influencia de la elite en nuestra sociedad. Les permiten a los individuos y las familias más ricas y poderosas eludir los requisitos de transparencia y los efectos de la canalización de fondos impuestos por la ley que regula las fundaciones privadas para limitar esa influencia. Quienes elaboraron dichas normas buscaron mantener las actividades de promoción separadas de las benéficas y limitar la articulación de las inversiones comerciales privadas con las iniciativas de beneficencia. Esas restricciones se implementaron con el fin de limitar la capacidad de la filantropía de magnificar la influencia de las elites. Los investigadores de la filantropía aplicada al campo educativo argumentan enfáticamente que las fundaciones privadas —aun estando reguladas— habilitan a las elites a ejercer una preocupante influencia sobre la política educativa y su ejecución (Tompkins-Stange, 2016). Las SRL filantrópicas suben la apuesta.

### La expansión de los fondos asesorados por donantes y afiliados comercialmente

Veamos ahora otro desarrollo de la filantropía con fines comerciales. La enorme expansión de los fondos asesorados por donantes y afiliados comercialmente tiene implicancias importantes para la educación. Se conforma un fondo asesorado por donantes (DAF) cuando un donante realiza una contribución de fondos o activos a una organización patrocinadora (Colinvaux, 2018). Dichos fondos pueden asignarse únicamente a actividades benéficas, pero no es requisito que se asignen de inmediato. Quien realiza la donación puede indicar cuándo y a quién asignar esos fondos, y la organización patrocinadora tiene la titularidad de los fondos una vez que se ha hecho la donación. La organización patrocinadora es, técnicamente, una entidad benéfica pública exenta de impuestos, aunque, cuando se convierte en patrocinadora asociada comercialmente, ya no tiene una misión benéfica propia que no sea la de ser canalizadora de los fondos de los donantes. Si bien las patrocinadoras tienen la titularidad legal sobre los fondos DAF, en la práctica aguardan y siguen las instrucciones de los donantes, quienes incluso pueden legar esos derechos de asesoramiento cuando mueren.

Los fondos asesorados por donantes no son algo menor. Al año 2017, tenían activos por un valor de más de 110.000 millones de dólares. Según un informe de 2018 (Collins, Flannery & Hoxie, 2018), en conjunto, “son el sector de más rápido crecimiento y que más dinero recibe en concepto de beneficencia en los Estados Unidos”. El 2017 fue un año de excelentes resultados, gracias a la combinación de un mercado de valores en alza y el impacto de la reforma impositiva. Los DAF recibieron más de 29.000 millones de dólares en aportes (National Philanthropic Trust, 2018), y la patrocinadora más grande de fondos asesorados por donantes, Fidelity Charitable, tuvo un notable aumento del 83% en la cantidad de donantes y recibió 8.500 millones en concepto de aportes (Joslyn, 2018).

Es cierto que el 2017 puede haber sido un año atípico, pero el crecimiento de los DAF es enorme y constante. Tanto es así que las entidades patrocinadoras de fondos asesorados por donantes son ahora algunas de las receptoras de fondos benéficos más grandes de los Estados Unidos. Según las listas compiladas por la publicación *Chronicle of Philanthropy* en 2016 y 2017, Fidelity Charitable fue la entidad que más dinero recibió en concepto de beneficencia (Joslyn y Olsen-Phillips, 2017). Junto con las organizaciones patrocinadoras asociadas a Vanguard, Schwab y Goldman Sachs, se ubicaron en el cuarto lugar dentro de las diez más importantes del 2017, disputándole el lugar y, a menudo, superando a entidades famosas como United Way, St. Jude’s y la Cruz Roja Americana (*Chronicle of Philanthropy*, 2016, 2017).<sup>1</sup> Los fondos asesorados por donantes tienen enormes beneficios para los aportantes. Al igual que las SRL filantrópicas, ofrecen mucha más privacidad que las fundaciones privadas. Si bien los aportantes ceden la titularidad de los fondos donados, mantienen un control significativo, incluida la facultad de asesorar (normalmente de forma decisiva) acerca de sus inversiones y donaciones más importantes, y pueden legar dichas facultades a generaciones futuras. Básicamente, los DAF brindan a los donantes muchos de los beneficios de las fundaciones privadas, pero sin el peso regulatorio ni los costos que estas implican.

Asimismo, la estructura de los DAF permiten a los donantes acceder a importantes beneficios fiscales, ya que pueden obtener una deducción impositiva el mismo año que donan activos a dichos fondos, más allá de que esos activos efectivamente se asignen o no a entidades benéficas en actividad (Colinvaux, 2018). Como la organización patrocinadora es, para la legislación tributaria, una entidad de beneficencia pública, los donantes pueden acceder a un doble beneficio por donaciones de activos revalorizados: pueden deducir su valor razonable de mercado y, al mismo tiempo, no reconocer ni pagar el impuesto a la ganancia de capital sobre el valor base (Código de la IRS, § 170(e)).<sup>2</sup>



Esta proposición de valor de los DAF no solo atrae donantes, sino también intereses comerciales. Por lejos, los jugadores más grandes son las entidades patrocinadoras de fondos asesorados por donantes que se asocian con grandes inversoras como Fidelity y Schwab. Tal como se expresó anteriormente, estas entidades no tienen una misión benéfica más allá de la de albergar y administrar los DAF. Resultan valiosas para las compañías de inversión asociadas por el servicio que brindan a sus clientes y los DAF asociados comercialmente promocionan mucho estos beneficios entre los aportantes.

Al igual que las SRL filantrópicas, los DAF permiten a los donantes evitar los requisitos de transparencia en términos regulatorios que se exige de las fundaciones privadas. Las entidades patrocinadoras de los DAF solo deben revelar información global y no por cada fondo (Departamento del Tesoro de los EE.UU., 2011). Así, brindan a los aportantes los medios para no transparentar sus motivaciones filantrópicas ni dar cuenta de ellas. Son bien conocidas las cuestiones asociadas con la rendición de cuentas cuando se trata de la influencia de las fundaciones en la educación a través de la incidencia, la fijación de la agenda pública y otros medios. Dicha influencia será aún menos visible debido a la canalización de esas iniciativas a través de los fondos asesorados por donantes. Es más, en caso de que pudiera pensarse que los DAF son simplemente una forma eficiente que tienen los aportantes de gestionar sus donaciones sin el costo de una fundación privada, existe información que se filtró recientemente de la autoridad tributaria de los Estados Unidos, el IRS, que revela que los donantes de Silicon Valley utilizaban DAF para canalizar aportes de más de cien millones de dólares y hasta casi dos mil millones de dólares (Metcalf, 2018). El público nunca llegará a conocer en qué se emplea todo ese dinero.

Además de exigir transparencia, la normativa que regula la filantropía canaliza de formas diversas las actividades de las entidades benéficas y, particularmente, de las fundaciones. Tal como se indicó, separa las actividades de las fundaciones privadas de la esfera de la incidencia política. Con los DAF, esos límites siguen existiendo, pero el formato presenta una cuestión de canalización diferente: el momento. En la legislación específica a la filantropía, existe una norma que establece que las fundaciones privadas deben distribuir el 5% anual de sus activos (Código del IRS, § 4942), y esto exige hacer al menos algo de foco (algunos dirían que no el suficiente) en los gastos corrientes para satisfacer necesidades corrientes. Los DAF no tienen una obligación similar de hacer una asignación anual. Al parecer, pueden conservar sus fondos indefinidamente, y en el caso de los DAF de las entidades patrocinadoras con afiliación comercial — que no tienen una misión benéfica independiente y cuya compañía afiliada de gestión administra los activos mientras

están asignados a inversiones—, es difícil ver cuál sería el incentivo para hacer una distribución.

En 2006, la preocupación acerca de esta forma de inmovilizar los activos impulsó al Congreso a exigir que el Tesoro estudiara el tema. En el informe elaborado por dicho ente, se indica que la distribución promedio de activos ese año fue del 9,3% (Departamento del Tesoro de los EE.UU., 2011). La información corresponde a un momento bastante anterior a la explosión de los DAF y no nos dice nada acerca del gasto de cada fondo, pero aplacó el interés del Congreso por imponer requisitos de distribución. Incluso, hay informes que muestran que algunas fundaciones privadas han utilizado subvenciones a fondos asesorados por donantes para cumplir con sus propios requisitos de asignación de activos, lo que exacerba este problema de la no utilización de activos (Olsen-Phillips, 2018). Quienes tienen una postura crítica han pedido que, por lo menos, se ponga un límite a este claro abuso (Colinvaux, 2019). Mientras tanto, la mayor utilización del formato de los DAF —no solo por parte de quienes, de otra forma, crearían fundaciones privadas, sino también por parte de quienes harían contribuciones directas— pone en peligro el trabajo de todo tipo de entidades benéficas que necesitan esos fondos, incluidas las que se dedican a la educación.

Por último, hay repercusiones no deseadas. La presión de las patrocinadoras de los DAF afiliadas comercialmente está transformando el sector de la filantropía. Cada vez más, las organizaciones benéficas en actividad, en especial, las universidades, se encuentran con que deben ofrecer el formato DAF para competir y conseguir donantes y para tratar de que, eventualmente, el dinero de los DAF vaya a parar a sus arcas (Blum, 2018). Para brindar este nuevo tipo de vehículo, a menudo se ofrecen productos “de marca blanca”, creados y vendidos a dichas entidades benéficas por parte de las mismas patrocinadoras afiliadas comercialmente que dominan el sector, lo que fortalece ese circuito cerrado. Las fundaciones comunitarias, que dieron origen al concepto de los DAF, también sienten fuertemente el impacto de la competencia (Colinvaux, 2018). Por supuesto, la competencia puede ser algo bueno y, de hecho, llevó a una reducción de los costos asociados a los DAF y también a cierta innovación, en especial de parte de las fundaciones comunitarias. Pero esta presión obliga a dichas fundaciones a concentrar aún más sus esfuerzos en la captación y en la búsqueda cada vez más amplia de donantes. El recorte de gastos también puede socavar la experticia regional que tienen las fundaciones comunitarias en el sector de la beneficencia. Fueron muchos los factores que provocaron la reciente agitación en la Fundación Comunitaria de Silicon Valley, pero esa presión es parte también de esta desafortunada historia (Gelles, 2018).

## Conclusión

La transparencia, la canalización de fondos y las consecuencias no deseadas en el importante sector de la filantropía son cuestiones serias que surgen de los formatos de las SRL y los DAF, y no se limitan al contexto de la educación, sino que persisten y se vinculan particularmente con la filantropía de Silicon Valley. Este y otros fenómenos relacionados con la filantropía con fines comerciales requieren un mayor estudio, un análisis de las políticas públicas y, en última instancia, la atención regulatoria.

## Notas a pie

1. En 2018, *Chronicle of Philanthropy* cambió el nombre de su lista y la metodología para excluir los DAF y explicó que “apunta[ba] a medir el apoyo público en los Estados Unidos a determinadas causas y organizaciones, y las cuentas asesoradas por donantes son vehículos para canalizar donaciones benéficas, no organizaciones con una misión social”. (Davis, Lindsay y O’Leary, 2018).
2. Cabe mencionar que ninguna de estas deducciones impositivas se aplican a los contribuyentes que no presentan el detalle de gastos deducibles. El número de dichos contribuyentes aumentó en gran medida luego de la legislación tributaria del 2017 (York, 2018).

## Referencias

- Blum, D. (27 de marzo de 2018). *Charities capitalize on the donor-advised-fund boom by creating their own*. Chronicle of Philanthropy. Recuperado de <https://www.philanthropy.com/article/Charities-Capitalize-on-the/242935>.
- Brakman Reiser, D. (2018a). Disruptive philanthropy: Chan-Zuckerberg, the limited liability company, and the millionaire next door. *Florida Law Review* 70(5), 921-69.
- Brakman Reiser, D. (2018b). The rise of philanthropy LLCs. *Stanford Social Innovation Review* 16(3), 26-33.
- Chan Zuckerberg Initiative. (22 de mayo de 2019). *Grants*. Recuperado de <https://chanzuckerberg.com/grants-ventures/grants/>.
- Chan Zuckerberg Initiative. (22 de mayo de 2019). *Our core initiatives*. Recuperado de <https://chanzuckerberg.com/about/our-approach/>.
- Chan Zuckerberg Initiative. (22 de mayo de 2019). *Ventures*. Recuperado de <https://chanzuckerberg.com/grants-ventures/ventures/>.
- Chronicle of Philanthropy. (2016, 2017). *How much America’s biggest charities raise: 27 years of data*. Recuperado de [https://www.philanthropy.com/interactives/philanthropy-400#id=table\\_2017](https://www.philanthropy.com/interactives/philanthropy-400#id=table_2017).
- Colinvaux, R. (March 4, 2019). Fixing philanthropy: a vision for charitable giving and reform. *Tax Notes*, 162(9), 1007-15, 1011.
- Colinvaux, R. (2018). Defending Place-Based Philanthropy by Defining the Community Foundation. *BYU Law Review*, 2018(1), 1-55.
- Collins, C., Flannery, H. y Hoxie, J. (Julio de 2018). *Warehousing wealth: Donor-advised charity funds sequestering in the face of growing inequality*. <https://ips-dc.org/wp-content/uploads/2018/07/Warehousing-Wealth-IPS-Report-1.pdf>.
- Davis, T., Lindsay, D. y O’Leary, B. (30 de octubre de 2018). How the 2018 America’s favorite charities ranking was compiled. *Chronicle of Philanthropy*. Recuperado de <https://www.philanthropy.com/article/How-the-2018-America-s/244936/>.
- Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. (Diciembre de 2011). *Report to Congress on supporting organizations and donor advised funds*. <https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/Documents/Report-Donor-Advised-Funds-2011.pdf>.

Fremont-Smith, M. (2004). *Governing nonprofit organizations*. Harvard University Press.

Gelles, D. (11 de mayo de 2018). Inside a powerful Silicon Valley charity, a toxic culture festered. *New York Times*.

Gose, B. (28 de enero de 2019). John and Laura Arnold join other billionaires in move away from traditional philanthropy. *Chronicle of Philanthropy*. Recuperado de <https://www.philanthropy.com/article/JohnLaura-Arnold-Join/245557>.

Hansmann, H. B. (1981). Reforming nonprofit corporation law, *University of Pennsylvania Law Review*, 129(3), 497-623.

Internal Revenue Code. Secciones 170(e), 501(c)(3), 4942.

Internal Revenue Service. (2017). *Formulario 990, cronograma B: Cronograma del aportante*. <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f990ezb.pdf>.

Internal Revenue Service. (2019). *Formulario 990-PF*. <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f990pf.pdf>.

Joslyn, H. y Olsen-Phillips, P. (1.º de noviembre de 2017). Fidelity Charitable Tops United Way for 2nd Year in a Row in the Philanthropy 400, *Chronicle of Philanthropy*. Recuperado de <https://www.philanthropy.com/article/Fidelity-Charitable-Tops/241612>.

Joslyn, H. (2018). \$8.5 billion poured into Fidelity Charitable accounts in 2017. *Chronicle of Philanthropy*. Recuperado de <https://www.philanthropy.com/article/85-Billion-Poured-Into/242546>.

Metcalfe, T. (14 de marzo de 2018). *A peek into Goldman's black box charity reveals tech billionaires*. Recuperado de <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-14/peek-into-goldman-s-black-box-charity-reveals-tech-billionaires>.

National Philanthropic Trust. (2018). *The 2018 DAF report*. Recuperado de <https://www.nptrust.org/reports/daf-report/>.

Olsen-Phillips, P. (14 de mayo de 2018). Foundations move \$737 million to donor-advised funds, Chronicle study shows. *Chronicle of Philanthropy*. <https://www.philanthropy.com/article/Foundations-Move-737-Million/243403>.

Sanders, R. (9 de abril 2019). Chan Zuckerberg Initiative launches effort to increase diversity of STEM students. *Berkeley News*. Recuperado de <https://news.berkeley.edu/2019/04/09/chan-zuckerberg-initiative-launches-effort-to-increase-diversity-of-stem-students/>.

Tompkins-Stange, M. (2016). *Policy patrons: philanthropy, education reform, and the politics of influence*. Harvard Education Press.

Thompson, A. y Kulwin, N. (24 de octubre de 2017). *Mark Zuckerberg has bigger plans than the White House*. Vice News. Recuperado de [https://news.vice.com/en\\_us/article/8xmvgv/mark-zuckerberg-political-spending](https://news.vice.com/en_us/article/8xmvgv/mark-zuckerberg-political-spending).

York, E. (26 de septiembre de 2018). *Nearly 90 percent of taxpayers are projected to take the TCJA's expanded standard deduction*. Tax Foundation. Recuperado de <https://taxfoundation.org/90-percent-taxpayers-projected-tcja-expanded-standard-deduction/>.

Zuckerberg, M. (1.º de diciembre de 2015). *A letter to our daughter*. Recuperado de <https://www.facebook.com/notes/mark-zuckerberg/a-letter-to-our-daughter/10153375081581634/>.

# ¿Moverse rápido y llegar a muchos? Filantropía disruptiva y exaltación de la escala

 **Seungah S. Lee<sup>1</sup>**, Doctoranda, Universidad de Stanford, Estados Unidos

 seungah@stanford.edu

 **Patricia Bromley**, Profesora Asociada, Universidad de Stanford, Estados Unidos

 pbromley@stanford.edu

## Resumen

En el presente artículo, las autoras enmarcan y analizan las prioridades de la nueva filantropía desde el punto de vista de la “escala”, una perspectiva que se ha discutido menos en comparación con otros aspectos, y exploran los desafíos que surgen a raíz de forzar la cuantificación e insistir en la sostenibilidad económica de los programas que abordan la pobreza. Por un lado, el énfasis en la escala puede generar mayores alianzas con actores locales y más coordinación entre las esferas pública y privada. Por el otro, una escala grande también lleva a desarrollar soluciones universales y estandarizadas para un conjunto de estudiantes y contextos muy diverso.

## Palabras clave

Escala

Monitoreo y evaluación

Obligación de rendir cuentas

Estandarización

Los nuevos filántropos están cambiando el sector de la beneficencia, ya que han hecho de la disrupción y la innovación cuestiones centrales del “código filantrópico” (Culwell y Grant, 2016). Los defensores de las nuevas formas de filantropía critican los viejos modelos y aluden que estos son un desperdicio de la asistencia y que no logran resolver los problemas sociales más importantes. Existe una versión extrema de la “filantropía disruptiva”, que reemplaza la esfera pública con diferentes tipos de iniciativas privadas con fines públicos y que podría llamarse “filantrocapitalismo” (Bishop y Green, 2008). Esa filantropía está inspirada directamente en el sector empresarial de Silicon Valley, donde compañías como Uber, Facebook y Twitter son consideradas íconos del éxito. Los llamados millonarios y multimillonarios de la industria tecnológica buscan mejorar la esfera social y han importado la ya famosa consigna de Zuckerberg —moverse rápido y romper cosas—, consigna que les ha servido para lograr el éxito en los negocios. Este nuevo enfoque cambia el modelo de las alianzas filantrópicas desde los donantes y los receptores hasta los inversores y empresarios. La premisa central es que las organizaciones sin fines de lucro deben apuntar eficientemente a tener, en el mediano y corto plazo, un impacto medible, alcanzar la sostenibilidad económica y, algo que es clave para la filantropía disruptiva, escalar en una dimensión y con una rapidez tal que permita reformular todo un sector.

A continuación, analizamos de qué forma las premisas arraigadas en la filantropía del estilo de Silicon Valley determinan el comportamiento de las entidades sin fines de lucro. Asimismo, nos centramos en ejemplos tomados del sector educativo y, particularmente, en la exaltación de la “escala”. Para esta filantropía nueva y disruptiva (Callahan, 2017), existe en el sector filantrópico un equivalente a las empresas “unicornio”, que sería la solución perfecta e inmediata a un problema social: grandes inversiones en un programa que sea eficaz en relación con sus costos, que

pueda escalar de forma rápida, que tenga un impacto positivo inmediato y evidente y que, en última instancia, pueda ser sostenible económicamente.

Esas características ya se han descrito antes, con nombres relacionados como “filantropía empresarial”, “filantropía estratégica”, “filantropía efectiva” o “filantropía basada en resultados” (para ver opiniones a favor, remitirse a Letts *et al.*, 1994; Porter y Kramer, 1999; Brest, de próxima publicación; para ver opiniones críticas, remitirse a Sievers, 2001; Katz, 2005). Por ejemplo, se han analizado ampliamente los desafíos que surgen de forzar la cuantificación en las denominadas organizaciones expresivas y de insistir en la sostenibilidad económica de programas que atienden la pobreza (Frumkin, 2009). Sin embargo, es menor lo que se ha analizado en torno a la escala, un tema que retomamos aquí con mayor profundidad.

El concepto de escala se basa en modelos de empresas en las que el objetivo es lograr una trayectoria de crecimiento del tipo “palo de hockey”, esto es, un crecimiento exponencial (Martin, 2016). En educación, existe una mayor presión por desarrollar programas e iniciativas que tengan un amplio acceso y que puedan escalar a nivel global (ver, por ejemplo, la promoción que hace la entidad Brookings Institution de la idea de escalar globalmente la educación, en Robinson, Winthrop y McGivney, 2016). Esto lleva a las organizaciones sin fines de lucro a concentrarse en desarrollar programas y currícula trasladables globalmente, que resuelvan grandes problemáticas, tales como el desarrollo de competencias para el siglo XXI, la educación de niñas y adolescentes y el incremento de la alfabetización durante la niñez.

Desde una mirada positiva, el énfasis en la escala puede generar mayores alianzas con actores locales y mayor coordinación entre las esferas pública y privada. La necesidad de escalar con recursos limitados ha llevado a las entidades sin fines de lucro más grandes centradas en la educación a asociarse con organizaciones locales más pequeñas para ejecutar sus programas. Sin embargo, dicha necesidad también impulsa el desarrollo de soluciones universalistas y estandarizadas para un conjunto diverso de estudiantes y contextos. Al escalar un nuevo producto o programa, se apunta a obtener una solución sencilla y satisfactoria que sirva para muchos estudiantes, y no se buscan soluciones adaptadas a grupos específicos (Christensen *et al.*, 2006).

Como primera reflexión, si los programas privados logran alcanzar la escala deseada, podría resultar muy problemático para la estabilidad en el largo plazo de los sistemas educativos. Los proveedores privados no tienen responsabilidad alguna de continuar suministrando sus servicios más allá del deseo de sus donantes, y solo los

gobiernos están fundamentalmente obligados a brindar educación. Quizás algunos programas arancelados sean sostenibles en lo económico y podrían continuar indefinidamente gracias a los incentivos del mercado, pero los estudiantes vulnerables quedarían librados a los caprichos del mercado y a su consabida incapacidad de proveer bienes públicos satisfactoriamente. En el mejor de los escenarios, una consecuencia accidental es que los servicios de los gobiernos resulten erosionados por la incursión del suministro privado. En el peor, la combinación de las ideologías de la disrupción y la escala en la filantropía puede, con toda intención, minar la capacidad del Estado de educar a su ciudadanía. En cualquiera de los casos, una vez debilitados, los gobiernos tienen menos capacidad de volver a suministrar educación si fallan los proveedores privados o si estos deciden dejar el sector. El riesgo del debilitamiento de los gobiernos no es una cuestión nueva (Archer, 1994), pero sí se torna cada vez más imperiosa y relevante a medida que la “escala” pasa a ser el foco principal del trabajo benéfico y filantrópico.

En segundo lugar, la escala exagera la probabilidad de que las organizaciones sin fines de lucro tengan que diluir contenidos programáticos para abarcar distintos contextos. Un estudio realizado por Chung *et al.* (2018) sobre instituciones educativas que han logrado la escala revela que uno de los principales desafíos a los que se enfrentan organizaciones como Aflatoun International y Education for Sharing es la posibilidad de que se diluyan los componentes programáticos en la implementación. Aflatoun International brinda educación social y económica y Education for Sharing ofrece educación a través del juego. Ambas buscan enseñar a niños, niñas y adolescentes sobre sus derechos y responsabilidades como agentes de cambio. Ambas escalaron sus programas manteniendo un currículum programático flexible para adaptarse a diversos contextos y asociándose con actores locales a nivel local y nacional para facilitar la implementación. No son los proveedores directos de los programas. Por lo tanto, enfrentan el desafío de garantizar que lo que se provee sea efectivamente lo que se diseñó en cada programa y que la traslación y adaptación de los programas a los contextos locales de cada país no termine diluyendo los contenidos mismos.

En tercer lugar, la visión de una escala global, en especial mediante una distribución gratuita de tecnología concebida para todos puede generar programas muy descontextualizados. Por ejemplo, el colapso bastante drástico y bien documentado de la iniciativa Una portátil por niño/a (OLPC, por su sigla en inglés) ilustra claramente la probabilidad de que las soluciones ingenuamente descontextualizadas fracasen (Ames, 2016). Resultó un duro golpe para los creadores de OLPC que no todos los niños y niñas del mundo quisieran o pudieran convertirse en hábiles programadores por el simple hecho de que les dieran una

computadora portátil y algunas instrucciones para programar en código abierto.

En cuarto lugar, la exaltación de la escala favorece el foco puesto en la cantidad por sobre la calidad de la educación. Dadas esas dificultades para ofrecer contenido que acarrea la escala, no debe sorprender que la evidencia que se proporciona en torno a la escala y la educación se centre en la medición de resultados tales como el número de comunidades, escuelas o estudiantes alcanzados por los programas y no en los resultados de aprendizaje (Samoff, Demebele y Sebatane, 2011). Los mejores casos de escalamiento han sido los de expansión del acceso a la educación, pero son limitadas las pruebas y los ejemplos de programas de escalamiento que han mejorado el aprendizaje (Robinson, Winthrop y McGivney, 2016). En estos tiempos en los que los resultados de aprendizaje y la calidad tienen un lugar central en el desarrollo de la educación, el deseo de la filantropía de alcanzar la escala y un impacto medible puede limitar los tipos de trabajo que realizan las organizaciones educativas para abordar las necesidades y los desafíos a nivel local y mejorar los resultados de aprendizaje.

Asimismo, la estructura actual del comportamiento filantrópico favorece a las organizaciones más grandes, como Teach For All y Room to Read, que han escalado globalmente estableciendo secciones locales y que, por lo tanto, pueden mostrar cuánto “impacto” han tenido en términos de alcance. Esto puede desplazar a organizaciones educativas más pequeñas y localizadas que quizá tengan soluciones contextualizadas e innovadoras para abordar los desafíos en materia de educación. En toda democracia, resulta más justificable que las entidades sin fines de lucro del sector educativo tengan el rol de proveedores especializados, es decir que sean fuente de expresión y pluralismo, y fuentes de innovación, en lugar de proveedores de servicios a gran escala (Reich, 2016).

Es importante aclarar que nuestro fin no es demonizar la beneficencia o la filantropía disruptiva: pensamos que a veces puede dar lugar al progreso y la innovación. Pero, por ejemplo, Brest (de próxima publicación) describe el surgimiento del movimiento filantrópico basado en los resultados, destacando cómo la Fundación Hewlett volcó fondos en entidades sin fines de lucro sin ningún objetivo claro ni efectos visibles. Ciertamente, la filantropía no debería significar tener vía libre para malgastar recursos valiosos ni tampoco una causa de corrupción, lo que es aún peor. No obstante, el modelo de “filantropía disruptiva” contiene muchas premisas provenientes del mundo de las empresas tecnológicas que no se transfieren directamente al resto de la sociedad y a la educación. Si no se los examina, los modelos pueden generar (tal vez sin quererlo) consecuencias negativas para la sociedad. Por ejemplo, Horvath y Powell (2016)

sostienen que la filantropía disruptiva es inherentemente antidemocrática. Según definen, “toda actividad atravesada por la magnitud de las donaciones, ya sea de forma explícita o como consecuencia no deseada, altera el diálogo público sobre qué cuestiones sociales importan, fija una agenda respecto de por qué importan, y determina quién es el proveedor de servicios que se prefiere para abordar esas cuestiones sin ningún tipo de participación en los procesos deliberativos de la sociedad civil” (2016, p. 91).

Pensando en el futuro, una alternativa para lograr la disrupción en la escolarización formal masiva es trabajar para sostenerla y fortalecerla. Por ejemplo, cuando organizaciones como Aflatoun International y Educate! brindan con éxito programas educativos a nivel local, los gobiernos muestran interés por incorporar aspectos de dichos programas a su currícula nacional. Algunas organizaciones filantrópicas, en efecto, consideran esa intención de los gobiernos de incorporar, absorber y/o financiar proyectos apoyados por la filantropía como una medida del éxito (Smyllie, Scaife y McDonald, 2011). Sin embargo, se produce un giro alarmante cuando se conocen los resultados de nuevos estudios que demuestran que los filántropos buscan potenciar sus inversiones filantrópicas fijando como meta principal la influencia en las políticas públicas (Tompkins-Stange, 2016; Reckhow, 2016) y apuntando así a eludir procesos democráticos y reemplazar o erosionar el sistema público en lugar de generar mayor capacidad. Dados especialmente los niveles cada vez mayores de populismo y erosión de la democracia en todo el mundo, la filantropía debería reflexionar en profundidad sobre las implicancias de la forma en que persiguen sus objetivos.

#### Notas a pie

1. Autora para correspondencia. Dirección de contacto: seungah@stanford.edu. Nadine Skinner y Lisa Overby aportaron valiosos comentarios.

## Referencias

Ames, M. (2016). *The Charisma Machine: The life, death, and legacy of One Laptop per Child*. MIT Press.

Archer, D. (1994). The changing roles of non-governmental organizations in the field of education (in the context of changing relationships with the state). *International Journal of Educational Development*, 14(3), 223-232.

Bishop, M. and Green, M. (2008). *Philanthrocapitalism: How the rich can save the world*. Bloomsbury.

Callahan, D. (2017). *The Givers: Wealth, power, and philanthropy in a new gilded age*. Alfred A. Knopf.

Culwell, C. A. y Grant, M. H. (2016). The giving code: Silicon Valley nonprofits and philanthropy. [En línea]. *Open Impact LLC*. <https://www.openimpact.io/giving-code/>

Christensen, C., Baumann, H., Ruggles, R. y Sadtler, T. (2006). Disruptive innovation for social change. *Harvard Business Review*, 84(12), 94-101.

Chung, C., Shanker, A., Lee, S. y Qian, V. (2018). *Building bridges to the Future: Global case studies of teaching and learning in the 21st century*. Connie K. Chung at Smashwords.

Dees, J. G. (1998). What do you do when traditional sources of funding fall short? Enterprising nonprofits. *Harvard Business Review*. Recuperado de <https://hbr.org/1998/01/enterprising-nonprofits>

Frumkin, P. (2009). *On being nonprofit: A conceptual and policy primer*. Harvard University Press.

Horvath, A. y Powell, W. W. (2016). Contributory or disruptive: do new forms of philanthropy erode democracy? En R. Reich, C. Cordelli y L. Bernholz (Eds.) *Philanthropy in Democratic Societies: History, Institutions, Values*. University of Chicago Press.

Katz, S. N. (2005). What does it mean to say that philanthropy is “effective”? The philanthropists’ new clothes. *Proceedings of the American Philosophical Society*, 149(2), 123-131.

Martin, B. (2016). *The Hockey Stick Principles: The 4 Key Stages to Entrepreneurial Success*. Macmillan.

Porter, M. E. y Kramer, M. R. (1999). Philanthropy’s new agenda: Creating value. *Harvard Business Review*, 77(6), 121-131.

Reckhow, S. (2016). More than patrons: How foundations fuel policy change and backlash. *PS: Political Science & Politics*, 49(3), 449-454.

Reich, R. (2016). Repugnant to the whole idea of democracy? On the role of foundations in democratic societies. *PS: Political Science & Politics*, 49(3), 466-472.

Robinson, J. P., Winthrop, R. y McGivney, E. (2016). *Millions learning: Scaling up quality education in developing countries*. The Brookings Institution. Recuperado de <https://www.brookings.edu/research/millions-learning-scaling-up-quality-education-in-developing-countries/>

Samoff, J., Dembele, M. y Sebatane, E. (2011). Going to scale: Nurturing the local roots of education innovation in Africa. EdQual RPC.

Sievers, B. 2001. “If Pigs Had Wings: The appeals and limits of venture philanthropy”. Ponencia en *Waldemar A. Nielson Issues in Philanthropy Seminar*. Seminario llevado a cabo en Georgetown University.

Smyllie, S., Scaife, W. y McDonald, K. (2011). That’s what governments do. *Public Management Review*, 13(8), 1139–1154

Tompkins-Stange, M. (2016). *Policy Patrons*. Harvard Education Press.



# La búsqueda del “impacto”: Tensiones e implicancias para la transparencia

 **Prachi Srivastava**, Profesora Asociada, Universidad de Western Ontario, Canadá

 prachi.srivastava@uwo.ca

## Resumen

Los proveedores de fondos filantrópicos y otros no estatales operan en contextos cada vez más enfocados en buscar un “gran impacto” y en responder a los pedidos de transparencia. Dado que estos dos conceptos no están necesariamente alineados, en este artículo, la autora analiza entrevistas a organizaciones filantrópicas y otras similares que hacen inversiones de impacto en apoyo a la educación en Asia, y consigna las tensiones que experimentan los actores filantrópicos y quienes hacen inversiones de impacto en India, Japón y Singapur.

## Palabras clave

Transparencia  
Impacto  
Datos  
Presentación de información  
Monitoreo y evaluación  
Filantropía

## Introducción y objetivos

Los proveedores de fondos filantrópicos y otros no estatales operan en contextos cada vez más enfocados en buscar un “gran impacto” y en responder a los pedidos de transparencia. Los dos objetivos no están necesariamente alineados. Este análisis de entrevistas realizadas a organizaciones filantrópicas y otras similares que hacen inversiones de impacto arroja que existen diversas tensiones que impiden la transparencia. Algunas entidades no estaban convencidas de que la búsqueda de transparencia fuera una idea útil, ya que dificultaría el impacto. Otras opinaron que sería mejor usar los recursos en ampliar las carteras de inversión. Algunas mantuvieron bloqueados los datos sobre sus actividades e inversiones intencionalmente para obtener una ventaja comparativa o para obedecer los deseos de sus patrocinadores, benefactores e inversores de permanecer anónimos. Sin embargo, en general, la mayoría opinó que las operaciones transparentes y el acceso abierto a ese tipo de datos e información servirían para tomar decisiones más integrales sobre las inversiones. En los casos en que no era posible tener acceso mediante canales abiertos, los actores compartían información discretamente a través de redes sociales informativas con otras organizaciones usando sus propios contactos. Esto alimentó la opacidad.

Falta claridad acerca de la naturaleza de la actividad filantrópica y de otras organizaciones no estatales y acerca de la magnitud de los flujos financieros y de inversión. El discurso público crítico y la literatura académica más reciente llaman a los proveedores de fondos a brindar información de acceso público sobre sus actividades, operaciones y procesos. En forma paralela, hay cada vez más presión sectorial interna por evaluar el “impacto” y existen también mecanismos de inversión más diversificados más allá de la asignación de subsidios tradicional. Si bien surgen de inquietudes distintas, las dos tendencias están teniendo como resultado un creciente interés en la transparencia. Sin embargo, dados los requisitos dispares de presentación de información pública y la naturaleza privada de la mayoría de los ejercicios de presentación de información, lograr la transparencia genera muchas tensiones.

Este artículo detalla algunas de las tensiones que experimentan los actores filantrópicos e inversores de impacto que apoyan la educación en Asia. Las observaciones finales surgieron de un análisis focalizado de entrevistas semiestructuradas realizadas a quince organizaciones en India, Japón y Singapur. Las entrevistas se llevaron a cabo como parte de un estudio para hacer una prueba piloto de la herramienta Invest-ED (Srivastava y Read, 2019).<sup>1</sup> El análisis se centra en la (in)disponibilidad de los sistemas de datos y el acceso a los datos e información y en las obligaciones e incentivos para la presentación de información y sus posibles implicancias para lograr la transparencia.

## La (in)disponibilidad de los sistemas de datos y el acceso (restringido)

### Objetivos del uso de datos

Se hizo distinción entre datos públicos y datos con fines internos: estos últimos rara vez se compartían entre las organizaciones. Sin embargo, acceder a los datos y producirlos eran pasos importantes con dos objetivos distintos: (a) la toma de decisiones, principalmente para establecer prioridades de inversión, y (b) la presentación de informes externos e internos a las partes interesadas y órganos directivos. Para esto fue necesario acceder a distintos tipos de datos, lo que causó complicaciones, ya que los participantes tenían pocas fuentes de donde obtener los datos con facilidad.

### Capacidad

Algunas de las organizaciones participantes tenían sistemas internos sofisticados y “bien aceitados”, con procesos muy estructurados, para recolectar y analizar datos sobre inversiones en forma periódica. También tenían o habían invertido en capacidad dedicada en sus establecimientos y en experticia técnica para hacer monitoreos y evaluaciones. A menudo, se mencionó la necesidad de alcanzar o monitorear el “impacto” en estos casos. Sin embargo, otras se sentían restringidas en su capacidad. Por eso, la inversión se limitaba a las áreas donde tenían presencia física, por ejemplo, una oficina o un ejecutor de confianza, o adonde pudieran enviar empleados para monitorear y evaluar las actividades en curso. Para algunos proveedores de fondos, esto causó tensión porque deseaban una estrategia de inversión más integral basada en un análisis más amplio del inventariado. En algunas instancias, había una marcada tensión entre invertir en monitoreos, evaluaciones o ejercicios de recopilación de datos y expandir la reserva de recursos para apoyar más iniciativas a escala.

### Datos de propiedad exclusiva y redes sociales informativas

El hecho de que la mayoría de los datos organizacionales fueran de propiedad exclusiva fue señalado como un gran obstáculo por casi todos los participantes. Lo que podía compartirse públicamente tenía limitaciones. En la mayoría

de los casos, no se compartían ni se informaban los datos sobre montos de inversión específicos salvo que hubiera una obligación legal o externa de presentación de información. Para algunas organizaciones, el acceso restringido era un requisito impuesto por sus benefactores anónimos. La mayoría de los participantes manifestó sentirse frustrados por el acceso restringido, lo que generó una sensación de que, como expresó un entrevistado de una organización filantrópica, “todos están, digamos, *acaparando* información”.

Sin embargo, algunas organizaciones consideraron que la falta de datos era clave para su ventaja comparativa. Producir datos relevantes podía ser un atractivo importante para las organizaciones intermediarias, en particular las que brindan soporte/servicios de red basados en membresías (llamadas comúnmente “redes”). El entorno más amplio del acceso restringido podía representar un nicho para aprovechar, atrayendo nuevos miembros y manteniendo la lealtad entre los existentes.

Algunos proveedores de fondos encontraron una manera de sortear este obstáculo. Los participantes comunicaron que había un sistema informal de divulgación de la información en el que los actores recurrían a sus redes sociales con otras organizaciones para obtener acceso a información bloqueada para quienes no participaban de esas redes. Así, se compartía información clave discretamente a través de redes sociales informativas y no a través de canales abiertos de acceso público, salvo que esto fuera obligatorio.

## Obligaciones y motivaciones de la presentación de información

Los requisitos extrínsecos relacionados con las obligaciones regulatorias formales proporcionaron los incentivos más fuertes para la presentación de información, mientras que las motivaciones intrínsecas fueron menos claras. Las obligaciones regulatorias de presentar información estaban más estrechamente relacionadas con las obligaciones legales en los contextos locales. Desde una perspectiva de investigación y monitoreo, estas obligaciones sin duda ayudan a aumentar la transparencia de algunos aspectos de la actividad, facilitando el acceso público a la información verificada.

Sin embargo, tanto rigor no está exento de desafíos. Algunos participantes opinaron que las obligaciones generalizadas eran excesivamente restrictivas, irrelevantes para lograr el impacto y descontextualizadas. Esto provocó frustración en algunos —inversores y entidades beneficiadas por igual—, que comentaron que el cumplimiento de requisitos de alto nivel y las medidas sobre presentación de información estaban divorciadas de las realidades llanas propicias para lograr un impacto. En un caso extremo, el proceso de cumplir con los requisitos obligatorios fue descrito como un proceso que “te saca la energía y la sangre”.

Aun así, la mayoría consideró que la presentación de información era algo valioso y resaltó que los indicadores y procesos deberían ser relevantes no solo para rendir cuentas sobre el dinero gastado. La mayoría de los proveedores de fondos que participaron en el estudio dijeron que les pidieron a las entidades beneficiadas que fijaran criterios de presentación de información adecuados al contexto y a la iniciativa.

### Las posibles implicancias de la transparencia

Si bien la mayoría de los participantes tenían interés en la transparencia y en la presentación de información, a algunos les parecía un ideal escurridizo que podría ser incongruente con los objetivos de causar un “gran” impacto. Como señaló un participante:

*[Nos gustaría] financiar a una mayor diversidad de organizaciones, una mayor diversidad de trabajo. Es decir, estar menos enfocados en esta idea errónea de informar cada [unidad monetaria] con la esperanza de construir transparencia, hacer inversiones basadas en la confianza, enfocarnos en el “cuadro completo”, no en partidas contables. Quiero decir, es muy frustrante. El objetivo manifiesto es cambiar el mundo...*

*[...]*

*...la manera de cambiarlo es contar cada [unidad monetaria] que gastas.*

*[...]*

*Son dos cosas opuestas No se puede.*

No obstante, un mayor acceso a los datos y la divulgación pública de información fueron mencionados como aspectos que aumentan la transparencia y que ayudarían a facilitar las decisiones sobre inversión. Los actores filantrópicos del estudio manifestaron interés en aumentar la transparencia para generar datos sobre la implementación y el impacto social o sectorial de las iniciativas que apoyaron. Esto quizá constituye un cambio respecto del esquema tradicional de seguimiento del dinero basado en datos de entrada y de salida. Las fundaciones que erogan subsidios tradicionales para programas, en general, tenían interés en comprender cómo se gastaba el dinero invertido para generar impacto en la educación. Sin embargo, el desarrollo de indicadores adecuados fue señalado como un desafío.

Los participantes también manifestaron que la búsqueda de transparencia requeriría hacer cambios considerables en las estructuras organizacionales. Esto incluiría construir sistemas para monitoreos y evaluaciones y desarrollar las capacidades del personal o invertir en experticia técnica. Algunos menos convencidos percibieron esto como una tensión, ya que implicaría gastar recursos que podrían destinarse a otros usos:

*No se puede evitar pensar que desde una perspectiva bien amplia [...], el recurso se somete a una medición,*

*entonces, uno termina midiendo alguna cosa de menor calidad... Porque no es posible aplicar el mismo recurso para la mejora de la educación. Desde luego, sabemos que en algún lugar hay un equilibrio [...], claro, cómo ser más eficaces... Así que estamos tratando de ver dónde ponemos nuestros recursos.*

### Observaciones finales

Este análisis preliminar señala una serie de tensiones que experimentan los proveedores de fondos que operan en contextos sectoriales para buscar cada vez más un “gran impacto” y responder a los pedidos de mayor transparencia. Los dos conceptos no están necesariamente alineados. Algunos participantes no estaban convencidos de que la búsqueda de transparencia fuera un ideal útil y dijeron que era incongruente con una inversión ágil. Algunos opinaron que sería mejor destinar los recursos a expandir sus carteras de inversión. Sin embargo, en general, la mayoría de los entrevistados manifestó que las operaciones transparentes y el acceso abierto a los datos y la información servirían para tomar decisiones más integrales sobre las inversiones.

En general, quienes participaron en este estudio se enfocaban en presentar información con fines internos o para cumplir reglas externas. Si bien la mayoría consideró que un mayor acceso público a los datos y la información era algo valioso, el acceso solía estar restringido. Algunos mantuvieron su información bloqueada intencionalmente para obtener una ventaja comparativa o para obedecer a deseos de anonimidad. A menudo los proveedores de fondos accedían a los datos y la información a través de redes sociales informativas ad-hoc con otras organizaciones, usando sus propios contactos en lugar de canales abiertos, y a veces mediante redes basadas en membresías.

Así, los ideales de transparencia en la búsqueda de un “gran impacto” están en pugna y esto es algo que hay que seguir analizando con mayor profundidad.

### Referencias

Srivastava, P. y Read, R. (2019). *Towards transparency: A report on piloting the Invest-ED tool on private sector investment in education with philanthropic and impact investing actors in Asia*. Universidad de Western Ontario. <https://ir.lib.uwo.ca/edupub/109/>

### Notas a pie

1. La herramienta Invest-ED fue desarrollada en colaboración con investigadores de la Brookings Institution en base a un conjunto adaptado de normas sobre presentación de información y comunicaciones desarrolladas originalmente por la Global Reporting Initiative.

## Parte 3

# **Nuevas relaciones y fronteras entre las esferas pública y privada**

# Las alianzas público-privadas y la nueva filantropía en educación: El caso de la Fundación Varkey en la Argentina

 **Tomás Esper**, Estudiante de posgrado, Maestría en Administración Pública, Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales, Universidad de Columbia, Estados Unidos

 [te2288@columbia.edu](mailto:te2288@columbia.edu)

## Resumen

En este artículo, el autor describe una nueva forma de privatización de la educación en la Argentina a través de alianzas público-privadas. Presenta el caso de la Fundación Varkey, una organización filantrópica global, y destaca los efectos de las redes en la elaboración de las políticas educativas modernas.

## Palabras clave

Alianzas público-privadas  
Privatización  
Nueva filantropía  
Fundación Varkey  
Argentina

## Introducción

En los últimos años, ha habido en la Argentina un nuevo tipo de alianza público-privada (APP) en el sistema de educación pública: la contratación de la Fundación Varkey (FV) para capacitar a directores y directoras de escuelas en funciones en cinco provincias. La intervención de FV en la Argentina se encuentra en la intersección entre el surgimiento de la expansión global de las APP en el sector educativo (Robertson y Verger, 2012) y el rol de los nuevos filántropos (Ball, 2008). En la Argentina, se desarrollaron APP en educación antes de la expansión global de este tipo de alianzas que se produjo en los ochenta (Steiner-Khamsi y Draxler, 2018), dado que ya en 1947 se habían establecido subsidios estatales para las escuelas privadas. Este mecanismo persiste hasta el día de hoy y alcanza al 63% de las escuelas primarias privadas y al 70% de las escuelas secundarias privadas, que reciben entre el 40% y el 100% de fondos del Estado para el pago de los salarios docentes (Sleiman, 2018)<sup>1</sup>. Asimismo, la privatización es un fenómeno constante desde principios de la década del cincuenta, y las escuelas privadas representan a hoy el 28,2% del total de la matrícula de educación primaria y secundaria (DIEE, 2018). Sin embargo, a pesar de la aplicación de diferentes reformas neoliberales en los setenta y los noventa, la Argentina es considerada una *rara avis*, ya que nunca ha implementado mecanismos orientados al mercado, tales como la competencia entre escuelas, los *vouchers* educativos o la elección por parte de los padres (Beech y Barrenechea, 2011). En este aspecto, el país históricamente se caracterizó por un fuerte monopolio estatal de la educación y, en particular, de la formación de docentes y directivos (Feldfeber *et al.*, 2018), una tradición que parece haberse interrumpido en los últimos años a causa de diferentes APP de pequeña escala en todo el país (Veleda, 2016). Por lo tanto, la aparición de FV como responsable de la capacitación de directivos en funciones plantea interrogantes sobre el nuevo rol del Estado y la expansión de la privatización bajo el nuevo esquema de las APP.

## La nueva filantropía y la expansión de las APP en el sector educativo

La nueva filantropía ha surgido globalmente en medio del pasaje de gobierno a gobernanza en materia educativa. La nueva gobernanza ha reemplazado las históricas relaciones de poder, relaciones que eran jerárquicas y de arriba hacia abajo, por redes heterárquicas, lo que implica la participación de toda una variedad de nuevos actores en diferentes niveles de influencia dentro del sistema de elaboración de políticas educativas públicas (Ball y Junemann, 2012a). Aunque los Estados nación no carezcan por completo de autoridad, aparecen más dependientes de actores no estatales, como las corporaciones, los “edunegocios” y los filántropos (Ball y Junemann, 2012b). Además, la gobernanza basada en redes está respaldada por una ideología neoliberal, que busca la oferta privada de la educación según las reglas del mercado y limita el rol del Estado para habilitar y financiar iniciativas privadas (Robertson y Verger, 2012). En este sentido, la “nueva filantropía” muestra una doble cara. Por un lado, maneja las donaciones como inversiones y los resultados como rendimientos (Avelar y Ball, 2019). Por el otro, despliega métodos comerciales como la gestión del desempeño, la evaluación del impacto o la eficiencia para reconfigurar el sector público. Tal como veremos, los filántropos están asumiendo responsabilidades y tareas que históricamente eran del Estado.

La expansión global de las APP en educación tuvo un rol central para que se produjera una mayor intervención de la filantropía. En ese sentido, Steiner-Khamsi y Draxler (2018) sostienen que, además del pasaje de gobierno a gobernanza y la rearticulación del Estado, los gobiernos “reconfiguraron las APP como soluciones globales a los problemas locales” (p. 2). Entonces, surgen dos interrogantes que son clave para entender la cuestión: por qué algunos actores de las políticas públicas adhieren a ciertas políticas que aparecen como “mejores prácticas” y qué es lo que estas APP están reemplazando. De especial importancia para comprender este caso es el concepto de comunidad de las políticas educativas globales, caracterizada por un número limitado de participantes, que comparten visiones y valores fundamentales y validan ciertos discursos en torno a las políticas públicas, pero que, al mismo tiempo, menoscaban a los actores y las políticas tradicionales (Ball, 2008). Dentro de dichas comunidades, intervienen ciertos actores clave que tejen redes para catalizar la oferta de servicios educativos a través de la filantropía y los negocios en diferentes países (Ball y Junemann, 2012a). Así, debemos analizar primero cómo, con quiénes y dónde se vincularon estos actores clave para introducir a la Fundación Varkey en la Argentina y, luego, qué significa, en términos de la gobernanza del sistema, la delegación en manos privadas de la formación de directivos de escuela.

## Redes, influencias y elaboración de políticas

El trabajo de la Fundación Varkey es un claro ejemplo de la nueva filantropía y de la reconfiguración de la política educativa de los Estados nación. Creada en 2011 por Sunny Varkey, la fundación se dedica principalmente a la calidad en educación y opera en todos los continentes. Tiene distintos programas, tales como Teach for Uganda y Teach for Ghana; otorga subsidios al trabajo en El Líbano y en China; y desarrolla proyectos de investigación en políticas públicas, como el estudio Global Teacher Status Index, entre otros (Fundación Varkey, 2019a). Además, desde 2013, FV se asoció con la UNESCO y el Ministerio de Educación de los Emiratos Árabes Unidos para organizar, todos los años en Dubái, el Foro Global de Educación y Habilidades, donde no solo se otorga el Premio Global a la Enseñanza<sup>2</sup>, sino que también se reúnen ministros, empresarios y compañías privadas de todo el mundo (Ridge *et al.*, 2016). FV es parte de Varkey Group Limited, un conglomerado de cinco organizaciones que incluyen al GEMS Group, la compañía más grande del mundo en la enseñanza privada (Matovich y Cardini, 2019), dirigida por Sunny Varkey. En 2018, el GEMS Group tuvo un rendimiento anual de 602,6 millones de dólares (Ernest & Young, 2018), un 9% más que el año anterior (Matovich y Cardini, 2019). Según su último estado financiero, FV opera principalmente sobre la base de los ingresos generados por sus propios programas (78,4%), de los cuales las donaciones representan solo el 8,9% (Varkey Foundation, 2018a). Asimismo, tal como demuestran Ridge, Kippels y Shami (2016), la Fundación ha logrado desarrollar una vasta red de actores influyentes en los sectores estatal y privado y en el tercer sector, incluido Andreas Schleicher, de la OCDE, el expresidente norteamericano Bill Clinton y la Directora General de la UNESCO Irina Bokova.

En la Argentina, FV estableció una alianza con el Ministerio de Educación de la Nación para implementar el Programa de Liderazgo e Innovación Educativa (PLIE) en cinco de las veintitrés provincias y el distrito federal: Mendoza, Jujuy, Corrientes, Salta y Buenos Aires (Fundación Varkey, 2019b). El programa brinda una capacitación de seis semanas a directivos de escuelas públicas y a un docente por institución, con el fin de proveerles las competencias para ser “los agentes de un cambio real dentro de sus propias instituciones” (Fundación Varkey, 2019b). La implementación comenzó en octubre de 2016 en la provincia de Jujuy; continuó durante todo el 2017 en Mendoza, Corrientes y Salta (Fundación Varkey, 2018b); y llegó en 2018 a la provincia de Buenos Aires, el mayor distrito del país (Matovich y Cardini, 2019). Luego de cuatro años, FV ha capacitado a más de 7100 directoras y directores de escuela y apunta a llegar a más de 15.000 (Fundación Varkey, 2019b). Además, expandió su alcance desarrollando el Estudio de Innovación para quienes ya finalizaron el PLIE y la Coalición Latinoamericana para la Excelencia Docente, y gestionando,

junto con la Argentina, la creación de un Premio Nobel a la Docencia. El arribo de FV a la Argentina se produjo de la mano de un nuevo gobierno y gracias a la combinación de dos estrategias: la formación de redes y las experiencias piloto. Contextualizadas por Fontdevila, Verger y Avelar (2019) entre las estrategias influyentes del sector privado, las redes parecen ser el método preferido de los filántropos. En Brasil, el establecimiento de redes se produjo gracias a una coalición de incidencia bien organizada (Avelar y Ball, 2019), mientras que el caso argentino estuvo dominado por el rasgo llamado *meetingness*, una modalidad de encuentros empresariales, seminarios, eventos, etcétera, que reunieron a actores influyentes de las políticas públicas (Fontdevila *et al.*, 2019). Tal como describen Matovich y Cardini (2019), el jugador clave del lado argentino fue Esteban Bullrich, quien en ese momento era el Ministro de Educación de la Nación. Anteriormente, Bullrich había asistido a varios eventos organizados por la Fundación Varkey durante su gestión como Ministro de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (2007-2015), y en ellos, por ejemplo, había expresado su deseo de tener un premio nacional al mejor docente (Global Education and Skills Forum, 2017). Del otro lado, Vikas Pota, presidente de FV, fue invitado por Isolda Calsina, Ministra de Educación de Jujuy, a un evento en dicha provincia, y ese encuentro resultó el origen del programa. Además, Agustín Porres, quien había trabajado con Bullrich en la Ciudad de Buenos Aires, fue designado Director de Varkey Argentina, y Fernando Zapiola, excoordinador del Bachillerato Internacional en Argentina y también compañero de estudios de Bullrich en los Estados Unidos, fue nombrado Director Académico (Matovich y Cardini, 2019).

El segundo aspecto relevante para que la Fundación Varkey se estableciera en la Argentina fue su modalidad piloto, ya que comenzó en dos provincias y se expandió rápidamente a tres más. Las experiencias piloto son intervenciones en una escala pequeña que tienen menos probabilidades de generar oposición de parte de otros actores interesados y de implementarse con mayor rapidez (Fontdevila *et al.*, 2019). Sin embargo, en este caso, las redes de políticas tuvieron un rol clave en la configuración de qué provincias serían las pioneras. Argentina es un país federal, con un sistema de educación descentralizado en el que cada provincia tiene autonomía. Por lo tanto, la elección de Jujuy y Mendoza como los dos primeros casos no fue casual, sino que tuvo sus bases en una afinidad política, dado que ambas provincias pertenecen a Cambiemos, la coalición nacional que entonces gobernaba el país. Para la selección de Corrientes y Salta, la Fundación Varkey tomó la decisión basándose en las redes de Porres y Zapiola, mientras que la última provincia, la de Buenos Aires, también estaba gobernada por Cambiemos (Matovich y Cardini, 2019).

## Nuevas formas de privatización en la Argentina

La importancia del Programa de Liderazgo e Innovación Educativa (PLIE) de FV radicó en el desarrollo de una clase diferente de APP en la Argentina, dentro del contexto de un cambio en el paradigma de gobernanza. A pesar de las distintas reformas neoliberales, el Estado nunca renunció a su control sobre la formación de directivos para la educación pública, ya sea en el nivel nacional o en el provincial. No obstante, durante los últimos diez años, comenzaron a aparecer, a lo largo y a lo ancho de distintas provincias, diversos proyectos para la capacitación de docentes y directivos en servicio, proyectos puestos en marcha por gobiernos provinciales, compañías y organizaciones del tercer sector (Veleda, 2016). Aun así, ninguno de ellos estuvo coordinado centralmente ni financiado por el Ministerio de Educación de la Nación, lo que le otorga al PLIE una característica distintiva.

Así, un aspecto fundamental de este nuevo tipo de APP fue su esquema de financiación y contratación. En primer lugar, el PLIE no tiene costo para los participantes de ninguna de las provincias, ya que es financiado por el Ministerio de Educación de la Nación. Sin embargo, tiene un costo indirecto para las provincias porque estas deben reemplazar a los directivos y docentes durante las seis semanas de capacitación (Matovich y Cardini, 2019). Y la Fundación Varkey, que recibe su pago del Ministerio de Educación de la Nación, trae a su propio personal del Reino Unido (Matovich y Cardini, 2019). Pero en el contexto de los recortes en el gasto público en educación para el período 2015-2019 (Claus y Sanchez, 2019), el PLIE significó un costo fijo en dólares para dicho Ministerio (Feldfeber *et al.*, 2018). Es más, el mecanismo de contratación era controvertido, ya que se dio bajo la figura de un “acuerdo de cooperación” que permitía a FV ser la única entidad aspirante a proveer la capacitación, en lugar de realizarse una licitación pública (Feldfeber *et al.*, 2018). Así, considerando el esquema de financiación y los beneficios que FV recibió, queda clara cuál es una de las razones para la expansión global de las APP en educación: hacer de esta un negocio de escala global (Steiner-Khamsi y Draxler, 2018).

Por último, la iniciativa del PLIE también estuvo sustentada por un deseo de generar innovación en la educación pública utilizando métodos del sector privado. El Ministro Bullrich criticó, en reiteradas oportunidades, el sistema de educación pública de la Argentina por considerarlo antiguo e inadecuado frente a las demandas del siglo XXI, y se empeñó en importar de afuera una innovación radical (Matovich y Cardini, 2019). Las soluciones innovadoras para los problemas sociales constituyen un típico argumento de venta de las APP en educación (Robertson y Verger, 2012), lo que no fue una excepción para el PLIE de Varkey. Luego de las seis semanas de capacitación, cada director o directora debe presentar un “Proyecto de Innovación Escolar” para



implementar al regreso a sus escuelas. Sin embargo, puede resultar preocupante si pensamos en el modelo “de línea aérea” de Sunny Varkey, con “una clase económica, una clase ejecutiva y una primera clase como parámetros para ofrecer educación de excelencia según lo que cada familia pueda pagar” (Rai, 2014). Surgen los interrogantes cuando se piensa qué tipo de educación pública se está ofreciendo y hasta qué punto este caso piloto abre la puerta a una mayor privatización en la Argentina.

### Conclusión: La brecha entre lo local y lo global

Argentina presenta un caso de alianza público-privada histórica en educación (Verger et al., 2016), porque se inicia en 1947 bajo la forma de subsidios estatales a la enseñanza privada y continúa hasta el día de hoy. Sin embargo, la alianza con la Fundación Varkey para la capacitación de directivos y docentes implicó la delegación en manos privadas de una responsabilidad que históricamente era del Estado (Feldfeber et al., 2018). Por un lado, este caso evidencia de qué forma los filántropos, como actores globales, tienen una creciente participación en educación, cambiando los modos según los cuales se desarrollan las políticas educativas en los Estado nación y desmantelando estructuras jerárquicas de poder dentro de los países. Por el otro, el crecimiento global de los procesos de privatización (Verger et al., 2016) y, particularmente, de las APP como modelo de gobernanza educativa (Robertson y Verger, 2012) está transformando las categorías utilizadas para comprender un fenómeno tan complejo. La intervención de FV en la educación pública argentina parece consolidar una nueva forma de privatización a través de una APP en el país —distinta de los subsidios a la oferta—, que comenzó alrededor de 2012, según lo documenta Velleda (2016). No obstante, la continuidad o no de la alianza está en suspenso, dado que el primer acuerdo finalizó en diciembre de 2019, coincidiendo con el cambio de gobierno nacional ante la derrota de la coalición Cambiemos en las elecciones nacionales. Entonces, la pregunta que sigue abierta es si la experiencia de la Fundación Varkey debe enmarcarse en un momento particular de la historia o si constituyó la consolidación de una nueva ola de privatización en la Argentina.

#### Notas a pie

1. Estas cifras son más altas si se consideran las escuelas privadas confesionales.
2. El Premio Global a la Enseñanza otorga un millón de dólares a “un docente excepcional que haya hecho una contribución destacada a la profesión”.

### Referencias

- Avelar, M. y Ball, S. J. (2019). Mapping new philanthropy and the heterarchical state: The Mobilization for the National Learning Standards in Brazil. *International Journal of Educational Development*, 64(C), 65–73. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.09.007>
- Ball, S. J. (2008). New Philanthropy, New Networks and New Governance in Education. *Political Studies*, 56(4), 747–765. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00722.x>
- Ball, S. J. y Junemann, C. (2012a). *Networks, new governance and education*. Policy Press.
- Ball, S. J. y Junemann, C. (2012b). ‘New’ philanthropy, social enterprise and public policy. *Political Studies*, 56(4), 747–765. Policy Press.
- Beech, J. y Barrenechea, I. (2011). Pro-market educational governance: Is Argentina a black swan? *Critical Studies in Education*, 52(3), 279–293. <https://doi.org/10.1080/17508487.2011.604077>
- Claus, A. y Sanchez, B. (2019). *El financiamiento educativo en la Argentina: Balance y desafíos de cara al cambio de década* (Documento de trabajo N.º 178; Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo, p. 79). CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/publicacion/el-financiamiento-educativo-en-la-argentina-balance-y-desafios-de-cara-al-cambio-de-decada/>
- DIEE, D. de I. y E. E. (2018). *Anuario Estadístico Educativo 2018*. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
- Ernest & Young. (2018). *GEMS MENASA (Cayman) Limited and its subsidiaries. Interim consolidated financial statements for the period ended 28 February 2018*. [Estado financiero]. <https://media.gemseducation.com/media/41205/consolidated-financial-statements-h1-18.pdf>
- Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S. y Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Education International - CTERA.
- Fontdevila, C., Verger, A. y Avelar, M. (2019). The business of policy: A review of the corporate sector’s emerging strategies in the promotion of education reform. *Critical Studies in Education*, 0(0), 1–16. <https://doi.org/10.1080/17508487.2019.1573749>

Fundación Varkey. (2018a). *Annual Report. Report and financial statements for the year ended 31st March 2018*. Varkey Foundation. Recuperado de [http://apps.charitycommission.gov.uk/Accounts/Ends19/0001145119\\_AC\\_20180331\\_E\\_C.PDF](http://apps.charitycommission.gov.uk/Accounts/Ends19/0001145119_AC_20180331_E_C.PDF)

Fundación Varkey. (2018b). *Evaluación de resultados intermedios. Presentación del impacto del Programa de Liderazgo e Innovación Educativa*. [Informe de monitoreo y evaluación]. Varkey Foundation. Recuperado de <https://www.fundacionvarkey.org/qu%C3%A9-hacemos/programa-de-liderazgo-e-innovaci%C3%B3n-educativa/evaluaci%C3%B3n-de-resultados-intermedios>

Fundación Varkey. (2019a). *About the Varkey Foundation*. Varkey Foundation. Recuperado de <https://www.varkeyfoundation.org/who-we-are/about-the-varkey-foundation/>

Fundación Varkey. (2019b). *Programa de Liderazgo e Innovación Educativa*. Programa de Liderazgo e Innovación Educativa. <https://www.fundacionvarkey.org/qu%C3%A9-hacemos/programa-de-liderazgo-e-innovaci%C3%B3n-educativa/>

Global Education and Skills Forum. (2017). *Esteban Bullrich speaking at GESF 2015*. [Video]. YouTube. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=f-Vyv7pbE1I>

Matovich, I. y Cardini, A. (2019). New philanthropy and global policy networks in education: The case of Argentina. En Ridge, N. y Terway, A. (Eds.). *Philanthropy in Education: Diverse Perspectives and Global Trends*. Edward Elgar Publishing.

Rai, S. (2014). *Billionaire Education Entrepreneur Varkey Takes His Dubai School Chain Worldwide*. Forbes Magazine. Recuperado de <https://www.forbes.com/sites/saritharai/2014/04/02/chalk-a-block/#7f445cc34e75>

Ridge, N., Kippels, S. y Shami, S. (2016). Economy, Business and First Class. En Verger, A., Lubienski, C. y Steiner-Khamsi, G. (Eds.) *World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry* (pp. 264–287). Routledge.

Robertson, S. L. y Verger, A. (2012). Governing education through public private partnership. En Robertson, S. L., Mundy, K., Verger, A. y Menashy, F. (Eds.). *Public Private Partnership in Education. New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World* (pp. 21–42). Edward Elgar.

Sleiman, C. (2018). *Subvenciones estatales a la educación privada. ¿Quiénes reciben más?* Universidad Pedagógica Nacional. Recuperado de <http://observatorio.unipe.edu.ar/datos>

Steiner-Khamsi, G. y Draxler, A. (2018). Introduction. En Steiner-Khamsi, G. y Draxler, A. (Eds.). *The state, business and education: Public-private partnerships revisited*. Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781788970327/9781788970327.xml>

Veleda, C. (2016). *¿Una bala de plata para mejorar la calidad educativa? La formación de los supervisores y directores de escuela: Lecciones de 15 programas de formación* (Documento de Trabajo No. 149; p. 37). CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/07/Veleda-y-Achaval-Una-bala-de-plata-Formaci%C3%B3n-directivos.pdf>

Verger, A., Lubienski, C. y Steiner-Khamsi, G. (2016). The Emergence and Structuring of the Global Education Industry: Towards an Analytical Framework. En Verger, A., Lubienski, C. y Steiner-Khamsi, G. (Eds.). *World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry*. Routledge.

# Del derecho a la educación al derecho a aprender: Impactos de la nueva filantropía en la elaboración de las políticas educativas de Brasil

 **Andressa Pellanda<sup>1</sup>**, Coordinadora Ejecutiva, Campaña Brasileña por el Derecho a la Educación, Brasil

 andressa@campanhaeducacao.org.br

 **Daniel Cara<sup>2</sup>**, Profesor, Facultad de Educación, Universidad de San Pablo, Brasil

 tojeira.cara@gmail.com

## Resumen

En este artículo, se indaga en la nueva filantropía y su rol clave en el paso de nuevas y dispersas reformas de gestión a la privatización como parte de una reforma estructural del Estado en Brasil, con acciones de incidencia y apoyo a grupos y movimientos de “renovación política” que afectan a empleados legislativos y de la gestión pública. El y la autora argumentan que estas dos formas de acción dan sustento a una agenda que avanza con rapidez, desplazando el “derecho a la educación” en favor del “derecho a aprender”, lo que implica alejarse de una comprensión más profunda de la educación y su rol en la democracia y la justicia social.

## Palabras clave

Alianzas público-privadas  
Privatización  
Incidencia  
Grupos de presión  
Derecho a la educación  
Justicia social

A pesar de las crecientes privatizaciones en América Latina, son pocos los estudios que han investigado las formas que estas adoptan en la región. Sobre la base de las categorías de privatización desarrolladas por Moschetti, Fontdevilla y Verger (2019), este artículo postula que, desde 2016, se ha pasado en Brasil de las nuevas y dispersas reformas de gestión a la privatización como parte de una reforma estructural del Estado. La filantropía ha tenido un rol clave en ello adoptando dos formas de acción: actividades de incidencia y apoyo a grupos y movimientos de “renovación política” que afectan a empleados legislativos y de la gestión pública. Como resultado, la agenda de la filantropía avanza con rapidez, desplazando el énfasis puesto en el “derecho a la educación” en favor del “derecho a aprender”, lo que implica abandonar una comprensión más profunda de la educación y su rol en la democracia y la justicia social.

## La trayectoria de la privatización de la educación en Brasil: De lo incremental a lo estructural

Varios países y regiones del mundo han experimentado una creciente privatización en las reformas educativas (Verger, Fontdevilla y Zancajo, 2016). Se destaca el caso de América Latina, ya que lidera la lista de regiones con la mayor participación privada en el sector educativo, participación que también ha tenido el crecimiento más alto en las últimas décadas (UNESCO-UIS, 2016, en Moschetti, Fontdevilla y Verger, 2019). Además del incremento en la provisión de educación privada, la región ha experimentado procesos más complejos y multifacéticos (Ball, 2009), endógenos y exógenos (Ball y Yudell, 2008), que abarcan desde el suministro de educación y la formulación de leyes y políticas educativas hasta procesos cada vez más arraigados en las estrategias de implementación de estas políticas en la era de la “nueva gestión pública” (Coupland, Currie y Boyett, 2008).

En una revisión reciente de estas políticas y procesos entre 1990 y 2016, Moschetti, Fontdevila y Verger (2019), categorizaron las “vías” por las que la privatización de la educación ha avanzado en el continente. Sus conclusiones muestran que, en Brasil, la privatización ha progresado a través de una reforma incremental, con la aparición de la “nueva gestión pública” y la concepción de la educación como un servicio, acompañado ello de altas tasas de inequidad territorial. Los autores y la autora agregan que los procesos de resistencia de la sociedad civil a una privatización más estructural han hecho que Brasil tenga más probabilidades de adoptar reformas más moderadas y explican también que se trata de un país muy descentralizado y que, por lo tanto, es difícil promover reformas educativas profundas a nivel nacional.

Sin embargo, sostenemos que desde 2016, con una mayor participación de los actores de la filantropía en los procesos de formulación e implementación de las políticas educativas —tal como demostraremos en el punto siguiente—, Brasil ha pasado a otra categoría descrita por Moschetti, Fontdevila y Verger (2019): la privatización educativa como parte de la reforma estructural del Estado. Los dos ejes centrales que han caracterizado las resistencias a la privatización incremental hasta el momento también se ven debilitados sistemáticamente: hay un recrudescimiento de los espacios formales para la participación de la sociedad civil (Da Silva et al., 2018), y los filántropos ahora se dedican a entrenar recursos humanos para trabajar en la administración pública en los tres niveles de la nación: el federal, el estatal y el municipal.

### Reformas estructurales: Principales casos de la nueva filantropía en la formulación de políticas públicas

En Brasil, en junio de 2014 se aprobó el Plan Nacional de Educación 2014-2024 mediante la Ley 13.005/2014. Aun antes de completar el año, el país sufrió una ruptura institucional (Fernandez y Pellanda, 2018), con el juicio político de la expresidenta Dilma Rousseff y la asunción a la presidencia de Michel Temer. Este cambio se caracterizó, por un lado, por la implementación de políticas económicas de austeridad, desinversión en áreas sociales (Cara y Pellanda, 2018) y el recrudescimiento de los espacios formales de participación (Da Silva, De Sousa y De Pinho Araújo, 2018) y, por el otro, por la elaboración de reformas educativas marcadas por el liderazgo de la nueva filantropía.

El principal revés en términos de la participación en la formulación de políticas públicas ocurre en 2017, cuando se da un proceso de recomposición de los miembros del Foro Educativo Nacional y la modificación de las competencias de las instancias permanentes de negociación entre la sociedad civil y el Estado. Da Silva et al. (2018, p. 21) explican que dichos procesos irían más allá de una simple disputa

por los espacios deliberativos en torno a las políticas de educación pública, ya que estarían vinculados con una nueva recomposición del gobierno federal, “con la intencionalidad del debilitamiento de los espacios públicos en favor de los intereses y las decisiones que surgen de una educación sometida a la lógica del mercado”.

Tal como describen Moschetti *et al.* (2019), al suprimir los espacios primordiales de “resistencia” a los procesos estructurales de privatización, se hizo lugar a otros actores interesados. En ese sentido, las dos acciones principales del gobierno de Temer (2015-2018) en materia educativa fueron la elaboración de los Estándares Nacionales de Aprendizaje, liderada por la agrupación autónoma llamada Movilización por los Estándares Nacionales de Aprendizaje —coordinada por la Fundación Lemann y con una membresía compuesta por las principales instituciones filantrópicas que trabajan en educación en Brasil (Avelar y Ball, 2019)— y la publicación de una Reforma de la Enseñanza Secundaria, formulada por el Instituto Unibanco —cuya implementación se ha promovido mediante mecanismos de financiarización de la educación— junto con Itaú Social, Itaú BBA e Insper, organizaciones que también intervinieron en el intento de implementar los bonos de impacto social en el estado de San Pablo (Cássio, Goulart y Ximenes, 2018).

Ambas agendas no cumplen con las veinte metas y las cientos de estrategias del Plan Nacional de Educación, plan que, hacia el final del gobierno de Temer, tenía apenas cuatro de sus objetivos parcialmente implementados y todo el resto muy lejos de cumplirse, según indicó un estudio de la Campaña Brasileña por el Derecho a la Educación, sobre la base de datos oficiales.<sup>3</sup>

Tal como indica Avelar (2018), en estas actividades de las nuevas instituciones filantrópicas se identifican tres formas de trabajo fundamentales e interrelacionadas: formulación de problemas y soluciones en términos de políticas en conjunto con el empresariado; coordinación, movilización y activación de relaciones y recursos en redes; e institucionalización de las políticas y relaciones en heterarquías.

La nueva filantropía comenzó a llegar al Gobierno Federal luego de la implementación de las reformas más importantes y luego de que se le garantizara la no porosidad a los movimientos y sindicatos de la educación y de que se dejara a un lado la política de inversión social a largo plazo en educación pública y gratuita, configurada en el Plan Nacional de Educación. Sin embargo, a partir de entonces, el principal desafío para estos grupos ha sido la descentralización federal del suministro de la educación básica. Con ese fin, existe otra estrategia en marcha: la capilarización del “nuevo liderazgo” y la “innovación en la gestión de personas” para formar empleados de la administración pública en todos los niveles de la república federativa.

## Vectores de implementación: Capilarización del “nuevo liderazgo” e “innovación en la gestión de personas” como estrategias para la administración pública

En paralelo con el logro de dichas reformas educativas y el proceso de privatización más estructural de la educación en Brasil, la nueva filantropía ha dado su apoyo a grupos que crecieron y se fortalecieron para formar nuevos líderes públicos en un proceso que denominan “innovación en la gestión de personas”. Estos grupos aspiran a formar cuadros para ocupar posiciones en la administración pública en todo el país.

Con un discurso y valores ligados a la gestión empresarial —y un énfasis especial en el impacto, la eficiencia y la gestión de resultados—, los principales grupos que impulsaron esta agenda son RenovaBR<sup>4</sup> y la Red de Acción Política por la Sostenibilidad (RAPS)<sup>5</sup>, capacitando a candidatos para ocupar lugares en las legislaturas, y Vetor Brasil, focalizándose en “atraer, seleccionar y desarrollar profesionales” para la gestión pública<sup>6</sup>.

A partir de análisis realizados sobre los documentos provistos por las tres organizaciones, con información de 2018, se pudo observar que RenovaBR<sup>7</sup> tenía un presupuesto de alrededor de 20 millones de reales (5 millones de dólares), y que el 85% de dicho presupuesto provenía de individuos, especialmente herederos de bancos como el Itaú-Unibanco. Por su parte, RAPS, en su sitio web, no hace públicas sus acciones ni estados contables: solo las pone a disposición de su red, compuesta por socios tales como la Fundación Lemann y la Fundación Estudar de Jorge Paulo Lemann, la Fundación Maria Cecília Souto Vidigal, y el Instituto Alana, de la misma heredera del Itaú aportante a RenovaBR, entre otros.<sup>8</sup> Vetor Brasil tiene un presupuesto de aproximadamente 5 millones de reales (1,3 millones de dólares); la mayor parte son donaciones de personas jurídicas y el 60% de dichas donaciones proviene de la Fundación Lemann<sup>9</sup>.

Por lo tanto, es posible verificar que los mismos actores responsables de las reformas estructurales mencionadas anteriormente —como los nuevos estándares de aprendizaje y la reforma de la enseñanza secundaria— financian y apoyan estos movimientos de “renovación política”. Pero ¿cuáles son sus fines? Su agenda en común es entrenar a líderes políticos y futuros candidatos, garantizándoles conexiones y redes, especialmente en el área corporativa. Asimismo, se posicionan ellos mismos como intermediarios para la selección de estos actores públicos, otorgándoles un “sello de calidad”, ya sea cuando la población elige a sus representantes o cuando el poder ejecutivo de los tres niveles de la república federativa elige a los funcionarios, en articulación directa con estos gerenciadore.

Los resultados de este tipo de incidencia en las políticas son considerables: en 2018, compitieron en las elecciones 117 líderes de RenovaBR<sup>10</sup>; RAPS tiene una red de 581 miembros de 28 partidos, de los cuales 134 están en funciones actualmente<sup>11</sup>; y Vetor Brasil posee una red de más de 350 profesionales, que trabajan en 27 unidades federales, en más de 120 reparticiones de 40 gobiernos. Además, la organización creció un 91% entre 2017 y 2018 (Vetor Brasil, 2015, p. 9).

## Conclusiones

En este artículo, hemos buscado demostrar que, en Brasil, se produjo un cambio en el modelo de privatización en los últimos tres años, ya que se pasó de un modelo incremental a otro con base estructural para la reforma del Estado. También relacionamos este modelo con el reciente crecimiento en la participación de las fundaciones y entidades empresariales en la formulación de políticas educativas, algo que sigue el modelo de las nuevas filantropías. Finalmente, señalamos que dichos grupos han estado diseñando estrategias concomitantes para asegurarse la implementación de las reformas nacionales y para superar la dificultad de la descentralización del suministro de educación. Para ello, diferentes grupos de apoyo desarrollaron capacitaciones y crearon el entorno propicio para la solidificación de los recursos humanos alineados que pudieran ser parte de los poderes legislativos y ejecutivos en todos los niveles federales, desde las funciones más altas hasta las más elementales.

El impacto en la garantía absoluta del derecho a la educación ya fue demostrado por muchos de los autores antes mencionados. Sin embargo, existe un impacto central más profundo, tal como lo demuestra Cara (2019) en su tesis doctoral: el reemplazo del derecho a la educación por el derecho a aprender. El autor señala que estos actores alientan discursos y agendas que se centran en políticas que reducen el alcance del derecho a la educación y lo restringen al derecho de aprender, basado en contenidos, productivista y utilitario. No es casualidad que también sean promotores de una agenda focalizada en la currícula y de una reforma de la enseñanza secundaria que se focaliza en la profesionalización técnica y en la mano de obra barata, en detrimento de la agenda del Plan Nacional de Educación.

Así, en el presente artículo describimos y analizamos la dimensión del problema que en Brasil viene a traer la nueva filantropía, una filantropía que, bajo la apariencia de “resolver problemas” o “colaborar” con la educación, está llevando adelante acciones estructurales: reformas, tercerización, financiarización y reduccionismo del derecho a la educación.

Con el surgimiento de un gobierno populista y de extrema derecha como el de Jair Bolsonaro (Alston, 2017; Mounk,

2018), la tendencia es hacia un empobrecimiento aun mayor del derecho a la educación. Dichas políticas liberales están en línea con el colapso de lo que ha significado cierta inclinación a construir un estado de bienestar en Brasil; sin embargo, nunca hubo para ello reformas estructurales cimentadas en una perspectiva jurídica y Brasil se está distanciando cada vez más de esa visión.

#### Notas a pie

1. Andressa Pellanda es Coordinadora Ejecutiva de la Campaña Brasileña por el Derecho a la Educación. Es maestranda en Ciencias y Relaciones Internacionales (Universidad de San Pablo, USP), tiene un posgrado en Ciencias Políticas (FESP/SP) y es Licenciada en Ciencias de la Comunicación, con especialización en Periodismo (USP). Realizó una experiencia académica en historia contemporánea y teoría de las relaciones internacionales (Universidad de París IV Sorbona, Francia) y se especializó en Habilidades de Negociación Diplomática (Fundación Diplo, Suiza). Sus áreas de investigación son la incidencia y las políticas educativas, educación política, calidad y financiación de la educación, procesos y actores internacionales en educación, y mecanismos de privatización de la educación.
2. Daniel Cara es, desde 2006, Coordinador General de la Campaña Brasileña por el Derecho a la Educación. Es Doctor en Educación (Universidad de San Pablo, USP), Magíster en Ciencias Políticas (USP) y Licenciado en Ciencias Sociales (USP). Coordinó los ejes de gestión, financiamiento y control social en los congresos nacionales de educación Coneb (2008), Conae (2010) y Conae (2014). En 2015, fue delegado oficial de Brasil en el Foro Mundial sobre la Educación (UNESCO / ONU, Incheon, Corea del Sur). Ese mismo año, recibió el Premio Darcy Ribeiro, otorgado por la Cámara de Diputados en representación del Congreso Nacional. Sus áreas de investigación son la incidencia y las políticas educativas, calidad y financiación de la educación, procesos y actores en educación, gobernanza pública y definición de agendas, y mecanismos de privatización de la educación.
3. Ver Campanha Nacional pelo Direito a Educacao (2014). Plano nacional de educação: 5 anos de descumprimento. [http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2019/05/RelatorioMetasEstrategias\\_PNE\\_5Ano\\_Campanha\\_2019-1.pdf](http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2019/05/RelatorioMetasEstrategias_PNE_5Ano_Campanha_2019-1.pdf)
4. RenovaBR (2019). O que é ser comum? <https://renovabr.org>
5. RAPS (2020). A Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS. Recuperado de <https://www.raps.org.br/>
6. Vetor Brasil (2020). Quem Somos. Recuperado de <https://vetorbrasil.org/quem-somos/>
7. PwC (2018). Associação Renova BR: Demonstrações financeiras em 31 dezembro de 2018 e relatório do auditor independente. <https://media.renovabr.org/uploads/2019/08/Relat%C3%B3rio-de-auditoria-2018-Renova-BR-VF.pdf>
8. RAPS (2014). Transparência como princípio. Recuperado de <https://www.raps.org.br/transparencia/>
9. Vetor Brasil (2018). Relatório do auditor independente sobre as demonstrações
10. Contábeis. <https://drive.google.com/file/d/1GiPFM4En64dsFzfhkN09ixB3mzmOgVu8/view>.
11. Renovabr (2018). Relatório Anual 2018. <https://media.renovabr.org/uploads/2019/07/RELATO%CC%81RIO-ANUAL-2018.pdf>
12. RAPS (2020). A Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS. Recuperado de <https://www.raps.org.br/>



## Referencias

Avelar, M. (2018). Giving with an agenda: New philanthropy's labour in "glocal" education networks of governance (PhD thesis). UCL Institute of Education.

Avelar, M. y Ball, S. J. (2019). Mapping new philanthropy and the heterarchical state: The Mobilization for the National Learning Standards in Brazil. *International Journal of Educational Development*, 64, 65-73.

Ball, S. J. y Youdell, D. (2008). *Hidden privatisation in public education*. Brussels Education International. [https://www.ei-ie.org/media\\_gallery/2009-00034-01-E.pdf](https://www.ei-ie.org/media_gallery/2009-00034-01-E.pdf).

Ball, S. J. (2009). Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the 'competition state'. *Journal of Education Policy*, 24(1) 83-9.

Ball, S. J. y Olmedo, A. (2011). Global social capitalism: Using enterprise to solve the problems of the world. *Citizenship, Social and Economics Education*, 10(2-3), 83-90.

Cara, D. T. y Pellanda, A. C. (2018). Avanços e retrocessos em Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95, in *Economia para Poucos*. (1.ª ed.). (pp. 98-126). Autonomia Literária.

Cara, D. T. (2019). *O fenômeno de descumprimento do Plano Nacional de Educação*. (N.o de publicação: 180f) [Tesis doctoral, Facultad de Educación de la Universidad de San Pablo].

Cássio, F., Goulart, D. y Ximenes, S. (2018). Social Impact Bonds in Sao Paulo's State Public School System: New Modality of Public-Private Partnership in Brazil. *Education Policy Analysis Archives*. 26. 130. 10.14507/epaa.26.3711.

Coupland, C., Currie, G. y Boyett, I. (2008). New public management and a modernization agenda: implications for school leadership. *International Journal of Public Administration*, 31(9). 1079-1094, 2008.

Da Silva, M. A., De Sousa, F. B., De Pinho A. y Walisson, M. (2018). A premência na recomposição do Fórum Nacional de Educação: Portaria nº. 577/2017 e instâncias permanentes de negociação, *Research, Society and Development*, 7(4), 1.

Fernandez, M. y Pellanda, A. C. (2018). Austeridade e Políticas Sociais no Governo Temer: um panorama sobre as políticas de saúde e educação. En Moraes da Rosa et al. (Eds.). *Temerosas Transações: ensaios sobre o golpe recente no Brasil*. Santa Cruz do Sul: Essere Nel Mondo.

Mounk, Y. (2018). The people vs. democracy: why our freedom is in danger and how to save it. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Moschetti, M. C., Fontdevila, C. y Verger, A. (2019). Policies, processes, and paths of educational privatization in Latin America. *Educ. Pesqui.* 45. <http://dx.doi.org/10.1590/s1678-463420194187870>.


Saltman, K. (2010). The Gift of Education: Public Education and Venture Philanthropy. *Education, politics, and public life*. Palgrave Macmillan.

Vetor, B. (2015). Relatório anual de atividades. Teachers College Press. <https://drive.google.com/file/d/1Qdai2U1CcuI9ZHS2y4OEPZboBifU7GB5/view>.

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



# La educación en América Latina: Una oportunidad para establecer redes empresariales<sup>1</sup>

 **Erika Moreira Martins**, Investigadora Colaboradora, GPPES, Universidad de Campinas, Brasil y UIDEF, Universidad de Lisboa, Portugal

 erikammartins@gmail.com

## Resumen

En este artículo, la autora ilustra el trabajo global de actores no estatales en la política educativa mediante un análisis de la Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Educación (REDUCA), que incluye a quince entidades de distintos países de América Latina y el Caribe. Se pregunta “cuál es el proyecto de las burguesías para la educación pública en Latinoamérica” y busca comprender cómo se articulan los procesos globales, las trayectorias nacionales y las dinámicas regionales en el contexto de la acción empresarial organizada en el sector educativo.

## Palabras clave

Empresarios y educación  
América Latina  
Análisis de redes  
REDUCA

## Introducción

En las últimas décadas, los grandes empresarios se fortalecieron como unas de las voces más importantes en la lucha por el control y los objetivos de la educación pública en América Latina, intensificando el condicionamiento de los intereses privados. El avance de la acción colectiva empresarial se transformó y renovó y, con el tiempo, se profundizó en términos cuantitativos y cualitativos. Hoy nos vemos ante “nuevos actores”: filántropos, consultores, organizaciones internacionales y transnacionales, *think tanks* financiados por grandes corporaciones, fundaciones e institutos privados, lobistas y asociaciones empresariales, todos ansiosos por guiar la construcción de propuestas educativas en general segmentadas. Una parte de esos “nuevos actores” se ha organizado en redes políticas, que también incluyen al tercer sector y a la alta burocracia del Estado. Considerando lo anterior, exploramos la formación de la Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Educación (REDUCA), que representa el fortalecimiento de las acciones corporativas organizadas en materia de educación. Esta red conecta diversas organizaciones del espectro de la nueva derecha con los intereses de los gobiernos de turno, aspirando a vincular orgánicamente los intereses del capital con la educación pública latinoamericana en favor de un proyecto hegemónico. El movimiento se organiza en torno a un proceso de reinversión del capital con vistas a salvaguardar los intereses comerciales.

En el contexto de América Latina, nos proponemos comprender cómo se articulan los procesos globales, las trayectorias nacionales y las dinámicas regionales a través de esta acción empresarial a fin de descubrir qué rumbo pretende darle REDUCA a la educación en Latinoamérica. Asimismo, procuramos clarificar las decisiones políticas y económicas presentes en la dirección de las reformas que buscan realizar.

REDUCA fue creada en 2011 con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y reunió a organizaciones comerciales, coaliciones entre grupos empresariales, sus

institutos y fundaciones, gobiernos, el tercer sector y *think tanks*. Incluye a quince organizaciones de distintos países de América Latina y el Caribe: Proyecto EducAR 2050 (Argentina); Todos pela Educação (Brasil); Fundación Educación 2020 (Chile); Fundación Empresarios por la Educación (Colombia); Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (Fepade, El Salvador); Grupo FARO (Ecuador); Empresarios por la Educación (Guatemala); Fundación Educativa Maduro Andreu (Ferema, Honduras); Mexicanos Primero (México); Eduquemos/Empresarios por la Educación (Nicaragua); Unidos por la Educación/FUDESPA (Panamá); Juntos por la Educación (Paraguay); Asociación Empresarios por la Educación (Perú); EDUCA (República Dominicana); y ReachingU (Uruguay).

### La creación de REDUCA y la estrategia de gobernanza

Tal como dijimos, REDUCA fue creada en 2011 en Brasilia, Brasil. Su lanzamiento representó todo un esfuerzo para promover una “red de redes”<sup>2</sup> fortaleciendo una “estructura de gobernanza” entre el mercado y las altas esferas de los gobiernos, reforzando el papel del sector privado en la educación latinoamericana y defendiendo el potencial cada vez menor del Estado de proponer reformas frente a otros actores, como los empresarios y las organizaciones internacionales. Los creadores de REDUCA conocen el potencial de la Red para llegar a América Latina como catalizadora de la acción empresarial organizada para incidir en las políticas locales y regionales. Así, una fracción de la clase empresarial ha actualizado sus formas de intervención en el sector educativo y ha consolidado un proyecto de formación humana, que gradualmente logra el consenso de la sociedad. En dicho contexto, nos preguntamos: ¿cuál es, entonces, el proyecto de la clase dirigente para la educación pública en América Latina?

El interés de los empresarios en la educación radica en el reconocimiento de que cualquier “estrategia de acumulación”<sup>3</sup> no se restringe al plano económico, sino que se extiende a cuestiones políticas e ideológicas en las que la educación representa una dimensión *estratégica* decisiva. En otras palabras, más allá de los intereses inmediatos de producción y como condición necesaria para que esta ocurra, para la comunidad empresarial la educación representa un elemento clave que moldea un proyecto de formaciones sociales “morales e intelectuales” (Gramsci, 1982) y también ideológicas.

### Mayor interés del empresariado en la educación pública de América Latina

Ante la necesidad de acumular capital en forma sostenida y dada la crisis que América Latina atravesó en los noventa, la comunidad empresarial se reorganizó e inauguró así un nuevo ciclo de movilización corporativa (Coggiola, 2008; Burron, 2014; Martins, 2011), en el que la educación pública es entendida como una parte importante de la “estrategia de acumulación”.

Desde la perspectiva de los empresarios, el Estado y los docentes no logran proveer educación pública. Alentando el discurso de “catástrofe” en torno a los resultados de los países de la región en las pruebas estandarizadas, REDUCA y sus miembros intentan redefinir el sentido de la educación pública porque, en su visión, el desempeño de los estudiantes tendría consecuencias para el desarrollo y la cohesión social, especialmente en los países periféricos<sup>4</sup>. Aquí es donde estos grupos encontraron el espacio para apropiarse de la bandera de la “educación de calidad” como una táctica del proceso de construcción de consenso para su proyecto. Sin embargo, a diferencia del sentido de calidad que defienden grupos progresistas, para el empresariado, el derecho a una educación de calidad se superpone al derecho a una escuela pública y democrática: tal como sostienen Ball (2012) y Brenner y Theodore (2002), estos actores han expandido de modo exponencial su presencia en espacios de toma de decisiones, y con ello han alterado la cultura del debate y alentado la privatización de espacios de generación de políticas públicas.

### Agenda regional y dinámica de trabajo de REDUCA

REDUCA da por sentado que los problemas educativos son comunes a todos los países latinoamericanos. Y si bien su “agenda regional” se vincula con las directrices de las organizaciones internacionales, la Red prioriza la “primera infancia”, la “carrera docente” y la “deserción escolar” (principalmente en la enseñanza secundaria). Pone el foco en la selección docente basada en el mérito y vincula la evaluación y la remuneración con los resultados de aprendizaje. También se centra en los estándares de aprendizaje para los estudiantes, los sistemas de evaluación propios o la participación en pruebas internacionales y la rendición de cuentas en términos de logros de objetivos e indicadores.

En su dinámica de trabajo, REDUCA busca participar en la formulación de políticas educativas, dar forma a los problemas y, al mismo tiempo, ofrecer soluciones políticas, presentando una plataforma para la reforma educativa empresarial. Conscientes de que las pautas regionales basadas en las agendas de reforma global no se traducen automáticamente en cambios sustanciales en los países, los miembros locales resultan clave para fortalecer la Red en la dinámica local-regional, dado que promueven la interacción con los gobiernos, facilitan las actividades y generan oportunidades para la participación de otros empresarios en la acción colectiva. Estos grupos, entendidos como redes locales, actúan en calidad de colaboradores intermediarios y tratan de fomentar los principios que los aglutinan en diferentes contextos, destacando la dimensión colaborativa promovida por REDUCA como una metarred. Mediante la traslación y la recontextualización de las políticas<sup>5</sup>, los miembros de REDUCA, o las “redes locales”, hacen “realidad” las reformas educativas. Dada la tradición democrática reciente en América Latina, hay una profunda interconexión entre las organizaciones que lideran estas reformas educativas y los gobiernos que las implementan,

lo que genera grandes cambios en los espacios de construcción de políticas públicas en favor de los intereses privados.

### Un proyecto único de educación desigual para Latinoamérica

Si bien reconoce que la educación básica es un derecho universal, el proyecto de REDUCA sugiere que la escolaridad ofrecida a los niños de la clase trabajadora debe ser cualitativamente distinta de la escolaridad para las clases dirigentes, adaptando la escuela pública a los nuevos requisitos del statu quo y sin generar, a pesar de ello, demandas “indebidas” que podrían presionar al Estado en el plano económico o político.

Este proyecto no carece de vinculaciones con la configuración global, ni tampoco simboliza la sumisión de los negocios aliados ante los gobiernos de turno en los países donde la Red está presente. El proyecto cumple con las medidas de seguridad, con el control ideológico y social, y se materializa como parte de una estrategia que busca neutralizar movimientos que disputan el orden capitalista. Al mismo tiempo, garantiza el desarrollo de las “nuevas habilidades y competencias” que se requieren para esta nueva fase del capitalismo. Sus propuestas no solo apuntan a cambiar la gestión, el contenido o el financiamiento de la educación, sino también a establecer un control social, diseminando un modelo educativo basado en la perspectiva empresarial que privilegia los intereses privados en la dinámica económica, política, social y educativa. Asimismo, el proyecto pretende coordinar todos los elementos del sistema de educación —docentes, estudiantes, métodos, contenidos, etcétera— en pos de metas comunes, y con ello estandariza y aumenta el control sobre el proceso educativo para asegurar su “eficacia”.

Entendida como una síntesis de la acción empresarial organizada, REDUCA es parte de un proyecto hegemónico que reafirma un interés general por la acumulación de capital y también potencia los intereses particulares de las fuerzas sociales subordinadas (Jessop, 1983). De hecho, la aparición de la Red (y una parte de sus miembros) cumple tanto con las aspiraciones corporativas como con los intereses de los Estados Unidos ante los nuevos contornos geopolíticos del continente americano y del mundo. El fortalecimiento y la profundización de los vínculos entre los negocios y la educación han alcanzado un nivel sin precedentes en la historia de América Latina, una situación que, a su vez, obliga a refinar la matriz discursiva en torno a la participación de la “sociedad civil” y “el derecho a la educación de calidad”. Para sectores de la clase dirigente latinoamericana, esto significaría un intento de realinear las fuerzas sociales en torno a las estrategias de acumulación y los proyectos estatales, impulsando la acumulación de capital en una escala nacional o internacional. A su vez, el imperialismo, mediante organizaciones internacionales, mantiene su dominio y dependencia sobre la región, y se asegura la penetración a través de organizaciones en red. Las relaciones de dependencia siguen así vigentes, renovadas y dinamizadas.

### Referencias

- Ball, S. J. (2012). *Global Education Policy: Austerity and profit*. Universidad de La Laguna.
- Brenner, N. y Theodore, N. (2002). Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. *Antipode*, 34(3), 349–379. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00246>
- Burron, N. A. (2014). Counter-Hegemony in Latin America? Understanding emerging Multipolarity through a Gramscian Lens. *Revue Québécoise de Droit International*, 33–68.
- Coggiola, O. (2008). América Latina no olho da tormenta mundial. *Temas & Matizes*, 7(14), 33–57.
- Cowen, R. (2009). The transfer, translation and transformation of educational processes: And their shape-shifting? *Comparative Education*, 45(3), 315–327. <https://doi.org/10.1080/03050060903184916>
- Gilbert, D. U. (2010). The Global Compact as a Network of Networks. En Rasche, A. y Kell, G. (Eds.). *The United Nations Global Compact: Achievements, Trends and Challenges* (pp. 1–23). Cambridge.
- Gramsci, A. (1982). *Os intelectuais e a organização da cultura*. Civilização brasileira.
- Jessop, B. (1983). Accumulation Strategies, State Forms and Hegemonic Projects. *Kapitalistate*, 10, 89–111. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-21464-8\\_5](https://doi.org/10.1007/978-1-349-21464-8_5)
- Martins, C. E. (2011). *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. Boitempo Editorial.
- Todos pela educação. (2011). *Educação: Uma Agenda Urgente. Reflexões do Congresso Internacional realizado pelo Todos pela Educação*. (1.ª ed). Moderna.
- Verger, A., Lubienski, C. y Steiner-Khamsi, G. (Eds.). (2016). *World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry*. Routledge.

### Notas a pie

1. Texto basado en la tesis doctoral “Empresariamento da educação básica na América Latina: redes empresariais prol educação”, con defensa en la Universidad de Campinas (Unicamp), 2019.
2. Ver Gilbert (2010).
3. Para Jessop (1983), toda “estrategia de acumulación” define un determinado “modelo de crecimiento” económico con “sus diversas condiciones previas extraeconómicas” y delinea la “estrategia general adecuada para su realización” (p. 91).
4. Ver Todos pela educação (2011).
5. Ver Cowen (2009) y Verger, Lubienski y Steiner-Khamsi (2016).

## Parte 4

# **Nueva filantropía e innovaciones en la financiación del desarrollo educativo**

# Una reflexión sobre los modelos, alianzas y diálogos necesarios para alcanzar el ODS 4<sup>1</sup>

 Aleesha Taylor, Directora, Herald Advisors, Estados Unidos

 aleesha@heraldadvisors.com

## Resumen

La autora explica cómo las debilidades de la infraestructura y los mecanismos de la asistencia tradicional tuvieron como resultado la incapacidad de dar respuesta a Liberia, en su momento, uno de los países más vulnerables y de más alto perfil. El relato detallado y el análisis de cómo se sucedieron los hechos, las dificultades que se presentaron, las soluciones innovadoras diseñadas y la permanente necesidad de generar alianzas constituyen un sólido aporte del campo profesional para comprender la nueva filantropía y las estrategias novedosas de financiación.

## Palabras clave

Infraestructura de la asistencia tradicional  
Innovación  
Financiación innovadora  
Alianzas

La adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas integrales en materia de educación que propone el ODS4 presenta enormes desafíos. El Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) nos informa algunas realidades que son alarmantes: 133 millones de estudiantes en edad escolar (primaria y primer ciclo de la enseñanza secundaria) no asisten a la escuela o probablemente abandonen sus estudios; 142 millones de adolescentes en edad escolar (ciclo superior de la enseñanza secundaria) no asisten a la escuela; 484 millones de estudiantes van a la escuela pero no reciben una educación de calidad. Esto no incluye a los 750 millones de adultos que no saben leer ni escribir. Se estima también que el 85% de los niños, niñas y adolescentes del África subsahariana van a la escuela, pero no aprenden los contenidos mínimos, y el 88% no podrá leer de forma competente al momento de terminar el primer ciclo de la escuela secundaria (que sería el equivalente al noveno o décimo año en los Estados Unidos) (UIS, 2017). Se estima que el déficit anual en la financiación requerida para garantizar que los países puedan cumplir con el ODS 4.1 —educación primaria y secundaria gratuita de calidad— es de 39.000 millones de dólares<sup>3</sup> al año (UNESCO, 2018).

A pesar de esas cifras, la asistencia destinada a la educación se ha estancado y son cada vez más los desafíos para el sector. Cuando comencé a trabajar para la organización Open Society Foundations (OSF), el principal componente de mi función inicial era la gestión de las iniciativas educativas de OSF en Liberia. Corría el 2007 y ya se habían expresado los compromisos internacionales para el desarrollo de los objetivos del milenio y las declaraciones de que “ningún país que se comprometa seriamente con la educación para todos será impedido de alcanzar este objetivo por falta de recursos” (UNESCO, 2000). Poco después de que Ellen Johnson Sirleaf asumiera la presidencia del país, el gobierno de Liberia solicitó 40 millones de dólares para revitalizar su sistema educativo luego de años de conflicto, pero el pedido fue rechazado enseguida por la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (IVR-EPT).

El rechazo al pedido de Liberia dejó expuestas la debilidad y la incapacidad del mecanismo de la asistencia tradicional para responder a uno de los países más vulnerables y de más alto perfil en ese momento, simplemente porque el gobierno de Liberia no podía cumplir con los duros requisitos exigidos para recibir la asistencia. En cambio, se llegó a un innovador acuerdo entre el gobierno de Holanda, UNICEF y OSF, mediante el cual se creó el Fondo Mancomunado para la Educación de Liberia (EPF, por su sigla en inglés). Este Fondo ha sido destacado como una alianza público-privada innovadora en la que una fundación, una organización multilateral y una entidad bilateral aunaron sus esfuerzos y aportaron financiamiento para apoyar un programa educativo nacional. El formato de financiación llegó a desembolsar más de 20 millones de dólares a través de las estructuras gubernamentales (lo que permitió fortalecer los mecanismos de gobernanza), y OSF se asoció con el Ministerio de Educación para brindar asistencia técnica y establecer una Unidad de Coordinación Sectorial dentro del Departamento de Planificación de dicho Ministerio y brindarle asistencia.

En *Partnership Paradox*<sup>4</sup> se documentan los logros, los desafíos, los conflictos y las perspectivas divergentes que surgieron durante esta iniciativa. Creo que lo más interesante de ese libro, que fue verdaderamente una obra de amor, es que no busca presentar una historia aséptica ni unificada, sino que permite que se escuchen las voces de quienes vivieron y trabajaron en ella, aun con todo el realismo del desorden. Entre quienes colaboraron se encuentran expertos técnicos y de planificación de Liberia, asesores que fueron asignados al Ministerio y personal de la sede central de UNICEF y de la oficina de UNICEF en Liberia. Aunque en ese entonces no hablábamos realmente de “financiación innovadora para la educación”, el Fondo es un gran ejemplo de *por qué* esta se requiere en el sector y de qué se necesita para garantizar el éxito: un acceso oportuno al financiamiento, alianzas, desarrollo de capacidades y también la apropiación local de los planes y del relato (Talbot y Taylor, 2015).

Desde 2010, el concepto de “financiación innovadora para la educación” ha cambiado un poco según quién lo defina, y generalmente se refiere a la aplicación de un mecanismo de financiamiento no tradicional para el sector educativo. Sin embargo, los aspectos compartidos incluyen tres características descritas por el Grupo Conductor de la Financiación Innovadora, es decir que dicha financiación debe 1) estar relacionada con bienes públicos globales, como la salud y la educación; 2) ser complementaria y sumarse a la asistencia tradicional; y 3) ser más estable y predecible que dicha asistencia para permitir a los gobiernos planificar en el largo plazo.

A partir de entonces, la IVR-EPT pasó a ser la Alianza Mundial para la Educación, con una estructura de gobernanza

ampliada y con base en las entidades socias que incorpora a las filantropías y al sector privado, da más voz e influencia a la sociedad civil y a los países en desarrollo, y representa el compromiso de garantizar que los Estados frágiles y afectados por conflictos accedan a la financiación. Con este fin, se creó un lugar en el consejo directivo para el sector privado y las fundaciones privadas. El proceso de cómo se resolvió la gestión de esta diversidad de perspectivas resulta una suma interesante de historias e intereses en disputa.

La financiación innovadora para la educación, o cualquier intento de alterar las estructuras y los procesos tradicionales a fin de catalizar o acelerar las mejoras en el sector educativo, nos exige romper con nuestros compartimentos tradicionales y alentar la colaboración entre sectores. Durante mi trabajo en OSF, puse en marcha una iniciativa específica que ha producido resultados duraderos. En 2012, organicé un seminario en la Universidad de Europa Central llamado “Financiación Innovadora para la Educación: Argumentos, Opciones y Oportunidades”. Este seminario se ofreció durante cinco años y reunió a más de 150 especialistas del sector educativo y económico, activistas de la sociedad civil, funcionarios de gobierno y agentes del sector privado. Se hizo especial foco en los “argumentos” del nombre del seminario: el cuerpo docente provenía del mundo académico, la filantropía, la sociedad civil y el sector privado. Tuvieron la oportunidad de trabajar, con formato de taller, en torno a ideas y modelos en desarrollo y agudizar sus propias críticas. Quienes participaron prosiguieron luego sus carreras, ya sea liderando o siendo parte de iniciativas y alianzas de financiación innovadora en NORRAG, la Alianza Mundial para la Educación, el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y ministerios de educación y planificación en diversos países de África y Asia.

El seminario puso de relieve el hecho de que el sector necesita más especialistas en educación que estén comprometidos con la equidad social y que, al mismo tiempo, conozcan y puedan sentarse a la mesa con los especialistas en desarrollo y finanzas, quienes, algunos argumentan, tienen demasiada influencia en el sector. Asimismo, los especialistas en educación y los activistas de la sociedad civil necesitan desarrollar abordajes más matizados cuando tratan con otros sectores que no hablan el mismo lenguaje. Es más, no podemos subestimar los cambios significativos que tuvieron y que tienen lugar en la filantropía y la diversidad de actores en el espacio filantrópico, a medida que forjamos nuevas alianzas y acuerdos para aumentar la financiación y mejorar la calidad en el sector.

Tampoco podemos dar por sentado que el filantrópico no sea un espacio en pugna, dado que las fundaciones tienen una amplia variedad de motivaciones y prioridades. Esta diversidad es fantástica. Sin embargo, coordinar las



prioridades y la financiación ha sido, en cierto modo, un desafío para la Alianza Global para la Educación, en especial si se considera que algunos miembros pueden estar más dispuestos a financiar a proveedores e iniciativas privadas, aun cuando el mandato de la Alianza es fortalecer los sistemas públicos y los mecanismos de ejecución.

Vimos estas tensiones entre las filantropías (en particular, las más nuevas) y algunos donantes y organizaciones tradicionales hace poco en Liberia, con la creación en 2015 de la Alianza de Escuelas para Liberia (PSL, por su sigla en inglés), una asociación público-privada que el gobierno de Liberia utilizó para tercerizar la educación contratando a ocho proveedores privados. Dada la supuesta disponibilidad de capital filantrópico flexible y de alianzas con el sector privado, la iniciativa PSL tomó forma muy rápidamente, en cuestión de meses. El gobierno, en realidad, supo enemistar a los “aportantes tradicionales” (incluida la Alianza Global para la Educación y UNICEF, que eran responsables de las contribuciones de calidad que el país hacía al sistema cada año) y los “aportantes disruptivos”, es decir, los nuevos proveedores de fondos.

Después de un tiempo se llegó a un consenso algo tibio, pero esto ocasionó una fragmentación significativa dentro de la comunidad de donantes y filántropos y también dentro del propio Ministerio de Educación. De hecho, la promesa de financiación adicional y mejores resultados frenó las iniciativas existentes y disminuyó el potencial del programa para lograr el éxito. Aún sigue funcionando, pero con dificultades. Esta alianza público-privada también puso de relieve el rol clave que tiene la sociedad civil en el monitoreo de los resultados de aprendizaje y de los resultados en términos de equidad que generen las inversiones en el sector. Por ejemplo, cuando los primeros resultados del programa PSL mostraron mejoras en el aprendizaje en algunas escuelas, la sociedad civil señaló que esos resultados eran consecuencia de haber excluido a los niños más vulnerables. Para reducir los costos en algunas escuelas, el programa PSL simplemente decidió **no proveer comidas** (Mukpo, 2017). Que los niños ya no pudieran comer en la escuela provocó una menor asistencia a clase de los más vulnerables, quienes, cabe suponer, tenían también relativamente menos recursos y apoyo en sus hogares y, por lo tanto, resultados de aprendizaje más pobres.

Si bien es clave hacer foco en mejores resultados de aprendizaje, no podemos subestimar el costo que implica para los resultados en términos de mayor equidad. Tampoco podemos subestimar el costo para los gobiernos. A nivel global, se estima que para reunir los datos necesarios para hacer un seguimiento del avance respecto del ODS 4, incluido el desarrollo de nuevas evaluaciones que midan los resultados en cuanto a aprendizajes y competencias, se necesitan **280 millones de dólares**<sup>5</sup> (lo que implica 128 millones de dólares

en nueva financiación). Esa es también un área a la que las filantropías deberían prestar atención y proveer fondos en pos de permitir a los gobiernos y al sector educativo atraer y erogar los fondos necesarios para reducir los déficits existentes y alcanzar los objetivos que promovemos.

La urgencia y el empuje para avanzar hacia los objetivos globales han generado alianzas y cambios prometedores en la práctica del sector filantrópico. El éxito dependerá de nuestra capacidad de trabajar en todos los compartimentos y con aliados no tradicionales, que pueden tener abordajes diferentes pero metas similares.

## Referencias

UNESCO Institute for Statistics (UIS). (2017). *More Than One-Half of Children and Adolescents Are Not Learning Worldwide*. [Ficha informativa 26]. UNESCO Institute for Statistics. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs46-more-than-half-children-not-learning-en-2017.pdf>

UNESCO. (2018). *Aid to Education: A Return to Growth. Global Education Monitoring Report*. [Documento de políticas 36]. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000263616>

UNESCO. (2000). *The Dakar Framework for Action. Education for All: Meeting Our Collective Commitments*. UNESCO.

Talbot, P. y Taylor, A. (Eds). (2015). *Partnership Paradox: The Post Conflict Reconstruction of Liberia's Education System*. Open Society Foundations.

Mukpo, A. (18 de mayo de 2017). As Liberia Privatizes its Schools, An Unforeseen Result: Hungry Students. *NORRAG*. <https://www.norrag.org/liberia-privatizes-schools-unforeseen-result-hungry-students/>

## Notas a pie

1. Este artículo es una adaptación de Aleesha, T. (9 de abril de 2019). *Keynote Address: Innovative Financing for Education in Africa: Exploring Models, Connecting Actors and Fostering Conversations for Impact*. Ponencia en el Simposio sobre la filantropía en educación “Investing in Education in Africa: Diverse Perspectives on Innovative Financing”, Nueva York, Estado de Nueva York.
2. Naciones Unidas. (2020). Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg4>
3. Global Partnership for Education. (2020). [Sitio web]. Recuperado de <https://www.globalpartnership.org/results/education-data-highlights>
4. Open Society Foundations. (2015). *Partnership Paradox: The Post-Conflict Reconstruction of Liberia's Education System*. <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/0e982f78-3238-4aea-b50e-070098e8714f/partnership-paradox-20151210.pdf>
5. UNESCO. (2018). *The Investment Case for SDG4 Data*. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/investment-case-sdg4-data.pdf>



# El avance de los bonos de impacto social en Brasil

 **Fernando Cássio**, Profesor, Universidad Federal de ABC, Brasil

 flcassio@gmail.com

 **Salomão Ximenes**, Profesor, Universidad Federal de ABC, Brasil

 salomaoximenes@gmail.com

## Resumen

En este artículo, se analiza los bonos de impacto social (BIS) con el foco puesto en sus efectos adversos. Los autores estudian el contexto de Brasil y analizan cómo se están modificando los marcos legales para permitir este tipo de asociación entre el sector público y el privado y la inversión. Sin embargo, las modificaciones no tienen en cuenta los incentivos perversos de los BIS, sus efectos desfavorables ni los riesgos que presentan para el derecho a la educación, sino que se enfocan en promover un “ecosistema de inversiones de impacto” elaborado para conseguir inversores y obtener ganancias.

## Palabras clave

Bonos de impacto social  
Efectos adversos  
Ganancias  
Equidad  
Derecho a la educación

El movimiento que promueve la experimentación y difusión de los bonos de impacto social (BIS) en Brasil es reciente y tiene cada vez más apoyo entre algunos de los presupuestos públicos más grandes, además del Gobierno Federal. Hasta ahora se ha intentado implementar tres BIS en Brasil: el primero se proponía reducir la deserción escolar de adolescentes vulnerables en escuelas públicas del Estado de San Pablo (Cássio *et al.*, 2018); el segundo se enfocó en aumentar la escala de un programa de medicina preventiva para reducir las tasas de internación hospitalaria en el Estado de Ceará; y el tercero tenía por objetivo capacitar a jóvenes para el mercado de trabajo —el primero de su tipo lanzado por el Gobierno Federal—. Ninguno de los casos de iniciativas locales se ha implementado efectivamente, y la propuesta federal está en proceso de convocatoria pública para contratar a la empresa responsable. Además, hay otras seis propuestas en desarrollo, que son seleccionadas mediante convocatoria pública anunciada por la organización SITAWI Finanças do Bem (responsable del BIS en el Estado de Ceará), en asociación con la Fundación de Apoyo a la Investigación de Río de Janeiro (Faperj). Entre las seis propuestas seleccionadas, los gobiernos estatales de Río de Janeiro y San Pablo proponen BIS en viviendas populares y reinserción socioeducativa de delincuentes jóvenes. A su vez, las municipalidades de estos estados y de Pernambuco proponen proyectos enfocados en aumentar la empleabilidad y reducir el alcoholismo. La ciudad de San Pablo, la más grande del país, está entre las que proponen este tipo de proyectos.

Sin embargo, a diferencia de otros países latinoamericanos<sup>1</sup>, todavía no hay BIS estructurados y operativos en Brasil. Un grupo de defensores de los BIS describe tres “desafíos” que explican por qué ocurre esto en este país, “desafíos” que hace falta “vencer”: (1) la falta de una figura legal, es decir, de un marco regulatorio para los BIS en Brasil, y de una autorización legal para la distribución de las ganancias obtenidas de dichos contratos; (2) la falta de difusión de los BIS entre los gestores públicos y autoridades brasileñas, y (3) el bajo incentivo para la innovación en el sector público en Brasil (Adib *et al.*, 2019). En este breve artículo, analizaremos

algunas acciones que se han llevado a cabo para promover los BIS en Brasil, en especial en lo que se refiere a la creación de políticas y de un marco regulatorio propicio para las “inversiones de impacto”. También examinamos los temas que no se están abordando, y que probablemente no se aborden si este tipo de asociación entre el sector público y privado llega a expandirse en el país, concretamente, cuestiones éticas y problemas relacionados con la violación del derecho a la educación. Para ilustrar esto, nos basamos en un caso específico: el intento de implementar un BIS en el sistema de escuelas públicas de San Pablo.

### La creación de un “ecosistema” brasileño de finanzas sociales

El contexto para el avance de los BIS en Brasil es el esfuerzo más amplio por crear un “ecosistema” de finanzas sociales en el país. La Fuerza de Trabajo para las Finanzas Sociales (FTFS) fue uno de los movimientos más relevantes en este sentido, creado en 2014 y dirigido por el Institute for Corporate Citizenship (ICE) y SITAWI. Está financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fomin (el Fondo de Inversión Multilateral del IADB Group), Banco Itaú, ICE, Telefonica Foundation y Lew’Lara. Como su par británico (Social Finance Taskforce), creado en 2000, la Fuerza de Trabajo brasileña elaboró un manual que brinda una especie de hoja de ruta para la implementación de BIS en el país. En 2018, FTFS pasó a llamarse Alianza para Inversiones y Negocios de Impacto, y amplió el alcance de las “finanzas sociales” incluyendo los negocios de impacto. La iniciativa hace un registro de organizaciones y agendas estratégicas, las conecta y les da apoyo para fortalecer inversiones y negocios que combinan impacto social o ambiental con rendimiento económico. La reformulación de FTFS tiene que ver con que las “inversiones y los negocios de impacto” son más atractivos para los inversores brasileños, cuyo apetito voraz por las tasas de rendimiento altas y de corto plazo hace que estén menos dispuestos a aceptar las aspiraciones éticas y morales de las “finanzas de bien”.

Pasando del sector privado a la elaboración de políticas públicas, después del cuestionable juicio político que destituyó a la presidenta Dilma Rousseff en 2016, el gobierno brasileño llevó a cabo una Estrategia Nacional de Inversiones y Negocios de Impacto (Enimpecto). Su objetivo principal es crear marcos regulatorios y un entorno comercial que permitirá la transformación de las políticas sociales —en el caso de Brasil, las obligaciones constitucionales del Estado— en “negocios de impacto” que puedan ser explotados de manera rentable por agentes privados. En este contexto, el presidente Michel Temer, sucesor de Rousseff, publicó el Decreto N.º 9244 en diciembre de 2017, que formalizó Enimpecto y estableció sus objetivos y conceptos centrales. También designó, por diez años, un Comité de Inversiones y Negocios de Impacto, responsable de la implementación de

Enimpecto y compuesto por dieciséis organismos, entidades y bancos públicos, junto con diez representantes del sector privado y organizaciones de la sociedad civil<sup>2</sup>. Enimpecto viene trabajando en diversos frentes:

- 1) regular los BIS en el marco legal de las asociaciones del sector público y privado en Brasil (Proyecto de ley del Senado N.º 338/2018, pendiente de aprobación);
- 2) regular la constitución de fondos de capital privado (donaciones) para acciones de interés público (Proyecto de ley N.º 13800/2019); y
- 3) instituir un entorno regulatorio que permita que las organizaciones filantrópicas también ganen dinero de las finanzas sociales.

Enimpecto recibió apoyo tanto del gobierno de Temer como del gobierno de Jair Bolsonaro, iniciado en 2019, que asignó la presidencia de Enimpecto al Ministerio de Economía<sup>3</sup>. En 2020, Enimpecto espera crear un Frente Parlamentario para Inversiones y Negocios de Impacto, con la prioridad de acelerar el proceso del Proyecto de ley del Senado N.º 338 y otros cambios en la legislación comercial y fiscal brasileña.

El Proyecto de ley del Senado N.º 338/2018 se ocupa de uno de los pedidos más grandes de los defensores de los BIS: dar certeza legal a este modelo de contratación entre el sector público y privado, despejando dudas sobre su seguridad jurídica en el contexto legal brasileño, que, según sus defensores, ha desalentado a inversores potenciales. Aborda uno de los mayores obstáculos legales para los BIS: la restricción de las organizaciones de la sociedad civil elegibles para establecer asociaciones con el Estado destinadas al sector sin fines de lucro (Proyecto de ley N.º 13019/2014). Se considera que aunque este acuerdo “no excluye por completo los BIS, es cierto que restringe su aplicación considerablemente. El uso del mercado de capitales para financiar los BIS, por ejemplo, podría leerse como un fraude contra la prohibición de fines lucrativos que estipula la ley” (Senado de Brasil, 2019, p. 5).

En este sentido, el Proyecto de ley del Senado abre la posibilidad de crear una empresa comercial específica para la ejecución de BIS, con la coparticipación de inversores y contratistas, además de la disposición expresa sobre la posibilidad de subcontratar servicios y emitir bonos para que la entidad contratada los canjee en el mercado de capitales. También permite una serie de beneficios fiscales relacionados con la recaudación de fondos para BIS y con la distribución financiera de sus resultados. Asimismo, el texto del Proyecto de ley del Senado N.º 338/2018 explicita que los riesgos financieros, laborales y otros son exclusivos de la entidad contratada y sus posibles financistas externos, y

exime a la autoridad pública de toda obligación aparte del pago por los resultados obtenidos, según el contrato.

### Los BIS en el sistema de escuelas públicas de San Pablo: problemas sin resolver

El intento de implementar un BIS en el sistema de escuelas públicas de San Pablo, en 2017, se caracterizó por una implementación de arriba hacia abajo y un objetivo de experimentación social sin grandes preocupaciones éticas ni democráticas. Isabel Opice, una economista que se desempeñó en la Secretaría de Gobierno del Estado de San Pablo hasta mayo de 2017, confirma las intenciones del proyecto diciendo que la “principal innovación de un BIS es crear espacio para la experimentación dentro del sector público, en dirección opuesta al modelo de implementar políticas públicas estandarizadas de gran escala”, y que, “alineada con la naturaleza experimental de un BIS, esta primera experiencia en Brasil prueba un nuevo mecanismo de contratación por resultados” (Opice, 2017).

En esta primera experiencia de BIS en Brasil —un proyecto piloto—, se seleccionarían 122 escuelas en la Región Metropolitana de San Pablo en áreas de vulnerabilidad social. Las escuelas se dividirían en dos grupos: 61 recibirían los recursos e intervenciones del contratista, el denominado “grupo de tratamiento”, y otras 61 serían el “grupo de control”. La existencia de este último grupo, según las pautas técnicas del proyecto, era “una condición esencial para verificar el efecto de las intervenciones, ya que permite saber qué habría pasado sin su implementación en las escuelas del grupo de tratamiento” (San Pablo y Secretaría de Educación, 2017, p. 107).

Las escuelas fueron elegidas mediante el concurso de selección del socio responsable del BIS pero, antes de publicarse la Notificación de Contratación, el experimento falló. Los consejos consultivos de las escuelas descubrieron que habían sido engañadas para aprobar su participación en el BIS, ya que lo hicieron sin conocer la naturaleza ni las implicaciones éticas y políticas/pedagógicas de esta nueva forma de contratación. Por eso, tras una ronda de debates más informados, decenas de escuelas decidieron retirarse del proyecto, lo que lo hizo inviable desde el principio. Los problemas éticos de ese BIS giraban en torno a, por lo menos, dos aspectos: (1) la forma descuidada en que se recolectaban datos y se utilizaba información sensible relacionada con niños, niñas y adolescentes, y (2) los efectos perversos del método impuesto al grupo de control, que deliberadamente les impedía a las escuelas recibir otras intervenciones públicas, a pesar de que esas escuelas eran igualmente desfavorecidas, contradiciendo así las expectativas de las comunidades escolares que decidían sumarse a un “proyecto” que prometiera (en lo posible) reducir los índices de deserción escolar.

Así, a pesar de sus necesidades y derechos, las escuelas tuvieron que comprometerse a no recibir ninguna otra intervención de otros programas con objetivos similares de reducir los índices de deserción, incluso los que ya estaban en marcha en las escuelas. La justificación fue “aislar” el efecto causal de las intervenciones del BIS en las escuelas “de tratamiento” (Cássio *et al.*, 2018). De hecho, en una Notificación Preliminar redactada para el BIS de San Pablo, identificamos que entre las responsabilidades del contratista (el gobierno estatal) estaba “garantizar que no se implemente ninguna iniciativa relevante durante el período del BIS que pueda afectar diferencialmente a los grupos de control y a los grupos de tratamiento o la eficacia de las intervenciones definidas para el BIS” (San Pablo; Secretaría de Educación, 2017, pp. 252-253). Sin embargo, no había garantía de que la iniciativa propuesta pudiera resolver el problema de la “fuerza estadística” del método. Además,

*el agente privado no tiene pudor de sugerir que el Estado firme un contrato y se comprometa a no implementar ningún programa relevante en las escuelas que administra, algo que va en contra de la obligación constitucional [brasileña] de garantizar el derecho social a la educación con estándar de calidad. De hecho, la forma más estricta de aislar los efectos de las intervenciones en el grupo de tratamiento sería la cancelación de cualquier otro programa estatal en las escuelas de control. Sin embargo, esta sería probablemente la manera menos ética de concebir el diseño de políticas de educación pública.* (Cássio *et al.*, 2018, p. 12)

A pesar de las implicancias éticas agravantes de adoptar un BIS para resolver problemas sociales en áreas de gran necesidad y vulnerabilidad, los debates sobre las consecuencias de utilizar grupos de control suelen subestimarse entre los entusiastas de los BIS<sup>4</sup>. Un artículo de literatura gris publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, afirma que la metodología de los grupos de control es un proceso de medición “más desafiante” (Galitopoulou; Noya, 2016, p. 17). De manera similar, un fondo de inversión del Reino Unido señala que los ensayos controlados aleatorizados (ECA) generalmente se consideran el “estándar de referencia”, aunque no siempre son viables, por motivos de costo y “practicidad” (Bridges Ventures LLP; Bank of America, 2014, p. 17). La OCDE también está a favor del uso de grupos de control, pero señala sus desventajas: (1) complejidad técnica; (2) identificación de un grupo de control adecuado; y (3) dificultad para saber si el grupo de control está recibiendo otros servicios (OCDE, 2015, p. 11).

Sin embargo, estos problemas no son solo “efectos secundarios” de los BIS, sino que son inherentes a toda forma de mercantilización de la vulnerabilidad social.

A pesar de esto, bajo la primacía de la eficacia en la prestación de servicios públicos, un número mucho mayor de autores ha preferido celebrar los BIS como mecanismos incuestionablemente innovadores para financiar políticas sociales antes que problematizar sus efectos potencialmente perversos, en especial considerando casos concretos.<sup>5</sup>

## Breve conclusión

El fracaso del controvertido BIS en el sistema de escuelas públicas de San Pablo no impide que algunos entusiastas usen esta experiencia como un caso exitoso ni que omitan, en el debate legislativo del Proyecto de ley del Senado N.º 338/2018, la resistencia que enfrentó el proyecto durante su implementación y varias otras preguntas sin respuesta. En el mundo encantado de los defensores de los BIS, el modelo es indiscutiblemente un “juego en el que todos ganan” que, en Brasil, avanza a manos de los encargados de tomar decisiones sin que se escuchen voces críticas (Senado Federal de Brasil, 2019). Es mucho lo que está en juego. Mientras movilizan a los potenciales empresarios de BIS por todo el país, difunden la idea y diversifican el “ecosistema” de finanzas sociales, esperan que se eliminen los obstáculos legales para garantizar tanto la previsibilidad de las inversiones como la posibilidad formal de lucrar con la comercialización de la vulnerabilidad social.

En este contexto, los senadores influyentes del Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB) como los exgobernadores de los estados de Ceará y Minas Gerais —un partido cuyo miembro más ilustre es el expresidente brasileño Fernando Henrique Cardoso— son, respectivamente, el proponente y el relator del Proyecto de ley del Senado N.º 338/2018, y sus mayores entusiastas en el Congreso Nacional. Por lo tanto, hay una confluencia enormemente favorable para los BIS en Brasil. Por un lado, están los intereses del mercado financiero por expandir las modalidades de privatización y mercantilización de los servicios públicos, ahora combinados con la filantropía empresarial, que ve en estos servicios una oportunidad de obtener altas tasas de ganancias apostando en contra de las políticas públicas financiadas por el Estado. Por otro lado, desde 2016 hemos visto el apoyo que recibe este modelo y el vaciamiento progresivo del espacio democrático brasileño y, con el actual gobierno de Bolsonaro, una intención deliberada de degradación institucional del Estado y de las políticas públicas que está obligado a implementar.

## Notas a pie

1. Actualmente hay tres BIS en desarrollo en América Latina: uno en Argentina, enfocado en la empleabilidad de jóvenes vulnerables; otro en Colombia, que también apunta a poblaciones vulnerables desempleadas; y otro en Perú, para apoyar la producción sostenible y el comercio internacional de cacao y café del pueblo indígena asháninka, del Amazonas peruano. Datos de Impact Bond Global Database. <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk>.
2. El Comité estaba compuesto por las siguientes instituciones privadas: Group of Institutes, Foundations and Enterprises (GIFE); Asociación Nacional de Entidades Promotoras de Emprendimientos Innovadores (Anprotec); Asociación Brasileña de Private Equity y Venture Capital (ABVCAP); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Instituto Anjos do Brasil; Confederación Nacional de la Industria (CNI); Fuerza de Trabajo para las Finanzas Sociales (FTFS); System B y Pipe Social.
3. El Decreto No. 9977/2019, firmado por Jair Bolsonaro en coincidencia con la reforma ministerial llevada a cabo al comienzo de su gobierno, mantuvo al Comité de Inversiones y Negocios de Impacto con la misma estructura.
4. Aunque Friedman (2011), en una publicación en internet del Banco Mundial, ya ponía de relieve la necesidad de desarrollar pautas éticas específicas para las evaluaciones del impacto social.
5. Algunas obras críticas: Roy et al. (2017), Maier y Meyer (2017), Saltman (2017), Cássio et al. (2018) y Morley (2019).

## Referencias

Adib, L. A., Freitas, B. B., Letelier, L., Mitidieri, M. y Schiefler, G. (3 de septiembre de 2019). Contratos de Impacto Social no Brasil: inovação na gestão pública. *Jota*. [www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/contratos-de-impacto-social-no-brasil-inovacao-na-gestao-publica-03092019](http://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/contratos-de-impacto-social-no-brasil-inovacao-na-gestao-publica-03092019).

Bridges Ventures LLP y Bank of America. (2014). *Choosing Social Impact Bonds: A Practitioner's Guide*. Bridges Ventures. [www.bridgesfundmanagement.com/wp-content/uploads/2017/08/Bridges-Choosing-Social-Impact-Bonds-A-Practitioner's-Guide.pdf](http://www.bridgesfundmanagement.com/wp-content/uploads/2017/08/Bridges-Choosing-Social-Impact-Bonds-A-Practitioner's-Guide.pdf).

Cássio, F. L., Goulart, D. C. y Ximenes, S. B. (2018). Social Impact Bonds in São Paulo's state public school system: New modality of public-private partnership in Brazil. *Education Policy Analysis Archives*, 26(130). <https://doi.org/10.14507/epaa.26.3711>

Friedman, J. (7 de junio de 2011). The ethics of a control group in randomized impact evaluations: The start of an ongoing discussion. *Development Impact (The World Bank)*. <https://blogs.worldbank.org/impacetevaluations/the-ethics-of-a-control-group-in-randomized-impact-evaluations-the-start-of-an-ongoing-discussion>.

Galitopoulou, S. y Noya, A. (2016). *Understanding Social Impact Bonds* [working paper]. OECD Publications. [www.oecd.org/cfe/leed/UnderstandingSIBsLux-WorkingPaper.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/UnderstandingSIBsLux-WorkingPaper.pdf).

Maier, F. y Meyer, M. (2017). Social Impact Bonds and the Perils of Aligned Interests [Comentario]. *Administrative Sciences*, 7(3), 24. <https://doi.org/10.3390/admsci7030024>

Morley, J. (2019). The ethical status of social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform*. <https://doi.org/10.1080/17487870.2019.1573681>

Opice, I. (1.º de diciembre de 2017). Pagamentos por Desempenho no Governo: Contratos de Impacto Social. *Estadão* [Blog de MLG]. Recuperado de <https://politica.estadao.com.br/blogs/blog-do-mlg/pagamentos-por-desempenho-no-governo-contratos-de-impacto-social>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. [OCDE]. (15 de abril de 2015). *Social Impact Bonds: Promises & Pitfalls* [Informe resumido]. [www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf).

Roy, M. J., McHugh, N. y Sinclair, S. (2017). Social Impact Bonds: Evidence-based policy or Ideology? En Greve, B. (Ed.) *Handbook of Social Policy Evaluation* (pp. 263-276). Edward Elgar Publishing.

Saltman, K. J. (2017). The Promise and Realities of Pay for Success/Social Impact Bonds. *Education Policy Analysis Archives*, 25(59). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2640>

Secretaría de Educación del Estado de San Pablo. (2017). Administrative procedure SE No. 1967/2017: "Social Impact Bond" Project [obtenido de la Secretaría de Educación del Estado de San Pablo a través del Proyecto de ley N°. 12527/2011, la Ley brasileña del Derecho a la Información].

Senado Federal de Brasil. (2019). *Report by the Constitution, Justice and Citizenship Commission, in final decision, on Senate Bill No. 338, 2018, by Senator Tasso Jereissati, which provides for the Social Impact Bond*. Rapporteur Sen. Antonio Anastasia. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8032479&ts=1581530958219&disposition=inline>.

*NORRAG Número Especial 04, Abril 2020*



Network for international policies and  
cooperation in education and training

Réseau sur les politiques et la coopération  
internationales en éducation et en formation

20, Rue Rothschild | P.O. Box 1672

1211 Genève 1, Suisse

+41 (0) 22 908 45 47

[norrag@graduateinstitute.ch](mailto:norrag@graduateinstitute.ch)



@norrag



@norrag.network



[vimeo.com/norrag](https://vimeo.com/norrag)

[www.norrag.org/nsi](http://www.norrag.org/nsi)

ISSN: 2571-8010



9 772571 801003

