



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

INVESTIGACIÓN Y PROSPECTIVA EN EDUCACIÓN

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Julio 2016

17

Revisar el principio de la educación como bien público

Barbara Daviet¹

Departamento de Estudios Educativos
Universidad de París Descartes

RESUMEN

La educación ha sido considerada un derecho humano y un bien público en el campo global de la política pública al menos desde 1945. Desde entonces, esta conceptualización ha sido producida e impulsada por organizaciones internacionales, en particular por las agencias de la ONU y, entre éstas, por la UNESCO. Sin embargo, el panorama educativo ha cambiado considerablemente desde entonces y se encuentra ahora caracterizado por un involucramiento creciente de actores no-estatales, incluidas las organizaciones con fines de lucro. En este contexto, el presente artículo analiza la vigencia del concepto de bien público, anclado en teorías económicas, y cuestiona su potencial para contrarrestar los efectos de la privatización y la mercantilización de la educación. Después de una revisión minuciosa de los fundamentos teóricos del concepto de bien público y de sus limitaciones, el artículo argumenta que una lectura filosófica de los principios subyacentes al concepto parece una tarea apropiada en estos tiempos. Con base en ello, la autora sugiere la noción de la educación como un bien común para trascender visiones utilitarias y como vehículo para concebir la educación como una tarea colectiva desde una perspectiva humanista.

Introducción

La educación como bien público: una noción polisémica

Limitaciones de la trasposición del concepto económico de bien público a la educación

La educación como bien público bajo presión en un panorama educativo en transformación

Conclusión

INTRODUCCIÓN

En los decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de un Estado del bienestar que cada vez abarcaba en mayor medida todos los ámbitos de la vida económica y social, la educación se reconoció ampliamente como un bien público, es decir, como un bien que el Estado debía proporcionar. Esta conceptualización de la educación como bien público está arraigada en la teoría económica y entraña, además del derecho a la educación, el enfoque humanista de la educación adoptado por organizaciones internacionales como la UNESCO² y el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Infancia. Tal enfoque humanista se basa en los principios de respeto a la vida, dignidad humana, diversidad cultural y justicia social; se centra en el pleno desarrollo del individuo y tiene en cuenta las dimensiones cultural, social, económica, ética y cívica de la educación.

Sin embargo, si bien existe un reconocimiento general del derecho a la educación primaria, la función del Estado, incluso en este nivel educativo, está siendo cuestionada cada vez más por los defensores del mercado, que se basan en la economía neoclásica. Consecuentemente, el enfoque humanista de la educación está perdiendo terreno ante un discurso utilitarista y económico de miras estrechas que considera la educación más bien como un bien privado, como una mercancía. La conceptualización de la educación como bien público también se está viendo puesta en tela de juicio por la transformación del panorama educativo, caracterizado en particular por la participación cada vez mayor de actores no estatales, incluidos actores con ánimo de lucro, en lo que durante mucho tiempo se había considerado como un ámbito propio del Estado. Estos cambios tienen lugar en un contexto de grandes retos, entre los cuales cabe mencionar “las modalidades insostenibles de producción económica y de consumo”, así como “un incremento de la intolerancia cultural y religiosa”, “la vulnerabilidad, la desigualdad, la exclusión y la violencia (...) en las sociedades y entre ellas” (UNESCO, 2015).

Ante esta coyuntura, se requiere un principio normativo que permita que el enfoque humanista y holístico de la educación pueda tanto responder a los retos que genera el contexto mundial cambiante como replantear el propósito de la educación y alcanzar un nuevo modelo de desarrollo. Cabe preguntarse si el concepto de bien público constituye el tan necesario fundamento normativo del enfoque humanista³ de la educación.

En este artículo se analiza en primer lugar la base teórica del principio de la educación como bien público y se ponen de relieve las interpretaciones del mismo. Se presentan luego los límites teóricos del concepto de bien público desde una perspectiva humanista. En tercer lugar, se analizan los principales retos con respecto al principio de la educación como bien público que se plantean en el plano nacional debido a los cambios generales que inciden en el panorama educativo. En la conclusión, se señalan las ventajas de utilizar el concepto filosófico de bien común en lugar del concepto económico de bien público con el fin de permitir que el enfoque humanista de la educación pueda responder a los retos que generan los cambios actuales.

LA EDUCACIÓN COMO BIEN PÚBLICO: UNA NOCIÓN POLISÉMICA

A pesar de basarse en una noción económica definida rigurosamente, el principio de la educación como bien público es confuso. No solo se apoya en un entendimiento del bien público que difiere de la definición económica estándar a la que hace referencia, sino que además se aleja de esa definición estándar de diversas maneras, lo que por consiguiente la convierte en una noción polisémica.

Atribuida generalmente a Samuelson, que la formalizó matemáticamente (1954, 1955), la definición estándar de bien público fue acuñada por Musgrave (1941, 1959, 1969). Esta definición es muy restrictiva: un bien público, definido en contraposición a un bien privado, es “un bien cuyo consumo no disminuye su disponibilidad para

2 Véase, por ejemplo, la 194ª reunión del Consejo Ejecutivo: “La educación es un bien público. El Estado es custodio de la educación como bien público” (pág. 2).

3 La visión humanista del aprendizaje de la UNESCO se recoge en dos publicaciones emblemáticas: *Aprender a ser* (1972), conocida como “Informe Faure”, y *La educación encierra un tesoro* (1996) o “Informe Delors”. En la primera se pone de relieve que la educación a lo largo de toda la vida debe quedar consagrada como concepto básico en las políticas educativas, mientras que en la segunda se propone una visión integral e integrada de la educación basada en el paradigma del aprendizaje a lo largo de toda la vida y en cuatro pilares: aprender a ser, aprender a conocer, aprender a hacer y aprender a vivir juntos. El enfoque humanista de la educación se reafirma en el preámbulo de la Declaración de Incheon “Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos”, que fue aprobada el 21 de mayo de 2015 en el Foro Mundial sobre la Educación 2015: “Reafirmamos que la educación es un bien público, un derecho humano fundamental y la base para garantizar la realización de otros derechos”.

otros consumidores" (Samuelson, 1954). La teoría estándar del bien público tiene en cuenta dos criterios⁴: la no rivalidad (una vez que se ha producido para una persona, los consumidores adicionales pueden consumirlo sin ningún coste adicional) y la no exclusión (una vez que se ha producido el bien, no se puede impedir a nadie que lo use). Teniendo en cuenta estas características, los individuos tienden a actuar como "aprovechados" (*"free riders"*): probablemente subestimarán sus preferencias por esos bienes con el objeto de evitar que se les grave por su uso y dejar que sean otros los que paguen por ellos. Por consiguiente, el mercado no puede estimar adecuadamente la demanda y los bienes proporcionados resultan insuficientes. Por ende, los bienes públicos se consideran como fracasos del mercado y justifican el suministro proporcionado por el Estado. Todo el mundo se beneficia de, por ejemplo, el alumbrado público, incluso los que no pagan por él. Por consiguiente, el alumbrado público podría quedar sin producirse si se dejara en manos de empresas privadas que no pudieran cobrar por su uso.

La educación no se ajusta a esta definición restrictiva de bien público puro, es decir, un bien que presenta tanto la característica de no exclusión como la de no rivalidad: los alumnos pueden verse excluidos del acceso a la educación o su escolarización *puede impedir que otros niños se beneficien de ella, ya que las aulas tienen una capacidad limitada*. No obstante, las conceptualizaciones de la educación como bien público hacen referencia más o menos explícitamente a esta definición estándar. Estas conceptualizaciones o bien alimentan la definición estándar de bien público con consideraciones éticas que le son ajenas, o bien complementan su núcleo de pensamiento con otras teorías económicas.

Es habitual el primer planteamiento: ampliar la teoría estándar de bien público desde dentro alimentándola con consideraciones éticas; hacer referencia a ella explícitamente a la vez que se interpreta sin rigidez: la educación se considera como no exclusiva no por motivos técnicos, sino por motivos éticos o jurídicos. El enfoque basado en los derechos humanos entra en esta categoría de planteamientos y proporciona una fundamentación racional para la educación obligatoria. Desde este punto de vista, la educación es un bien público impuro, ya que solo se cumple el criterio de la no exclusión; la falta de provisión de educación que justifica la intervención del Estado ya no se vincula a la cuestión de los "aprovechados" (*"free riders"*), sino a la provisión del sector privado. En efecto, habida cuenta de la posibilidad técnica de que alguien quede excluido de la escolarización, es probable que los actores privados suministren educación solo a los niños cuyos padres puedan sufragar tasas de matrícula. Por consiguiente, la intervención del Estado resulta necesaria a fin de garantizar la equidad.

En efecto, habida cuenta de la posibilidad técnica de que alguien quede excluido de la escolarización, es probable que los actores privados suministren educación solo a los niños cuyos padres puedan sufragar tasas de matrícula. Por consiguiente, la intervención del Estado resulta necesaria a fin de garantizar la equidad.

Las conceptualizaciones alternativas de la educación como bien público amplían la definición estándar desde fuera, basándose en otras teorías económicas del gasto público. De la teoría estándar conservan el vínculo entre fracaso del mercado y la necesidad de provisión estatal para subsanar la falta de provisión, pero se basan en fundamentos racionales complementarios para justificar la intervención del Estado. El identificado fracaso del mercado ya no se vincula al problema de los "aprovechados" (*"free rider"*) sino más bien a las nociones económicas de falta de racionalidad de los agentes económicos, información imperfecta y externalidades.

El primer conjunto de justificaciones teóricas de la provisión de educación por parte del Estado, es decir, de la consideración de la educación como bien público, tiene que ver con el fracaso del mercado debido a la información imperfecta o a la falta de racionalidad de los agentes económicos. Esta fundamentación racional

4 En su artículo de 1954, Samuelson solo tiene en cuenta el criterio de la no rivalidad. La segunda característica que Musgrave atribuía al bien público, a saber, la no exclusión, está añadida implícitamente en el artículo de Samuelson de 1958. Sin embargo, mientras Musgrave consideraba que la no exclusión es el rasgo más importante de los bienes públicos, Samuelson recalca que el más importante es la no rivalidad. (Desmarais-Tremblay, 2015b).

está en consonancia con el concepto de bien de mérito, introducido por Musgrave⁵ (1959), con el que se hace referencia a un bien que debería subvencionarse o proporcionarse gratuitamente con base en elementos que no tienen que ver con la elección del consumidor, ya que se considera que los individuos no deberían disponer del mismo en función de su capacidad o disposición a pagar por él⁶. Muchos individuos, debido a información inadecuada o a una falta de racionalidad, no están dispuestos a pagar por la educación ya que no pueden evaluar correctamente, y por ende valorar, las ventajas que obtendrían de ello, o son de miras cortas y maximizan la utilidad a corto plazo sin tener en cuenta los beneficios a largo plazo. Musgrave consideraba que “las ventajas que presenta la educación resultan más notorias para las personas informadas que para las que carecen de información” (Musgrave, 1959) y que aquellas que necesitan educación puede que no adquieran una cantidad suficiente de la misma, aunque puedan permitírselo. Por consiguiente, el Estado puede estar en mejores condiciones para valorar qué necesitan las personas y puede verse obligado a proporcionar educación por razones sociales y éticas.

La cortedad de miras de los individuos también justifica la intervención del Estado cuando se toman en consideración los efectos indirectos de la educación. La educación genera beneficios colectivos, llamados externalidades positivas, que superan con creces los beneficios individuales. Estos beneficios colectivos entrañan, en particular, la capacidad de innovación, la competitividad y el crecimiento económico de un país, así como la cohesión social y los valores comunes. Normalmente, los beneficios colectivos no son tenidos en cuenta por los individuos que, de tener que pagar por ir a la escuela o a la universidad, finalizarían niveles de educación demasiado bajos como para maximizar los beneficios colectivos. Expresado en términos económicos, se trata de un caso de fracaso del mercado, y la provisión estatal de educación resulta necesaria para poner en consonancia los costes y beneficios privados con los costes y beneficios sociales. Desde este punto de vista, la educación es un bien público: requiere la intervención del Estado.

La educación genera beneficios colectivos, llamados externalidades positivas, que superan con creces los beneficios individuales. Estos beneficios colectivos entrañan, en particular, la capacidad de innovación, la competitividad y el crecimiento económico de un país, así como la cohesión social y los valores comunes.

Los distintos planteamientos del bien público (tanto la definición estándar como las conceptualizaciones alternativas de la educación como bien público) tienen un denominador común que puede resumirse mediante la siguiente cadena lógica:

Fracaso del mercado ➡ Infra-provisión ➡ Provisión por parte del Estado

No obstante, el hecho de que las fundamentaciones racionales alternativas de la provisión estatal de educación difieran sustancialmente tanto entre ellas como de la teoría estándar de bien público genera confusión. El concepto de bien público, que se toma prestado de una teoría cuya característica principal era el rigor, se ha vuelto polisémico y se presta a confusión.

5 Las premisas del concepto de bien de mérito se encuentran en los escritos de Adam Smith (Ver Eecke, 2003), así como en los de John Stuart Mill (Desmarais-Tremblay, 2015a). Adam Smith, el padre del liberalismo económico, sostenía que se debía proporcionar educación a todo el mundo, independientemente de la riqueza. En efecto, creía que la educación de las masas beneficiaba al conjunto de la sociedad, al ser un medio para forjar mejores ciudadanos y propiciar la calma en el país, en particular en los países democráticos, en los que las masas participaban en el gobierno (Smith, 1776). John Stuart Mill consideraba que el “*laissez-faire* (...) debería ser la práctica habitual” (Mill, 1848), pero aceptaba excepciones a esa regla, en particular cuando el individuo no es el que mejor puede valorar lo que le conviene, como en el caso de la educación, en el que “los no cultivados no pueden ser jueces competentes en materia de educación” (ibíd.). No obstante, la teoría económica neoclásica ha más bien ignorado el concepto de bien de mérito.

6 Cuando se refiere a servicios que deberían proporcionarse universalmente a todo el mundo independientemente de la capacidad de pago de cada uno, el concepto de bien de mérito entraña consideraciones que van más allá de la del mero fracaso del mercado: en ese caso, este concepto, que se acerca al de bien primario (Rawls, 1971), constituye otra manera de sentar las bases de los planteamientos de la educación basados en los derechos humanos y la justicia social.

LIMITACIONES DE LA TRASPOSICIÓN DEL CONCEPTO ECONÓMICO DE BIEN PÚBLICO A LA EDUCACIÓN

Además de resultar confuso, el concepto económico de bien público se ha cuestionado desde un punto de vista teórico por no aportar ninguna orientación concreta para la acción. En cuanto a la trasposición de este concepto a la educación, esta trasposición tiene implicaciones contrarias al enfoque humanista de la educación: no solo no tiene en cuenta las dimensiones sociales, culturales y éticas de la educación, sino que además ofrece un fundamento racional para la privatización y la mercantilización de la educación.

El concepto económico de bien público resulta inadecuado como modelo positivo incluso cuando se define en un sentido más amplio que tenga en cuenta la cadena lógica que vincula la provisión estatal con el fracaso del mercado.

En su sentido más estricto, el concepto de bien público tal y como lo definen Samuelson y Musgrave presenta “un valor analítico limitado y, por ende, también un valor práctico-político limitado” (Kaul, 2001). Samuelson conceptualiza los bienes públicos como un “caso extremo”, es decir, un concepto ideal definido por contraposición al caso extremo opuesto de los bienes privados⁷. Los bienes públicos se definen de manera tan estricta que la realidad difiere considerablemente de esta conceptualización. Por consiguiente, la teoría estándar de bien público resulta inadecuada como modelo positivo, ya que la mayoría de bienes suministrados por el gobierno no se ajustan a esta definición⁸.

El concepto económico de bien público resulta inadecuado como modelo positivo incluso cuando se define en un sentido más amplio que tenga en cuenta la cadena lógica que vincula la provisión estatal con el fracaso del mercado. Este concepto económico de bien público forma parte de la teoría neoclásica, una teoría que separa lo económico de lo político a fin de fundamentar una “teoría económica pura”. En este planteamiento, el perímetro estatal queda delimitado de manera casi pasiva por consideraciones técnicas. Una de ellas es la imposibilidad técnica de excluir a alguien del uso de un bien público si no paga por él (no exclusión); otra consideración técnica es la característica técnica propia de un bien público de producir externalidades. Las consideraciones éticas, políticas y sociales quedan fuera del alcance de la teoría neoclásica⁹, y por ende apenas se abordan en el concepto económico de bien público¹⁰. Sin embargo, la frontera entre bienes públicos y privados no la determinan criterios fijos, sino que se construye socialmente: las sociedades deciden hacer que los bienes sean privados o públicos no solo por motivos técnicos, sino también por motivos sociales y políticos. Por ejemplo, la educación primaria es un bien privado a tenor de sus características técnicas (rivalidad y exclusión), pero en la mayoría de países se ha convertido en un servicio gratuito, no exclusivo, disponible universalmente e incluso obligatorio, proporcionado por el Estado. Igualmente, el alcance de la provisión estatal difiere en función del país y del momento de la historia. En la mayoría de los países occidentales, durante los decenios siguientes a la Segunda Guerra Mundial, el Estado desempeñó una función importante en la economía mediante el suministro de muchos bienes privados, mientras que, desde los años 80, el péndulo se ha desplazado hacia una reducción de las prerrogativas estatales. Por consiguiente, una teoría positiva adecuada del gasto público debería adentrarse en “las aguas turbias de la

7 Musgrave consideraba que la teoría tenía que ser realista y propuso una definición de bienes públicos más matizada que la de Samuelson. Replanteó “el caso extremo de un bien social puro” y sugirió cierta generalización con respecto a los bienes mixtos (Musgrave, 1969). Sin embargo, incluso en sus escritos, los bienes públicos siguen siendo una categoría ideal que no cabe encontrar directamente en el mundo.

8 Se criticó duramente a Samuelson durante el año siguiente a la publicación de su artículo de 1954. Enke (1955) afirmó que los economistas tenían la responsabilidad moral de proporcionar orientaciones a los gobiernos, en lugar de crear teorías puramente conceptuales con escasa referencia al mundo real. Samuelson admitió que “el empirista metódico reconocerá que muchos (aunque no todos) casos reales de actividad gubernamental pueden analizarse fructíferamente como algún tipo de combinación de estos dos casos extremos” (Samuelson, 1955). Añadió lo siguiente: “mi modelo de bienes públicos puros ha resultado ser un caso extremo poco realista” (Samuelson, 1958). En 1969, incluso “lamentó que su análisis se planteara en términos de casos extremos de bienes de consumo colectivo puro y bienes de consumo privado puro” (Hammond).

9 Samuelson supone que “no existe ninguna mente colectiva espiritual que disfrute de los bienes de consumo colectivo” (Samuelson, 1954) y construye su modelo teniendo en cuenta una “función de bienestar social que representa un conjunto coherente de preferencias éticas de entre todos los estados posibles del sistema. ‘Deducir’ la forma de esta función no constituye una tarea ‘científica’ del economista” (Samuelson, 1954).

10 Los enfoques de la educación antes mencionados basados en los derechos humanos, tanto los que amplían la teoría estándar desde dentro como los que se basan en el concepto de bien de mérito de Musgrave, constituyen una excepción a esta afirmación, ya que se sustentan en principios éticos. Sin embargo, el hecho de basar un enfoque ético de la educación en una definición económica del bien público resulta paradójico, dado que equivale a combinar dos marcos teóricos antitéticos. En adelante en el presente artículo, el análisis se centrará en el concepto económico de bien público, con la exclusión de estos planteamientos basados en los derechos humanos.

sociología política¹¹ (Margolis, 1955) y “analizar las políticas públicas poniendo los valores por delante, en lugar de esconderlos detrás de la apariencia técnica del concepto de bien público” (Malkin y Wildawsky, 1991).

Aparte del hecho de que el concepto económico de bien público resulte inadecuado para proporcionar orientaciones concretas para la acción, su fundamento teórico entra en conflicto con los principios que sustentan el planteamiento humanista de la educación.

La teoría neoclásica, que subyace al concepto de bien público en su sentido más amplio, se basa en un conjunto de supuestos teóricos interrelacionados, entre los cuales figuran el individualismo metodológico y el utilitarismo. El individualismo metodológico considera como unidad de análisis al individuo estándar y abstracto. La sociedad se entiende como una yuxtaposición de individuos intercambiables que existen en un vacío social y adoptan decisiones sin tener ningún sentido de pertenencia a un grupo o a una cultura. El interés general se contempla como la suma de los intereses individuales. Como complemento de este enfoque, la teoría utilitarista del *homo oeconomicus* presupone que los individuos son agentes racionales y focalizados en sus propios intereses que intentan maximizar la utilidad sopesando el beneficio de una decisión con respecto a su coste, dado que la utilidad se mide en términos monetarios. Este análisis basado en la relación costo-beneficio¹² también se aplica al Estado: habida cuenta de que lo colectivo equivale a la suma de intereses individuales, una buena política es aquella que tiene por objeto maximizar la suma de utilidades individuales a través de un análisis de la relación costo-beneficio.

Asimismo, la perspectiva individualista que subyace a la teoría neoclásica tiende a pasar por alto o a subestimar dimensiones colectivas de la educación que son esenciales, tales como los aspectos éticos, culturales, cívicos y sociales, ya que normalmente los individuos los subestiman, dado que dan preeminencia a su interés individual.

La teoría neoclásica presenta diversas implicaciones que se contraponen al enfoque humanista de la educación. Valora lo que puede evaluarse monetariamente, como los beneficios económicos, en detrimento de lo que no tiene precio. De ahí que el enfoque neoclásico predominante de la educación, a saber, la teoría del capital humano (Becker, 1964), considere la educación como una inversión que entraña meros beneficios económicos, tanto en el plano individual (mayores ganancias) como en el colectivo (crecimiento económico, mayor productividad y competitividad, etc.)¹³. Asimismo, la perspectiva individualista que subyace a la teoría neoclásica tiende a pasar por alto o a subestimar dimensiones colectivas de la educación que son esenciales, tales como los aspectos éticos, culturales, cívicos y sociales, ya que normalmente los individuos los subestiman, dado que dan preeminencia a su interés individual. El hecho de dar más valor a los beneficios individuales que a los beneficios colectivos de la educación proporciona una fundamentación racional para

considerar a los alumnos como consumidores y a la educación como mercancía, una conceptualización que plantea graves amenazas tanto para la equidad como para el pleno desarrollo del individuo.

Por último, la teoría neoclásica define el ámbito de intervención del sector público como residual con respecto al sector privado y al mercado, que se considera como el modelo de referencia en materia de regulación. Se estima que el Estado no está cualificado para desempeñar un papel positivo por sí mismo, sino que se contempla como una opción predeterminada que debe ser tan limitada como sea posible. Sin embargo, en el ámbito de la educación, la existencia de un mercado es técnicamente posible, dado que la educación no cumple con el

11 Habida cuenta de la diferencia que existe entre las implicaciones de su modelo de gasto público óptimo y el gasto gubernamental real, Samuelson se distanció de su “modelo” normativo, al considerar que la regulación y el gasto público emanaban de consideraciones relacionadas con la voluntad de redistribución, las políticas paternalistas avaladas democráticamente y los casos de rendimientos crecientes, así como las economías y deseconomías externas generalizadas. Asimismo, empezó a albergar reservas con respecto al potencial que presentaba la teoría económica para contribuir al debate: “la teoría económica debería añadir lo que pueda a nuestra comprensión de la actividad gubernamental. Me sumo a las críticas que esperan que sus afirmaciones pretenciosas no desalienten otros planteamientos económicos, otras aportaciones provenientes de disciplinas vecinas e investigaciones empíricas concretas” (Samuelson, 1955). “Para el teórico, la teoría sobre la hacienda pública no es más que una parte de la teoría general sobre el gobierno. Y, en esta encrucijada, las formulas fáciles de la economía clásica ya no arrojan luz a nuestro camino” (Samuelson, 1958).

12 “[La economía política] no aborda la totalidad de la naturaleza humana tal y como queda modificada por la condición social, ni tampoco la totalidad del comportamiento humano en sociedad. El ser humano se considera en ella únicamente como un ser que desea poseer riquezas y que es capaz de evaluar la eficacia comparativa de los medios para lograr dicho fin” (Mill, 1836).

13 Las decisiones en materia de política pública relativas a la inversión en capital humano se basan en la medición de las tasas de rentabilidad de tales inversiones, es decir, en la comparación de los beneficios adicionales emanados del empleo de personas de un mejor nivel educativo con el coste adicional de invertir más en educación. Sin embargo, los enfoques menos restrictivos del capital humano toman en consideración no solo los beneficios económicos, sino también los beneficios sociales de tales inversiones, como la mejora en la salud pública, la disminución de la delincuencia y un mejor medio ambiente.

criterio estándar de la no exclusión y puesto que sus externalidades pueden abordarse por medios distintos de la intervención del Estado¹⁴. Por ende, el principio de bien público, tal y como se fundamenta en la teoría neoclásica, puede servir de fundamentación racional para la privatización de la educación.

En resumen, el principio de la educación como bien público tiene limitaciones teóricas desde una perspectiva humanista, ya que no puede desconectarse de la teoría neoclásica en la que está arraigado. No proporciona orientaciones prácticas para la acción, no tiene en cuenta dimensiones esenciales de la educación y puede utilizarse como fundamento racional para la privatización y mercantilización de la educación.

LA EDUCACIÓN COMO BIEN PÚBLICO BAJO PRESIÓN EN UN PANORAMA EDUCATIVO EN TRANSFORMACIÓN

El principio de la educación como bien público, además de carecer de una definición clara y de presentar limitaciones teóricas desde un punto de vista humanista, se encuentra bajo presión con la transformación del panorama educativo. ¿Qué es lo que caracteriza a esta transformación? ¿Cuáles son sus repercusiones sobre la función del Estado y, subsecuentemente, sobre la pertinencia del principio de la educación como bien público?

En la mayoría de países, la ampliación y diversificación de la participación del sector no estatal en el ámbito educativo pone en tela de juicio la función del Estado en cuanto a financiación y provisión de educación. Por ejemplo, en los países de la OCDE, la participación no estatal en el gasto nacional, proveniente fundamentalmente de los hogares, aumentó del 12,1% en 2000 al 16,8% en 2010 en todos los niveles de educación¹⁵. Esta tendencia hacia una participación cada vez mayor de agentes no estatales en la educación resulta principalmente del desajuste entre una demanda cada vez mayor de educación a todos los niveles y las limitaciones de los presupuestos públicos en el contexto de una expansión de las organizaciones de la sociedad civil y de una creciente liberalización económica que propicia la participación del sector empresarial. La participación cada vez más importante de agentes no estatales en el ámbito educativo cobra múltiples formas, tales como la gestión privada de establecimientos educativos públicos (establecimientos educativos bajo contrato), aportación del sector privado de contribuciones al proceso educativo, bonos educacionales y becas, provisión de educación por parte de proveedores privados, etc. En general, estas diversas situaciones se consideran tipos de asociación entre los sectores público y privado¹⁶, un término que abarca un gran número de definiciones, pero que puede definirse ampliamente como una interacción entre el sector público y el sector privado para proporcionar un servicio¹⁷.

Esta tendencia hacia una participación cada vez mayor de agentes no estatales en la educación resulta principalmente del desajuste entre una demanda cada vez mayor de educación a todos los niveles y las limitaciones de los presupuestos públicos en el contexto de una expansión de las organizaciones de la sociedad civil y de una creciente liberalización económica que propicia la participación del sector empresarial.

Además de la financiación y la provisión de educación, la distribución de responsabilidades del Estado también abarca la adopción de decisiones. El empoderamiento de una sociedad civil cada vez más informada y formada, a través de la democratización del acceso a la educación y a Internet, está cambiando los modelos de participación social, cívica y política y hace surgir "una demanda de mayor rendición de cuentas, apertura,

14 Una línea de investigación en economía neoclásica concluyó que las externalidades no necesariamente requieren una provisión por parte del Estado, sino que pueden abordarse mediante una amplia variedad de medidas, tales como los derechos de propiedad, los impuestos, los incentivos, etc. (Pigou, 1924; Coase, 1960; Demsetz, 1964). Basándose en las conclusiones de Pigou, Friedman (1955) considera que, para abordar las externalidades positivas que la educación genera, el Estado puede establecer impuestos en lugar de proporcionar educación.

15 Base de datos de la OECD. En los países de la OCDE, el incremento en el gasto privado normalmente no está vinculado a una disminución en el gasto público en educación y, como media, la financiación pública representa alrededor del 84 % de la financiación total de las instituciones educativas. Con respecto a la educación terciaria, los hogares representan la mayor parte del gasto privado en la mayoría de países.

16 Esta clasificación de las asociaciones entre los sectores público y privado es la de la Corporación Financiera Internacional (CFI), que es miembro del Grupo del Banco Mundial.

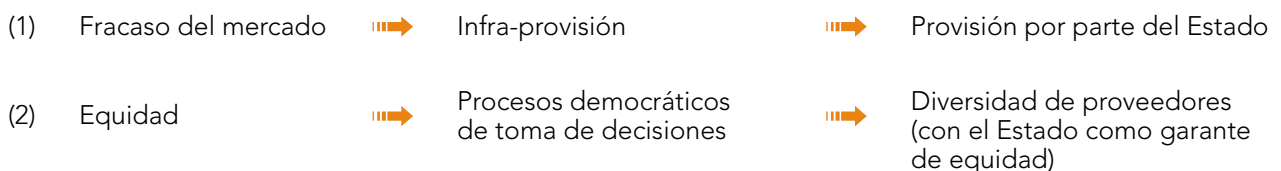
17 En general, las asociaciones entre los sectores público y privado promovidas por organizaciones internacionales como el Banco Mundial o la OCDE se entienden como iniciativas conjuntas gubernamentales y comerciales o con ánimo de lucro. De ahí que se introdujera el concepto más amplio de "alianzas de múltiples partes interesadas en favor de la educación", a fin de abarcar las asociaciones de colaboración que aúnan a un amplio abanico de interesados públicos, privados y también de la sociedad civil (Draxler, 2008). Se trata de un concepto promovido por la UNESCO.

equidad e igualdad en los asuntos públicos” (UNESCO, 2015). Este proceso, junto con la mayor participación del sector privado y la influencia creciente de los organismos internacionales en el ámbito educativo¹⁸, conlleva el paso del ‘gobierno’ a la ‘gobernanza’ en la formulación de políticas (Rosenau, 2005; Rhodes, 1997). Dicho de otra manera, existe una transición desde una toma de decisiones públicas de carácter jerárquico, atada a las estructuras estatales, a una adopción de decisiones en red, que incluye al sector privado y a las organizaciones no estatales (Lingard and Rawolle, 2011)¹⁹.

En este contexto, los agentes no estatales actúan como “emprendedores políticos” (Keck y Sikkink, 1999): constituyen importantes actores que desempeñan diversas funciones en todo el ámbito relativo a las políticas, desde ejercer influencia ante los responsables de la elaboración de políticas hasta emprender acciones independientemente de los Estados²⁰. En cuanto al Estado, su papel evoluciona hacia una función reguladora, mediante el establecimiento de normas en materia educativa con mecanismos de aplicación y seguimiento, a través de un marco nacional de rendición de cuentas. Como respuesta a las profundas inquietudes relativas a la equidad y a la no discriminación suscitadas por la participación cada vez mayor en la educación de agentes con ánimo de lucro, el Estado tiende a asumir el papel de garante de última instancia de la educación como derecho humano, es decir, a proporcionar gratuitamente una educación equitativa y no discriminatoria, al menos en el nivel de educación primaria.

Estas transformaciones repercuten sobre el principio de la educación como bien público en tres sentidos. En cuanto a determinantes esenciales de las decisiones políticas, la sociedad civil hace más bien hincapié en las cuestiones de equidad y justicia social que en el fracaso del mercado. Además, el hecho de que el Estado comparta sus responsabilidades en materia de adopción de decisiones, financiación y provisión de educación con un amplio abanico de agentes no estatales comporta que la frontera entre el sector público y el sector privado se difumine (UNESCO, 2015). Ambas tendencias suscitan la cuestión de la pertinencia del principio de la educación como bien público, que vincula la intervención estatal con el fracaso del mercado. Por último, el proceso de adopción de decisiones ha cambiado con la aparición de nuevas formas de influencia entre redes y en el interior de las mismas. No obstante, el principio de la educación como bien público, que se centra en la provisión por parte del Estado, no aborda este cambio relativo a la adopción de decisiones.

Por consiguiente, para ser pertinente en el contexto actual, el principio de la educación como bien público, debería reemplazar su cadena lógica (1) por una nueva (2):



CONCLUSIÓN

A lo largo de las últimas décadas, el panorama de la educación ha experimentado profundos cambios, con la transformación de los modelos de gobernanza, la participación cada vez mayor de las organizaciones de la sociedad civil y la creciente tendencia a la privatización y mercantilización de la educación.

Estos cambios en el panorama educativo, junto con la aparición de realidades que constituyen un desafío en los ámbitos social, político, económico, medio ambiental e intelectual, requieren un enfoque de la educación

18 La globalización es una cuestión central con respecto a la educación. Sin embargo, esta cuestión, al igual que la de la gobernanza internacional de la educación, no se aborda como tal en el presente artículo, dado que este se centra en cuestiones de ámbito nacional.

19 Lingard y Rawolle definen esta evolución como un “reajuste de la política y las políticas educativas”. Como uno de los factores que lo explican, señalan la repercusión que tiene la nueva gestión pública sobre los métodos de funcionamiento del Estado en el plano nacional. En el ámbito educativo, ello se ha visto acompañado de nuevas formas de rendición de cuentas sobre resultados (Wiseman, 2010).

20 Nasiritousi et al. (2014) adaptan la tipología de Albin (1999) sobre la actividad de las ONG y proponen nueve dimensiones fundamentales de las actividades de gobernanza de los agentes no estatales: incidir en las agendas de trabajo, proponer soluciones, proporcionar información y conocimientos especializados, incidir en las decisiones y los responsables de la formulación de políticas, aumentar la sensibilización, ejecutar iniciativas, evaluar las consecuencias de las políticas y medidas adoptadas, representar a la opinión pública y representar a las voces marginadas. Asimismo, Nasiritousi et al. (2014) elaboran una tipología de las fuentes de poder que utilizan los agentes no estatales para ganar autoridad en materia de gobernanza: poder simbólico (legitimidad para evocar reivindicaciones morales), cognitivo (conocimiento, pericia), social (acceso a redes), para ejercer influencia (acceso a los principales agentes y procesos de adopción de decisiones) y material (acceso a recursos y posición en la economía).

humanista y holístico que deje “atrás el utilitarismo y el economicismo de cortas miras para integrar las dimensiones múltiples de la existencia humana” (UNESCO, 2015). Estas nuevas realidades también exigen que el enfoque de la educación humanista permita replantear el propósito de la educación y la función del Estado, así como lograr un nuevo modelo de desarrollo.

El principio de la educación como bien público ya no es pertinente como principio normativo para sustentar ese enfoque de la educación humanista y holístico: no consigue tomar en consideración las dimensiones sociales, culturales y éticas de la educación²¹, ni abarcar la redefinición de la función del Estado provocada por las transformaciones del panorama educativo²². Asimismo, emana de la teoría neoclásica y proporciona una fundamentación racional para la privatización y mercantilización de la educación.

Una opción alternativa, propuesta por la UNESCO (2015), consiste en replantear las bases teóricas que sustentan el enfoque humanista de la educación. En este sentido, el concepto de bien común constituye una alternativa prometedora al concepto de bien público. Este concepto está arraigado en una tradición filosófica y entraña una dimensión colectiva intrínseca que permite ir “más allá del concepto instrumental de bien público, según el cual el bienestar humano está enmarcado por una teoría socioeconómica individualista” (UNESCO, 2015). Los bienes comunes son los que contribuyen al interés general y permiten así que la sociedad en su conjunto se vea reforzada y funcione mejor y que los individuos vivan mejor²³. Por ende, los bienes comunes deben beneficiar a todos. Definir lo que es un bien común es una decisión colectiva que incumbe al Estado, al mercado y a la sociedad civil²⁴.

El concepto de bien común puede servir de principio de base de un planteamiento de la educación holístico y humanista, ya que permite que se tomen en cuenta las dimensiones sociales, culturales y éticas de la educación. Tomando como punto de partida una conceptualización utilitarista de la educación, reincorpora a la economía en su marco social y aborda la cuestión de la mercantilización de la educación. Asimismo, el concepto de bien común permite aprehender los cambios que inciden en el panorama educativo, al tomar en consideración estructuras de gobernanza y de provisión que implican no solo al Estado sino también a una amplia diversidad de agentes no estatales. Por último, el concepto de bien común, que abarca cuestiones éticas y políticas, proporciona un principio para replantear el propósito de la educación. De esta manera, representa una senda propicia para una mayor reflexión.

-
- 21 El concepto de bien público constituye una reducción de la conceptualización de la intervención pública entre los economistas. Por ejemplo, la tradición alemana de la hacienda pública (Finanzwissenschaft) desarrolló una visión pluralista de la función del Estado, basándose en una descripción amplia de lo que el Estado llevaba a cabo realmente. Wagner, una de sus figuras destacadas, admitió la existencia de muchas necesidades colectivas especiales, como las necesidades religiosas y morales, la enseñanza primaria, etc. (Wagner, 1892); insistió en que los bienes que el Estado proporcionara debían determinarse mediante un análisis sociopolítico. A diferencia de este enfoque amplio, el concepto de bien público representa una reducción de la cuestión a las políticas destinadas a restablecer la eficacia en los casos de fracaso del mercado. Even Musgrave, uno de los principales formuladores de la definición estándar de bien público, no se dio totalmente por satisfecho con la misma. En 1959, inventó el concepto de bien de mérito con el objeto de tomar en cuenta las consideraciones éticas y las responsabilidades estatales que el concepto de cortas miras de bien público había dejado de lado (Desmarais-Tremblay, 2016): “las finanzas públicas tal vez haya adoptado un enfoque demasiado corto de miras... Persiste la incómoda impresión de que falta algo. El concepto de necesidades de mérito (...) aborda esa laguna, pero mucho queda por hacer para resolver de manera satisfactoria el problema de las necesidades comunes / comunitarias / colectivas” (Musgrave, 1996). Para Ver Eecke (1998), el concepto de bienes de mérito constituyó un caballo de Troya en economía que llevó a una “revolución ética inacabada”. La plena aceptación del concepto implicaría un “cambio de paradigma”: el paso de un enfoque individualista de la economía a un punto de vista socioeconómico.
- 22 Kaul (2001) propuso renovar y ampliar el concepto de bien público. Propuso establecer como requisito que los bienes públicos fueran inclusivos (públicos en cuanto al consumo), basados en una toma de decisiones participativa (públicos en cuanto a la provisión) y que ofrecieran un trato justo para todos (públicos en cuanto a la distribución de beneficios), de conformidad con la siguiente cadena lógica: equidad à procesos democráticos de adopción de decisiones à diversidad de proveedores. No obstante, el concepto de bien público, aunque se amplíe, se sustenta en la economía neoclásica y, por ende, conlleva los supuestos que subyacen a esta tendencia de pensamiento.
- 23 Mastromatteo y Solari definen el bien común como “una evaluación inter-subjetiva relativa a los procesos necesarios para responder a las necesidades de la comunidad. Tiene que ver con un *orden de la sociedad* que no se puede reducir a las necesidades y deseos individuales y que es de índole política” (Mastromatteo y Solari, 2014). Por consiguiente, “el bien común es intrínsecamente una noción vaga, que no puede producirse como una mercancía, sino que es más bien una fuerza rectora para la acción de todos los agentes sociales” (Desmarais-Tremblay, 2016). En este sentido, el concepto de bien de mérito de Musgrave se asemeja al de bien común: “Ciertamente difíciles de definir y peligrosas de abordar, las cuestiones que atañen a la comunidad han estado presentes desde Platón, y mi concepto de bienes de mérito (...) tenía por objeto proporcionar una apertura limitada con respecto a su papel” (Musgrave, 1997).
- 24 El concepto renovado de bien público de Kaul coincide en general con el de bien común. Por consiguiente, las condiciones que Kaul establece pueden integrarse en la reflexión sobre este concepto de bien común.

BIBLIOGRAFÍA

- Albin, C. (1999). Can NGOs enhance the effectiveness of international negotiation? *International Negotiation*, 4 (3), 371-387.
- Becker, G. S. (1964). *El capital humano: Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*.
- Coase, R. H. (1960). El problema del coste social. Publicado en 1981 en *Hacienda Pública Española*, 68, y en 2011 por CIP-Ecosocial. Disponible en: <http://www.fuhem.es/media/ecosocial/File/Actualidad/2011/Coase.pdf>
- Delors, J. (1996). La educación encierra un tesoro. *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*. París: UNESCO.
- Desmarais-Tremblay, M. (2014). *On the Definition of Public Goods. Assessing Richard A. Musgrave's contribution*. Documentos de trabajo del Centre d'Economie de la Sorbonne (Centro de Economía de la Sorbona). Abril.
- Desmarais-Tremblay, M. (2015a). A genealogy of the concept of merit wants. Próxima publicación en *The European Journal of the History of Economic Thought*.
- Desmarais-Tremblay, M. (2015b). *Musgrave, Samuelson and the crystallization of the standard rationale for public goods*. No publicado.
- Desmarais-Tremblay, M. (2016). The normative problem of merit goods in perspective. Próxima publicación en *Forum for Social Economics*.
- Demsetz, H. (1981). Intercambio y exigencia del cumplimiento de los derechos de Propiedad. *Hacienda Pública Española*, 68. Ministerio de Hacienda de España, Instituto de Estudios Fiscales.
- Draxler, A. (2006). *New Partnerships for EFA: Building on Experience*. París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIPE).
- Enke, S. (1955). More on the Misuse of Mathematics in Economics: A Rejoinder. *Review of Economics and Statistics*, 37 (2), 131-133.
- Etzioni, A. (2014). *Common Good*. John Wiley & Sons, Ltd.
- Faure, E. (1972). *Aprender a ser: la educación del futuro*. París: Alianza/UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001329/132984s.pdf>
- Hammond, J. D. *The Economist as Social Physician: Stigler's Thesis Revisited*.
- Kaul, I. y Mendoza, R. U. (2003). *Suministrando los bienes públicos globales. La Gestión de la globalización*. Nueva York: PNUD.
- Kaul, I. (2001). Public Goods: Taking the Concept to the 21st Century. *The Market or the Public Domain*, Drache D. (comp.), 255-273. Londres y Nueva York: Routledge.
- Keck, M. E. y Sikkink, K. (1999). Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal*, 51 (159), 89-101.
- Lingard, B. y Rawolle, S. (2011). New scalar politics: Implications for education policy. *Comparative Education*, 47 (4), 489-502.
- Malkin, J. y Wildavsky, A. (1991). Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned. *Journal of theoretical politics*, 3 (4), 355-378.

- Margolis, J. (1970). Comentario sobre la teoría pura de los gastos públicos. *Hacienda Pública Española*, 5. Julio.
- Mastromatteo, G. y Solari, S. (2014). The idea of "common good" and the role of the state in present day social economics. *Rivista Internazionale Di Scienze Sociali*, (1), 85-102.
- Mill, J. S. (1836). On the Definition of Political Economy, and on the Method of Investigation Proper to It. *London and Westminster Review*. Octubre.
- Mill, J. S. (2008). *Principios de economía política*, Editorial Síntesis, Madrid.
- Musgrave, R. A. (1941). The planning approach in public economy: A reply. *The Quarterly Journal of Economics*, 319-324.
- Musgrave, R. A. (1957). A multiple theory of budget determination. *Finanzarchiv*, 17 (3), 333-343.
- Musgrave, R. A. (1967). *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Editorial Aguilar.
- Musgrave, R. A. (1969). Provision for Social Goods, en *Public Economics: An Analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors*, compilado por Julius Margolis y Henri Guitton. Londres: Macmillan.
- Musgrave, R. A. (1996). Public finance and Finanzwissenschaft traditions compared. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 145-193.
- Nasiritousi, N.; Hjerpe, M.; y Linner, B. O. (2014). The roles of non-state actors in climate change governance: understanding agency through governance profiles. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 1-18.
- Pickhardt, M. (2006). Fifty Years After Samuelson's 'The Pure Theory of Public Expenditure': What Are We Left With? *Journal of the History of Economic Thought*, 28. Diciembre, 439-460.
- Pigou, A. C. (1946). *La economía del bienestar*. Madrid: Editorial Aguilar.
- Rawls, J. (2006). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Rosenau, J. (2007). Globalization and governance: bleak prospects for sustainability. *Challenges of Globalization: New Trends in International Politics and Society*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Samuelson, P. A. (1955). Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure. *The review of economics and statistics*, 350-356.
- Samuelson, P. A. (1970). La teoría pura del gasto público. *Hacienda Pública Española*, 5. Julio.
- Smith, A. (1958). *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México-Buenos Aires: FCE.
- UNESCO. (2015). *Replantear la educación ¿Hacia un bien común mundial?* París: UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002326/232697s.pdf>
- Ver Eecke, W. (1998). The concept of a "merit good": the ethical dimension in economic theory and the history of economic thought or the transformation of economics into socio-economics. *The Journal of Socio-Economics*, 27 (1), 133-153.

Ver Eecke, W. (2003). Adam Smith and Musgrave's concept of merit good. *The journal of socio-economics*, 31 (6), 701-720.

Wagner, A. (1982). *Grundlegung der politischen Ökonomie*, 1. Leipzig: C.F. Winter.

Wiseman, A. (2010). The uses of evidence for educational policymaking: Global contexts and international trends. En *What counts as evidence and equity? Review of research in education*, comp. por A. Luke, J. Green, y G. Kelly, 1-24. Nueva York: AERA, Sage.

La Serie de Documentos de Investigación y Prospectiva en Educación genera y difunde hallazgos derivados de trabajos en curso, o que han sido completados recientemente, con el fin de promover intercambios de ideas acerca de la educación y el desarrollo en un mundo caracterizado por la incertidumbre, la complejidad y la contradicción. El propósito de la serie es acopiar contribuciones que puedan iluminar los actuales debates sobre la política educativa y sus desafíos, y ponerlas a disposición para una mayor discusión y para trabajos posteriores. Los artículos llevan el nombre de las personas de su autoría y no necesariamente reflejan la opinión o visión de la UNESCO y sus organizaciones afiliadas, o las de los gobiernos que representa.

Para citar el artículo:

Daviet, B. (2016). Revisar el principio de la educación como bien público. *Documentos de Investigación y Prospectiva en Educación*, No. 17. París: UNESCO. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/rethinking-education/erf-papers/>