

LA PRIVATIZACIÓN ENCUBIERTA EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Informe realizado por

Stephen J. Ball y Deborah Youdell

Instituto de Educación, Universidad de Londres

PRÓLOGO

En todo el mundo, se están introduciendo en nuestros sistemas de educación pública formas de privatización. Muchos de esos cambios son el resultado de una política deliberada, a menudo bajo el estandarte de la "reforma educativa" y sus repercusiones pueden ser de gran alcance, para la educación de los estudiantes, la equidad, las condiciones de los docentes y demás personal docente. Otros cambios pueden introducirse sin anunciarse: cambios en la forma en que se dirigen las escuelas y que puede ser presentada como una manera de "mantenerse acorde con la época", pero en realidad reflejan una orientación cada vez más mercantilista, competitiva y consumista en nuestras sociedades.

En ambos casos, la tendencia hacia la privatización de la educación pública está encubierta. Se oculta tras el lenguaje de la "reforma educativa", o se introduce furtivamente como "modernización". De ahí el título del presente estudio: *LA PRIVATIZACIÓN ENCUBIERTA EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA*.

El objetivo del presente estudio es sacar a la luz del día, dar a conocer, la tendencia hacia la privatización. Necesitamos una mayor transparencia, necesitamos una mejor comprensión de lo que está ocurriendo, a fin de poder participar en un debate público sobre el futuro de la educación en nuestras sociedades.

Se Numerosas propuestas innovadoras son presentadas por nuestros sindicatos para reformar y mejorar la enseñanza. El debate no debería girar en torno a si se necesitan o no reformas educativas, sino más bien qué tipo de reformas se necesitan, y las condiciones para su éxito.

La verdadera cuestión, como muestra con toda claridad el presente informe, gira en torno al "ethos", o rasgo distintivo, de la educación. La privatización encubierta y/o la comercialización de la educación pública tienen enormes repercusiones respecto a la manera en que concebimos la educación así como los valores que la sustentan. Para decirlo de la manera más concisa posible: ¿Consiste la educación en dar a cada niño o niña, a cada joven, la oportunidad de desarrollar plenamente el potencial que poseen como persona y como miembro de la sociedad? O bien ¿es la educación un servicio que se vende a un cliente, al que se considera desde su más tierna infancia como un consumidor y un mero objetivo en el cual centrar la comercialización?

Quisiera agradecer a los autores, Stephen Ball y Deborah Youdell, por su exhaustivo trabajo y su brillante planteamiento de los argumentos, así como a nuestro equipo de investigación, Bob Harris, Guntars Catlaks y Laura Figazzolo, que trabajaron en estrecha colaboración con ellos.

Bruselas, mayo de 2008

Fred van Leeuwen
Secretario General

ÍNDICE

Prólogo

Resumen ejecutivo

Introducción

Perspectiva general

Antecedentes

Trascendencia

Ámbito del informe

Formas de privatización *en la educación y de la educación*

La privatización “endógena”: centros de enseñanza parecidos a empresas, o que funcionan como actividades comerciales

Los cuasi mercados

El gestor y la nueva gestión pública: aplicar al sector público el estilo de funcionamiento de las empresas

Gestión de resultados, responsabilidad y salarios en función de los resultados

La privatización “exógena”: incorporación del sector privado a los establecimientos públicos de enseñanza

Educación pública para el logro de beneficios económicos privados

La oferta de educación del sector privado: la subcontratación de servicios

La oferta de educación del sector privado: la subcontratación de establecimientos de enseñanza

Asociaciones entre el sector público y el sector privado

El capital internacional en la educación pública

Comercialización o “coca-colalización”

Filantropía, subvenciones y ayudas

Pautas mundiales de la privatización

La privatización mundial: evolución involuntaria e intensificación
deliberada

Los contextos de la privatización

La privatización en los países más industrializados del mundo

La privatización en el resto del mundo

La privatización de la educación en el mundo en desarrollo

La influencia y las repercusiones de la globalización

La incorporación de la privatización endógena a la educación en el mundo
en desarrollo

Objetivos de Desarrollo del Milenio

Educación para Todos

El programa del Banco Mundial

¿Hacia la supresión de los gastos a cargo del usuario en el mundo en
desarrollo?

Tendencias de privatización endógena en el mundo en desarrollo

Las tecnologías de la información en el ámbito de la educación, ¿lucha
para hacerse del mundo en desarrollo, o lucha en su favor?

Los docentes en el mundo en desarrollo

La regulación de los mercados de la educación en los países en
desarrollo

Un enfoque excesivamente esquemático del “sector privado”

La reconfiguración del Estado

Reconfiguración de los servicios sociales

Un nuevo paradigma del servicio público

El fomento de la privatización

Defensores y proselitistas

La promoción transnacional

Las repercusiones de la privatización

Repercusiones de los cuasi mercados

Repercusiones de la nueva gestión pública y de la gestión de resultados

Mejorar los resultados de los alumnos

La privatización de las identidades educativas

La privatización y la transformación de identidades

De director de centro de enseñanza a gestor empresarial

De docente a técnico

De estudiante a un activo-pasivo de la producción

La privatización y las desigualdades educativas

La transformación de las relaciones laborales y del trabajo de los docentes

La privatización como un nuevo entorno ético

La transformación de la educación de bien público en mercancía privada

La política de privatización

Conclusiones

Recomendaciones

Referencias bibliográficas

Anexo I: El proceso de la investigación

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe analiza la tendencia cada vez más frecuente en gobiernos de todo el mundo de introducir formas de privatización en la educación pública y de privatizar algunas parcelas de la educación pública.

Son muchas las tendencias políticas que pueden considerarse formas de privatización y que son evidentes en las políticas educativas de algunos gobiernos nacionales y agencias internacionales. Algunas de estas formas se las denomina directamente privatización, pero en muchos casos la privatización permanece encubierta como consecuencia de reformas educativas, o bien como medio para poner en práctica dichas reformas.

En algunos casos, las formas de privatización se llevan a la práctica de manera explícita como soluciones eficaces a las deficiencias percibidas en la educación de servicio público. Sin embargo, en muchos casos, los objetivos políticos declarados se expresan a través de términos diversos como, por ejemplo, “opción escolar”, “responsabilidad”, “mejora de los centros educativos”, “transferencia de atribuciones”, “competencia” o “eficacia”. A menudo, ese tipo de políticas no se expresa claramente en forma de privatización, sino que se apoya en métodos y en valores propios del sector privado, introduce la participación del sector privado o tiene como consecuencia que la educación pública funcione más bien al estilo de una empresa.

Esa evolución hacia la privatización está teniendo enormes y múltiples influencias en los sistemas de educación pública en países de todo el mundo.

Se considera que la privatización puede ser de dos tipos principales:

La privatización *en* la educación pública

Corresponde a lo que denominamos la privatización “**endógena**”. Esas formas de privatización implican la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público se asemeje cada vez más a una empresa y sea tan eficiente como una empresa¹.

La privatización *de* la educación pública

Corresponde a lo que denominamos la privatización “**exógena**”. Esas formas de privatización implican la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector privado, a través de modalidades basadas en el beneficio económico, y la utilización del sector privado en cuanto a la concepción, la gestión o la provisión de diferentes aspectos de la educación pública.

Las tendencias hacia la privatización *en* la educación pública sirven muchas veces para preparar el camino a formas explícitas de privatización *de* la educación. Incluso en los casos en que la privatización implica el uso directo de empresas privadas para prestar servicios educativos, muchas veces no es de conocimiento generalizado entre el público o no se comprende muy bien.

Esas formas diversas de privatización modifican la manera en que se organiza, se gestiona y se imparte la educación, la manera en que se deciden y enseñan los planes de estudio, la manera en que se evalúan los resultados de los alumnos y, por último, la manera en que se juzga a los estudiantes, profesores, centros docentes y comunidades locales.

¹ A esa idea se la denomina a veces “comercialización”, es decir, la aplicación de métodos de gestión y del mercado privado en los centros de enseñanza. Sin embargo, la comercialización también se utiliza de manera más restringida para referirse a la oferta de productos y de marcas, así como al despliegue de patrocinios de marcas, en los centros escolares (Molnar 2005). Queremos ser lo más claros posible en nuestra utilización de términos y expresiones en este informe, ya que por lo común existen muchos errores y malentendidos en el léxico empleado con respecto al concepto de privatización.

Las tendencias de la privatización modifican la forma en que se prepara a los docentes, la naturaleza del desarrollo profesional continuo y su acceso a las condiciones de los contratos y de las retribuciones del personal docente, la naturaleza de sus actividades diarias y la manera en que perciben su vida laboral. La “flexibilización” del trabajo del personal docente es uno de los componentes fundamentales de la mayor parte de las manifestaciones de la privatización, que amenaza con alterar la idea que la sociedad tiene de los docentes, así como la calidad de los conocimientos y habilidades aprendidos por los alumnos en los centros educativos.

La privatización también representa una amenaza a las capacidades de los sindicatos de la educación en cuanto a la negociación colectiva en nombre de sus afiliados, al logro de acuerdos únicos y favorables con los empleadores y, de manera más general, a la participación en el ámbito de la política educativa.

No existen pruebas concluyentes que demuestren las ventajas de los programas de opción escolar (privatización endógena) ni de la subcontratación de centros de enseñanza (privatización exógena) en cuanto a la mejora de los resultados de los alumnos.

Las conclusiones aportadas por muchos estudios sobre los sistemas de opción escolar, o libre elección de escuelas, sí indican claramente que los centros docentes más eficaces conforme a la información del mercado publicada (notas de exámenes, etc.) presentan de manera sesgada a las poblaciones de alumnos o bien no son representativos de éstas. Como esas evaluaciones sobre los alumnos que mejor representan a la escuela en el mercado están moduladas por hipótesis acerca de las intersecciones de clase social, raza, origen étnico y género con “aptitud”, esos procesos selectivos pueden también llevar a la segregación y la homogeneización de las poblaciones escolares.

Las presiones provocadas por la competencia (privatización endógena) también pueden tener repercusiones en las formas de pedagogía aplicadas en las aulas con un énfasis creciente en “enseñar para aprobar los exámenes” a través de la memorización y la repetición. Las actividades en clase de los alumnos se limitan y disminuyen, y el docente depende cada vez más de materiales prefabricados y “a prueba” de toda intervención personal del docente, de programas estatales preparados de antemano y de planes de estudios que controlan el ritmo de aprendizaje y requieren métodos directivos de enseñanza. Así, son precisamente los docentes con menos experiencia los que tienen más probabilidades de adoptar esos sistemas preceptivos de trabajo y, por tanto, los alumnos de centros de enseñanza “de bajos ingresos” son los que tienen más probabilidades de afrontar esos regímenes de enseñanza en las aulas.

Las tendencias que se describen en el presente informe no son simplemente cambios técnicos experimentados en la forma en que se imparte la enseñanza. Por el contrario, son la representación de un nuevo lenguaje y de un nuevo conjunto de incentivos y disciplinas, así como de funciones, posiciones e identidades, a través de los cuales se modifica lo que significa ser un docente, un estudiante o un alumno, un padre, etc.

Las asociaciones entre el sector público y el sector privado abren nuevas vías de comunicación entre ambos sectores. De ese modo, surgen nuevos flujos de personas, de ideas, de lenguajes, de métodos, de valores y de culturas. También pueden aportar una nueva forma de valores y de convergencia organizacional y reconfigurar el contexto en el que trabajan las organizaciones del sector público.

En muchos países en desarrollo las tendencias hacia la privatización son especialmente predominantes en recientes proyectos educativos, muchas veces financiados a través del Banco Mundial o de ayudas internacionales. La relación que hay entre esos proyectos específicos o proyectos experimentales y los

servicios generales de educación vigentes todavía no está muy clara, como tampoco lo está la forma en que las tendencias de privatización podrían transvasarse de unos a otros.

Los sistemas de educación nacionales se están abriendo a proveedores de servicios internacionales a través de las actividades del AGCS (Acuerdo General sobre Comercio y Servicios), de manera que constituyen un nuevo marco reglamentario para los “flujos” internacionales de servicios privados de enseñanza, o para ser más precisos, un nuevo marco de “desregulación”.

En la actualidad, las empresas y consultores privados trabajan muy activamente en la venta de servicios educativos que muchas veces habían sido prestados antes a los centros docentes por las autoridades públicas o bien por los organismos públicos nacionales y locales.

La privatización es una herramienta política, que no sólo supone una renuncia por parte del Estado a su capacidad para ocuparse de los problemas sociales y responder a necesidades sociales, sino que forma parte de un conjunto de innovaciones, de cambios organizacionales y nuevas relaciones y asociaciones sociales, que en conjunto desempeñan un importante cometido en la reconfiguración del propio Estado. En este contexto, la reconfiguración de la educación otorga legitimidad al concepto de la educación como objeto de lucro, disponible mediante contrato y como una transacción de venta.

No son solamente la educación y los servicios educativos los que están sometidos a diversas formas de privatización, sino que también se está privatizando la propia política educativa, a través del asesoramiento, la consulta, la investigación, las evaluaciones y otros medios de influencia. Las organizaciones del sector privado y las ONG participan cada vez más intensamente en la elaboración y la puesta en práctica de estas políticas.

Las diversas manifestaciones de la privatización encubierta (formas mercantiles, competencia, opción escolar y un enfoque basado en la gestión de resultados) son portadoras además de peligros de carácter ético, y ya son muchos los ejemplos reales de conductas oportunistas y tácticas en los centros de enseñanza y entre los padres derivadas de esas nuevas modalidades.

INTRODUCCIÓN

Perspectiva general

En el presente informe se examina la tendencia cada vez más frecuente entre los gobiernos de todo el mundo de introducir formas de privatización en la educación pública y de privatizar algunas parcelas de la educación pública. Asimismo, se identifican diversas tendencias mundiales en la privatización de la educación y también las diferencias en cuanto al alcance y ritmo de esas tendencias, además de destacarse algunas excepciones.

En concreto, en el informe:

- Se analizan detalladamente las diversas formas que adopta la privatización *en* la educación y la privatización *de* la educación.
- Se asocian dichas formas de privatización a contextos específicos.
- Se estudian algunas de las implicaciones y consecuencias de esas tendencias de la privatización en lo que atañe al trabajo de los docentes y a las experiencias de los alumnos en los centros de enseñanza.
- Se examinan los mecanismos y los intereses que actúan como motor de esos cambios.

Esas tendencias se manifiestan en todos los niveles de la educación, y afectan a cada uno de esos niveles. El alcance y las repercusiones de la privatización en la educación superior se encuentran ya bien documentados (véase: Perspectiva general). Sin embargo, el objeto de este informe es la enseñanza primaria y secundaria, es decir, la educación impartida a los niños y adolescentes desde que entran a la escuela hasta que finalizan la enseñanza obligatoria (por lo común, desde los cinco hasta los dieciséis años de edad). En estos ámbitos, las privatizaciones (utilizamos el plural con toda intención) están, por lo común, mucho menos documentadas y estudiadas, pese a que existen muchos trabajos

de investigación y publicaciones que abordan esta nueva situación en el Reino Unido y Estados Unidos.

Antecedentes

Son muchas las tendencias políticas que pueden considerarse formas de privatización que están presentes en las políticas educativas de algunos gobiernos nacionales y organizaciones internacionales. A algunas de esas modalidades se les denomina específicamente “privatización”, pero en muchos otros casos la privatización permanece encubierta. Ello quiere decir que muchas veces las privatizaciones están subordinadas, o vinculadas, a otros tipos de reformas educativas como, por ejemplo, la opción escolar, la gestión a nivel de la escuela o las asociaciones entre el sector público y el privado.

La privatización *en* la educación pública y *de* la educación pública tiene sus raíces en los diversos enfoques de “poco Estado - libre mercado” aplicados a los servicios públicos (lo que algunas veces se denomina el “neoliberalismo”) que se han manifestado expresamente en muchos contextos nacionales desde la pasada década de los años ochenta y que ahora se han extendido por todo el mundo.

Dichas modalidades fueron principalmente llevadas a la práctica durante la década de los años ochenta y principios de los noventa por Ronald Reagan y Margaret Thatcher, y más recientemente, entre otros, por George W. Bush y Tony Blair, en Estados Unidos y el Reino Unido respectivamente, por el Gobierno laborista de David Lange en Nueva Zelanda y por Augusto Pinochet en Chile. De esa manera, las diversas formas de prestación y gestión de los servicios públicos, sostenidas por los principios básicos de poco Estado a la par de libre mercado, constituyen ahora un planteamiento predominante con respecto a la educación en todo el planeta. Los argumentos que sirven de base a lo anterior indican que la enseñanza como servicio público impartida por las instituciones del Estado es de baja calidad, no tiene capacidad de respuesta a

las necesidades de los “clientes” y tiene aversión al riesgo. Dicho de otro modo, se encuentra anquilosada por los procedimientos burocráticos y porque no da opciones a la “clientela cautiva”. La solución neoliberal consiste en adaptar la educación a la disciplina del mercado, a dar opciones a los padres y a abrir la competencia entre los centros docentes para la captación de alumnos, así como en facilitar que los nuevos proveedores, incluidos aquellos con ánimo de lucro, ofrezcan sus servicios en paralelo al sistema público de enseñanza o bien como parte de éste. Este tipo de “soluciones” da origen a diversas clases de privatización.

Se considera que la privatización puede ser de las dos clases siguientes:

La privatización *en* la educación pública o privatización “endógena”

Esas formas de privatización implican la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público se asemeje más a una empresa y sea más eficiente. Así, se incorporan cuestiones como la opción escolar, la transferencia de competencias en materia presupuestaria, la competencia entre centros de enseñanza, el nuevo “gestionismo”, la financiación contractual y competitiva, la gestión de resultados y el concepto de empresa.

La privatización *de* la educación pública o privatización “exógena”

Esas formas de privatización implican la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector privado, a través de modalidades basadas en el beneficio económico, así como recurrir al sector privado para la concepción, la gestión o la provisión de diferentes aspectos de la educación pública. Tal como se pondrá de manifiesto más adelante, esta modalidad también se extiende a la privatización de los programas políticos, e incluso de la propia política pública a través del asesoramiento, la consultoría, las evaluaciones y la investigación, así como a la formulación y presentación formal de las políticas.

La primera forma de privatización, según la cual se pide al sector público que se comporte cada vez más como el sector privado, está muy extendida y bastante bien consolidada. La segunda forma de privatización, según la cual el sector privado se introduce en la educación pública, es una vía más reciente de privatización que crece a gran velocidad. Ambas formas de privatización no se excluyen mutuamente, sino que muy a menudo están interrelacionadas, ya que de hecho la privatización exógena en sistemas educativos públicos muy consolidados muchas veces es posible gracias a modalidades endógenas previas. En concreto, la introducción de métodos de contratación de servicios, de financiación competitiva y de gestión de los resultados en la educación pública la hace más dócil para que se produzca una privatización de mayor alcance y se incremente la participación de los proveedores del sector privado. Además, utilizar al sector privado en la introducción de nuevos servicios educativos en sistemas semipúblicos incorpora a la vez formas endógenas a esos sistemas.

A menudo, tanto la privatización *en* el ámbito de la educación pública como la privatización *de* la educación pública permanecen encubiertas y no están sujetas a debate público. En el primer caso, a los métodos y prácticas utilizados no se les denomina privatización y, en el segundo, la privatización no es de conocimiento público o no se comprende correctamente. El grado de penetración de los procesos de privatización no es plenamente conocido y las consecuencias son muchas veces poco investigadas. Los estudios y la información relativos a este asunto suelen proceder generalmente de agencias multilaterales como el Banco Mundial o de fundaciones partidarias del mercado y del sistema de opción escolar, así como de grupos de reflexión. Por lo común, esos “trabajos de investigación” no aplican protocolos de las ciencias sociales ni están sujetos a una revisión entre homólogos.

Trascendencia

Las medidas de privatización adoptadas en el ámbito de la educación pública son trascendentes debido a que modifican no sólo la manera en que se organiza y se imparte la educación pública, sino también por la manera en que influye en los docentes y los alumnos, así como las ideas que de ella tienen los responsables políticos, los educadores, las familias y la sociedad en su sentido más amplio.

Las tendencias hacia la privatización son fundamentales en el cambio que se está produciendo al dejar de considerar a la educación como un *bien público* que redundaba en el interés de toda la sociedad, considerarla como un *bien privado*² que sirve a los intereses de las personas con mayor grado de educación, de los empresarios y de la economía. En concreto, la privatización, a través de los mecanismos señalados anteriormente, hace que la educación sea una especie de “mercancía”, un producto competitivo y privado creado para el beneficio individual de la persona y valorado exclusivamente en cuanto a sus cualidades extrínsecas en función de las titulaciones y los diplomas. Los valores sociales de la educación se suprimen, y su valor como bien público colectivo (algo de lo que todos nos beneficiamos) se ignora de modo sistemático. La privatización va indisolublemente unida al individualismo competitivo y altera el modo en que los alumnos y las familias piensan acerca de la educación y toman decisiones con respecto a ella.

Las diversas formas de privatización *en* la educación pública y *de* la educación pública modifican la manera en que se organiza, se gestiona y se imparte la educación, la manera en que se deciden y enseñan los planes de estudio, la manera en que se evalúan los resultados de los alumnos y, por último, la

² También denominado en este caso “bien posicional”, lo cual significa que la educación se valora exclusivamente en cuanto a la posición social que otorga o a los puntos de acceso que proporciona con respecto al mercado del trabajo. Los **bienes posicionales** son productos y servicios cuyo valor se da principalmente, si no de manera exclusiva, en función de su *clasificación* en el ámbito de la conveniencia en comparación con otros productos sucedáneos.

manera en se clasifica a los estudiantes, los profesores, los centros docentes y las comunidades locales.

Las distintas formas de privatización modifican la manera en que se preparan los docentes, la naturaleza del desarrollo profesional en vigor así como de su acceso, las condiciones de los contratos y de las retribuciones del personal docente, la naturaleza de sus actividades diarias y la manera en que los docentes perciben su vida laboral. Visto que son los principales elementos del “costo” de la organización de la enseñanza, los docentes se convierten en el centro de atención a la hora de incorporar la racionalidad económica a la política educativa. Los prestatarios privados de servicios de educación pública muchas veces no desean verse obstaculizados por las limitaciones de los acuerdos salariales nacionales ni por las restricciones al empleo relacionadas con las cualificaciones de los docentes. Por ello, se exige continuamente su sustitución por mano de obra más barata, la introducción de contratos a corto plazo o bien de sistemas de remuneración basados en los resultados.

La privatización *en* la educación pública y la privatización *de* la educación pública pueden tener un efecto muy importante en la igualdad del acceso educativo, en la formación y en los resultados. Sin duda alguna, pueden modificar el significado de la “igualdad” en el ámbito de la educación, con las consecuencias nefastas que ello puede entrañar en cuanto a la justicia social. Cuando los procesos de privatización se asocian a la competencia entre proveedores y a sistemas de gestión de los resultados, pueden dar lugar a una valoración diferencial de los estudiantes y a distorsiones en las pautas de acceso. Muy pocas veces la igualdad es un valor positivo en los sistemas proclives al mercado y, además, una consecuencia de la privatización es que la educación provoque casi inevitablemente el aumento de las diferenciaciones entre los centros de enseñanza y de la estratificación de los mismos, de modo que el logro de una escolarización común sea algo casi imposible.

La situación resulta aún más complicada debido al hecho de que en el mundo en desarrollo esas tendencias a la privatización se encuentran entrecruzadas con las actuaciones dirigidas a asegurar una provisión universal de la educación, las cuales en algunos casos aceleran esa propensión. En esos contextos, muchas veces las tendencias a la privatización coexisten con compromisos respecto a la igualdad, o bien se presentan como un medio para lograrla. Muy rara vez se reconoce en el plano político que existen enfrentamientos entre ambos elementos, por lo que los efectos de esta yuxtaposición todavía están por analizarse en su integridad.

Ámbito del informe

El presente informe se basa en un trabajo de investigación y en el análisis de otros estudios realizados por Stephen Ball y Deborah Youdell del *Institute of Education* de la Universidad de Londres, por cuenta de la Internacional de la Educación.

La investigación se basa en datos documentales actuales y en conocimientos de expertos, y su fin es identificar y analizar los modelos de privatización en varios países del mundo altamente industrializado y las diferentes regiones del mundo en desarrollo. Las situaciones y las tendencias que se analizan aquí son de carácter dinámico y evolutivo, por lo que este informe sólo ofrece una visión parcial. No es posible englobar todos los ejemplos de privatización en un único y breve informe, y muchos de los aquí incluidos se verán modificados antes de que se publique el estudio. Sin embargo, lo más importante es que los procesos de privatización, así como sus formas y consecuencias, sean mejor conocidos, por lo que nuestra intención es que las categorías, los modelos y las formas de análisis que se presentan en el informe puedan servir de ayuda a todos aquéllos que deseen estudiar y poner en tela de juicio las tendencias de privatización de su propio centro de enseñanza, de su comunidad o de su país. Si se desea más información sobre la investigación y sus autores, puede consultarse el Anexo I de este documento. Queremos agradecer muy sinceramente a todos los

responsables y miembros de la Internacional de la Educación que han colaborado con nosotros ofreciéndonos información, comentarios y observaciones sobre los proyectos del presente informe y, en particular, a Guntars Catlaks y a Laura Figazzolo de la Unidad de Investigación de la Internacional de la Educación.

FORMAS DE PRIVATIZACIÓN *EN LA EDUCACIÓN Y DE LA EDUCACIÓN*

La privatización “endógena”: centros de enseñanza parecidos a empresas, o que funcionan como actividades comerciales

Los cuasi mercados

La “forma de mercado”, o estructura de mercado, es el principal mecanismo de privatización encubierta en la educación. El desarrollo de lo que a menudo se conoce en la bibliografía crítica con el nombre de “cuasi mercados” se basa principalmente en la introducción de nuevas formas de opción escolar en el sistema estatal educativo, a saber, el derecho de los padres a elegir entre diferentes centros de enseñanza. Esta opción se ve facilitada por actuaciones dirigidas a diversificar el suministro de la educación local y por la aplicación de variadas combinaciones de las medidas siguientes: financiación per cápita, transferencia de responsabilidades de gestión y de presupuestos a los centros de enseñanza, entrega de “vales” escolares para su uso en centros de enseñanza públicos o privados, disminución de la normativa en cuanto a la matriculación, y, por último, publicación de “conclusiones relativas a los resultados” como una forma de “información” de mercado para los padres que buscan una opción escolar. En resumen, de lo que se trata es de la eliminación o disminución de los controles burocráticos en lo relativo a la matriculación en los centros de enseñanza, la financiación escolar asociada a dicha matriculación y el apoyo y la promoción a la opción escolar y a la movilidad en torno al sistema. Son los denominados “cuasi mercados”, en el sentido de que no existe un mecanismo claro de tarificación, aunque algunos sistemas de vales educativos, en especial los que permiten su utilización en centros de enseñanza

del sector privado, como ocurre en Chile, o Milwaukee (EE. UU.), son muy parecidos al de un mercado.

Uno de los resultados que los responsables políticos pretenden obtener con esas medidas es conseguir que los centros de enseñanza compitan entre ellos, una competencia que, en principio, se espera produzca el efecto de aumentar la calidad en todo el sistema educativo, ya sea a través del cierre de los centros “de mala calidad”, que no atraen un número suficiente de opciones escolares por parte de los padres, o bien a través de la mejora de los resultados de esos centros “de mala calidad” como consecuencia de la competencia en pos de las opciones escolares.

Los defensores de la competencia consideran que el mercado es totalmente neutral en cuanto al valor, como un mecanismo más eficiente, receptivo o eficaz para el suministro de la educación, o presentan al mercado como poseedor en sí mismo de múltiples valores morales positivos (a saber, esfuerzo, ahorro, autonomía, independencia y asunción de riesgos), a lo que denominan “interés personal virtuoso”. Las personas que adoptan este último punto de vista consideran que el mercado es una fuerza transformacional que transmite y difunde sus propios valores. Así, se argumenta que la competencia no sólo hace que los centros docentes respondan mejor a sus “clientes”, sino que por lo general también los hace más empresariales en cuanto que se convierten en más “atractivos” para los que tienen que elegir una opción escolar y tratan de incrementar al máximo sus ingresos por los medios que haga falta. Uno de los efectos indirectos de la opción escolar y la competencia es, en la mayoría de los casos, el aumento del tiempo y del gasto dedicados a actividades de marketing y de carácter promocional.

Sin embargo, los mercados educativos creados por esa clase de políticas no son en un sentido estricto “mercados libres”, sino que están sujetos a una importante regulación, dirección e implicación por parte del Estado. Los mecanismos de

opción escolar y los grados de libertad otorgados a los centros de enseñanza y a los padres son establecidos por el Estado, y muy a menudo éste fija también las bases comerciales en las que compiten los centros docentes (planes de estudios nacionales y exámenes nacionales), además de supervisar y registrar los resultados logrados.

Recuadro 1 - Los comienzos de los mercados de la educación

El primer país que puso en marcha una reforma integral de mercado de la educación fue Nueva Zelanda. Uno de sus gobiernos laboristas (algunos de cuyos miembros más relevantes habían estudiado en la Escuela de Chicago, y se habían visto muy influidos por sus principios sobre la economía de libre mercado) adoptó una nueva estructura educativa en el año 1988 en virtud de las recomendaciones formuladas en el informe Picot (denominado así en honor del hombre de negocios que presidió el grupo de trabajo encargado de reformar la administración de la enseñanza). De ese modo, se redujo el volumen de burocracia central de la administración educativa, se eliminaron los consejos de educación regionales y se transfirieron a todos los centros de enseñanza competencias sobre los presupuestos, la contratación de personal, los servicios de apoyo y los programas de desarrollo profesional en forma de unidades autogestionadas y dirigidas por Consejos de Administración elegidos por votación. Las instituciones estatales, el Ministerio, la Oficina de Reforma de la Educación y la Autoridad de Titulaciones Académicas mantuvieron, e incluso aumentaron su control sobre la política nacional de educación, de manera que el Estado “dirigía” el servicio, en lugar de “prestarlo”, lo que constituye un ejemplo de lo que se denomina “descontrol controlado”. Existen muchas similitudes y diferencias entre esas reformas y las que se aplicaron tras la aprobación de la Ley de Reforma Educativa en Inglaterra en el año 1988. Los motivos de las reformas introducidas en Nueva Zelanda fueron fundamentalmente económicos, mientras que las de Inglaterra fueron primordialmente políticas, derivadas de graves críticas a los docentes, a los planes de estudio y a los métodos educativos progresistas.

Recuadro 2 - Los mercados actuales de la educación: el ejemplo de Chile

Chile es un caso interesante en el que la opción escolar vinculada a vales educativos y la participación de proveedores privados se utilizaron como mecanismos para reformar totalmente el sistema educativo. El sistema de enseñanza chileno, al igual que el español, está formado por tres clases de centros docentes: los centros privados tradicionales destinados a las elites, las escuelas públicas y los recientemente creados centros de enseñanza dirigidos por el sector privado, pero financiados o subvencionados por el Estado. La

introducción de vales educativos hizo que se duplicaran las matriculaciones en los centros privados de un 16 a un 32 por ciento del total de alumnos, pero casi todo ese incremento se produjo en las zonas urbanas. “En la tercera parte del total de 327 municipalidades no existen centros de enseñanza privados subvencionados por el Estado y sólo en la quinta parte existen centros docentes privados de pago” (pág. 15). Los colegios subvencionados están autorizados a cobrar precios hasta el cincuenta por ciento del coste del vale educativo, y según un informe del Banco Mundial: “A pesar de que está legalmente prohibida la selección de alumnos en todo centro de vales educativos, las escuelas privadas subvencionadas y, recientemente, las escuelas municipales suelen seleccionar a los mejores alumnos” (pág. 17).

<http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/pdf/Schiefelbein.pdf#search=%22Prawda%20Chile%22>.

Recuadro 3: La opción escolar bajo control en Cambridge (Massachusetts, EE. UU.)

Según el sistema que se aplica en Cambridge, los padres indican sus preferencias en materia de centros docentes pero es el distrito escolar el que realiza las asignaciones finales. Las opciones escolares se tratan conforme a agrupaciones, y dentro de cada escuela el porcentaje de alumnos de cualquier grupo racial debe estar dentro del diez por ciento de la representación de ese grupo en el distrito en su conjunto. Una vez que la matriculación en una escuela llega a ese porcentaje, no se admiten más alumnos pertenecientes a ese grupo. En el caso de que haya demasiadas solicitudes por parte de un grupo racial para una escuela o un programa determinado, se distribuyen las plazas disponibles mediante sorteo. Los alumnos que no encuentran una plaza en algunas de las tres primeras opciones son destinados a otra escuela en la que haya plazas disponibles acordes con las obligaciones de diversidad marcadas, y se les incluye automáticamente en una lista de espera para cubrir las vacantes que se vayan produciendo en una de sus escuelas preferidas. En un reciente estudio sobre el sistema aplicado en Cambridge, Edward B. Fiske sostenía que los veinte años de experiencia de Cambridge en el método de opciones escolares supervisadas permitía obtener la triple conclusión siguiente en relación con las políticas aplicadas:

Un sistema de opción escolar controlada bien concebido puede ofrecer ventajas evidentes, incluido el de proporcionar a los padres una mayor capacidad de decisión en la educación de sus hijos, además de promover la tolerancia y la diversidad dentro del sistema.

No es seguro que un sistema de asignación de alumnos organizado en torno a la opción escolar supervisada mejore, por sus propias características, los logros académicos en los centros docentes menos solicitados. La mejora de esos centros exige utilizar las preferencias de los padres como guía para la determinación de las escuelas que necesitan intervención directa de la

administración central.

En la medida en que la situación socioeconómica está más estrechamente relacionada con los logros académicos que el origen racial o étnico, es posible que el uso de esta situación socioeconómica como base para promover la diversidad a través de la opción escolar controlada pueda tener un efecto más positivo en los resultados académicos que el conseguido antes con una política semejante basada en el origen racial.

<http://www.tcf.org/Publications/Education/fiske.pdf#search=%22controlled%20choice%20cambridge%20mass%22>

El gestor y la nueva gestión pública: aplicar al sector público el estilo de funcionamiento de las empresas

El aumento de la importancia del concepto de nueva gestión pública y la función del gestor escolar (*school manager*) son algunas de las nuevas características básicas de la privatización encubierta. La figura del gestor es relativamente nueva en el ámbito de las organizaciones del sector público y se ha convertido en el protagonista principal de la reforma del sector público y de la introducción de cuasi mercados. La expresión “gestión educativa” comenzó a utilizarse durante la pasada década de los años setenta, incorporando consigo múltiples métodos, principios y conceptos (planificación por objetivos, recursos humanos, supervisión de resultados y responsabilidad) procedentes del sector privado. El gestor es un agente fundamental del cambio organizativo y un elemento clave en las políticas de privatización. Los importantes cambios experimentados en la política educativa desde la anterior década de los años ochenta en muchos países otorgaron a los gestores nuevas atribuciones que les permitían controlar sus presupuestos organizacionales, sus empleados (retribuciones y contratación) y los procesos internos de toma de decisiones, de una manera innovadora y creativa con objeto de alcanzar las metas y los fines de la reforma educativa. El objetivo principal de esa transferencia de competencias, tal como señala la OCDE, “es animar a los gestores a concentrarse en los resultados, ofreciéndoles flexibilidad y autonomía en cuanto a la utilización de los recursos financieros y humanos” (1995, pág. 8). Dicho de otro modo, se ha establecido una nueva relación entre el gestor y los docentes. El gestor del centro de

enseñanza ya no es un profesional que dirige una institución, sino un gestor de los resultados institucionales (véase más adelante), del que también se espera que sea dinámico, visionario y capaz de asumir riesgos. En cierto sentido, el nuevo gestor escolar incorpora las políticas a la institución y permite poner en marcha los procesos de reforma. La escuela autogestionada debe ocuparse de su propia supervisión y reglamentación. La lógica de todo este enfoque es que los gestores escolares no son necesariamente personas con alguna experiencia en el campo de la enseñanza. En el Reino Unido, en el año 2007, en un estudio encargado por el Departamento para la Infancia, los Centros de Enseñanza y la Familia (DfES) a la consultora PriceWaterhouseCoopers (PWC) se recomendaba que “Los centros docentes deberían estar dirigidos por ejecutivos que no tienen que ser necesariamente docentes”.

Recuadro 4 - El concepto de nueva gestión pública

Clarke (2004) atribuye al concepto de nueva gestión pública las características siguientes:

- Atención a los productos finales y a los resultados en lugar de los factores empleados en la producción.
- Las organizaciones son consideradas redes de relaciones de poca confianza, vinculadas por contratos o por procesos de tipo contractual.
- La separación de las funciones de comprador y proveedor, o de clientes y contratista dentro de procesos u organizaciones anteriormente integrados.
- División de grandes organizaciones en unidades más pequeñas y utilización de la competencia como vía para facilitar la “salida” o la “opción” por parte de los beneficiarios del servicio.
- Descentralización de la autoridad presupuestaria y de recursos humanos y transferencia a gestores directos.

La noción de nueva gestión pública se ha convertido en el mecanismo principal de la reforma política y la reingeniería cultural de los sectores públicos en el mundo occidental durante los últimos veinte años, y está siendo vigorosamente “exportada” y promovida a otros países. Así, por ejemplo, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sostiene, en una

declaración pública, su total apoyo a lo que denomina “reforma gerencial del Estado”:

“Asimismo, la implantación exitosa del modelo gerencial capacitará al Estado para ofrecer fundamentos macroeconómicos estables, creando condiciones para la elevación de la inversión privada nacional y multinacional, así como para aumentar la competitividad internacional de los países de América Latina.” (*Una nueva gestión pública para América Latina*, CLAD, 1998).

La idea de nueva gestión pública ha sido también el medio principal a través del cual se reestructuran la organización y la cultura de los servicios públicos con el fin de introducir y afianzar los mecanismos del mercado y las formas de privatización. De ese modo, la nueva noción afecta a la manera y al ámbito de adopción de las decisiones de política social y, sistemáticamente, margina y resta todo poder de decisión a los profesionales de la educación. Por otro lado, también les somete cada vez más frecuentemente a nuevas formas de control a través de métodos de gestión de los resultados y promueve entre ellos una nueva perspectiva propia mediante nuevas formas de compromisos y de prioridades, proceso que podría denominarse de “reculturización”.

Recuadro 5 - Michael Fullan y la “reculturización” de los centros educativos

Estamos hablando de un cambio en la cultura de los centros docentes y de un cambio en la cultura de la enseñanza. Sabemos que cuando pensamos en el cambio, la mayoría de los docentes tenemos que apropiarnos de la idea, participar en el cambio y darle sentido. La reculturización es el principal trabajo de la dirección, que requiere una conceptualización subyacente de los elementos esenciales que la nutren. Una de las conceptualizaciones ... La finalidad ética es mucho más que un docente apasionado que trata de hacer que sus clases sean mejores. También es el contexto del centro docente y del distrito municipal en el que trabajan, lo que significa que el director de un centro escolar tiene que estar casi tan preocupado por el éxito de las demás escuelas del mismo distrito como por el éxito de la suya propia¹.

(www.nsd.org/library/publications/jsd/fullan, entrevista a Michael Fullan: agente del cambio. “*Estamos hablando de un cambio en la cultura de los centros docentes y de un cambio en la cultura de la enseñanza*”, Dennis Sparks, *Journal of Staff Development*, invierno 2003 (vol. 24, núm. 1).

Gestión de resultados, responsabilidad y salarios en función de los resultados

La responsabilidad y los mecanismos de gestión de resultados, incluyendo a veces la fijación de los salarios en función de los resultados, son una vez más métodos de reforma procedentes del mundo de la empresa que se transfieren al sector público. Esos métodos están concebidos para asegurar que los procesos educativos sean más transparentes y responsables, pero a la vez pueden ejercer una influencia fundamental en la reorientación del trabajo de los centros educativos y de los docentes, así como en la modificación de los valores y las prioridades de las actividades académicas y en las propias aulas. En lo que respecta a los centros de enseñanza, podrían citarse los ejemplos siguientes: gobiernos que fijan parámetros de referencia y objetivos a cumplir para las escuelas y los sistemas de enseñanza; publicación de resultados escolares en forma de “tablas de clasificación”; y vinculación de la financiación escolar a obligaciones de cumplimiento de resultados (como la legislación estadounidense denominada *No Child Left Behind* [en español, “Ausencia de niños rezagados”], en virtud de la cual se exige a los centros de enseñanza que sus alumnos obtengan mejores calificaciones en los exámenes de Lectura y de Matemáticas, de lo contrario, pueden perder la financiación federal para la educación). En cuanto al personal docente, cabe señalar los ejemplos siguientes: vincular su retribución a los resultados escolares de los alumnos (fijación de los salarios en función de los resultados); determinar los sueldos y las condiciones contractuales localmente, es decir, por los centros de enseñanza; eliminar la relación entre las titulaciones y los puestos de trabajo en la educación e introducir la idea de una “combinación de competencias” en los centros escolares, con el fin de reducir el personal docente titulado y, por otro lado, aumentar la cifra de personal sin titulación al que se paga menores salarios y se le exigen contratos mucho más flexibles; y, por último, adoptar sistemas de evaluación y revisión de resultados de los docentes. Una vez más, todas esas modalidades de actuación se llevan a la práctica con el propósito de hacer que

los centros de enseñanza se comporten más bien como empresas y que las aulas se conviertan en formas de producción.

Todos esos procesos conducen o contribuyen a la diferenciación de las retribuciones y las condiciones de los contratos laborales nacionales de los docentes, y también tienen mucho que ver con la desaparición de la negociación sindical colectiva y el aumento de los contratos de trabajo diferenciados individualmente. Esas nuevas prácticas laborales forman parte de la lógica de los cuasi mercados (véase el punto anterior correspondiente), según la cual los centros educativos pueden conseguir ahorrar costes mediante la disminución de su presupuesto salarial o bien competir por los docentes de disciplinas en las que escasean ofreciéndoles sueldos más altos o gratificaciones. Ese tipo de “mercados” aplicados a la labor docente tendrá claramente efectos y resultados diferenciales en los sistemas educativos, de modo que algunos centros de enseñanza serán incapaces de competir para conseguir los “mejores” docentes (esta cuestión se examina con más detalle en un apartado posterior de este mismo informe).

Recuadro 6 - El concepto de nueva gestión pública y las cambiantes condiciones laborales del personal docente

En Inglaterra se han producido varios “experimentos” con respecto a la liberalización de las condiciones laborales de los docentes, como el denominado “zonas y escuelas de acción educativa” que ha permitido dejar de aplicar acuerdos nacionales relativos a retribuciones y condiciones laborales, incluyendo el caso de escuelas que contrataban a docentes no titulados ni registrados. Existen sistemas de fijación de salarios a los docentes en función de los resultados que se están poniendo en práctica actualmente en Estados Unidos, Hong Kong, Nueva Zelanda, Israel y Japón, y existe otro plan pendiente de implementar en Australia.

En el año 2006 el distrito de centros de enseñanza independientes de Houston (Estados Unidos) concedió 14 millones de dólares en gratificaciones a 7.400 de sus empleados, por importes que iban desde 100 hasta 7.000 dólares. Los nombres de las personas beneficiarias y los

importes respectivos se publicaron en el periódico local *The Houston Chronicle*.

La privatización “exógena”: incorporación del sector privado a los establecimientos públicos de enseñanza

Educación pública para el logro de beneficios económicos privados

La participación del sector privado en el suministro de la educación pública está aumentando en todo el mundo. El sector privado y las ONG han estado durante mucho tiempo implicados en la prestación de educación en algunas zonas del mundo en desarrollo donde no había sido establecido un sistema de educación universal financiado por el Estado. Los proveedores privados también han ofrecido durante mucho tiempo sistemas de enseñanza de carácter religioso para las clases más favorecidas y otras formas alternativas de educación en los países occidentales industrializados. Además, el establecimiento de sistemas de enseñanza pública generalizados en Australia, Irlanda y el Reino Unido dependió de la impartición a gran escala de educación primaria por parte de las escuelas de la Iglesia. Sin embargo, la posibilidad de que el sector de la educación pública se convirtiera en una fuente de beneficios económicos ha surgido sólo recientemente, muchas veces como un subproducto o evolución de las diversas formas, a menudo encubiertas, de privatización *en* la educación pública analizadas en el capítulo anterior. En algunos casos, la prestación privada constituye un apéndice o complemento al sector público como ocurre con las “escuelas intensivas” en Japón (allí denominadas *juku*), Taiwán y Corea, o con las tutorías personales en el Reino Unido y Estados Unidos.

La denominada “reforma” del sector de servicios públicos es una nueva y sustanciosa oportunidad de beneficios para las empresas, especialmente a medida que los gobiernos amplían el uso de la contratación o la “subcontratación” a fin de sustituir el trabajo directo por la provisión de servicios públicos gestionados de modo privado.

Recuadro 7 - El sector de servicios educativos en el Reino Unido

El llamado “sector de servicios educativos” en su conjunto está creciendo muy rápidamente, “a tasas impresionantes del 30 por ciento al año” según afirma la sociedad financiera británica Capital Strategies (cita publicada en *Guardian Education* del día 20 de junio de 2000, pág. 2). Según el informe aparecido en *The Guardian*, el índice bursátil del sector de educación y formación del Reino Unido ha superado de manera muy importante al índice bursátil general FTSE 100 desde el mes de enero de 1996, lo que confirma que el dinero inteligente invierte en los “servicios educativos”.

“Pienso que los centros de enseñanza van a trasladar todos sus servicios de apoyo [antes prestados principalmente por el gobierno local] al sector privado en los próximos años ... Todo el mundo querrá ganar un margen de beneficios razonable.” (Graham Walker, director del departamento de Servicios al Gobierno de la sociedad Arthur Andersen; cita publicada en *The Times Education Supplement* del día 9 de enero de 1998).

Junto con la privatización de los servicios de apoyo (comedores, mantenimiento, limpieza, seguridad y sistemas administrativos), esta participación del sector privado se manifiesta a través de proyectos de construcción multimillonarios (asociaciones entre el sector público y el privado) y de contratos nacionales para la gestión y prueba de sistemas educativos, así como de su implicación en actividades diarias de menor relevancia de los centros de enseñanza y del personal docente. Así, por ejemplo, puede citarse el caso de la reciente implementación de un sistema de pruebas nacionales en Japón que se subcontrató a las empresas NTT Data y Benesse (el mayor proveedor privado japonés de servicios postescolares y guardería). Ocho empresas presentaron ofertas al proceso de licitación, que implicaban la impresión, el suministro, la corrección, el análisis estadístico de las pruebas y la entrega de los resultados a las autoridades locales. En Estados Unidos, muchos distritos escolares subcontratan en la actualidad sus sistemas de evaluación y pruebas de los alumnos, la gestión de los datos, los servicios de recuperación y el trabajo de elaboración de los planes de estudios de asignaturas específicas (Toch, 2006). Los sistemas informáticos se han convertido ya en algo común en las aulas de

todo el mundo y con ellos se hace uso de programas de software y de formación comercial educativos ofrecidos por las sociedades que suministran dichos sistemas. En otras palabras, la privatización exógena es extensiva y muy diversa, y el mercado educativo en el que participan las empresas privadas constituye en realidad una serie de subsectores a menudo diferenciados y especializados, en los que algunas sociedades participan de manera generalizada y otras se especializan sólo en unos pocos (véase Ball, 2007). A pesar del alcance de esta actividad, y quizás debido en parte a la pluralidad de esos mercados educativos, muchos padres y demás ciudadanos siguen desconociendo la actividad de generación de beneficios de la educación pública.

Las empresas de educación británicas y estadounidenses (y otras más) están empezando a operar en el ámbito internacional. Algunas de las principales empresas del sector son las siguientes: SERCO, CAPITA, Nord-Anglia, Prospects, GEMS (con sede en Dubai), Edison (y EdisonSchools, Reino Unido), Bright Horizons Family Solutions, Kindercare, Phoenix [Apollo], de Vry, Bond, Cambridge Education (en la actualidad, parte del grupo Mott Macdonald), Kaplan, ABC Learning (una sociedad australiana de guarderías), Benesse (Japón), NIIT (India) y Pyslingen (Suecia).

Por otro lado, países como Nueva Zelanda están trabajando actualmente como una “marca nacional”, que en este caso se ha puesto el nombre de *The New World Class – NZe (New Zealand Educated)* [en español, algo así como “La nueva referencia de talla mundial – Educación neozelandesa”]. En el año 2005, el comercio de la educación era ya el segundo mayor servicio de exportación de Nueva Zelanda, generando ingresos del orden de los 2.200 millones de dólares neozelandeses. En dicho país, esas cifras se refieren principalmente a la educación superior, y en todo el mundo el volumen de negocios en el ámbito de la educación superior es de más de 55.000 millones de dólares estadounidenses al año. Sin embargo, existe una tendencia cada vez mayor a la participación del sector privado en la enseñanza primaria y secundaria, que son las áreas

tratadas en el presente informe. En la actualidad, hay unos 15.000 alumnos extranjeros de pago en los 761 centros de enseñanza primaria y secundaria de Nueva Zelanda, cuyo 46% de alumnos de secundaria procede de China y el 85% de alumnos de primaria de Corea del Sur. El distrito escolar de Howe Sound situado en la provincia de Columbia Británica de Canadá posee actualmente una tasa de matriculaciones del 3% de estudiantes extranjeros de pago en sus escuelas públicas. Asimismo, Australia comercializa activamente sus escuelas públicas entre padres extranjeros y ha conseguido matricular a numerosos alumnos de esa categoría. En todos estos ejemplos, podemos ver cómo las organizaciones del sector público que ahora operan en un entorno de privatización endógena actúan como proveedores privados para generar ingresos.

Recuadro 8 – El valor de la educación en el ámbito de las exportaciones británicas es superior al de la banca

El valor de la educación en el ámbito de las exportaciones del Reino Unido es superior al de los servicios financieros o al del sector del automóvil, según los datos de un informe publicado hoy por el Consejo Británico. Durante los años 2003 y 2004, los ingresos procedentes de estudiantes extranjeros fueron de 28.000 millones de libras esterlinas, en un sector que va desde universidades de prestigio mundial hasta pequeños institutos ingleses de idiomas, e incluye a centros de enseñanza independientes, sociedades editoriales y compañías de radiodifusión.

(Donald MacLeod, *Education Guardian*, 18.09.07).

La oferta de educación del sector privado: la subcontratación de servicios

Se entiende por contratación “el proceso mediante el cual un gobierno se abastece de educación o de servicios afines a la educación, en un volumen y una cantidad concretos y a un precio previamente acordado, a través de un proveedor específico y para un período determinado, de modo que las obligaciones entre la entidad que paga por los servicios y el prestatario de los mismos quedan recogidas en un contrato” (Patrinos, 2005, pág. 2 y 3).

En el sector de la educación, los gobiernos han hecho tradicionalmente un uso considerable de la contratación de servicios educativos “no básicos”, como el transporte escolar, los comedores y la limpieza. Sin embargo, durante los últimos años se ha ampliado el alcance de la contratación realizada en el sector educativo. Actualmente, en muchos países dicha práctica está tan normalizada que apenas es objeto de comentarios públicos. Hoy en día, existen muchos ejemplos de gobiernos en países tan diferentes como Estados Unidos, Filipinas, Colombia, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido que contratan directamente con el sector privado para la prestación de servicios educativos “básicos”.

Recuadro 9 - Subcontratación de servicios para alumnos excluidos en Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda, y en virtud del programa de “Educación alternativa”, los centros docentes pueden contratar con proveedores privados el suministro de enseñanza en centros no escolares para aquellos alumnos que han sido apartados del sistema educativo.

www.educationforum.org.nz/documents/publications/contracting_education.pdf

En la actualidad, las empresas y los consultores privados trabajan muy activamente en la venta de servicios educativos, que solían ser prestados a los centros de enseñanza por las autoridades estatales o por las instituciones gubernamentales nacionales y locales. Entre los servicios que ahora se venden a los colegios destacan el mantenimiento y los servicios de comedor, los equipos informáticos, las conexiones de telecomunicación y los servicios de asistencia técnica y los servicios auxiliares en general como, por ejemplo, la preparación de las nóminas del personal y la gestión de los recursos humanos, el análisis comparativo de las mejores prácticas y la supervisión de los resultados. También se venden a los centros de enseñanza servicios profesionales como, por ejemplo, programas de desarrollo profesional permanente, perfeccionamiento de las escuelas y “mejora de los resultados”, inspección y suministro de personal docente. Asimismo, se subcontrata al sector privado el suministro de materiales y sistemas pedagógicos para planes de estudio (a través, por ejemplo, del mayor

uso de sistemas informáticos comerciales específicos para la enseñanza). El empleo de proveedores privados para la concepción y la oferta de programas nacionales también es una realidad vigente en muchos países. Una parte de esa labor era realizada anteriormente por las autoridades locales, los distritos escolares y los departamentos de educación del gobierno central.

Recuadro 10 – La privatización y la legislación sobre “Ausencia de niños rezagados” en Estados Unidos según Patricia Burch

Algunos de los hechos más relevantes en materia de privatización educativa se están produciendo sin que sean objeto de atención por parte de la prensa ni del mundo académico. En todo el país, los sistemas de enseñanza urbanos se basan en servicios y productos de proveedores especializados a fin de empezar a observar las normas dispuestas por la legislación en materia de ausencia de niños rezagados. Esos cambios pueden ayudar a algunos distritos escolares a promover un intercambio de datos más rápido y flexible. No obstante, esas novedades pueden también servir para que los distritos que llevan a cabo las reformas se aparten de su compromiso de mejorar la enseñanza para alumnos tradicionalmente poco atendidos y de aumentar la capacidad colectiva para sostener los cambios con el paso del tiempo (Burch, 2006, pág. 2582).

Asimismo, los investigadores en materia de estrategias deben prestar más atención a los efectos de la privatización educativa en la gobernanza de los centros de enseñanza locales. Los estudios realizados son poco explícitos a este respecto o bien hacen un tratamiento superficial de cómo la privatización educativa puede abrir las puertas a vendedores externos para ejercer influencia política en cuanto a la concepción y a la administración de reformas relativas a la responsabilidad local (Burch, 2006, pág. 2605).

Según algunos cálculos (Jackson y Bassett, 2005), los 45 millones de exámenes que se hacen cada año en Estados Unidos como parte del programa de “Ausencia de niños rezagados” generan unos ingresos de 517 millones de dólares al sector privado.

Los centros docentes, los distritos y los gobiernos también recurren cada vez más a consultores privados. Esos consultores y sociedades de servicios educativos están interesados en exportar sus “conocimientos expertos” y “productos” en el ámbito de la educación a todo el mundo (véase más adelante). En muchos países, los negocios de educación y consultoría están firmemente arraigados en las complejas e interrelacionadas redes de elaboración y

aplicación de políticas y de establecimiento de transacciones (intermediación y elaboración de contratos), gran parte de las cuales no sale a la luz del día. El “trabajo propio del Estado” de esas sociedades se realiza a través de múltiples relaciones y responsabilidades dentro de la gobernanza educativa o en relación con ella, de modo que sus representantes actúan en calidad de asesores, evaluadores, prestatarios de servicios, filántropos, investigadores, verificadores, miembros de **grupos de presión** y consultores.

Recuadro 11 – Consultores del sector público en el Reino Unido

Cifras publicadas por la oficina que se ocupa de rentabilizar la contratación pública (*Office of Government Commerce*) ponen de manifiesto que el gasto en consultores aumentó un 42 por ciento durante el último año, en relación con los 1.760 millones de libras esterlinas del período 2003-2004. Algunas sociedades privadas de consultoría están ahora dedicadas plenamente a los contratos del sector público, por los que pueden cobrar honorarios de hasta 2.000 libras diarias. Se contrata a esas sociedades para que asesoren en materia de subcontratación y de “gestión del cambio”, para que establezcan sistemas informáticos, asesoren en publicidad y comunicaciones y realicen encuestas y estudios ... Douglas Johnson-Poensgen, director de la sociedad SERCO Consulting, afirmaba que su empresa había experimentado un aumento del 250 por ciento en la cifra de contratos con el sector público durante los dos años anteriores, en especial con el Servicio británico de Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social (NHS) ... Andy Ford, responsable de servicios de consultoría a gobiernos locales de PriceWaterhouseCoopers, señalaba que los contratos firmados por su empresa con el sector público se habían multiplicado por dos durante los últimos tres años, sobre todo con los gobiernos locales. Ello se debió en parte a las listas de clasificación de los ayuntamientos, a la decisión de Sir Peter Gershon de ahorrar 20.000 millones de libras en el sector público y a las actuaciones locales dirigidas a incrementar los servicios directos (*The Times*, 24 de septiembre de 2005).

Recuadro 12 - Servicios de educación en Estados Unidos

Las tres sociedades mercantiles que operan en el Distrito de Columbia (Edison, Mosaica y Chancellor Beacon) comparten elementos comunes en cuanto a los servicios gerenciales y educativos que prestan a los centros de enseñanza de todo el país, así como algunos de los directivos de las compañías a los que se describe como “distintivos”. Cada una de las tres empresas ofrece por lo general servicios de gestión similares. Por ejemplo, las tres prestan servicios de gestión relativos al personal, a las nóminas y a las instalaciones, que pueden ser muy importantes para los colegios subvencionados por el Estado. Por otro lado, las

tres sociedades adoptan algunos métodos comunes destinados a mejorar los logros de los alumnos. También las tres ofrecen programaciones escolares durante todo el día y todo el año, y además incorporan nuevas tecnologías a sus programas educativos. Por ejemplo, las tres ofrecen a los alumnos acceso a ordenadores en las aulas. De manera análoga, todas ellas organizan a las escuelas en unidades más pequeñas con el fin de facilitar el seguimiento del progreso de los alumnos. Además, ofrecen programas de formación durante el verano a los profesores, así como otras formas de desarrollo profesional. Por otro lado, ofrecen actividades concebidas para implicar y ayudar a los padres y los alumnos. Los expertos a los que entrevistamos afirmaron que esos mismos métodos se están utilizando en algunos otros centros de enseñanza públicos. Por último, los directivos de las tres sociedades señalaron que sus empresas contribuían positivamente a lograr un buen entorno escolar (un sentido de misión y un medio propicio para el aprendizaje) y citaron aspectos de ese buen ambiente escolar como, por ejemplo, seguridad y disciplina en las aulas, y motivación de los profesores. Aparte de las características que poseen en común, los directivos de esas empresas identificaron otros rasgos que consideraban específicos. Entre ellos se incluían, por ejemplo, los planes de estudio y las asignaturas de sus programas, así como la capacidad para lograr economías de escala, formalizar asociaciones con la comunidad local y ofrecer un importante apoyo administrativo. www.gao.gov/new.items/d0311.pdf

Recuadro 13 - Subcontratación de servicios en Santa Lucía

Recientemente, en Santa Lucía se ha elaborado un proyecto educativo especial que llevará la educación pública a las zonas rurales en las que no estaba anteriormente disponible. En la estructura del proyecto se han incorporado diversas modalidades de privatización vigentes en el mundo como, por ejemplo, la transferencia de la gestión de las escuelas a los padres y la utilización de proveedores no gubernamentales de servicios de apoyo, de programas de desarrollo profesional y de servicios de control de calidad. Este proyecto, al igual que otro similar en Guatemala, está financiado a través de un préstamo concedido por el Banco Mundial.

La oferta de educación del sector privado: la subcontratación de establecimientos de enseñanza

En algunos países se han transferido escuelas públicas individuales o grupos de escuelas a sociedades privadas para que las dirijan con fines “lucrativos” en virtud de un contrato específico. En esos casos, se considera que los proveedores privados son capaces de prestar servicios educativos de mejor calidad que las escuelas municipales, además de una mejor relación calidad/precio, a pesar de que no siempre sea así en la práctica. Algunas veces

la privatización de los centros públicos de enseñanza permanece encubierta; por ejemplo, esas instituciones híbridas públicas/privadas se constituyen contractualmente con condiciones y plazo fijos, por lo que no siempre está claro para los padres y las comunidades locales cuál es el régimen legal de esos centros ahora o en el futuro. Como esas nuevas formas se presentan como un cambio de gestión en favor de la posibilidad de la opción escolar, la eficiencia y la eficacia, se oculta la trascendencia del hecho de que la enseñanza sea impartida ahora por el sector privado. En otros casos, como ocurre en Suecia y Colombia, los colegios de gestión privada se presentan como una alternativa específica y una respuesta a las “deficiencias” del Estado.

Recuadro 14 – La subcontratación en Colombia

La capital de Colombia, Bogotá, ha llevado a la práctica el denominado programa de “colegios en concesión”, en virtud del cual la gestión de algunos centros docentes públicos se transfiere a instituciones privadas con experiencia demostrada de oferta de enseñanza de alta calidad. El programa de escuelas en concesión se estableció a finales de la pasada década de los años noventa, de manera que las primeras escuelas empezaron a funcionar en el año 2000. En 2004, había 25 escuelas, en las que estudiaban más de 26.000 alumnos y eran dirigidas por gestores privados conforme a ese modelo. Se esperaba que el programa llegar a alcanzar unos 45.000 alumnos en 51 centros de enseñanza (alrededor del cinco por ciento de la cobertura de las escuelas públicas en Bogotá). No obstante, parece ser que un nuevo gobierno de la alcaldía de la ciudad ha suspendido la expansión del programa.

Los contratos de gestión tienen una duración de quince años. El proveedor es completamente autónomo en cuanto a la gestión de los colegios y se realiza una evaluación de su actuación en función de los resultados. Los contratos formalizados con los proveedores especifican claras normas de rendimiento, todas ellas basadas en los resultados, incluidas las horas de enseñanza, la calidad de la alimentación ofrecida a los alumnos y el establecimiento de un único turno de trabajo. El incumplimiento de los objetivos de resultados educativos, como las calificaciones normalizadas de los exámenes y los índices de alumnos que no completan los estudios, durante dos años consecutivos puede dar como resultado la rescisión del contrato.

Recuadro 15 – La subcontratación en Estados Unidos y el Reino Unido

En el año 2003, la sociedad Edison dirigía la tercera parte de los 417 colegios subcontratados en Estados Unidos, a la que asistían 132.000 alumnos en veinte Estados del país, a pesar de que ese porcentaje es mínimo con respecto al total

de colegios estadounidenses. En marzo de 2007, la sociedad Edisonschools Reino Unido consiguió un contrato de tres años de duración para gestionar el colegio Salisbury situado al norte de Londres. Edison abrió su oficina británica en el año 2002 y trabaja como consultora para más de cincuenta centros de enseñanza primaria, secundaria y especial. Se trata de la primera vez que consigue la transferencia del antiguo equipo directivo de un colegio.

Asociaciones entre el sector público y el sector privado

El asociacionismo es una palabra de moda, que pasa de la retórica al análisis y que corre el peligro de perder sentido debido a su uso excesivo, “se trata en gran medida de la invocación retórica de un ideal impreciso que oculta el papel de las relaciones financieras y de los desequilibrios de poder entre los asociados” (Huxham y Vangen, 2000 pág. 303). Las asociaciones originan diversos tipos de flujos entre los sectores público y privado: flujos de personas, de ideas, de lenguajes, de métodos, de valores y de culturas. Son también capaces de generar una forma de convergencia de valores y de sistemas de organización y de reconfigurar el contexto en el que trabajan las organizaciones del sector público. Algunas asociaciones asumen la forma de empresas conjuntas y acuerdan el reparto de los beneficios sin arrancar plenamente la “soberanía” de las manos del sector público.

Recuadro 16 – Las asociaciones entre el sector público y el privado en la India

En Nueva Delhi se han creado centros de aprendizaje denominados de “educación mínimamente invasiva” (MIE, según sus siglas en inglés). Allí, los niños tienen acceso gratuito al uso de ordenadores en un emplazamiento al aire libre. El proyecto es resultado de una asociación público/privada constituida entre el Gobierno del Territorio de la Capital Nacional (NCT) de Delhi y NIIT (la primera empresa india del sector de la educación, que ofrece enseñanza en materia informática y soluciones globales de aprendizaje de tecnologías de la información). A los tres años de su implantación, se hizo una evaluación del proyecto por parte del Centro de Gestión y Desarrollo Educativo y de la sociedad independiente de estudios de mercado Quantum Market Research.

Las relaciones de poder en las asociaciones público/privadas varían notablemente y el lenguaje empleado por ellas es a menudo una “reformulación”

de acuerdos contractuales o de subcontratación. Las asociaciones forman parte del nuevo panorama de provisión de servicios del sector público. Asimismo, constituyen una de las vías por las que la privatización funciona como un mecanismo estratégico, con respecto al sector público y dentro del mismo, para hacer frente a los problemas sociales de una manera distinta, estableciendo nuevas relaciones y redistribuyendo el proceso de la toma de decisiones.

El sector privado está buscando oportunidades de negocio, fuentes de financiación regulares y una buena rentabilidad a sus inversiones (página web de la asociación público/privada “Departamento para la Infancia, los Centros de Enseñanza y la Familia” [DfES], mayo de 2004, Reino Unido).

El establecimiento de iniciativas “multidisciplinarias” y de distintas formas de “asociaciones de prestación de servicios” también implica el aumento del uso de “organismos independientes” (*arms length bodies* o ALB – es decir, de agencias híbridas que han sido privatizadas “dentro” del Estado) que deben cubrir con sus ingresos todos o parte de sus costes de explotación y lograr los resultados que les fije el gobierno. Este sistema forma parte del aumento de la complejidad del gobierno dentro del cual las asociaciones realizan sus operaciones en un entorno interno y externo en constante proceso de cambio, es decir, inician sus actividades, luego las abandonan, se reestructuran y se reconfiguran.

Un tipo específico de asociación entre el sector público y el privado que se está haciendo cada vez más corriente entre los gobiernos que intentan reducir el gasto público implica la utilización de proveedores privados para la concepción, la construcción, la operación y la gestión de centros docentes estatales, conforme a la modalidad de arrendamiento-venta. De esa manera, se transfieren los costes de inversión y una parte del riesgo al sector privado. Asimismo, compromete a los gobiernos, o a las autoridades públicas a realizar amortizaciones del arrendamiento a largo plazo. Esta práctica es defendida por el Banco Mundial. En la actualidad también existe un floreciente mercado

secundario en los contratos de asociación entre el sector público y el privado (así, los contratos en curso para construcción y servicios de administración se compran y venden como inversiones por parte de las instituciones financieras). El grado de conocimiento y comprensión por parte del público de ese tipo de asociaciones y de sus implicaciones es muy diverso.

Recuadro 17 – El proyecto de financiación privada “Nuevos colegios” en Australia

El proyecto denominado “Nuevos colegios” del Estado de Nueva Gales del Sur consta de los dos elementos básicos que se exponen a continuación.

En primer lugar, el sector privado financió, diseño y construyó nueve escuelas públicas adicionales en dicho Estado entre los años 2002 y 2005. Esos nuevos colegios se construyeron igualando o superando las normas de diseño de centros de enseñanza del departamento de Educación y Formación de Nueva Gales del Sur.

En segundo lugar, el sector privado se encargará de ofrecer los servicios de limpieza, mantenimiento, reparación, seguridad, protección, prestación de servicios públicos y otros servicios relacionados con respecto a los edificios, el mobiliario, los accesorios, los equipos y los terrenos de esos colegios hasta el día 31 de diciembre de 2032. A cambio de ello, el sector privado recibirá pagos mensuales, determinados en función de los resultados, por parte del departamento de Educación y Formación durante la fase de explotación del proyecto. Al término del período contractual, los edificios pasarán a posesión del sector público.

La necesidad o el deseo de contar con esos nuevos tipos de centros de enseñanza no están del todo claros: “Con sólo tres matriculaciones logradas hasta ahora, este colegio de educación primaria estará listo para abrir sus puertas el año próximo en una urbanización de viviendas de alquiler subvencionadas por el ayuntamiento de sólo treinta familias. El desarrollo del Sur de Wollongong está siendo financiado con fondos privados de inversión y se está convirtiendo en un auténtico problema para el Gobierno nacional. Se trata de una de las diez escuelas construidas por el Gobierno utilizando asociaciones público/privadas, y está previsto que todas ellas abran sus puertas a principios del año 2009”.

(Brian Robins, *Sydney Morning Herald*, 30 de agosto de 2007).

Recuadro 18 – Asociaciones entre el sector público y el privado relativas a infraestructuras educativas: los casos de Nueva Escocia y de Alberta en Canadá

La provincia canadiense de Nueva Escocia utilizó una modalidad de asociación entre el sector público y el sector privado con el fin de construir 39 colegios a

finales de los pasados años noventa. El gobierno aplicó esa modalidad debido a que su situación económica era tal que no podía pagar la construcción del elevado número de colegios que necesitaba, en especial dado su deseo de equiparlos con las más modernas tecnologías. El primer contrato de arrendamiento-venta entre el gobierno y su socio del sector privado se formalizó en el año 1998.

En junio de 2007, el gobierno de la provincia de Alberta anunció el establecimiento de una asociación público/privada a fin de construir doce colegios públicos y seis colegios católicos en Edmonton y Calgary basados en un diseño común. Un portavoz del Departamento del Tesoro indicó que la financiación de las escuelas sería semejante a la acordada en relación con los recientes programas de ampliación de carreteras.

Recuadro 19 – Asociaciones entre el sector público y el privado en Alemania y en Francia

El municipio de Offenbach y la ciudad de Colonia en Alemania cuentan con grandes programas de asociación entre el sector público y el sector privado, en los que están incluidos más de noventa colegios en el primer caso y siete en el segundo. La primera parte del programa de Offenbach se otorgó a una filial de la sociedad francesa de construcción Vinci, mientras que el resto del programa y el proyecto de Colonia se atribuyeron a la empresa alemana Hochtief. Esas compañías gestionarán los colegios de Offenbach durante un período de quince años y los de Colonia durante veinticinco años.

La primera asociación público/privada francesa en materia educativa se formalizó en el año 2007, de modo que el centro docente de Villemandeur en Loiret y otros centros de la región de Haute-de-Seine están siendo reformados por el mismo sistema de financiación privada.

Otra forma muy distinta de asociación público/privada es el caso de la iniciativa nigeriana denominada “Programa de adopción de una escuela” (similar a algunos programas existentes en otros países) cuyo objetivo es el siguiente:

“Modernizar el sistema educativo de Nigeria mediante la participación activa de personas físicas, instituciones y grandes empresas... a fin de asegurar la eficacia de las escuelas públicas reuniendo a varias partes interesadas en el sistema educativo para que aporten soluciones innovadoras a los problemas derivados de la existencia de escuelas inoperantes, del fracaso escolar y de las dificultades financieras. Asimismo, el programa proporcionará fondos privados de apoyo a la inversión pública...” (página internet del Gobierno nigeriano).

El ejemplo anterior incorpora de nuevo valores y métodos propios del sector privado a las escuelas públicas, de modo que el sector privado se define como aquél que tiene las “soluciones” a los problemas del sector público.

Recuadro 20 – Las asociaciones público/privadas en Nigeria

Las escuelas públicas necesitan atención urgente, afirman las partes interesadas

por Kikelola Oyebola

En el ámbito de la educación, las partes interesadas han reiterado la necesidad de revitalizar el sector de la enseñanza a favor del bienestar económico del país.

Durante su participación en una conferencia de prensa organizada recientemente en Lagos por Edupedia Associates, una organización de servicios de empleo y consultoría en materia de educación, algunos representantes del sector educativo identificaron los obstáculos subyacentes a los que se enfrenta el sector y presentaron sus propuestas para eliminarlos. Tras alabar las reformas puestas en práctica por la inmediatamente anterior Ministra de Educación Oby Ezekwesili, Olukayode Odumosu, consultor principal de Edupedia Associates, afirmó que era digno de elogio el apoyo dado por la antigua Ministra a iniciativas privadas en materia educacional.

Algunas de las propuestas que se formularon durante la conferencia son las siguientes: dejar que el Gobierno siga fomentando las organizaciones privadas en el sector de la educación dedicadas a gestionar servicios educativos subcontratados en las escuelas públicas y evitar que estén demasiado sometidas al Ministerio Federal de Educación, el cual puede conservar sus prerrogativas en cuanto a la dirección general, la fijación de normas y las actividades de inspección.

(Página web: Guardian News Nigeria.com).

La inversión de capitales internacionales en la educación pública

En consecuencia, existen importantes participaciones y actividades del capital internacional en la educación pública, que se manifiestan cada vez con mayor frecuencia por vía transnacional. Los servicios educativos constituyen un “mercado emergente” para la inversión exterior directa, y dichas inversiones forman parte de un movimiento más general que se inició durante la década de

los años noventa y que forman parte de la “cartera de inversiones” de sociedades de fondos comerciales, financieros y privados, de manera que los servicios públicos constituyen un área de interés creciente en materia de inversiones y de beneficios. Esas empresas operan en múltiples ámbitos políticos generados por una infraestructura global y multilateral que privilegia directa e indirectamente las soluciones privadas a los problemas públicos. Así, asegurar la incorporación de la inversión privada a la educación es uno de los objetivos principales de los países en desarrollo en opinión de organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Africana.

En el mercado de la construcción derivado de la estrategia del gobierno británico denominada “Iniciativa de financiación privada” (PFI, según sus siglas en inglés) participan en gran medida empresas extranjeras como Skanska (Suecia) y Kajima (Japón). Los contratos de servicios derivados de dicha iniciativa están siendo también otorgados a sociedades o capitales extranjeros (por ejemplo, Innisfree y el Fondo de Infraestructuras para el Mercado Social [Star Capital Partners]). En el Reino Unido están presentes, aunque a pequeña escala, las compañías estadounidenses Edison y Bright Horizons Family Solutions (en la actualidad, la cuarta mayor empresa proveedora de plazas privadas de guardería en el Reino Unido), ABC Learning (una empresa australiana líder actual en la provisión de plazas de guardería privadas en el Reino Unido), y el consejo de inspección de Edexcel (Universidad de Londres) fue adjudicado al gigante estadounidense de edición y pruebas Pearson Media. Benesse, la sociedad japonesa de servicios educativos, constituida en 1955 y que cotiza en la Bolsa de Osaka desde el año 1995, desarrolla actualmente sus operaciones también en Corea del Norte, Taiwán, China y Hong Kong y tiene una plantilla de 1.700 empleados. En 2004, el beneficio anual de Benesse ascendió a 129 millones de dólares estadounidenses.

La sociedad británica de servicios educativos Nord-Anglia gestiona centros de enseñanza en Moscú, Pudong (Corea), Varsovia, Shangai, Bratislava y Berlín, y en el año 2005 constituyó una empresa conjunta con el Grupo ETA Ascon (Emiratos Árabes Unidos) con el fin de abrir colegios británicos “Star” en los EAU. El presidente del Consejo de Administración de la sociedad Nord-Anglia afirmaba: “Confiamos en que el colegio británico “Star” sea el primero de muchos otros colegios en esta región y en otros países” (véase la página web: www.asdaa.com). En 2005, Nord-Anglia vendió su participación en dos colegios situados en Ucrania por el precio de 1,3 millones de libras esterlinas. Global Education Management Systems compró la Escuela Internacional Británica de Berlín a Nord-Anglia (página web de GEMS a la que se accedió el 10 de diciembre de 2004). La compañía GEMS, junto al grupo Alokozay, también con sede social en Dubai, tiene previsto crear una red de colegios de pago en Afganistán, sobre lo cual afirma lo siguiente: “Este proyecto está en línea con la política corporativa de la empresa de expandir continuamente los servicios que presta actualmente y forjar nuevas alianzas para impulsar nuevas actuaciones” (véase la página web: http://www.gemseducation.com/server.php?search_word=Alokozay&Go.x=13&Go.y=8&chan). En la actualidad, Nord-Anglia también administra contractualmente un grupo de escuelas públicas para el Gobierno de los emiratos Abu Dhabi/Dubai y es uno de los cinco contratistas de inspección de centros docentes nacionales en Inglaterra. En 2004, GEMS pagó a Nord-Anglia 11,9 millones de libras esterlinas por la compra de su cadena de diez escuelas privadas y anunció planes para adquirir veinticinco o treinta más. En ese mismo año, Cognita, una sociedad respaldada por fondos privados de inversión alemanes compró diecisiete escuelas privadas a la compañía británica Asquith Court por 60 millones de libras. Pese a que estos ejemplos hacen referencia a centros de enseñanza privados, sirven para ilustrar el modo en que se comercia con la provisión de servicios educativos, de la misma manera que con cualquier otro negocio. Además en el caso de Nord-Anglia podemos comprobar que se trata de una empresa que se dedica a múltiples actividades relacionadas con los

servicios educativos con ánimo de lucro en los sectores público y privado. Sin embargo, de alguna manera estas adquisiciones también son una indicación de la inestabilidad del sector de servicios educacionales.

Las sociedades mercantiles que se comprometen a asegurar la prestación de servicios educativos, como el citado para Afganistán por el grupo Alokozay, no están necesariamente especializadas en el ámbito de la educación. Lo que sí poseen son participaciones en muchos mercados, de los cuales la educación es uno más. Michael Shaw sostiene lo siguiente con respecto al grupo Alokozay:

El grupo Alokozay se define a sí mismo como “líder en el sector de los cigarrillos” y es el único distribuidor de cigarrillos fabricados por Korea Tobacco y Ginseng Corp en África, Asia, Europa del Este y Oriente Medio ... Hugh MacPherson, director general de Operaciones de la sociedad Gems, afirmaba que el proyecto era “un pequeño paso hacia el logro de un mejor futuro para los niños de Afganistán” (Michael Shaw, TES, 20 de agosto de 2004).

Todas esas actividades comerciales son de dominio público, pero casi sólo se informa de ellas en la prensa económica y reciben escasa atención por parte de los grandes medios de comunicación y son poco conocidas entre el público en general.

Comercialización o “coca-colalización”

Se trata de un proceso mediante el cual las sociedades mercantiles dirigen sus marcas y productos a “consumidores infantiles y jóvenes” a través de los colegios. Ese método es lo que se conoce en Estados Unidos con el nombre de “coca-colalización” de los centros de enseñanza, mediante el cual se venden esos productos a los niños de las escuelas en las máquinas expendedoras y se desarrolla la identidad de la marca y la fidelidad de los clientes a través de la difusión de logotipos, la realización de patrocinios y las promociones de productos y equipos. Alex Molnar afirma que “los colegios por su propia

naturaleza poseen un enorme fondo de comercio, por lo cual pueden otorgar legitimación a cualquier cosa que esté asociada a ellos” (Molnar, 2005). Algunas empresas también fabrican materiales para los planes de estudio y poseen páginas web de tipo “educativo”. Esas prácticas están tan extendidas que su papel en la privatización de la educación puede pasar desapercibido.

Recuadro 21 – Coca-colalización en los colegios estadounidenses

Las escuelas de Seattle se encuentran inundadas todas las semanas de artículos de promoción, programas de estudios patrocinados por empresas, “concursos” de marketing y ardidés publicitarios. Hace un año, el municipio firmó un contrato exclusivo de “derechos preferentes” por un plazo de cinco años con la sociedad Coca-Cola Corporation a cambio de recibir una comisión sobre los productos de la compañía vendidos a los niños. El pasado mes de abril, el municipio firmó otro contrato con la agencia de publicidad N2H2 por el que le permitía colocar anuncios en las páginas web que veían los niños en el colegio a cambio de un servicio de filtrado. Los directores de muchas escuelas de educación secundaria exigen a todos los alumnos que vean todos los días la televisión comercial a cambio de utilizar determinados equipos de televisión (*Channel One*) (*Citizens Campaign for Commercial-Free Schools*, Seattle (Washington, EE. UU.), noviembre de 2000).

En California, algunos institutos de educación secundaria con buenos alumnos deportistas son conocidos con el nombre de “colegios de calzado deportivo” debido a que empresas como Nike, Reebok, Adidas y otras más regalan sus productos a los alumnos para tratar de ganarse los favores de futuros astros del deporte. “Las empresas fabricantes de calzado deportivo utilizan los programas de los centros de enseñanza secundaria para aumentar su visibilidad, lo cual ha creado una situación muy desequilibrada en el sector” afirma Dean Crawley, presidente jubilado de la *California Interscholastic Federation* (Alex Molnar y Joseph A. Reaves, *What Should We Teach? Buy Me! Buy Me!* Educational Leadership, volumen 59, número 2 de octubre de 2001).

Empresas como McDonalds y Cadburys también utilizan páginas internet afines a la educación para promocionar sus productos, y en el Reino Unido y otros países existen cadenas de supermercados que gestionan programas de vales a través de los cuales los colegios pueden conseguir equipos técnicos. Tal como sostienen Kenway y Bullen (2001, pág. 3): “Estamos entrando en una nueva fase

del proceso de desarrollo de los jóvenes, a medida que desaparecen las distinciones entre lo que es educación, ocio y publicidad”.

Filantropía, subvenciones y ayudas

En algunos lugares, incluida una gran parte del mundo en desarrollo, el sector privado, benefactores o filántropos, empresarios sociales y padres subvencionan a las escuelas públicas a través de donaciones y pagos. De ese modo, financian clases complementarias, actividades estudiantiles, comedores escolares y, a veces, incluso los costos básicos y los gastos generales, como ocurre en Polonia y Portugal, por ejemplo. Esa tendencia también es evidente cuando partes importantes de la educación básica son impartidas por organizaciones no gubernamentales en lugar del Estado. En esas circunstancias, las ONG cuentan con la capacidad necesaria para influir de modo relevante en la elaboración de las políticas educativas. Las empresas, los filántropos o los empresarios sociales participan cada vez más en la promoción de innovaciones en materia de educación y, a través de lo que a veces se denomina “filantropía de la inversión”, introducen las perspectivas propias al proceso decisorio en materia de inversión económica. Este enfoque implica el uso de estrategias empresariales y, en especial, las propias del capitalismo de riesgo, con respecto a los problemas sociales. Los patrocinadores confían en que sus “donaciones” les aporten “beneficios”. Se trata de lo que algunas veces se ha denominado “Filantrocapitalismo” (*The Economist*, febrero de 2006), a saber, la idea de que las obras de beneficencia deben empezar a parecerse a una economía capitalista en la que los benefactores se convierten en consumidores de inversiones sociales. “Se trata de un enfoque empresarial integrador que despliega con fuerza el espíritu empresarial para el bienestar de la humanidad” (página web: <http://observer.bard.edu/articles/opinions/216>). El fundador de la organización ARK (*Absolute Return for Kids*), Arpad Busson, socio principal de la sociedad de gestión de fondos de inversión EIM (cuya cifra de activos está comprendida entre 5.000 y 10.000 millones de libras esterlinas), habla de la educación como de un sector “en crisis” y como “el principal problema al que los

gobiernos deben hacer frente en la actualidad”, y afirma que “Las organizaciones benéficas deben tratar a los donantes como si fueran accionistas” (*The Observer*, 29 de mayo de 2005). Esas intervenciones estratégicas pueden lograr mejoras en la prestación de servicios educacionales, pero en algunos casos lo que consigue el flujo de esas “subvenciones” educativas es intensificar las desigualdades existentes. Los padres con menores recursos económicos no son siempre capaces de subvencionar la educación de sus hijos ni de movilizar a los filántropos, a pesar de que bien es verdad que algunas entidades benéficas y ONG centran sus actividades en los grupos más necesitados. En algunos casos, la filantropía se presenta unida a muchos otros “ganchos”, como ocurre por ejemplo con la publicidad desplegada en los centros docentes.

PAUTAS MUNDIALES DE LA PRIVATIZACIÓN

Las políticas y las prácticas en los ámbitos nacionales están cambiando de manera sumamente rápida, lo cual significa que la situación política global puede no tener un carácter definitivo, sino que debe entenderse como una referencia puntual en un momento específico. Las respuestas a esas políticas deben ser capaces de tener en cuenta las rápidas evoluciones que se producen.

El análisis de las políticas educativas aplicadas en todo el mundo pone de relieve que las tendencias de la privatización detalladas anteriormente se manifiestan en contextos nacionales muy diversos. No obstante, las trayectorias de privatización de los países que han adoptado recientemente esas políticas reflejan algo más que las trayectorias de los primeros países en instaurar las privatizaciones. Así, por ejemplo, varios países que han empezado a privatizar recientemente han adoptado antiguas formas endógenas de privatización así como las formas más recientemente concebidas de privatización exógena. Además, en muchos casos esas tendencias se basan en la prestación de servicios de educación en el mundo en desarrollo como parte de las condiciones impuestas por el Banco Mundial en los préstamos que concede.

Recuadro 22 – Comparación de tendencias a la privatización entre un país muy industrializado y países en desarrollo					
	<i>Opción escolar</i>	<i>Financiación per cápita</i>	<i>Transferencia de competencias</i>	<i>Publicación de indicadores de resultados</i>	<i>Oferta del sector privado</i>
<i>Reino Unido</i>	Sí	Total	Al centro docente	Sí	Ofrece servicios a los centros

					de enseñanza y ofrece centros de enseñanza
Guatemala	Sí	Parcial	A la comunidad local	No	Ofrece servicios a los centros de enseñanza
Malawi	Impartición multisectorial estratificada	Estado, ayudas, cuotas pagadas por los beneficiarios	Sí, pero los proveedores no estatales mantienen relaciones irregulares con el Estado	No	Ofrece centros de enseñanza

Por consiguiente, parece que la aplicación de la privatización podría ser considerada no como un proceso lineal de selección racional, sino como un proceso de adopción, de imposición y de improvisación derivado del conjunto de tendencias y posibilidades disponibles en un momento dado. Esa forma de adopción de políticas ha sido denominada “*cafeteria style*” en Estados Unidos y política “a la carta” en algunos países de Europa. Las políticas educativas en muchos países, tanto del mundo desarrollado como en desarrollo, son una especie de aplicación a tientos de las tendencias de privatización que se tienen a mano y se incorporan a las políticas y a las prestaciones ya vigentes y que, muchas veces, coexisten y se enfrentan a otras preocupaciones y compromisos relacionados con la educación y la igualdad. Pese a que las presiones políticas y económicas para lograr el cambio son fundamentalmente las mismas en todos los lugares, a saber, la reforma del Estado (nuevos modos de actuación pública

y organización del Estado), el apoyo internacional por parte de agencias multilaterales y la “incansable” expansión de las empresas en busca de nuevas oportunidades de beneficio, cuya configuración e implicaciones exactas son reflejo de las particularidades del contexto. Como Steiner-Khamsi (2006) señala, las reformas “viajan” a través de múltiples medios e implican procesos complejos de intercambio de políticas, así como de “transferencias coercitivas”, que generan pautas y velocidades diferentes de adopción de políticas o de innovaciones; asimismo, existen países que adoptan esas políticas de modo “lento y temprano”, es decir que las adoptan durante la “fase de crecimiento explosivo”, y también existen otros países que las adoptan más tardíamente.

La privatización mundial: evolución involuntaria e intensificación deliberada

Las tendencias de privatización en el mundo son reflejo de una intensificación orquestada por los gobiernos dominantes, las organizaciones internacionales y las empresas privadas, así como de un movimiento político internacional involuntario hacia un grado mayor y unas formas más variadas de privatización *en los servicios públicos y de los servicios públicos*, esto es, considerar la privatización como una política de sentido común. Sin embargo, no cabe la menor duda de que los gobiernos occidentales y las organizaciones internacionales de mayor influencia promueven activamente la privatización como una forma deseable y necesaria para conseguir el desarrollo económico de los países más pobres del mundo y como parte de sus propias estrategias económicas (véase más adelante).

La privatización, en sus múltiples formas, está siendo adoptada en todo el mundo. Algunas de esas formas, por ejemplo las fundamentadas en la opción escolar y la financiación per cápita, sientan las bases para nuevas acciones de reforma, como la transferencia de competencias en materia de presupuestos, la competencia entre centros docentes y el uso de indicadores públicos de resultados. Además, las organizaciones con ánimo de lucro están

desempeñando un papel cada vez más importante en la concepción y suministro de la enseñanza. No obstante, la mayor parte de las privatizaciones *en la educación y de la educación* permanece encubierta dentro de reformas educativas de alcance más general y existe una casi total ausencia de debate público en torno a esas cuestiones.

LOS CONTEXTOS DE LA PRIVATIZACIÓN

Como se ha señalado antes, las formas encubiertas de privatización en la educación, así como otras formas más explícitas, son defendidas firmemente por muchas agencias multilaterales como el Banco Mundial, la OCDE, el FMI y la OMC. Esas tendencias están incorporadas a los programas de “reforma” de muchas organizaciones y partidos políticos de todo el espectro general. Además, cuentan con el respaldo de grupos de reflexión (*think tanks*), de centros de investigación y de fundaciones privadas, así como de *lobbies* empresariales.

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, cada vez se recurre más al empleo de consultores de gestión como asesores y redactores de informes con el fin de influir y modelar la educación del sector público en los ámbitos regional, nacional, provincial, local e institucional, y suelen hacer que se adopten hipótesis que privilegian las privatizaciones como soluciones a los problemas del sector público en materia de educación. Esos consultores empresariales son “proveedores de conceptos globales de gestión institucionalizada” (Hansen y Lairidsen, 2004, pág. 515).

En realidad, se trata de disertaciones genéricas que, en el ámbito organizacional, no tienen un carácter específico para la educación ni los centros de enseñanza. Abarcan todo un conjunto de tendencias políticas recurrentes que incluyen “diversos aspectos de la nueva gestión pública, como la desreglamentación, la subcontratación, la intermediación y la privatización”

(Bache, 2003, pág. 301). Por su parte, Larbi (1999) comparte así la misma idea en su estudio para la Organización de las Naciones Unidas sobre la “nueva gestión pública” en “Estados en crisis”:

Los grandes consultores internacionales de gestión, las sociedades de contabilidad y las instituciones financieras internacionales... han desempeñado un papel decisivo en el aumento de la “importación” de nuevos métodos de gestión por parte del sector público. También han desempeñado una función muy importante en la presentación, la venta y la implantación de los métodos de la nueva gestión pública, ya que las agencias estatales que estudian el cambio institucional o que lo refuerzan muchas veces contratan los servicios de consultores expertos a fin de esclarecer las opciones disponibles, así como de recomendar las pautas a seguir” (pág. 5).

No obstante lo anterior, como es lógico, las pautas de privatización están notablemente influidas por las particularidades del contexto nacional de que se trate. En especial, cabe señalar la gran importancia de las estructuras políticas y de la cultura del país, su tradición democrática, la centralización o descentralización del gobierno, su tradición en materia de asistencia pública, el alcance de la educación que ofrece y el grado de dependencia de la ayuda exterior o de los préstamos para el suministro de la educación. Esos elementos “dependientes de la trayectoria” son importantes a la hora de apreciar las diferencias entre países en cuanto al alcance o a la velocidad de adopción de formas de privatización, así como al grado de resistencia a dicha incorporación. Empero, categorías bien definidas de distintos tipos de regímenes de bienestar no siempre sirven para delimitar las respuestas a la privatización.

Por lo tanto, es importante ser conscientes de que las tendencias de la privatización pueden perfectamente tener significados diferentes según los contextos, de manera que se vean influidas por la historia política y social y por la normativa de esos contextos, a pesar de que la historia política de los países no ofrece una orientación fácil en cuanto a las políticas y tendencias actuales hacia la privatización.

La privatización en los países más industrializados del mundo

Como se dijo con anterioridad, esas tendencias son mucho más evidentes en los países más industrializados del mundo, en especial los de habla inglesa. Dichas modalidades se han desarrollado y expandido poco a poco durante los últimos veinte años. Es frecuente observar cómo toda la gama de manifestaciones de la privatización, tanto las formas endógenas como las exógenas, está presente en esos países. Además, es ahí donde se “prueban” y desarrollan las nuevas privatizaciones, y desde allí se exportan a otros países. Casi todos los defensores y promotores de la privatización más influyentes del mundo también se encuentran en Occidente, así como la mayor parte de las empresas privadas que se benefician de las pautas mundiales de privatización. En esos lugares, las tendencias de la privatización se encuentran normalizadas, es decir, que han acabado por ser consideradas la norma. En concreto, el Reino Unido y Estados Unidos han actuado como “laboratorios sociales” de las reformas educativas, experimentando con innovaciones en las prestaciones del sector público que han implicado distintas formas de privatización. No todos esos experimentos se han materializado en la práctica, pero ambos países se han convertido en el centro de atención de los responsables políticos de organizaciones multilaterales y de otros países que andan a la búsqueda de soluciones políticas a problemas educativos profundamente arraigados. Ello ha dado origen a “préstamos de políticas”, a la transferencia de políticas y a un cierto grado de convergencia política. Por tanto, aunque la cocina política de cada país en lo individual es distinta, esas prácticas se han hecho lo bastante persistentes y generalizadas como para que en la actualidad las tendencias de privatización se hayan convertido en norma en gran parte del mundo en desarrollo y del mundo desarrollado.

La privatización en el resto del mundo

En muchos países no pertenecientes al grupo más industrializado no se ha establecido íntegramente la educación para todo el mundo y continúa siendo implantada a través de acuerdos internacionales de desarrollo. En esos países

ocurre muchas veces no sólo que los sistemas vigentes de educación pública estén siendo privatizados. También sucede que algunas tendencias de privatización como, por ejemplo, la transferencia de competencias, las asociaciones entre el sector público y el sector privado y la prestación de los servicios en función de la demanda, se integren en la estructura de los servicios educativos en áreas en las que no existían previamente. Las implicaciones de incorporar formas de privatización a la estructura de los servicios educativos en el mundo en desarrollo están todavía por conocerse plenamente. Esas tendencias se examinan con detalle en el siguiente capítulo.

LA PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL MUNDO EN DESARROLLO

Comprender el sentido de las tendencias de privatización en los países en desarrollo exige conocer la historia de la impartición de la enseñanza en esos países, las pautas o modelos de suministro actuales así como las trayectorias y los marcos políticos nacionales e internacionales.

Las pautas actuales del suministro de la educación en el mundo en desarrollo se originan en un complejo pasado de colonización y de adaptación poscolonial. Por lo común, la prestación de la educación incluye una enseñanza informal, basada en las propias comunidades locales, que es reflejo de las prácticas, del significado de la educación y de las necesidades de sociedades agrícolas y preindustriales a pequeña escala. Asimismo, incluye sistemas formales de educación al estilo occidental creados por los gobiernos coloniales y posteriormente adoptados por los Estados poscoloniales y por organizaciones no gubernamentales religiosas y seculares. Desde un punto de vista histórico, en muchos Estados, esa combinación de entidades no ha logrado por sí sola ofrecer una cobertura universal de la enseñanza básica.

Podemos comparar esa amalgama de prestaciones de la enseñanza formal por parte de la Iglesia y de gobiernos locales en un contexto de provisión irregular e incompleta en los países más pobres del mundo con la diversidad de prestaciones que se integró en la provisión pública en países como Australia y el Reino Unido a fin de instaurar la educación para todo el mundo durante los últimos años del siglo XIX y primeros del XX. Es importante tener en cuenta que la educación pública generalizada en países como los mencionados no hubiera sido posible sin la integración de la amplia provisión ya existente por parte de la Iglesia y de otras organizaciones filantrópicas. El estudio de las tendencias actuales de las políticas educativas en los países en desarrollo debe tomar en consideración las funciones de algunos proveedores de educación y sus relaciones con el Estado y con las comunidades a las que pretenden educar, así como los modos en que se conciben e instituyen a través de políticas y normas nacionales e internacionales.

En la actualidad, la enseñanza formal en el mundo en desarrollo es impartida por diversos tipos de organismos, entre los que destacan el Estado, ONG internacionales, organizaciones de la sociedad civil y empresas con ánimo de lucro. Algunas de ellas cuentan con una larga tradición en cuanto a la provisión de educación en esas regiones, mientras que otras acaban de incorporarse a los nuevos mercados de educación que se han abierto a fin de cumplir la obligación impuesta a los países para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el programa *Educación para Todos* de las Naciones Unidas (véase más adelante).

En muchos casos, la provisión de educación se encuentra estratificada, con sistemas de enseñanza formales de estilo occidental de alta calidad y elevado prestigio para las elites urbanas capaces de pagar altas cuotas escolares, junto a sistemas de enseñanza de menor calidad y escasamente dotados de recursos que, *a menudo, no son gratuitos para los beneficiarios* de los grupos más pobres de la sociedad. De hecho, según se afirma en un reciente informe de Oxfam, “los niños todavía tienen que pagar para ir a la escuela en 89 de 103 países en

desarrollo, lo cual significa que muchos niños pobres están obligados a dejar de estudiar, siendo niñas en su mayor parte” (Emmett, 2006, pág. 9). Dicho informe prosigue afirmando lo siguiente:

Los servicios prestados por proveedores no estatales (proveedores privados y organizaciones sin ánimo de lucro) son de vital importancia para millones de personas... Por lo general, la enseñanza primaria es un servicio público, pero las denominadas escuelas comunitarias (en cuya gestión participan en pie de igualdad docentes, familias y residentes de la comunidad) y las administradas por ONG son muy importantes en algunos países. Las dos terceras partes de los colegios de enseñanza primaria en Malawi pertenecen a la Iglesia, y en Bangladesh alrededor de un niño en edad escolar de cada cuatro asiste a una escuela de enseñanza primaria no gubernamental (alrededor del 60% de esas escuelas está gestionado por una única organización, el Comité de Fomento Rural de Bangladesh ó BRAC), [Emmett, 2006, pág. 50].

En contextos como los señalados, la educación estatal puede resultar más costosa y estar menos dotada de recursos que la proporcionada por otras organizaciones, e inclusive la enseñanza de menor costo puede llegar a ser prohibitiva para las personas en situación de pobreza.

Es también importante tener en cuenta lo limitada que es la educación disponible para los pobres en el mundo en desarrollo. Así, en un informe publicado por la organización Ayuda en Acción (ActionAid) en el año 2002 se afirma que “los sistemas de enseñanza de la mayoría de las zonas de los países en los que Ayuda en Acción trabaja se encuentran en una difícil situación de crisis, mucho más grave de lo que en general se piensa”. (Archer *et al*, 2002). A las mismas conclusiones ha llegado Oxfam, que sostiene que “la realidad para la gran mayoría de los pobres que vive en los países en desarrollo es que no hay disponibilidad de servicios públicos, o están orientados a las necesidades de los ricos, o bien son enormemente caros, lo cual hace aumentar las desigualdades sociales” (Emmett, 2006, pág. 9).

Es precisamente en esos contextos donde se están insertando las más recientes

tendencias de la privatización, por lo que deben ser cuestionadas y comprendidas precisamente en relación con éstos.

La influencia y las repercusiones de la globalización

Uno de los principales factores que influyen en las economías, los sistemas educativos y las culturas de los países en desarrollo es la “globalización”, o dicho de otro modo la hiperintensificación de los flujos mundiales de capital, de personas, de métodos de producción, de bienes, de políticas, de formas culturales y de ideas. Muchos analistas de la globalización consideran que esos flujos y sus influencias y repercusiones son desiguales, de modo que las formas económicas, gubernamentales y culturales de los países altamente industrializados tienen un efecto muy considerable en países más pobres.

Desde una perspectiva económica, se ha abierto un importante debate en cuanto a la distribución de los beneficios de la globalización. Mientras que algunos observadores sostienen que el “ritmo creciente” de creación de riqueza muchas veces asociado a la globalización hará que todo el mundo salga beneficiado, otros señalan que esas ventajas se reparten de manera muy desigual y suelen beneficiar a los países más ricos de modo desproporcionado. Entre los países en desarrollo y los recientemente industrializados, los beneficios económicos de la globalización también se distribuyen de forma desigual; así, por ejemplo, se dice a menudo que los efectos del capitalismo global han contribuido a reducir la pobreza en China y en la India, pero a la vez que han agudizado la pobreza en el África subsahariana. En ese contexto, lo que se entiende por “desarrollo” muchas veces es sinónimo de “occidentalización” y de avance hacia el capitalismo industrial, como ha ocurrido en gran parte de Asia, mientras que la inversión financiera interior y las tecnologías de la información se han convertido en los objetivos principales de los países industrializados.

Desde una perspectiva más estratégica, existe un gran consenso en afirmar que el flujo de políticas procedente de los países más industrializados que llega al

resto del mundo constituye otra de las características principales de la globalización. Esos flujos se producen a través de las prácticas de funcionamiento de organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las Naciones Unidas, organizaciones de carácter regional como la Unión Europea (UE) y la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), así como de Estados individuales. Esos flujos indican que las tendencias de privatización ya bien arraigadas y en fase de expansión en los países más ricos se “exportarán” también al mundo en desarrollo.

La transferencia de tendencias de privatización desde los países más industrializados al mundo recientemente industrializado y a los países en desarrollo está estrechamente relacionada con los procesos de mayor alcance de la globalización, de los que también es una de sus características, es lo que Kelsey (sin fecha) denomina precisamente la “reterritorialización reglamentaria”. Con ello se refiere a la introducción y la nacionalización de los modelos occidentales de organización, de educación, de dirección y de empleo, así como a la extensión y la mercantilización de la educación a través de formas que Mihyo (2004) denomina “*dumping* intelectual”.

Las políticas educativas actuales en el mundo en desarrollo se encuentran enmarcadas en particular en los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como en la declaración y el marco del proyecto “Educación para Todos” (EPT) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Ambos proyectos imponen obligaciones en cuanto a la provisión de educación en todos los países y fijan planteamientos muy generales en cuanto al modo de cumplirlas. Por consiguiente, tanto el proyecto ODM como el EPT cuentan con la capacidad potencial necesaria para facilitar y circunscribir los enfoques aplicables a la educación, incluidas las privatizaciones, en el mundo en desarrollo.

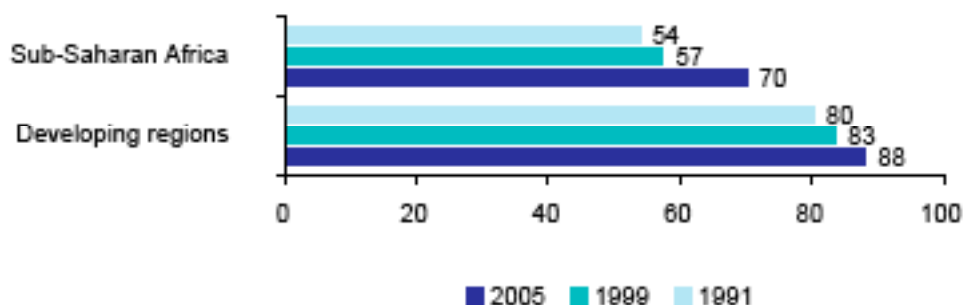
La incorporación de la privatización endógena a la educación en el mundo en desarrollo

Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) constituyen un conjunto de metas a alcanzar en todo el mundo para el año 2015. El segundo de los objetivos, a saber, “Lograr la enseñanza primaria universal” pretende “velar por que los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria” y utiliza los siguientes indicadores básicos de los progresos realizados: porcentajes de matriculación, índices de retención desde el primer grado hasta el quinto de enseñanza primaria e índices de alfabetización para las personas de 15 a 24 años. Pese a que la enseñanza primaria universal es todavía solamente una ambición en gran parte del mundo en desarrollo, y a la escasa probabilidad de que muchos países cumplan el objetivo fijado para el año 2015, son los países del África subsahariana los que siguen teniendo el camino más largo por recorrer (página web: (<http://www.undp.org/mdg/goallist.shtml>)).

Recuadro 23 –Progresos hacia el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio 2

Total net enrolment ratio in primary education, 1990/1991, 1998/1999 and 2004/ 2005 (Percentage)



Fuente: *África y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, actualización año 2007, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, DPI 2548.

Tasa neta de matriculaciones en la escuela primaria, 1990/1991, 1998/1999 y 2004/2005 (porcentaje)

África subsahariana

Regiones en desarrollo

Educación para Todos

Mientras que los Objetivos de Desarrollo del Milenio se concentran en la enseñanza primaria en función de la edad, el proyecto *Educación para Todos* se centra en las necesidades básicas de aprendizaje de los niños, los jóvenes y los adultos, yendo mucho más allá de los cursos de enseñanza primaria a fin de incluir la provisión informal y comunitaria de educación, así como el aprendizaje y la adquisición de conocimientos a través del trabajo. En concreto, se establecen los principios siguientes:

ARTÍCULO I: SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS DE APRENDIZAJE

1. Cada persona -niño, joven o adulto- deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje (Declaración de

Jomtien, Jomtien, Tailandia, 1990).

El proyecto *Educación para Todos* asigna la responsabilidad sustancial de impartir la enseñanza al Estado-nación, a pesar de que en la declaración estén incorporadas tendencias de privatización endógena y exógena.

Recuadro 24 - Incorporación de tendencias de privatización en *Educación para Todos*

ARTÍCULO VII: FORTALECER LA CONCERTACIÓN DE ACCIONES

Las autoridades educacionales -nacionales, regionales y locales- tienen la obligación preponderante de proporcionar educación básica para todos, pero no puede esperarse que suministren la totalidad de los requerimientos humanos, financieros y organizativos necesarios para esta tarea. Será necesaria la concertación de acciones nuevas y revitalizadoras a todos los niveles: acordar convenios entre todos los subsectores y todas las formas de educación, reconociendo el especial rol profesional de los docentes y el de los administradores y demás personal educacional; la convenios entre el departamento de educación y otras dependencias gubernamentales, incluidas las de planificación, finanzas, salud, trabajo, comunicaciones y otras esferas sociales; *concertar acciones entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el sector privado, las comunidades locales, los grupos religiosos y las familias.*

ARTÍCULO IX: MOVILIZAR RECURSOS FINANCIEROS

- 1. Si las necesidades básicas de aprendizaje para todos se satisfacen a través de acciones de alcance mucho más amplio que en el pasado, será esencial movilizar tanto los recursos financieros y humanos existentes como los nuevos, públicos, privados y voluntarios.**

(Declaración de Jomtien, Jomtien, Tailandia, 1990, letra negrita original, cursiva nuestra).

http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/jomtien_declaration.shtml

En español:

http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/ept_jomtien_declaracion_mundial.pdf

Según *Educación para Todos*, la búsqueda de recursos “humanos”, “organizacionales” y “financieros” fuera del marco del Estado no sólo es deseable sino esencial. Además, incluye una lista de grupos y organizaciones

con los cuales es necesario colaborar, entre los que se incluyen los pertenecientes al sector privado, ONG, comunidades, familias y agrupaciones religiosas. De ese modo, el sector privado se equipara a entidades sin ánimo de lucro y a organizaciones de la sociedad civil, y se defiende y generaliza la adopción de formas endógenas y exógenas de privatización.

La normalización de la privatización y la presentación de ésta como un componente necesario de las estrategias para el logro de los objetivos de la *Educación para Todos* se reiteran y amplían en el posterior Marco de Acción de Dakar, en el cual se establecen estrategias pormenorizadas para satisfacer las exigencias de *Educación para Todos*. El proceso se inicia en las estrategias macroeconómicas de financiación nacional, en las que el sector privado vuelve a ser una de las fuentes principales de recursos financieros externos.

Recuadro 25 – La financiación de *Educación para Todos*

Es necesario contar con voluntad política y con un liderazgo nacional reforzado para lograr la implantación efectiva y eficaz de planes nacionales en cada uno de los países implicados. No obstante, esa voluntad política debe estar apoyada por recursos reales. La comunidad internacional reconoce que actualmente muchos países carecen de los recursos necesarios para lograr la educación para todos en un plazo de tiempo razonable. *Los nuevos recursos financieros, preferentemente en forma de subvenciones y de asistencia en condiciones favorables, deben por lo tanto ser movilizados por agencias de financiación bilaterales y multilaterales, incluidos el Banco Mundial, bancos de desarrollo regional y el sector privado.* Afirmamos que ningún país seriamente comprometido con la educación para todos verá frustrados sus esfuerzos para el logro de este objetivo debido a una carencia de recursos.

Lo anterior se reitera en el apartado 46 en el que se afirma lo siguiente: Alcanzar la Educación para Todos requerirá asimismo una movilización más creativa y constante de recursos procedentes de otras partes de la sociedad, comprendidos los distintos niveles del gobierno, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

(Marco de Acción de Dakar, Dakar, Senegal, 2000, la letra cursiva es nuestra)
http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml.

Al igual que ocurre en la declaración de *Educación para Todos*, en el Marco de

Dakar se presenta al sector privado junto a otras fuentes de financiación, y aunque se manifiesta la preferencia por las subvenciones y las ayudas en condiciones favorables, también se mencionan préstamos y financiación por parte del sector privado.

Puede considerarse que la privatización exógena es una característica fundamental de la política internacional en materia de educación para el mundo en desarrollo. Además, muchas veces se presenta la financiación privada como una necesidad inevitable si se pretende cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y hacer realidad la *Educación para Todos* en los países en desarrollo. Un informe de la UNICEF señala:

Se reconoce de manera sistemática que muchos países simplemente no podrán cumplir su obligación de satisfacer el derecho de todos los niños a la educación sin aplicar estrategias dirigidas a movilizar recursos de otras fuentes. En muchos casos, las comunidades locales movilizan recursos y organizan la educación debido sencillamente a la ineficacia del Estado para hacerlo (Buckland, 2003, pág. 26).

Recuadro 26 - Indonesia: proyecto destinado al primer ciclo de enseñanza secundaria por parte de Cambridge Education

A través de este proyecto se formaron 9.000 docentes, se construyeron y equiparon 13 centros educativos locales y se ayudó a 1.000 escuelas a modernizar sus bibliotecas y laboratorios.

Período de ejecución: de 1996 a 2002. Esta iniciativa, financiada parcialmente a través de un préstamo del Banco Asiático de Desarrollo, tenía por objeto apoyar un programa del Gobierno indonesio destinado a suministrar enseñanza secundaria de calidad durante los primeros años de ese ciclo a todos los alumnos con las cualificaciones necesarias y al menor coste posible. Esta medida formaba parte de su política de nueve años de enseñanza universal básica. Las escuelas privadas también recibieron ayudas debido a que desempeñan un papel fundamental en el logro de ese objetivo, pues muchas veces son las únicas entidades docentes en las zonas más alejadas y para las capas más pobres de la sociedad.

El programa del Banco Mundial

No es sólo en declaraciones internacionales y en marcos para el establecimiento de la enseñanza básica universal en el mundo en desarrollo donde se afirma que la privatización exógena es uno de sus elementos fundamentales. El Banco Mundial también es uno de los impulsores de la privatización exógena en los países en desarrollo (véase también el apartado “Defensores y proselitistas”).

Sin embargo, mientras que el Banco Mundial promueve la implicación del sector privado en los servicios públicos, las ONG internacionales más relevantes exponen los peligros de dicho planteamiento.

Recuadro 27 – Condiciones de privatización impuestas en los préstamos del Banco Mundial

El Banco Mundial fomenta la prestación privada de servicios básicos a través de las condiciones que impone para las ayudas y el alivio de la deuda de los países pobres. Este enfoque parece estar más motivado por los objetivos internos del propio Banco que por pruebas de lo que resulta más eficaz en cada país; por ejemplo, la denominada estrategia de desarrollo del sector privado del Banco Mundial tiene por objeto lograr la participación del sector privado en el 40% de sus préstamos a los países más pobres ... La Corporación Financiera Internacional (IFC) y la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (AMGI) del Banco Mundial, junto con las instituciones de crédito a la exportación de los países ricos, están también animando a los inversores privados a participar en la prestación de servicios mediante la promesa a las empresas de que se les indemnizará por las pérdidas incurridas en el caso de que los gobiernos de los países pobres rescindan sus contratos (Emmett, 2006, pág. 66).

En un estudio del año 2006 sobre veinte países que reciben préstamos del Banco Mundial y del FMI se ponía de relieve que la privatización era una de las condiciones impuestas a dieciocho de ellos, lo cual representa un aumento con respecto a años anteriores (Emmett, 2006, pág. 11).

Tal como ocurre en el mundo desarrollado, esa implicación del sector privado ha dado siempre muchos problemas a los países en desarrollo, debido a la falta de una auténtica competencia, a la poca claridad o la irregularidad de los marcos reglamentarios, a las enormes disparidades en las circunstancias reales de los diferentes grupos y a las vías por las que se conoce (o se desconoce) el contexto del mercado y cómo funciona éste.

Esta iniciativa para la participación del sector privado no es exclusiva del Banco Mundial. Así, muchos gobiernos del mundo en desarrollo están prestando “ayuda” mediante el encargo a organizaciones con ánimo de lucro del sector privado occidental de trabajar en países en desarrollo. En muchos casos, este trabajo se lleva a cabo en forma de “asistencia técnica”. Estados Unidos dedica el 100% de su ayuda a la educación a gastos de asistencia técnica (Base de datos 2005 de la OCDE citada en la obra de Emmett, 2006).

Recuadro 28 – La “ayuda” de los gobiernos de países desarrollados como actividad del sector privado

Algunos componentes de la asistencia técnica (por ejemplo, la formación, las becas, los estudios y los asesores técnicos) son útiles y necesarios. Sin embargo, los países ricos que dedican la mayor parte de su ayuda a la asistencia técnica están gastando demasiado dinero en consultores internacionales... Alrededor del 70% de la ayuda destinada a educación se dedica a asistencia técnica, pero en realidad el 70% de los costos de la educación corresponde al pago de sueldos. En algunos países, cien días de trabajo de consultoría cuestan lo mismo que pagar los sueldos a cien profesores durante un año, o lo mismo que mantener a cinco mil niños escolarizados. En un estudio sobre asistencia técnica en Mozambique se puso de manifiesto que los países ricos estaban gastando un total de 350 millones de dólares al año en 3.500 especialistas técnicos, mientras que a los 100.000 trabajadores del sector público mozambiqueño se les pagaba tan sólo 74 millones de dólares como retribución. En dicho informe se proponía la reasignación de una parte de los gastos de asistencia técnica a los sueldos del sector público local, lo que significaría la supresión de mil expertos extranjeros, pero la idea nunca se llevó a la práctica (Emmett, 2005, pág. 75).

En el año 1999, el gobierno británico pagó a la sociedad Adam Smith International 1,3 millones de dólares para la realización de campañas publicitarias en Tanzania en las que se encomiaron las virtudes de la privatización. En la letra de un videoclip de música pop difundido por dicha sociedad en aquel país, se decía que “*Nuestras viejas industrias están agostadas como las cosechas, pero la privatización les aporta la lluvia*” (Emmett, 2006, pág. 66).

¿Hacia la supresión de los gastos a cargo del usuario en el mundo en desarrollo?

El Marco de Dakar insiste en que la enseñanza básica debe ser gratuita para todos los beneficiarios del mundo en desarrollo. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, también defiende la participación del sector privado a fin de cumplir las exigencias de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de la *Educación para Todos*, planteamiento que podría ser interpretado como la aceptación de transferir los gastos de escolaridad de las familias al Estado, lo que a la vez definiría al Estado como comprador, y no como prestatario, de los servicios de educación.

Recuadro 29 – Los “gastos a cargo del usuario” en los países en desarrollo

20. La mayor dificultad consiste en que la Educación para Todos se imparta con recursos suficientes, equitativos y sostenibles. Muchos gobiernos no otorgan la debida prioridad a la educación en el presupuesto nacional. Demasiado a menudo no se aprovechan de manera útil y eficaz los recursos asignados a la educación y no es raro que los grupos más acomodados sean subvencionados a expensas de los pobres. Al mismo tiempo, los programas de estabilización no suelen mejorar los presupuestos de educación. Como consecuencia directa, los derechos que se cobran al usuario siguen siendo una razón importante para que los niños pobres no asistan a la escuela y para que los jóvenes y adultos que precisan de educación formal no la reciban. En algunos países, la obligación impuesta a los padres pobres a asumir los costos de la educación ha tenido consecuencias catastróficas en la escolarización y la retención escolar. La educación no debe excluir ni discriminar. Todo gobierno está obligado a impartir una educación básica gratuita de buena calidad, de modo que no se puede rehusar a ningún niño el acceso a la educación porque no pueda pagarla. (*Marco de Acción de Dakar*, Dakar, Senegal, 2000).
http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml.

Mientras que el *Marco de Dakar* insiste en que los gobiernos nacionales deben asegurar que los gastos de escolaridad no impidan que los niños puedan asistir a la escuela, la organización Ayuda en Acción determina los costes directos e indirectos, así como los mecanismos formales e informales, que mantienen a los niños al margen de la escuela.

Recuadro 30 – Los costos directos de la escolarización para los padres en el mundo en desarrollo

En la mayoría de los países de África, los niños tienen que pagar para ir a la escuela. A esos costes directos se les denomina muchas veces “gastos a cargo del usuario”. Además de esos gastos existen muchos otros, por ejemplo, los necesarios para comprar libros, artículos de papelería y uniformes. La suma de todos ellos se convierte en un obstáculo importante para los niños de familias pobres de África, de Asia y de América Latina, por lo que tienen menos probabilidades de matricularse y cursar el ciclo completo de enseñanza primaria debido precisamente a los costes que implica. En una encuesta realizada por Ayuda en Acción, los participantes señalaron los ejemplos siguientes de gastos a sufragar por los padres:

- Libros
- Material de papelería y equipamientos básicos
- Uniformes
- Cuotas de ingreso
- Matrícula y derechos de exámenes
- Aportación para el fondo de edificios y mantenimiento
- Cuotas de construcción
- Transporte
- Comedor
- Cuotas para las asociaciones de padres de alumnos
- Cuotas deportivas
- Cuotas por uso de bibliotecas
- Cuotas por actividades extraescolares

Incluso en los casos en que la enseñanza primaria es gratuita, los padres tienen que seguir haciendo importantes desembolsos, en algunas ocasiones con carácter obligatorio y en otras con carácter aparentemente voluntario, pero en todos los casos se exigen mediante una considerable presión social. El hecho de no pagar costes aparentemente voluntarios puede implicar la discriminación, la estigmatización o incluso la exclusión (Ayuda en Acción, Archer *et al* 2002, pág. 22).

Aparte de esos gastos para los padres, enviar a los hijos a la escuela también genera múltiples “costes de oportunidad” como, ejemplo, la pérdida de ingresos que sufren las familias cuando los niños que van a la escuela no están disponibles para ayudar a la gestión del hogar, las clases que se pierden debido a las enfermedades estacionales, el hambre y la enseñanza de mala calidad en escuelas con muy pocos medios, así como la escasa rentabilidad económica que aporta el haber asistido a la escuela. Incluso en los casos en que los gobiernos y las agencias internacionales intentan por todos los medios eliminar las cuotas escolares y los gastos a cargo de los usuarios en el ámbito de la

educación en los países en desarrollo, esa iniciativa ha demostrado ser extremadamente difícil de llevar a la práctica, ya que siempre se mantienen algunos costos residuales para los usuarios.

Recuadro 31 – Ghana: el Estado-nación, el Banco Mundial y los gastos a cargo del usuario

Cuando el Gobierno ghanés, en colaboración con el Banco Mundial, puso en marcha un proyecto de educación básica, decidió denominarlo FCUBE por *Free Compulsory Universal Basic Education*, es decir, Educación básica universal obligatoria y gratuita, de modo que la F mayúscula del acrónimo era la referencia usada en la documentación correspondiente a fin de destacar el componente “Free” (“gratis”) de la educación. No obstante, en poco tiempo los padres se dieron cuenta de que debían seguir pagando algunos gastos importantes a pesar de no pagar cuotas escolares, por lo que en definitiva la educación básica no era plenamente gratuita. Como consecuencia de ello, el Ministerio de Educación empezó a utilizar una “f” minúscula como referencia en todos sus documentos (el acrónimo se convirtió entonces en fCUBE) con objeto de dar a entender que la enseñanza impartida por el Gobierno es gratuita en algunos aspectos pero no en todos, aceptando así los múltiples gastos de escolarización que deben desembolsar los padres (Ayuda en Acción, Archer *et al* 2002, pág. 22).

Resulta difícil equiparar este tipo de gastos a cargo del usuario a los costos oficiales u oficiosos relacionados con la educación que deben pagar los padres en el mundo en desarrollo. En efecto, en los países en desarrollo esos costos suelen concentrarse en las familias más acomodadas, que los aceptan como un precio razonable para garantizar su posición ventajosa en la sociedad, mientras que en el caso de las capas más pobres de la sociedad, los padres suelen asumir estos costos en su lucha por acceder a una enseñanza básica extremadamente restringida y muy poco dotada de medios.

Tendencias de privatización endógena en el mundo en desarrollo

El *Marco de Dakar* identifica estrategias para el logro de los objetivos de *Educación para Todos* (EPT) cuyo propósito sea mejorar los sistemas de enseñanza. Entre los países más pobres del mundo, de lo que realmente se trata es de desarrollar los sistemas y las capacidades necesarias a fin de

ayudarlos a incorporarse a los mercados mundiales. Sin embargo, el discurso de la *Declaración de Dakar* se caracteriza por el uso de conceptos como mejora, responsabilidad y gestión, que son precisamente los conceptos que han dominado las políticas educativas de Occidente durante más de veinte años y que generalmente se asocian a las tendencias de privatización endógena.

**Recuadro 32 – Alcanzar los objetivos de la *Educación para Todos*:
¿desarrollar los sistemas y las capacidades o privatización endógena?**

4 Establecer sistemas receptivos, participativos y responsables de buen gobierno y gestión de la educación

55: La experiencia del último decenio ha puesto de relieve la necesidad de un mejor gobierno de los sistemas de educación por cuanto se refiere a eficiencia, responsabilidad, transparencia y flexibilidad, de modo que puedan responder de modo más efectivo a las necesidades diferentes y constantemente cambiantes de los alumnos. Hace falta con toda urgencia una reforma de la gestión de la educación, que permita pasar de formas de gestión sumamente centralizadas, estandarizadas y directivas a procedimientos de decisión, aplicación y seguimiento más descentralizados y participativos en las escalas de responsabilidad inferiores. Estos procesos han de ser reforzados con un sistema de gestión de la información que recurra tanto a las nuevas tecnologías como a la participación de la comunidad para producir información oportuna, pertinente y precisa.

56. De los informes nacionales sobre la EPT y los marcos de acción regionales fruto de la Evaluación de la EPT en el año 2000 se desprenden las siguientes recomendaciones:

- (1) instaurar mejores marcos normativos y mecanismos administrativos para gestionar no sólo la educación primaria formal y no formal, sino también los programas de educación destinados a la primera infancia, a los jóvenes y los adultos;
- (2) delimitar mejor las responsabilidades entre los distintos niveles del gobierno;
- (3) asegurarse de que la descentralización no da lugar a una distribución poco equitativa de los recursos;
- (4) usar con más eficiencia los recursos humanos y financieros existentes;
- (5) mejorar las capacidades para gestionar la diversidad, la disparidad y el cambio;
- (6) integrar los programas de educación y reforzar su convergencia con los de otros sectores, en particular la sanidad, el trabajo y la seguridad social; y
- (7) capacitar a los dirigentes escolares y demás personal de la educación.

(*Marco de Acción de Dakar*, Dakar, Senegal, 2000).

http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml.

Estas prioridades políticas no sólo determinan la “solución”, sino que también interpretan el “problema” de un modo particular. En su caso, el “problema” hace referencia al mal gobierno y no, por ejemplo, al legado del colonialismo, a la deuda difícil de controlar o a los efectos de la globalización. Las tendencias de privatización endógena normalizan las soluciones relativas al estilo de gestión y excluyen otras posibilidades. Sin embargo, la organización Oxfam indica que Allen Shick, uno de los principales defensores de la nueva gestión pública, “ha exhortado a los países en desarrollo a que no intenten llevar a cabo reformas de esa naturaleza” (Emmett, 2006, p. 63).

Las tecnologías de la información en el ámbito de la educación: ¿lucha para hacerse del mundo en desarrollo, o lucha en su favor?

El establecimiento de sistemas de tecnologías de la información en el mundo en desarrollo y la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a la enseñanza básica se consideran muchas veces como una de las principales actividades de desarrollo en este ámbito. La denominada “brecha digital” existente entre los países más ricos y los más pobres del mundo se ha considerado un obstáculo fundamental a la participación en los mercados mundiales, y dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se incluye la meta de “en colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones”

(http://www.mdgbangla.org/ict_mdg/index.htm).

El *Marco de Dakar* también incluye como uno de los objetivos básicos la incorporación de las tecnologías de la información a la enseñanza; sin embargo, hace hincapié en los peligros potenciales que conlleva, en particular la posibilidad de que las TIC no se adapten adecuadamente a las necesidades y que, al final, lo que consigan sea aumentar las desigualdades en los países en desarrollo.

Recuadro 33 – Las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el ámbito de la educación según el *Marco de Dakar*

10 Aprovechar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para contribuir al logro de los objetivos de la Educación para Todos (EPT)

71. Hay que aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para sostener los objetivos de la EPT con un costo abordable. Esas tecnologías conllevan múltiples posibilidades para la difusión de los conocimientos, un aprendizaje eficaz y la creación de servicios más eficaces de educación. Esas posibilidades sólo se realizarán si las nuevas tecnologías están al servicio de las estrategias de la educación, en vez de dirigirlas. Si se quiere que sean efectivas, sobre todo en los países en desarrollo, las TIC se deberán combinar con tecnologías más tradicionales, como los libros y las emisoras de radio, y aplicarse más ampliamente en la formación de docentes.

72: El rápido avance de las TIC y su creciente generalización y difusión, así como la índole de sus contenidos y la reducción de costos, están repercutiendo en el aprendizaje de manera considerable. Podrían, sin embargo, acentuar las desigualdades, debilitar los vínculos sociales y poner en peligro la cohesión cultural. Por consiguiente, los gobiernos deberán establecer políticas más claras para la ciencia y la tecnología y evaluar críticamente las experiencias y opciones en lo que a las TIC se refiere. Se deberán incluir en la evaluación las repercusiones en los recursos en relación con la oferta de educación básica, destacando las opciones que reduzcan el desfase en tecnologías numéricas, mejoren el acceso y la calidad y disminuyan las desigualdades.

(*Marco de Acción de Dakar*, Dakar, Senegal, 2000).

http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml.

La incorporación de equipos y programas informáticos relacionados con las TIC a los sistemas educativos de los países en desarrollo se ha convertido en un tema de amplio debate y discrepancia, ya que las organizaciones sin ánimo de lucro y las sociedades mercantiles privadas intentan por todos los medios *modelar* las tecnologías de la información y la comunicación y suministrarlas al mundo en desarrollo.

Recuadro 34 – La guerra de las laptop: el caso de Nigeria

La organización sin ánimo de lucro del profesor Nicolas Negroponte del Instituto Tecnológico de Massachussets denominada “Una laptop por niño” (OLPC, según sus siglas en inglés) tiene por objeto la producción y distribución de

máquinas computadoras (ordenadores, en España) portátiles de 100 dólares (su coste real es 170 dólares) a los niños en edad escolar de los países en desarrollo. El portátil se suministra como respuesta a pedidos a gran escala hechos por gobiernos, las principales ONG y donantes privados. Las computadoras personales utilizan Linux, un software de código abierto y libre que normalmente se emplea para aprovechar el potencial de las tecnologías de la información y de internet para fomentar la igualdad, uno de los objetivos clave de la organización OLPC, cuya máquina portátil cuenta con el apoyo de Kofi Annan. Nigeria ha sido uno de los primeros países del mundo en desarrollo en proporcionar portátiles a los niños en edad escolar, a los que se anima a llevar las computadoras a casa para utilizarlas con sus familias y otros miembros de sus comunidades locales.

Las sociedades Intel y Microsoft se han mostrado contrarias a la laptop OLPC, hasta el punto que Intel lanzó posteriormente al mercado de los países en desarrollo una subcomputadora portátil rival. Ese nuevo modelo de Intel opera con Microsoft, está más orientado a los docentes que a los niños y su coste actual es de 300 dólares. Pese a que el software de Microsoft está siendo instalado de manera gratuita, los opositores a esa iniciativa han puesto en tela de juicio los planes a más largo plazo de Intel y de Microsoft a ese respecto, y han destacado las implicaciones que tendría el hecho de que el mundo en desarrollo dependiese de costosos equipos y programas informáticos procedentes de los países más ricos.

El Presidente de Intel, Craig Barrett, se ha lanzado personalmente a la defensa de su subcomputadora portátil. Barrett es también Presidente de la Alianza Mundial para el Desarrollo y las Tecnologías de la Información y la Comunicación de la Organización de las Naciones Unidas.

Las computadoras de Intel y los cursos de formación correspondientes para los docentes también se están ofreciendo al Ministerio Federal de Educación de Nigeria, los primeros en forma de regalo, y los pedidos posteriores mediante el pago por parte del Fondo Fiduciario de Educación de Nigeria que se financia a través de impuestos y de otros fondos procedentes de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD, según sus siglas en inglés). Esta última entidad también ha sido objeto de críticas por parte de organizaciones africanas de la sociedad civil debido a que consideran que sólo se preocupa de las necesidades de las clases privilegiadas africanas y que está imponiendo programas de globalización occidentales de índole neoliberal y haciendo hincapié en la afluencia de inversión financiera extranjera en detrimento de los ciudadanos africanos en general.

<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/technology/7106956.stm>.

www.laptop.org.

www.intel.com/worldahead.

<http://www.nepad.org/2005/files/inbrief.php>.

<http://www.urfig.org/news-africa-nepad-civil-society-declaration-pt.htm>.

El comercio mundial en materia de tecnologías y servicios educativos se manifiesta también a través de la oferta y la adopción de planes de estudios, programación escolar y material televisual. Así, por ejemplo, en Etiopía, los planes de estudios se ofrecen íntegramente a partir de programas escolares hechos en Sudáfrica y emitidos desde allí, que se ven en horarios fijos en pantallas de televisión de plasma en aulas etíopes escasamente dotadas en otros aspectos.

Recuadro 35 – La exportación de planes de estudios, de programación escolar televisuales y de aparatos de televisión de plasma de Sudáfrica a Etiopía

Los alumnos del 9 y 10 grados y los de grupos preparatorios para el acceso a centros de enseñanza superior reciben todas sus clases a través de un nuevo medio que utiliza televisiones de pantalla de plasma. Así, los alumnos reciben clases homogéneas al mismo tiempo en todo el país mediante transmisiones por satélite, que proceden directamente de la República Sudafricana o bien son elaboradas en este país y enviadas en forma de CD a una cadena central situada en Addis Abeba, en concreto la Agencia Etíope de Medios de Comunicación Educativos, desde la cual se transmiten a través de conexiones por satélite. Entre las asignaturas así impartidas se encuentran las ciencias naturales (biología, química y física) [Dhalstrom, 2006, pág. 73].

Las clases impartidas a través de la televisión han hecho desaparecer completamente la figura de los docentes (Dhalstrom, 2006, pág. 82).

La importación de materiales educativos extranjeros, a la que se denomina “clonación transcultural”, tiene como resultado expandir el sistema educativo angloestadounidense y su arraigo en la sociedad etíope, de modo que debilita enormemente los valores éticos nacionales y regionales, sin dejar margen a los jóvenes etíopes para que mantengan sus propios valores culturales y fundamenten sus acciones en ellos (Dhalstrom, 2006, pág. 82).

Los docentes en el mundo en desarrollo

La importancia de la función de los docentes en los países en desarrollo es puesta de relieve en la declaración del proyecto *Educación para Todos* (EPT):

El reconocimiento del rol vital de los maestros y las familias es particularmente importante. En este contexto, tanto las condiciones de servicio como la situación del personal docente, que constituye un

elemento decisivo para la realización de la educación para todos, deben mejorarse urgentemente en todos los países, en consonancia con la Recomendación OIT-UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966) (http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/ept_jomtien_declaracion_mundial.pdf).

Del mismo modo, la mejora de la situación, el estado de ánimo y la profesionalidad de los docentes es objeto de atención por parte del *Marco de Dakar*. Sin embargo, los modos de pensamiento por los que se insta a los países en desarrollo a reflexionar acerca del cuerpo docente y a enfocar la gestión del personal a veces son contradictorios con lo anterior. En un informe destinado a UNICEF, se ponen en evidencia las tendencias a la privatización endógena, ya que aun cuando el informe defiende las retribuciones de los docentes, también asume un discurso sobre la escasez de docentes y fomenta que se recurra a personal no cualificado en las aulas:

La gestión del costo del personal docente no implica necesariamente la reducción de sus salarios, que en muchos casos ya son muy bajos. La disminución del costo de los docentes también implica utilizar sus competencias y programar los destinos a los que se les envía de manera más eficiente, así como aprovechar más eficazmente a los paraprofesionales y miembros de la comunidad local. Sin embargo, los costos que implica proteger la calidad a la hora de implementar estas estrategias reduce sustancialmente los ahorros realizados (Buckland, 2003, pág. 34).

En el informe se reconoce que esas estrategias no son útiles para reducir los costos de manera directa, pero una vez más se hace evidente la estandarización de los enfoques de la nueva gestión pública y la prioridad concedida a los imperativos financieros. El empleo de paraprofesionales locales, en particular de voluntarios con una buena formación y que cuentan con un seguimiento, puede ser un apoyo competente para los docentes cualificados, así como un verdadero vínculo con la comunidad local. No obstante, la presencia de esos paraprofesionales también puede hacer que los Estados dejen de invertir en la formación de docentes profesionales. Los requisitos fijados por el Fondo

Monetario Internacional de reducir el gasto destinado a los salarios del personal docente podrían estar directamente en contradicción con las necesidades definidas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la EPT. En ese caso, los imperativos financieros prevalecen sobre la necesidad de contratar a más docentes para ocuparse del número creciente de niños y niñas que cursan la enseñanza primaria.

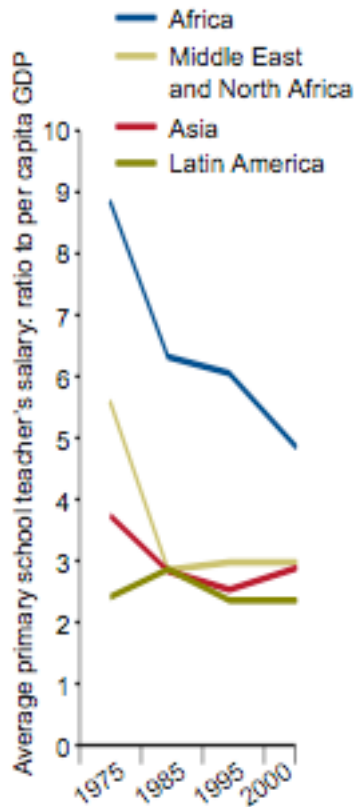
Recuadro 36 – Los objetivos financieros del Fondo Monetario Internacional eclipsan los objetivos de la EPT en Kenia

En Kenia, se necesitan 60.000 docentes para ocuparse de los miles de alumnos adicionales que han empezado a asistir a la escuela tras la abolición del pago de cuotas escolares. Sin embargo, el objetivo del FMI de reducir la masa salarial del sector público en Kenia de un 8,5 a un 7,2 por ciento del PIB en 2007 ha dado como consecuencia que el número de docentes se mantenga invariable desde el año 1998 (Emmett, 2006, pág. 73).

La experiencia de los docentes que trabajan en las escuelas de los países más pobres del mundo en desarrollo pone de relieve las dificultades que les impiden educar adecuadamente a sus alumnos:

Difícilmente puede esperarse de un docente atrapado en una escuela destartalada con un salario muy bajo, rodeado de padres descontentos, de alumnos irregulares y de inspectores corruptos que trabaje con entusiasmo. Las condiciones laborales en las escuelas de los pueblos son tales que la mayoría de los docentes las consideran muy difíciles, de modo que incluso hasta el docente más entregado vería como su entusiasmo desaparece poco a poco. La queja más frecuente que se menciona en las investigaciones de campo es que las escuelas están muy mal dotadas, carecen de fondos, tienen poco personal y demasiada cantidad de alumnos (Archer *et al*, 2002, pág. 24).

Además, los docentes de numerosas regiones del mundo en desarrollo han experimentado un importante descenso en el valor real de sus salarios durante los últimos treinta años.



(Source: UNESCO, Education For All Global Monitoring Report 2005)

África

Oriente Medio y África del Norte

Asia

América Latina

Salario medio de un docente de enseñanza primaria: porcentaje con respecto al PIB per cápita

(Fuente: UNESCO, Informe de Seguimiento Mundial del proyecto Educación para Todos, 2005).

Por consiguiente, numerosos docentes de los países en desarrollo tienen que hacer frente a múltiples desafíos en cuanto a su posibilidad de influir en la enseñanza y en la manera de impartirla.

La regulación de los mercados de la educación en los países en desarrollo

Numerosos observadores, incluidas las ONG internacionales más críticas, reconocen que los ambiciosos objetivos de educación básica universal, es decir, obligatoria y gratuita en los países en desarrollo no pueden realizarse sin la aportación del sector privado. Además, tal como se pone de relieve en el análisis anterior sobre la declaración de Educación para Todos, el Marco de Dakar y el programa del Banco Mundial, esa participación está ya incorporada a las políticas internacionales relativas al mundo en desarrollo. En este contexto, la reglamentación efectiva de la privatización endógena de la educación pública vigente o la implicación de proveedores del sector privado se convierten en asuntos de la máxima importancia. La organización Oxfam sostiene que la reglamentación de las actividades de los proveedores no estatales frecuentemente es poco rigurosa, se encuentra fragmentada y está concentrada en el acceso al mercado más que en los resultados del mercado:

Por lo común, la normativa gubernamental relativa a los numerosos tipos de proveedores no estatales existe esencialmente por escrito, pero muchas veces se centra en la reglamentación de acceso al sector y en la supervisión de los mecanismos utilizados, más que en la calidad de los servicios prestados. En los casos en que no existe una normativa gubernamental clara sobre las relaciones con proveedores no estatales, el resultado es un verdadero mosaico de prestaciones de servicio, que al final resulta una lotería para los ciudadanos, dependiendo del lugar en el que vivan y de los precios que pueden pagar. [...] La prestación de servicios privados puede desvirtuarse cuando el afán de lucro los hace inasequibles para los pobres, cuando las empresas son las que determinan las condiciones contractuales y cuando los gobiernos carecen de la capacidad suficiente para legislar eficazmente (Emmett, 2006, pág. 51 y 61).

Este tipo de normativa debe reglamentar no sólo la calidad de los servicios prestados, sino también sus efectos en materia de equidad. En un reciente informe de la UNICEF se observa lo siguiente:

La financiación privada de la enseñanza primaria es un fenómeno que tiene pocas probabilidades de invertirse, aun cuando se cumplan los nuevos objetivos de acceso universal. El reto al que se enfrentan los responsables políticos es determinar nuevos planteamientos con respecto a la financiación privada, de modo que se reduzcan las desigualdades en

cuanto al acceso y a la calidad, en lugar de agudizarlas (Buckland, 2003, pág. 27).

Un enfoque excesivamente esquemático del “sector privado”

Buckland (2003) afirma en un informe de la UNICEF que cuando se reflexiona acerca de la educación en los países más pobres del mundo, el sector privado puede definirse de modo general como aquel que incluye a “las comunidades locales, los centros de enseñanza privados, las ONG y organizaciones comunitarias y los diversos tipos que conforman la comunidad empresarial” (pág. 27). Esta definición pasa por alto las profundas diferencias existentes en cuanto a los enfoques, así como a los valores y ambiciones, de todas esos tipos de organizaciones. Dos distinciones mucho más significativas serían, en primer lugar, entre organizaciones con ánimo de lucro y organizaciones sin ánimo de lucro y, en segundo, si se fundamentan en valores de privatización o en valores democráticos. No obstante, esas dos distinciones no son necesariamente tan sencillas. Así, por ejemplo, sociedades mercantiles como Intel y Microsoft participan en actividades caritativas en el mundo en desarrollo, manifiestan su compromiso en favor de la eliminación de las desigualdades mundiales y ofrecen sus productos como parte de este empeño. Por otra parte, las organizaciones sin ánimo de lucro como OLPC (“Un laptop por niño”) consideran que la posición de Intel y Microsoft es, en el mejor de los casos, equivocada y, en el peor, un intento apenas disimulado de extender su dominio de mercado a los países en desarrollo. En contrapartida, la misma OLPC considera que su planteamiento es auténticamente democratizador.

Los diversos enfoques con respecto a la participación de las comunidades locales en la educación también ponen de manifiesto la necesidad de matizar esas distinciones. En uno de los extremos, la participación de las comunidades locales en la gestión de la escuela refleja las tendencias de privatización endógena hacia la descentralización, la exigencia de responsabilidad y la gestión de resultados, o bien de un impulso de privatización exógena hacia la producción orientada a la demanda. Esos planteamientos pueden verse en los

proyectos educativos financiados por el Banco Mundial en Santa Lucía y en Guatemala analizados anteriormente. En el otro extremo, la participación de la comunidad en la educación puede formar parte del desarrollo de las comunidades o de enfoques democráticos y participativos en el ámbito local, como es el caso de las comunidades locales que gestionan escuelas, con el apoyo de ONG, a fin de satisfacer las necesidades comunitarias. Estas perspectivas reflejan ideas completamente diferentes sobre las comunidades: la primera es una característica clara de las tendencias de privatización, mientras que la segunda constituye un punto de resistencia potencial a esas tendencias de privatización.

Es importante no idealizar esta última forma de participación de las comunidades locales, ya que en ambos casos los miembros de la comunidad pueden trabajar para satisfacer sus propios intereses a costa de los demás. Como muchas veces ocurre en los países desarrollados, en el mundo en desarrollo por lo común son los miembros más influyentes y adinerados de la comunidad los que pueden contar con los recursos materiales y culturales necesarios para controlar los comités y las estructuras de gestión de los centros de enseñanza, promover sus propias prioridades por encima de las necesidades de otros grupos comunitarios y obtener de la enseñanza oficial más valor añadido para sus hijos y su familia..

Las organizaciones no gubernamentales también poseen distintos valores subyacentes y diferentes enfoques en cuanto a su labor en los países en desarrollo. Existe una característica nueva que distingue a las ONG entre las proveedoras de servicios educativos (incluidos servicios por los que son responsables ante las comunidades locales) y las que han decidido dejar la prestación de servicios por la defensa de la sociedad civil. Las organizaciones Ayuda en Acción y Oxfam pertenecen a esta última tendencia, propugnando la integración de los servicios no estatales existentes en la prestación de servicios públicos, así como la resistencia a las tendencias de privatización analizadas en el presente informe. Ayuda en Acción distingue entre la integración de los

servicios prestados desde hace mucho tiempo por las ONG en el ámbito del sector educativo público y la idea según la cual las ONG son uno más entre una amplia diversidad de prestatarios que trabajan en un contexto recientemente conceptualizado como un mercado diversificado. De ese modo, ONG como Ayuda en Acción y OLPC también podrían considerarse como organizaciones activistas.

La complejidad de esas funciones, relaciones, pautas de trabajo y principios subyacentes hace que sea difícil distinguir entre lo público y lo privado de manera sencilla, lo que exige que se reconozcan las diferencias entre las organizaciones empresariales del sector privado y otros tipos de proveedores no estatales y se esclarezcan sus características distintivas.

LA RECONFIGURACIÓN DEL ESTADO

Esas reformas también están relacionadas con los cambios en las formas, el cometido y la labor del Estado, de los cuales además forman parte. Esas reformas del sector público reflejan, responden y refuerzan los cambios experimentados en las formas y modalidades del Estado moderno. Se trata de modificaciones en la manera en que el Estado cumple con su función y alcanza sus objetivos, en el propio proceso político y en los métodos de administración de la sociedad. En su sentido más estricto, lo que está ocurriendo es el paso del gobierno a la gobernanza. Ello supone pasar del *gobierno* de un Estado unitario a la *gobernanza* a través de la definición de objetivos y la supervisión así como de la utilización de diversos participantes y proveedores para hacer avanzar las políticas y producir programas y servicios.

Considerar que estos procesos de reforma son simplemente una estrategia de descentralización y de desreglamentación es un error fundamental, ya que en realidad se trata de procesos de nueva reglamentación. No representan el abandono por parte del Estado de sus controles sobre los servicios públicos, sino el establecimiento de una nueva forma de control, lo que (du Gay, 1996) denomina el “descontrol controlado”. Tal como subrayó la OCDE (1995), lo que se prevé es una nueva relación del Estado con el sector público, en especial en lo relativo a “la búsqueda de alternativas para la prestación directa de servicios por parte del sector público” y hacer que la prestación de servicios sea “contestable y competitiva” (*Corporatisation and privatisation are important policy options in this context* [La privatización y la aplicación del modelo empresarial son importantes opciones políticas en este contexto] [pág. 9]).

Lo que está surgiendo en este ámbito es una nueva arquitectura de gobierno basada en una serie de complejas relaciones entre elementos dispares tanto dentro del Estado como más allá de sus límites. Se trata de un nuevo modo de

control estatal, un descontrol controlado, que consiste en el uso de contratos, de objetivos y de supervisión de los resultados con el fin de “dirigir” a distancia en lugar de utilizar las burocracias y los sistemas administrativos tradicionales para la organización o microgestión de sistemas políticos, como la educación, la sanidad o los servicios sociales. En un sentido más amplio, lo que supone es un movimiento hacia un “Estado más policéntrico”. No se trata en absoluto de un proceso encaminado a “vaciar el Estado de su contenido” ni de una especie de debilitamiento profundo de la capacidad del Estado para dirigir las políticas, a pesar de que a escala internacional esta capacidad claramente varía de un país a otro. Aun cuando dirigir las políticas puede resultar más complicado en esta “enmarañamiento” de redes políticas (con el desarrollo de una mayor dependencia de las comunidades políticas “autoadministradas” en la mayoría de los países), la “cúpula del poder ejecutivo” conserva una importante presencia, en lo que se refiere a la autoridad, sobre las políticas. Sin duda alguna, la cúpula del poder ejecutivo ha conseguido, en cierto sentido, aumentar sus capacidades en el ámbito educativo mediante la monopolización y el despliegue del conjunto de poderes y recursos únicos en su género de que dispone. Constituye precisamente un cambio de *énfasis*, es decir, el paso del gobierno a la gobernanza. No se trata de una interrupción o ruptura, sino de una evolución hacia el interés en la gestión de redes, que reemplaza la dirección de burocracias estatales.

No obstante, de manera más general, esas modificaciones en la labor del Estado son indicaciones de la reconfiguración de la política educativa y del relativo declive de la trascendencia del papel del Estado como punto neurálgico de elaboración de las políticas (como siempre había sido en los países en desarrollo). La coherencia estructural global en la política educativa quizás ya no pueda ser asegurada automáticamente por los Estados occidentales; así, por ejemplo, la Declaración de Bolonia está aportando cambios y convergencias en la impartición de la enseñanza superior en toda la Unión Europea. Al igual que ocurre en otros ámbitos de la política social y económica, las dificultades

derivadas de la gestión y la planificación sociales aumentan a medida que el Estado tiene que tratar con proveedores multinacionales.

Los sistemas educativos nacionales se están abriendo a proveedores internacionales de servicios a través del AGCS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, o GATS, por sus siglas en inglés), lo cual constituye un nuevo marco reglamentario para los “flujos” de servicios privados de educación, o para ser más precisos un marco de “desreglamentación”. Aunque no forman oficialmente parte del programa de liberalización comercial del AGCS, los servicios educativos están sujetos a un proyecto de protocolo firmado por casi cuarenta países interesados, o deseosos, de participar en los movimientos transfronterizos de esos servicios. Este grupo de países, a veces denominado “grupo de contacto”, está promovido principalmente por Nueva Zelanda, Australia y Noruega, países que conceden gran prioridad a las “exportaciones de servicios educativos” en sus estrategias económicas nacionales. Por otro lado, Nueva Zelanda ha presentado una petición multilateral sobre educación superior en la Organización Mundial del Comercio (OMC) con el apoyo de otros cinco países, por la que se pretende que Argentina y otros trece países abran el acceso a la prestación de servicios privados de enseñanza superior. La normativa del AGCS en materia de servicios públicos dispone que una vez que un servicio es prestado a escala nacional por proveedores no estatales, no puede denegarse el acceso a prestatarios extranjeros. Como ya existen proveedores privados en sus sistemas de enseñanza superior y básica, Argentina y muchos de los demás países de ese grupo carecerían de argumentos para limitar el acceso de proveedores extranjeros con ánimo de lucro a sus sistemas educativos. Aparte del AGCS, existen muchos otros acuerdos bilaterales que regulan esos tipos de prestaciones internacionales. Estados Unidos ha negociado o está negociando acuerdos de esta índole con Costa Rica, Nicaragua, Bolivia y Perú.

La Internacional de la Educación ha prestado especial atención a las implicaciones del AGCS en lo que atañe a la educación, así como al peligro de que este acuerdo pueda preparar el terreno para la aplicación de formas de privatización en los sistemas educativos públicos.

Todos esos cambios son muestra de muchos modos de privatización distintos, que implican formas muy diversas de relaciones con el sector público. En el centro de esos cambios se encuentra lo que se denomina “el Estado como creador de mercados”, como punto de partida de oportunidades, como remodelador y modernizador. Paralelamente se acompaña de una nueva configuración de la política educativa, a medida que las empresas privadas, las organizaciones de voluntariado y los grupos de ONG, los patrocinadores y filántropos se convierten en protagonistas fundamentales de la educación pública, tanto en los países más industrializados del mundo, como en los recientemente industrializados o en los países en desarrollo.

En este caso, no se trata simplemente de la inevitable expansión de los intereses mercantiles mundiales y de la búsqueda de nuevas oportunidades de ganancias. Lo que aquí existe es una compleja interrelación entre empresas y Estados, relaciones que Kelsey caracteriza de “recíprocas y contradictorias”: “El capitalismo globalizado necesitaba al Estado, en primer lugar para reestructurarlo y a continuación para ‘facilitar’ sus operaciones lucrativas y su expansión a través de las fronteras” (Kelsey, sin fecha, pág. 4). Cada vez con mayor frecuencia, los Estados de los países más industrializados proporcionan estabilidad y legitimidad y actúan en nombre de sus propias empresas nacionales a fin de promover y financiar los servicios educativos. Asimismo,, utilizan la política pública para estimular los movimientos inversores en el exterior y se comportan como un intermediario en materia de innovaciones sociales y económicas, además de velar porque la asignación de sus recursos se centre en un objetivo. Este es precisamente el cometido del “Estado de

competencia” y el origen del desarrollo de los sistemas nacionales de innovación. Por otra parte, la competitividad nacional se ha convertido en un objetivo fundamental de las estrategias de gobernanza en todo el mundo (Tavares y Young, 2005, pág. 12). El Estado trabaja para desarrollar las metacapacidades apropiadas y apoya el desarrollo de "nuevos discursos en materia de políticas" que, a su vez, movilizan el apoyo a nuevas estrategias de acumulación. Asimismo, el Estado actúa como un "agente mercantilizador", transformando la educación en una mercancía más y en un mero objeto de contrato, a la vez que procede, a través de medidas encaminadas a la reforma del sector público, a recalibrar las instituciones públicas a fin de hacerlas similares a "la empresa" y compatibles con los procesos del "sistema de mercado". Los Estados también crean las condiciones económicas y extraeconómicas en el sector público que permiten a las empresas operar y conseguir beneficios. Por otro lado, también se afirma que el capital ofrece al Estado un medio para lograr mayor eficiencia en la educación, en lo relativo a la mejora de la calidad, al mismo tiempo que reduce los costos [Hoxby, 2003, núm. 1971).

Todas estas circunstancias y prácticas están interrelacionadas, las diversas consideraciones relativas al Estado, el capital y las asociaciones entre el sector público y el privado se condicionan e influyen mutuamente. No se trata de una mera selección entre servicio público o servicios privados, sino muchas veces el surgimiento de nuevas formas de colaboración entre el sector público y el privado.

Reconfiguración de los servicios sociales

Es importante reconocer que los procesos de reforma derivados de la proliferación de tendencias de privatización en la educación son mecanismos genéricos de reforma de los servicios públicos que aparecen en formas similares en otros ámbitos de los servicios del Estado , como la sanidad o los servicios

sociales. Es decir que, a menudo, forman parte de una estrategia mucho más amplia de reforma del Estado y del sector público y que a veces se le asocia con la democratización del Estado. Al mismo tiempo, es importante no exagerar el grado de orden y de reflexión que conlleva la creación de un mercado. Existen muchas contradicciones dentro de las políticas y entre ellas, así como muchas diferencias entre el discurso y la práctica. Existen numerosas contradicciones en el interior de las políticas y entre las distintas políticas así como una brecha entre el discurso y la práctica. En el marco de las experiencias derivadas de la privatización, también existen numerosas incoherencias y experiencias “fallidas”.

Un nuevo paradigma del servicio público

El nuevo paradigma en materia de servicio público es un “paquete” de reformas. Se trata de un concepto importante por varios motivos. En primer lugar, en determinados momentos y en distintos lugares, puede hacerse mayor hincapié en aspectos específicos de ese paquete y relegarse en otros.

En segundo lugar, los procesos de adopción de las reformas tienen que considerarse desde una cierta perspectiva temporal y tener en cuenta las relaciones entre los distintos elementos. Una vez más, tal como señala la OCDE (1995): “Es posible que una estrategia ‘selectiva radical’ para la implementación de la reforma sea la solución elegida... es imposible lograr una remodelación completa de las estructuras de gobernanza” (pág. 9). A continuación, afirma: la “reforma es una trayectoria y no un destino” (pág. 9) y la reforma implica “compromisos”. Esas trayectorias y esos compromisos difieren según los países. El alcance o la trascendencia de esos compromisos, cualquiera que sea el lugar, es una cuestión empírica.

En tercer lugar, esos procesos de reforma no consisten sólo en adoptar nuevas estructuras e incentivos, sino que requieren y generan nuevas relaciones, culturas y valores. La OCDE afirma que “Este cambio fundamental en cuanto a las perspectivas ha llevado a todos los países miembros a poner en marcha un

difícil proceso de mutación cultural” (pág. 8), para lo cual es necesario “desarrollar una cultura orientada a los resultados” (pág. 8). Quizás con un poco de hipocresía, la OCDE señala luego que han surgido nuevas inquietudes con respecto a “una erosión” de “los valores tradicionales del servicio público” (pág. 8). Las privatizaciones, que son la manifestación principal de este nuevo paradigma del servicio público, quedan muchas veces encubiertas a causa de los detalles.

EL FOMENTO DE LA PRIVATIZACIÓN

Muchas veces las tendencias a la privatización permanecen ocultas por el debate acerca de la opción escolar, la responsabilidad y la eficacia. Los matices o la importancia de las privatizaciones pasan desapercibidas para los medios de comunicación y para la opinión pública. La razón es que no prestan atención a las implicaciones de las actividades “lucrativas”, o la competencia entre proveedores de servicios públicos en el sector público común de la educación, o bien que ahora ya están totalmente habituados a estas prácticas. Como señalamos anteriormente, también existen organismos de gran relevancia e influencia, sean nacionales o internacionales, gubernamentales o no gubernamentales, o privados, que son firmes partidarios de la privatización. Estos organismos promueven reformas que incorporan efectos privatizadores en forma de “soluciones” a problemas o deficiencias del sector público, soluciones que a su vez se presentan como “necesarias” para el desarrollo o la expansión de tales sistemas.

Defensores y proselitistas

Pueden identificarse algunos de los principales defensores y proselitistas de la privatización de la educación y otros servicios públicos clave de alto nivel y gran capacidad de influencia, por ejemplo:

Social Market Foundation, Institute of Economic Affairs, Adam Smith Institute (Reino Unido).

Milton and Rose D. Friedman Foundation (Estados Unidos - Suecia).

John M. Templeton Foundation (Estados Unidos – centros privados de enseñanza en África e India).

Maxim Institute, Education Forum, VisionSchools (Nueva Zelanda).

National Center on Education and the Economy, The Liberty Forum, Cato Institute, Macinac Center for Public Policy, Atlas Economic Research

Foundation, The Center for Education Reform, Reason Foundation (cuyo lema es “mentes libres y mercados libres”) [EE. UU.].

The Fraser Institute (Canadá).

The Liberty Institute, Centre for Civil Society (cuyo lema es “Soldados de un segundo movimiento por la libertad”) y The Educare Trust (India)

Esas organizaciones, a las que cabría añadir muchísimas más, constituyen una plataforma de ideas políticas neoliberales y otras nociones políticas como, por ejemplo, la opción escolar (o libre elección del centro de enseñanza), los vales educativos y la subcontratación de servicios. Muchas de ellas, sobre todo en Estados Unidos, suelen ser absolutamente antigubernamentales y favorables a todas las libertades (definidas como la libertad de la persona en relación con la intervención del Estado) y, por regla general, son hostiles a los servicios dirigidos por el sector público. Estas entidades financian estudios para encontrar alternativas independientes del Estado y, en algunos casos, también financian iniciativas políticas. A menudo, consiguen obtener la difusión en los medios de comunicación de sus informes y publicaciones, que son muy bien acogidos por la prensa conservadora.

Un buen ejemplo de la combinación de informes, críticas y defensa que caracteriza una gran parte de la producción de estas organizaciones es el del Cato Institute. Esta institución se define a sí misma como “liberal de mercado” que, según se afirma en su página web, “alía el espíritu empresarial, el régimen de mercado y menos impuestos a un estricto respeto de las libertades civiles y al escepticismo en cuanto a los beneficios del Estado del bienestar y del aventurismo militar en el extranjero”. Cato recibe alrededor del setenta y cinco por ciento de su financiación de particulares, mientras que el resto procede de fundaciones, grandes empresas y la venta de publicaciones. El Cato Institute es una fundación educativa sin ánimo de lucro, cuyos ingresos en el año 2005 fueron superiores a 22,4 millones de dólares, cuenta con una plantilla formada por unos 95 empleados a tiempo completo, 70 universitarios asociados y 20

miembros numerarios, además de personas en prácticas. En una reciente publicación titulada *A Survey of For-Profit Education* (2000) elaborada para Cato por Carrie Lips, se acuñó el nuevo término “*edupresarios*” con objeto de describir a las empresas educativas que “están entrando en gran número al mercado de la educación con productos y servicios creativos y al mejor costo para estudiantes de todas las edades”.

“Este sector en rápida expansión, que constituye aproximadamente el 10% del mercado de la educación, cuyos ingresos ascienden a unos 740.000 millones de dólares, está demostrando que las empresas privadas, incluso cuando compiten con un sistema de monopolio, pueden prestar una amplia gama de servicios educativos asequibles y de alta calidad. Este estudio da una idea de los productos, servicios e innovaciones que un mercado plenamente competitivo podría ofrecer si el gobierno redujera su dominio sobre el sector educativo” (Resumen ejecutivo).

Recuadro 37 – Un estudio de caso práctico sobre la defensa del mercado: James Tooley

Al igual que un Indiana Jones del siglo XXI, el profesor James Tooley de la Universidad de Newcastle viaja a las zonas más remotas de la Tierra en búsqueda de algo que muchas personas consideran mítico: escuelas privadas financiadas por los padres de los alumnos y que se ocupan de los pobres del Tercer Mundo. Muchos funcionarios públicos de África, India y China le han dicho repetidamente que ese tipo de escuelas no existe en sus respectivos países, cuando, a menudo Tooley ya ha visitado esas escuelas y ha entrevistado a docentes y alumnos (página web de la asociación Philanthropy Roundtable).

Una de las maneras en que la defensa del mercado y del sistema de elección escolar se manifiesta es a través de la difusión y la redifusión de ideas y del ensamblaje de puntos de articulación. Las fundaciones, los grupos de reflexión y los medios de comunicación desempeñan un papel importante en la adopción y difusión de ideas y en su incorporación a la concepción de las políticas. En el año 2006, el profesor James Tooley de la Universidad de Newcastle (Reino Unido) ganó un concurso de ensayos patrocinado por el periódico *Financial Times* y la Corporación Financiera Internacional (la rama comercial del Grupo del Banco Mundial) sobre el papel del sector privado en la ayuda al desarrollo,

por el que recibió un premio de 30.000 dólares estadounidenses. Con anterioridad, en 2001, Tooley había trabajado para la Corporación Financiera Internacional (IFC) como director de un estudio mundial sobre oportunidades de inversión en el ámbito de la educación privada en los países en desarrollo: *The Global Education Industry* (El sector mundial de la educación).

La revista *Atlantic Monthly* publicó un reportaje sobre Tooley y su estudio, y la John Templeton Foundation le pidió que administrase un fondo por valor de 100 millones de dólares para invertir en escuelas privadas para los pobres en países en desarrollo. Esta fundación financia también al Cato Institute y a la organización Freedom's Watch, así como a muchas grandes universidades estadounidenses, propone "conceptos inteligentes" y financia proyectos de investigación y programas de enseñanza que promueven soluciones a la pobreza basadas en la participación de la empresa.

Algunos de los trabajos de Tooley en materia de proyectos de escuelas privadas o reseñas de sus estudios han sido publicados también por organizaciones como la Hoover Institution, Education In India, The Fraser Institute, The Mackinac Center, Institute of Economic Affairs (del que Tooley es miembro), National Center for Policy Analysis, el periódico *The Wall Street Journal*, la campaña "Opción escolar en la India" (cuyo lema es "¡Financiar a los estudiantes, no a las escuelas!" y que utiliza la página web de la Atlas Economic Research Foundation, también financiada por la Templeton Foundation, que además enumera a Tooley como un universitario favorable a la opción escolar en su página Internet; la dirección de la campaña corre a cargo del Centre for Civil Society), la revista *Policy* (publicada por el Centre for Independent Studies), la Mont Pelerin Society (reunión regional en Goa), El Correo de la UNESCO, Opportunity International, India Together, The Educare Trust y el Liberty Institute ("un grupo de altos expertos independientes dedicado a fomentar la autonomía de las personas aprovechando el poder del mercado. Nuestro propósito es mantener firmes los cuatro pilares institucionales de una sociedad libre: *derechos individuales, Estado de derecho, poderes limitados del gobierno y libre mercado*"- fuente: página web).

Educare Trust, de la que Tooley es asesor internacional, es responsable de la concesión de las becas E.G. West (Tooley es director del E.G. West Centre de la Universidad de Newcastle) a padres residentes en la ciudad de Hyberabad pertenecientes a familias de bajos ingresos que desean enviar a sus hijos a escuelas privadas. Asimismo, Educare Trust proporciona financiación a escuelas privadas que prestan sus servicios en zonas de bajos ingresos a través de la concesión de préstamos. La organización Education in India cita las palabras pronunciadas por Tooley para celebrar el 50º aniversario del Institut of Educational Advancement (IEA) en el año 2005: "Preveo que la innovación en la educación, si se libera de las restricciones que impone el Estado, acabará con los sistemas enormemente ineficaces y despilfarradores que los gobiernos consideran inamovibles. Una vez que esto suceda, la educación podrá liberarse

de las “dos tiranías”: el Estado y la escolarización. Liberado del Estado, el mercado educativo será libre para hacer frente a los dogmas de la enseñanza pública oficial”.

Tooley también es presidente del Orient Global Fund, un fondo educacional de 100 millones de dólares constituido en febrero de 2007 por la filial filantrópica de la sociedad inversora institucional Global Orient con sede en Singapur. Asimismo, en 2007, dicho fondo adquirió el 9,4% del capital de la principal empresa educativa y de formación de la India, NIIT Limited.

Muchas veces, las afirmaciones y los argumentos de los proselitistas de la privatización son difíciles de rebatir. La oposición por parte de los docentes, los sindicatos de docentes o investigadores que trabajan en el sector público se tacha de defensa de intereses particulares y como una muestra más de su resistencia a la innovación.

Recuadro 38 – Bienvenidos a “easyLearn”, lección 1

Los sindicatos son muy alarmistas. Las reformas actuales apenas abordan la privatización. Incorporar la posibilidad de obtener ganancias y derechos de inscripción en ese sistema efectivamente representaría ahora un avance. ¿Cómo sería? Si miro en mi bola de cristal, puedo ver cadenas de escuelas llevando el distintivo logotipo de brillante color naranja de “easyLearn” compitiendo con los que llevan la “V” roja de “VirginOpportunity”. La competencia entre esas dos empresas haría que la enseñanza de calidad fuera asequible para todo el mundo, aceleraría el ritmo de la innovación en el aprendizaje y acabaría con el sistema caracterizado por la autosatisfacción y la falta de resultados. Pienso que es entonces cuando los sindicatos tendrían motivos para estar preocupados. Sin embargo, los padres y los niños podrían dormir tranquilos y aprovechar las nuevas oportunidades que se les ofrecen. (James Tooley, *Times Online*, 17 de abril de 2006).

La promoción transnacional

Organizaciones de gran influencia internacional, como la OCDE, la Unión Europea (Mesa Redonda de Industriales), la UNESCO, el Banco Mundial, el FMI, la IFC (Corporación Financiera Internacional) y la OMC han adoptado

tradicionalmente enfoques distintos en cuanto a la política educativa. Sin embargo, cada vez más frecuentemente hablan de la posibilidad de efectuar reformas de forma similar y promueven programas de reforma análogos, a pesar de que utilizan terminologías políticas un poco diferentes. El lenguaje de la privatización es a veces empleado explícitamente por todos estos organismos (véase el recuadro 24) en relación con la reforma del sector público, pero a menudo los efectos de la privatización se incorporan de manera implícita a las tácticas de reforma que defienden.

Recuadro 39 – Módulos de herramientas de privatización del Banco Mundial

El Banco Mundial ofrece “módulos de herramientas de privatización” en los que se explica cómo los gobiernos pueden privatizar y reglamentar los servicios de infraestructuras con el fin de abrir nuevas oportunidades a la inversión procedente del sector privado, mejorar el acceso y proteger a los consumidores. Esos módulos de herramientas abordan asuntos que afectan simultáneamente a varios sectores y también se ocupan de manera exhaustiva de cinco sectores en particular (véase la página web de módulos de herramientas del Banco Mundial: <http://rru.worldbank.org/Toolkits/#sectorspecific>).

A pesar de sólo haber contribuido con el 0,5% al gasto educacional durante la década de los años 1990, la influencia del Banco Mundial es desproporcionada y “se manifiesta a través de su asesoramiento político, de sus consultores, de la formación de los dirigentes políticos en el extranjero, de sus informes selectivos y las condicionalidades que aplica a la deuda” (Kelsey, sin fecha, pág. 10).

Durante los últimos veinte años, el Banco Mundial ha incrementado su influencia económica e ideológica a la hora de fijar los programas de política educativa, en especial con respecto a los países menos desarrollados. “El Banco Mundial es uno de los principales responsables de los grandes cambios experimentados en la educación a escala mundial en nuestra época ... Ha sido el proveedor fundamental de ideas occidentales sobre cómo se relacionan, o deberían relacionarse, la educación y la economía” (Jones, 1992, pág. xiv). Las crisis económicas experimentadas en el África subsahariana y en América Latina durante la década de los años 1980, a la par de la reducción de formas

bilaterales de ayuda a la educación, brindaron al Banco Mundial la “oportunidad”, a través de sus programas de ajuste estructuralⁱⁱ y de las condicionalidades de los préstamos (a saber, compromisos políticos exigidos a los países prestatarios como condiciones para la concesión de préstamos), de convertirse en un elemento influyente en el proceso de globalización educativa. En concreto, “Su compromiso con respecto a la educación ha sido ni más ni menos una celebración de la teoría del capital humano” (Jones, 1992) y ha significado una promoción “enérgica”, según Jones, de la privatización, como respuesta a la reducción constante de los presupuestos públicos destinados a la educación , sobre todo en África. Desde el punto de vista del Banco Mundial, se basa, por un lado, en “la disposición de las familias a contribuir directamente, con sus propios recursos, a la educación” y, por otro, en la utilización ineficiente de los recursos en los centros docentes “reforzada por la falta de competencia entre las escuelas” (Banco Mundial, 1986). Jones señala que “a finales de los años de 1980 era cada vez menor el número de préstamos del Banco Mundial exentos de las obligaciones impuestas por la condicionalidad de promover la privatización de la educación a través del establecimiento de un sistema de instituciones privadas y la extensión del sistema de gastos a cargo del usuario al sector público” (pág. 249). Además, este planteamiento de financiación de las políticas y de transformación de las instituciones del sector público se convirtió en una “ortodoxia sacrosanta”, en palabras del antiguo economista en jefe del Banco Mundial Joseph Stiglitz (Stiglitz, 2002, pág. 43). Durante la década de los años 1990, la hegemonía de las normas del Banco Mundial en las políticas económica, social y educacional para el desarrollo estuvo sometida a graves dificultades debido a que los programas de ajuste estructural como mecanismo para el logro del crecimiento económico parecían generar muy pocos efectos positivos. No obstante, “aunque se han hecho cambios en el programa del Banco Mundial, la teoría, los principios y los resultados previstos de su política educativa siguen siendo los mismos” (Bonal, 2002). Jones (2007) hace la misma observación: “En todo caso, el Banco se ha hecho cada vez más insistente,

incluso acuciante, pese a que ha intentado realmente moderar su lenguaje, dulcificar su imagen y aplacar a sus detractores”.

En la práctica, el Grupo del Banco Mundial ofrece un dispositivo de información sobre inversiones en la educación denominado EdInvest. Se trata de un foro para particulares, grandes empresas y otras instituciones interesadas en invertir en la educación en los países en desarrollo, y que proporciona información sobre las posibilidades de inversión privada en el sector educativo a escala internacional. A través de su rama comercial, la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Banco Mundial presta ayuda financiera a aquellas empresas que desean poner en marcha o expandir sus actividades en mercados de servicios públicos (por ejemplo, *Investing in Private Education* (Invertir en la educación privada), IFC, 2001). Las prioridades actuales de la IFC son las siguientes:

- Empresas y proyectos de educación basados en la tecnología.
- Financiación de préstamos para estudiantes y homologación transnacional.
- Desarrollo de tecnologías de la información y empresas educativas “con ánimo de lucro”.

Esas “inversiones deben cumplir con la tasa de rentabilidad requerida por la IFC y sólo pueden realizarse en un entorno político adecuado que limite o disminuya la reglamentación restrictiva impuesta al mercado de la educación” (Kelsey, pág. 11).

La OCDE también ofrece un marco de discusión en el ámbito de la privatización de los servicios públicos a través del concepto de “contestabilidad”. Los trabajos en materia de política educacional de la OCDE se basan principalmente en la

investigación y en la gestión supranacional de la información, cuyos instrumentos se publican específicamente para cada país y en forma de análisis comparativos, de estadísticas y estudios temáticos. La OCDE difiere de otras organizaciones supranacionales especialmente en que su influencia sobre la política educativa de sus treinta Estados miembros se fundamenta en la recogida, el tratamiento, la clasificación, el análisis, el almacenamiento, el suministro y la comercialización de información sobre políticas educativas. La OCDE no está capacitada para tomar decisiones legales vinculantes ni para formular recomendaciones obligatorias en materia de políticas educativas. No obstante, la OCDE ha ofrecido asesoramiento a responsables políticos del más alto nivel y, por lo tanto, ha ejercido una gran influencia, aunque de manera indirecta, sobre las políticas económicas y sociales llevadas a cabo por sus Estados miembros.

Recuadro 40 – La promoción por la OCDE de las “reformas de la gestión pública”

Un buen ejemplo del modelo genérico de reformas se encuentra en un informe de la OCDE titulado *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries* [La gobernanza en transición: reformas de la gestión pública en los países de la OCDE] (OCDE, año 1995).

La OCDE, con una rara pero contundente mezcla de descripciones y prescripciones, resume esas reformas en las características de lo que denomina un “nuevo paradigma de gestión pública”, a saber, un mayor hincapié en los resultados en cuanto a eficiencia, eficacia y calidad del servicio; la sustitución de estructuras organizativas muy centralizadas y jerárquicas por entornos de gestión descentralizados en los que las decisiones sobre la asignación de los recursos y la prestación de los servicios se toman más cerca del lugar donde se presta el servicio, por lo que ofrecen la posibilidad de recibir comentarios y reacciones procedentes de los clientes y otros grupos interesados; la flexibilidad para estudiar alternativas a la prestación directa de servicios públicos y a la reglamentación de estos servicios por parte del sector público, con el fin de poder generar resultados políticos más eficaces en términos de costo; una mayor atención a la eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público, lo que implica fijar objetivos de productividad y la creación de entornos competitivos tanto en el interior de las organizaciones del sector público como entre ellas; y, por último, el fortalecimiento de las capacidades estratégicas centrales con el fin de orientar la evolución del Estado y permitirle

que responda a los cambios externos y a los distintos intereses de manera automática, con flexibilidad y con el menor costo (pág. 8).

En el ámbito de la Unión Europea, las “asociaciones” con empresas se consideran “un marco efectivo para la movilización de todos los recursos disponibles para el paso hacia una economía basada en el conocimiento” (UE 2000 apartado. 41)). Como explica Robertson:

En el caso de los agentes económicos más relevantes, como las grandes empresas transnacionales IBM, Cisco y Nokia, por sólo citar algunas, participar en el establecimiento de un espacio europeo de la educación significa crear las condiciones necesarias para invertir en el lucrativo mercado educacional sin los impedimentos de los acuerdos institucionales vigentes (2002, pág. 2).

Ese tipo de asociaciones lima las fronteras entre los sectores público y privado y puede propiciar una colonización de gobiernos y organismos públicos mediante ideas y conceptos procedentes del sector privado y reconvertir a los agentes del sector público en empresarios. La UE no promulga políticas educativas específicas, ya que no forman parte del ámbito formal de sus atribuciones. Sin embargo, algunos programas e iniciativas de la Unión Europea (siendo el caso más destacado la denominada “Declaración de Bolonia”) actúan en realidad como políticas para los países de la Unión en virtud del proceso de *armonización*. Estas políticas educativas se encaminan al establecimiento de un “espacio educativo europeo”, cuya configuración corre a cargo de diversos organismos administrativos y redes supranacionales así como proyectos culturales y económicos.

LAS REPERCUSIONES DE LA PRIVATIZACIÓN

Repercusiones de los cuasi mercados

Como se explicó anteriormente, la creación de mercados de la educación se basa en la introducción de la dinámica de la competencia en los sistemas del sector público cuyo efecto es el de fragmentarlos en “unidades de negocio” independientes. Es decir, que se fomenta la competencia entre proveedores (colegios, escuelas y universidades / estatales, privados y voluntarios) para conseguir alumnos con el fin de maximizar sus “resultados económicos”.

La competencia como mecanismo sólo es eficaz cuando los “fallos” del mercado influyen en la supervivencia o el bienestar de una determinada organización, o bien cuando las organizaciones son capaces de responder a las presiones competitivas. En el mundo de la educación, la dinámica competitiva está impulsada por la elección de los padres y los alumnos, conjuntamente con una financiación descentralizada per cápita. Sin embargo, no existe una relación directa entre la posibilidad de elección de los padres y la calidad de los centros de enseñanza, ni tampoco éstos compiten entre sí para conseguir más alumnos “en igualdad de condiciones”.

Las presiones ejercidas por la competencia pueden también, en algunos casos, generar “comportamientos oportunistas” por parte de los centros docentes. Así, por ejemplo, es posible aplicar prácticas, abiertas y también encubiertas, de selección en los centros de enseñanza, en su intento por asegurar que cuentan con un alumnado que consideran va a dar mejores resultados con respecto a los sistemas de medición externos. En palabras del director de un instituto inglés durante una conferencia sobre educación:

Si desean mejorar los resultados de su centro de enseñanza, es preciso controlar las admisiones de los alumnos.

(Director de instituto de enseñanza secundaria del Sur de Londres).

Una de las conclusiones más frecuentes de los estudios sobre los sistemas de elección u opción escolar es que los centros docentes más eficaces según las informaciones publicadas sobre el mercado (resultados de exámenes, etc.) representan de manera sesgada a las poblaciones estudiantiles, o bien no son representativos en absoluto. Como esas evaluaciones determinan quiénes son los alumnos que resultarán más positivos para el centro de enseñanza una vez que se integren al mercado de trabajo, están moduladas por hipótesis con respecto a las intersecciones entre clase, raza, origen étnico y sexo, por un lado, y la “capacidad”, por otro, esos procesos de selección pueden llevar también a la segregación y homogeneización del alumnado de los centros docentes.

Recuadro 41 – La segregación social en las escuelas inglesas

Según un importante grupo de altos expertos, el Primer Ministro debería concentrar su programa de reforma de los servicios públicos en reducir las diferencias existentes entre clases sociales.

El Instituto de Estudios de Política Pública (IPPR, según sus siglas en inglés) sostiene que el enfoque puesto en la “opción escolar” ha ayudado a las clases más pudientes, pero para ayudar a las personas más pobres es preciso que los servicios públicos sean “personalizados”.

Los centros de enseñanza que controlan sus propias admisiones de alumnos presentan una mayor segregación desde el punto de vista social, y los peores resultados en materia educativa se concentran en los niños pertenecientes a los grupos socioeconómicos más desfavorecidos, según los datos presentados en el informe del IPPR.

Sólo uno de cada tres niños con derecho a comedor escolar gratuito consigue cinco calificaciones de la escala de A* a C (siendo “A” la más alta) del Certificado General de Educación Secundaria (GCSE, según sus siglas en inglés), es decir un 33%, porcentaje notablemente inferior al correspondiente a los alumnos sin derecho a comedor gratuito (61%).

Menos de las dos terceras partes de los niños con derecho a comedor gratuito consiguen la calificación exigida en inglés al finalizar la enseñanza primaria (61%), en relación con los cuatro de cada cinco niños que no gozan de este derecho (83%).

Asimismo, menos de las dos terceras partes de los niños con derecho a comedor gratuito logran las calificaciones exigidas en matemáticas al término de la enseñanza primaria (58%), en relación con los casi cuatro de cada cinco niños que no disponen de este derecho (79%).

El informe también afirma que el gobierno debería impedir que las escuelas seleccionen exclusivamente a los mejores alumnos, haciendo que la competencia de las admisiones sea competencia de las autoridades locales.

Anthea Lipsett, lunes 8 de octubre de 2007.

EducationGuardian.co.uk.

Mientras algunas escuelas tienen la seguridad de contar con el número de alumnos que desean y con una buena posición en el mercado, otras se quedan marginadas, con un menor número de alumnos y un número excesivo de alumnos rechazados, o no seleccionados, por escuelas de mayor prestigio, cuya finalidad es obtener los mejores resultados. Esas circunstancias encierran a las escuelas marginadas en un círculo vicioso de malos resultados e implican la pérdida de alumnos y docentes. Los centros de enseñanza también están sujetos a los efectos relacionados con su renombre o prestigio, que pueden ser de tradición, o bien estar relacionados con la naturaleza de su admisión real de alumnos. Los estudios realizados sobre la opción escolar claramente muestran la tendencia de grupos socioeconómicos y étnicos a hacer su elección, al menos parcialmente, en función de la posibilidad de estar con “gente como nosotros”, lo que conlleva evitar a aquellos a los que se percibe como distintos y “peligrosos”. No obstante, existen otros estudios que ponen de relieve que algunos padres valoran la diversidad social como parte de la experiencia educativa de sus hijos (véase Ball, Vincent et al, 2004).

Sin embargo, en los cuasi mercados educativos, el mecanismo de la oferta y la demanda no lleva necesariamente a la “quiebra” de esos centros de enseñanza

marginados. Por el contrario, siguen funcionando con recursos escasos, con dificultades para atraer a alumnos y docentes, con bajos resultados en relación con los sistemas de medición externos, y mayores niveles de supervisión e intervención externas. De hecho, los efectos del mercado en esos centros docentes pueden provocar una “espiral de deterioro”. Además, una de las características de dicha espiral no es sólo aumentar las dificultades de atraer a determinados tipos de alumnos, sino también aumentan las dificultades para atraer o retener a los docentes con más experiencia y mejor cualificados.

Así, por ejemplo, en el estudio hecho por Lora Bartlett en el Reino Unido y en California se pone de manifiesto que los docentes con menos experiencia y formados en el extranjero se concentran en las escuelas y los distritos escolares con porcentajes más elevados de alumnos procedentes de grupos socioeconómicos más desfavorecidos. Bartlett afirma que su “análisis es lo bastante convincente como para emitir la hipótesis de que Inglaterra, al igual que California, posee una distribución injusta de docentes bien cualificados entre los alumnos pertenecientes a grupos minoritarios y de bajos ingresos, que por lo común cuentan con docentes con menos experiencia y a los que se asignan destinos menos estables. Pese a que la edad no es la mejor muestra de los años reales de experiencia, sí puede demostrar una relación plausible entre la movilidad de los docentes, las características demográficas de los alumnos y los resultados de éstos” [L. Bartlett (2004), *Policy Remedies for Teacher Shortages in the UK and USA*, Oficina de Asuntos Exteriores y de la *Commonwealth*, Londres, pág. 16).

Repercusiones de la nueva gestión pública y de la gestión de resultados

Me encanta el contacto con los niños, y cuando hablo de papeleo no me refiero a los ejercicios que tengo que corregir ni a la preparación de las clases. A lo que me refiero es a la interferencia, no del director de la escuela, sino de la administración y de órganos exteriores ... Gran parte del placer de enseñar se pierde por este motivo ... Estamos tan ocupados

en evaluar a los niños que nos olvidamos de enseñarles (Frank, profesor citado en Woods, Jeffrey et al. 1997, pág. 80).

Los fijación de parámetros, la supervisión y la revisión de los resultados, así como la recompensa al logro de resultados, son las herramientas principales de la gestión. La gestión de resultados es un método concebido para lograr un estado continuo de revisión, evaluación y “mejora” en las organizaciones. Sin embargo, la “gestión de resultados” consiste en mucho más que supervisar, ya que cuenta con la capacidad necesaria para reconfigurar las organizaciones y, de ese modo, reconfigurarlas a su propia imagen.

En la práctica, la gestión de resultados se apoya en el aumento del uso de bases de datos, en reuniones de evaluación, revisiones anuales, elaboración de informes, visitas de supervisión de la calidad, publicación de los logros de los alumnos, inspecciones y revisiones paritarias, a fin de hacer que los centros de enseñanza y los docentes sean visibles y constantemente responsables. El docente está sometido a un flujo constante de juicios, mediciones, comparaciones y objetivos. La información se recoge de manera permanente, se registra y se publica, muchas veces en forma de “tablas de clasificación” o de listas comparativas similares.

Uno de los efectos de esos sistemas de vigilancia es que reorientan las actividades pedagógicas de los docentes hacia aquéllas que tienen más probabilidades de obtener resultados de evaluación perceptibles y se desvinculan de aspectos relacionados con el desarrollo social, emocional o moral que no tienen un valor inmediatamente cuantificable. De este modo, la opinión de los docentes acerca de los métodos a aplicar en sus clases se ve trastocada y reemplazada por las exigencias de evaluación. Para muchos docentes esta perspectiva modifica el modo en que perciben su trabajo y las satisfacciones que les produce, distorsionando su sentido de la finalidad ética de su trabajo y de su responsabilidad con respecto a sus alumnos. Acaban por resentir falta de autenticidad en su práctica. Las relaciones con sus compañeros

pueden también modificarse en la medida en que se les considera más bien en función de sus resultados que de sus valores personales. Esa infraestructura de indicadores y de análisis de resultados también pone en marcha los mecanismos necesarios para el establecimiento de sistemas de retribución basados en los resultados (véase más adelante). Los sistemas de gestión de resultados también proporcionan eficaces instrumentos a los gobiernos para ejercer un control a distancia de los centros de enseñanza, lo que a veces se denomina “dirigir en lugar de bregar”, como ocurre en los programas estadounidenses *No Child Left Behind*.

En el campo de la competencia existente entre los centros educativos, se exige a los trabajadores, individual y colectivamente, que reconozcan y, además, que *asuman su responsabilidad* con respecto a la relación existente entre la seguridad de su trabajo y su contribución al logro de la competitividad de los bienes y servicios que producen. Se nos hace pensar que nuestro propio “desarrollo” está relacionado con el “crecimiento” de nuestra institución, del cual se deriva.

La gestión de resultados y su vinculación a la competencia entre centros educativos en sistemas de opción escolar también pueden tener consecuencias de carácter general sobre la manera en que los alumnos perciben los centros escolares. En el Reino Unido, un reciente estudio sobre la enseñanza primaria (noviembre de 2007) sugiere que el aumento del número de pruebas está asociado a un incremento en el grado de tensión experimentado por los alumnos, y que las mejoras obtenidas en la capacidad de lectura se han logrado a costa de que los alumnos dejen de disfrutar la lectura. Asimismo, se ha observado una reducción de los planes de estudios de enseñanza primaria como respuesta a la presión causada por los exámenes y, por último, la persistencia de diferencias mucho más acusadas entre los alumnos con mejores y con peores notas que en muchos otros países del mundo.

Mejorar los resultados de los alumnos

Los índices obtenidos respecto al efecto de las privatizaciones sobre los resultados son muy poco claros, resultan contradictorias y son objeto de gran controversia. La mayor parte de los datos procede de Estados Unidos o del Reino Unido, y en el primero algunas de esos estudios son financiados o promovidos por organizaciones partidarias de la opción escolar y del sistema de mercado.

El economista Hoxby, en un análisis de los datos obtenidos publicado en el año 2003 (Hoxby, 2003) llega a la conclusión de que las escuelas públicas responden a la competencia haciéndose más productivas, que los logros de los alumnos aumentan cuando van a escuelas elegidas por ellos y que los alumnos que van a escuelas privadas con vales educativos, o que cambian de escuela para optar por escuelas públicas experimentales (o por contrato) no están más aventajados ni logran mejores resultados que los demás. Por tanto, el hecho de seleccionar únicamente a los mejores alumnos no constituye un problema. Sin embargo, Ladd (2003), profesora distinguida con la cátedra Edgar T. Thompson de Estudios de Política Pública y profesora de economía del Sanford Institute of Public Policy de la Universidad Duke, ofrece una interpretación diferente de las pruebas de Hoxby y llega a las siguientes conclusiones:

Los recientes índices de prueba recogidos en Texas y Carolina del Norte, basados en modelos estadísticos precisos específicamente concebidos para contrarrestar efectos de la selección que podrían sesgar los resultados, indican que los alumnos de escuelas públicas experimentales consiguen progresos menos importantes, que si hubieran permanecido en las escuelas públicas tradicionales (Hanushek, Kain y Rivkin, 2003; Bifulco y Ladd, 2003), al menos durante los primeros años de funcionamiento de esas escuelas. Por tanto, los argumentos según los cuales la opción escolar, ya sea en forma de vales educativos para escuelas privadas o de escuelas públicas experimentales, genera mejores resultados son mucho menos concluyentes de lo que afirma Hoxby. Aun cuando algunos alumnos pueden conseguir mejores resultados en esas escuelas que si hubiesen permanecido en las escuelas públicas clásicas, las pruebas realizadas en Estados Unidos no apoyan la idea de que el

alumno medio que opta por una de esas escuelas obtenga mejores resultados (pág. 73).

En cambio, una vez más, Wobmann (2007) sostiene que los datos obtenidos de cuatro tests de evaluación internacionales sobre los resultados de los alumnos, y que estudian los efectos de la competencia entre escuelas de gestión privada sobre los resultados de los alumnos, la libertad de las escuelas para tomar decisiones con toda autonomía y la obligación de rendir cuentas introducida por los exámenes externos al finalizar los estudios:

revelan que los alumnos obtienen mejores resultados en los países en los que existe una mayor competencia entre las escuelas privadas, en los países donde la financiación pública garantiza a todas las familias la posibilidad de elegir, en las escuelas que tienen la libertad de tomar decisiones autónomas en materia de metodología y de personal, en las escuelas donde los docentes tienen libertad e incentivos para seleccionar los métodos de enseñanza más adecuados, donde los padres se interesan por los asuntos relativos a la enseñanza y donde la autonomía escolar va unida a exámenes externos que ofrecen la información necesaria que permite tomar decisiones bien fundamentadas y hacen que las escuelas asuman sus responsabilidades en lo que se refiere a sus decisiones autónomas.

No obstante, los trabajos de investigación llevados a cabo por Martin Carnoy en Chile ponen nuevamente de manifiesto lo contrario (véase el Recuadro 43), y en una reseña sobre la investigación inglesa (Adnett y Davies, 2002) observa lo siguiente:

Muchas reformas políticas han sido promovidas por las críticas contra la opción en favor del mercado. En la mayoría de los países las respuestas más frecuentes han incluido por lo común la matriculación abierta al público en general a la par de un aumento del control de los resultados. Ambas pretendían aumentar la competencia entre los centros de enseñanza a fin de alcanzar el objetivo de mejores resultados de los estudiantes. Sin embargo, la investigación realizada sobre la eficacia escolar en la enseñanza secundaria en Inglaterra, que se examina más adelante, indican que las diferencias observadas dentro de un centro docente representan una mayor proporción de la variabilidad global de los

resultados obtenidos por los alumnos que la debida a las variaciones entre las escuelas (pág. x).

Por último, Gibbons y Silva (2006) observan, de acuerdo con su estudio sobre las escuelas inglesas, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (DES):

Nuestros resultados en las escuelas inglesas de enseñanza primaria indican que la competencia no tiene un efecto causal en los resultados de los centros escolares. La mayor parte de la correlación positiva observada entre el número de escuelas que compiten entre ellas y los resultados de los alumnos se debe a características de vecindad que habían pasado desapercibidas, o a una selección endógena de alumnos que tienen la posibilidad de elegir centros escolares de mejor calidad. Sin embargo, hemos encontrado pruebas de que la competencia entre escuelas puede agravar la estratificación de centros escolares en lo que se refiere a los resultados de los alumnos. Pese a que nuestros resultados no han sido calculados con precisión, dan a entender que la expansión de la competencia provoca un efecto potencialmente importante en la polarización de las escuelas en función de las capacidades de los alumnos. En términos generales, nuestro análisis pone de relieve que una mayor expansión de la disciplina de cuasi mercado en el sector de la educación pública podría tener consecuencias negativas y muy pocos beneficios palpables. (pag. x).

Con respecto a una dimensión diferente de esta cuestión, un reciente estudio sobre Filadelfia de la Rand Corporation (Gill, Zimmer et al. 2007) ofrece una interesante contribución a las pruebas obtenidas, que más bien son poco claras. En el año 2002, el Estado de Pennsylvania se hizo cargo de las escuelas públicas de Filadelfia, y la Comisión para la Reforma Escolar puso en marcha una iniciativa con objeto de comparar los resultados de los alumnos confiando la gestión de las cuarenta y cinco escuelas de enseñanza primaria y de enseñanza media a siete administrados, unos con ánimo de lucro y otros sin ánimo de lucro. Tras un análisis exhaustivo se llegó a la conclusión de que “Por término medio, los centros gestionados por proveedores privados no obtuvieron resultados en lo que se refiere a un mejor rendimiento de los alumnos ni inferiores ni superiores a los de las demás escuelas del distrito” (pág. 39) y que “Filadelfia no ofrece

ningún elemento que pueda probar que la gestión privada sea un método especialmente eficaz para mejorar los resultados de los alumnos” (pág. 41).

Aunque no sean exhaustivos, estos ejemplos extraídos de los trabajos de investigación contienen elementos en favor de las privatizaciones, mientras que otros elementos no demuestran ningún efecto positivo, e inclusive muestran consecuencias negativas. Lo que sí resulta claro es que no existe ningún fundamento concreto que establezca las ventajas de la opción escolar o de la privatización en relación con el servicio reglamentado del sector educativo público en lo que respecta a los resultados de los alumnos.

La privatización de las identidades educativas

Los objetivos, la exigencia de responsabilidad, la competencia y la posibilidad de elección, el liderazgo, el espíritu empresarial, la fijación de retribuciones en función de los resultados y la privatización establecen nuevas vías de reflexión acerca de lo que hacen los docentes, cuáles son sus valores y sus objetivos. Estos nuevos elementos aportan nuevas funciones y nuevas relaciones: entre docentes y alumnos, entre docentes y padres así como entre los propios docentes (como mencionamos antes), es decir, relaciones entre cliente/consumidor y competidor, administrador/administrado, contratista y evaluador/inspector/supervisor, y por otro lado excluyen o marginan funciones, fidelidades y relaciones anteriores basadas en la confianza. Todas esas nuevas relaciones son enormemente utilitarias y se articulan casi totalmente en relación con los resultados.

La privatización y la transformación de identidades

De director de centro de enseñanza a gestor empresarial

La gestión empresarial supone la adopción de una nueva forma de poder en el sector público, de manera que se convierte en una “fuerza transformacional”. De ese modo, desempeña un papel fundamental en el debilitamiento y fragmentación de los sistemas ético-profesionales del proceso de toma de

decisiones en los centros docentes, así como en su sustitución por otros sistemas de carácter empresarial y competitivo (lo que llamamos el proceso de “desprofesionalización”). El reemplazo de la ética del servicio por la ética de la competencia implica lo que Richard Sennett denomina la “corrosión del carácter” (Sennett, 1998). Una de las consecuencias lógicas de esa evolución es el aumento de la utilización de “contratos” individuales con indicadores específicos de resultados como elemento básico del empleo del personal docente, así como también el uso de contratos entre las escuelas y las familias a fin de vincular más estrechamente a los alumnos y los padres con la mejora de los resultados del centro.

De docente a técnico

La gestión de resultados y la competencia entre instituciones provoca múltiples efectos en las relaciones interpersonales y entre el papel que desempeñan (verticales y horizontales) los docentes en el interior de los centros de enseñanza. En concreto, cabría destacar el aumento de las presiones psicológicas y del estrés derivado del trabajo, el aumento del ritmo de trabajo, la intensificación de las labores realizadas y la modificación de las relaciones sociales.

Existen pruebas del aumento, a veces provocado deliberadamente, de la competencia interna entre docentes y departamentos. También se observa un declive paralelo de la sociabilidad de la vida escolar. Las relaciones profesionales se individualizan a medida que disminuyen las oportunidades de formar comunidades colegiales y expresar un discurso profesional; las relaciones se adecuan a una forma “contractual” y se redefinen en función de ella, o bien se convierten en relaciones de “implicaciones contractuales” dentro de las instituciones y entre ellas.

La nueva gestión pública y las prácticas que la componen generan un aumento de los trámites burocráticos, del esfuerzo para mantener los sistemas y la

elaboración de informes, así como del uso de esas herramientas para crear sistemas de información eficaces y comparativos. Ello trae consigo un aumento de la supervisión del trabajo y de los resultados de los docentes, y se crea una nueva brecha en cuanto a los valores, los objetivos y las perspectivas entre el personal directivo, preocupado principalmente por el equilibrio del presupuesto, la captación de alumnos, las relaciones públicas y la gestión de la imagen, , por un lado, y el personal docente, por otro, al que lo que más preocupa es abordar todo el programa de estudios, el control en las aulas, las necesidades de los alumnos y el mantenimiento de los registros de resultados.

Las presiones que ejerce la competencia también pueden afectar a los métodos pedagógicos empleados en las clases, de modo que se pone más énfasis en “enseñar para aprobar los exámenes” a través de la memorización y la repetición. Algunas escuelas también han creado clases para preparar a los alumnos a realizar exámenes y pruebas, así como sesiones para practicar con anticipación un examen. De esa forma, se limitan y reducen las actividades de los alumnos en las clases y el docente depende cada vez más de materiales autodidácticos definidos de antemano, de programas elaborados por el Estado, de planes de estudios que controlan el ritmo de aprendizaje y de métodos directivos de enseñanza. Algunos estudios ponen de manifiesto que son precisamente los docentes con menos experiencia los que suelen adoptar esos programas preceptivos de trabajo y, por lo tanto, son los alumnos de escuelas “de bajos ingresos” los que tienen más probabilidades de experimentar esos regímenes de enseñanza en clase (véase recuadro a continuación).

Recuadro 42 - Enseñar para aprobar los exámenes

Una crítica recurrente que se hace a las pruebas utilizadas en los procesos decisivos importantes es que distorsionan la enseñanza y obligan a los docentes a “enseñar para aprobar los exámenes”. Esas críticas no son infundadas. La presión pública ejercida sobre los alumnos, los docentes, los directores y responsables académicos para mejorar los resultados en las pruebas importantes es enorme, por lo que la tentación de adaptar y restringir la enseñanza sólo a las materias que van a ser objeto de examen es casi

irresistible.

Pese a que muchos observadores consideran que se enseña sólo lo justo para aprobar y otros opinan lo contrario, lo que sí es cierto es que, en la práctica, se trata de algo constante. En un extremo se encuentran los docentes que analizan los objetivos de resultados de acuerdo con los planes de estudios de su Estado y luego establecen sus actividades docentes en torno a dichos objetivos, lo cual se hace sin tener en cuenta ningún examen en particular. En el otro extremo, se encuentra la práctica desagradable y sencillamente deshonesto de hacer que los alumnos aprendan sólo los temas que efectivamente figurarán en los exámenes.

Además de ir en contra de nuestro sentido ético, la enseñanza que se concentra en los temas que serán objeto de los exámenes (lo que James Popham denomina "*item teaching*" (*enseñar sólo lo justo para pasar un examen*)) resulta contraproducente por la sencilla razón de que hace que sea prácticamente imposible sacar conclusiones válidas acerca de los resultados de los alumnos. No hay nada especial en el grupo de palabras que acaba apareciendo en un examen de vocabulario concreto; suponemos que esas palabras son una muestra extraída de un corpus más amplio de palabras, y deseamos poder sacar deducciones acerca del conocimiento de los alumnos de ese conjunto más amplio, es decir, de su vocabulario general. De manera semejante, deseamos deducir que los alumnos pueden solucionar no sólo el conjunto concreto de problemas de matemáticas que aparece en un examen, sino que pueden resolver una categoría completa de problemas. Cuando se entrena a los alumnos sólo en un grupo específico de temas para un examen, se pone fin a nuestra capacidad para generalizar en un ámbito de más alcance (Lloyd Bond: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching; www.carnegiefoundation.org/perspectives/).

En el contexto de la financiación competitiva y contractual, existe una individualización de los centros de enseñanza y del lugar de trabajo que es la escuela (cada vez son más numerosos los proyectos a corto plazo y aumenta la utilización de profesionales por cuenta propia, consultores, empleados temporales, contratos de duración determinada y las combinaciones de competencias), de manera que estos nuevos tipos de trabajadores a veces trabajan más "con" y "para" la organización que "en" la organización.

Si se hace una extrapolación a partir de las pruebas aportadas por la investigación en materia de satisfacción y estado de ánimo de los docentes, se descubrirá que las implicaciones y los cambios aquí descritos tendrán efectos

negativos. Por su parte, una disminución de la satisfacción y el estado de ánimo tendrá repercusiones en la contratación y la tasa de abandono de los docentes. Los estudios sobre la satisfacción del personal docente ponen continuamente de manifiesto que el salario no es un factor importante a la hora de generar mayor satisfacción, sino que lo más determinante a este respecto son las condiciones de trabajo, la participación en el proceso de toma de decisiones, las buenas relaciones con la “dirección” y la autonomía en las clases. Todos estos factores se ven amenazados o limitados debido a los efectos de la competencia, del nuevo sistema de dirección empresarial y el grado de responsabilidad respecto a los exámenes clasificatorios.

De estudiante a un activo-pasivo de la producción

Los cuasi mercados, como se observó anteriormente, conllevan el desarrollo de economías locales basadas en el valor de los alumnos, en las cuales éstos se consideran deseables o no en función de su percepción como activo o como pasivo con respecto a los indicadores de resultados del centro de enseñanza.

En ese tipo de economías locales basadas en el valor de los alumnos, aquéllos considerados como poseedores de un alto grado de “aptitud” académica y cuya gestión y enseñanza resulta fácil, son los más valorados y deseados por las escuelas. Por el contrario, se evitan aquellos alumnos que se consideran poseedores de un grado más reducido de “capacidad” académica, que tienen necesidades especiales, o que son considerados como fuente de problemas de comportamiento, o son inmigrantes recientes con necesidades lingüísticas adicionales. En los casos en que esos puntos de vista influyen en el acceso a la educación, constituyen uno de los aspectos de la segregación social entre las escuelas y de la homogeneización del alumnado en los centros docentes.

En los casos en que los centros de enseñanza siguen siendo relativamente heterogéneos, los juicios de valor que los alumnos representan para la escuela en relación con los indicadores de resultados continúan influyendo en las

prácticas escolares. Con objeto de cumplir los objetivos de resultados impuestos externamente y seguir siendo competitivos en el mercado, los centros docentes clasifican, seleccionan y asignan de modo poco uniforme los recursos a los alumnos con el ánimo de maximizar los resultados globales del centro. A ese proceso se le ha denominado “trato educativo selectivo”, en virtud del cual se hace la diferencia entre los alumnos seguros, los corregibles y los incorregibles, a los que se trata de manera desigual (véase Gillborn y Youdell, 2000). La lógica de la competencia y de los resultados puede hacer que los centros docentes concentren su atención en aquellos alumnos que tienen más probabilidades de incrementar los resultados cuantificables y dejan sistemáticamente de lado a aquellos para los que prevén resultados “por debajo de la media”.

Estos procesos, motivados por las demandas del mercado educativo, suponen un cambio fundamental en la manera de ver al alumno, al que deja de considerarse como alguien que aprende y pasa a ser definido fundamentalmente en función de los indicadores externos de resultados. La combinación de esas “economías locales del valor de los alumnos” con las diferentes capacidades, recursos y prioridades de los padres en relación con la opción escolar hace que surjan pautas sociales de selección y clasificación.

Recuadro 43 – Selección y clasificación en Chile

Martin Carnoy, profesor de educación y economía en la Universidad de Stanford, afirma que el sistema de vales educativos aplicado en Chile ha reducido las oportunidades educativas de las familias de bajos y medianos ingresos y ha provocado una disminución general de los resultados académicos (www.rethinkingschools.org). Carnoy analiza así algunos de los resultados negativos de esa reforma: en Chile, al igual que en Europa, las familias que recurrían a los colegios privados subvencionados eran fundamentalmente de ingresos medios y altos. Como consecuencia de la reforma por la que se instauraron los vales educativos, se produjo un gran movimiento de alumnos chilenos a las escuelas privadas, en particular de niños de clase media y de clase media alta. Hacia 1990, entre las familias pertenecientes al grupo del 40% de ingresos inferiores, el 72% de sus hijos asistía a escuelas públicas municipales. En el siguiente tramo del 40% de rentas superiores, sólo el 51% de las familias enviaba a sus hijos a colegios públicos, el 43% los enviaba a

escuelas privadas subvencionadas y el 6% restante a colegios privados elitistas no participantes en el sistema de vales educativos, y donde los padres pagaban todos los gastos de la enseñanza. Por último, en el tramo del 20% de los ingresos más altos, sólo el 25% de las familias llevaba a sus hijos a escuelas públicas, mientras que el 32% los enviaba a escuelas privadas subvencionadas y el 43% a colegios privados elitistas. Otra de las consecuencias observadas fue que la mejora de los resultados de los alumnos prevista por los defensores del sistema de vales educativos parece no haberse producido nunca. Las notas obtenidas en las asignaturas de lengua española y de matemáticas en dos exámenes cognitivos estandarizados de ámbito nacional realizados en los años 1982 y 1988 a alumnos de cuarto grado, pusieron de manifiesto un retroceso nacional del 14% y del 6% respectivamente. En opinión del economista del Banco Mundial Juan Prawda, las notas obtenidas en los exámenes retrocedieron notablemente en el caso de los alumnos de ingresos bajos en escuelas públicas, pero también retrocedieron en el caso de alumnos de ingresos bajos en escuelas privadas subvencionadas con vales educativos (http://www.rethinkingschools.org/special_reports/voucher_report/v_sosintl.shtml)

En un riguroso estudio sobre las características y los resultados escolares realizado para el Banco Mundial (Hseih y Urquiola, 2002) se afirmaba lo siguiente con respecto al sistema chileno de vales educativos:

... el primer efecto de ese programa fue promover la clasificación de los estudiantes, ya que los “mejores” alumnos de las escuelas públicas se trasladaron al sector privado ... utilizando como criterios de medición las puntuaciones de los exámenes, los porcentajes de repetición del curso y la relación entre curso y edad, no encontramos pruebas de que la importante redistribución de los alumnos de las escuelas públicas a las privadas hubiese mejorado los resultados medios educacionales en Chile.

La continuación del sistema de vales educativos ha provocado recientemente una oposición social generalizada que se ha manifestado en las calles de las ciudades chilenas. Chile hace las veces de laboratorio para el análisis del funcionamiento y de los efectos de un sistema neoliberal de educación, y los trabajos de investigación hechos por Martin Carnoy sobre los centros de enseñanza chilenos parecen ser muy claros acerca de sus consecuencias, aunque esas pruebas sean violentamente refutadas por los grupos estadounidenses a favor del sistema de opción escolar, o elección educativa.

La privatización y las desigualdades educativas

Los mercados de la educación y la exigencia de que los centros docentes compitan entre sí han logrado, en muchos contextos, una mejora general de los

resultados educativos, tal como se definen por los indicadores externos de resultados.

No obstante, esas pautas de mejoras generales han ocultado las crecientes diferencias existentes entre los grupos socioeconómicos más favorecidos y los grupos menos favorecidos, así como entre las mayorías étnicas y determinados grupos de minorías étnicas. Las economías basadas en el valor del alumno y las prácticas de selección educativa puestas de relieve anteriormente son consideradas factores clave a la hora de generar y agravar esas diferencias. Asimismo, como se indicó anteriormente, los sistemas basados en la opción escolar y en la competencia entre escuelas generan diferencias en las condiciones y en la percepción de la enseñanza entre los alumnos pertenecientes a distintos medios sociales.

A menudo, esas “mejoras” en los resultados tampoco presentan un valor social y educativo a largo plazo en cuanto al aprendizaje y el desarrollo personal de los alumnos.

La transformación de las relaciones laborales y del trabajo de los docentes

Las diversas formas de privatización en la educación han provocado una nueva configuración de las relaciones laborales y las condiciones de empleo.

Asimismo, han causado limitaciones concomitantes en relación con el papel de las organizaciones sindicales de los docentes, socavando así los procesos de negociación colectiva y los convenios colectivos de empleo.

La nueva gestión pública introduce y supervisa objetivos en materia de resultados, y el trabajo de los docentes se individualiza y somete a formas de medición de los resultados. Esas medidas de los resultados crean las condiciones necesarias para introducir contratos laborales y sistemas de retribución relacionados con los resultados.

Las tendencias a la privatización también han traído consigo intentos para hacer que los contratos de los docentes sean más flexibles y para incorporar a los centros educativos personal que carece de cualificaciones en el ámbito de la enseñanza, cuyo salario inferior y contratos más precarios permiten conseguir una importante eficacia, lo que a su vez ha tenido efectos negativos en los puestos disponibles para los docentes cualificados y en sus condiciones de trabajo una vez empleados. En numerosos sistemas educativos, estas son las nuevas formas de empleo que se practican en el sector educativo.

Los contratos individualizados, las retribuciones en función de los resultados, los contratos laborales flexibles y contar a la vez con docentes cualificados y otros tipos de personal docente se conjugan para diferenciar a los docentes, tanto en los sistemas educativos como inclusive dentro de los propios centros de enseñanza.

Estos cambios forman parte de un rechazo de las estructuras y las burocracias y de una búsqueda paralela de relaciones más maleables y temporales. Los cambios están motivados y se ven facilitados por la supervisión de los resultados y el rendimiento, los estudios comparativos y por la competencia entre profesionales, departamentos y centros docentes, así como por el uso de sistemas de gratificaciones e incentivos. En 2003, el Ministerio de Educación de Mongolia publicó un manual de enseñanza basada en los resultados en el que se incluían muchos ejemplos de puntuaciones de referencia para los alumnos y de indicadores de resultados de los docentes. “Al año siguiente, todas las escuelas tuvieron que elaborar contratos basados en los resultados con su personal y adecuar el pago de sus gratificaciones en función del rendimiento”. (Steiner-Khamsi, 2006, pág. 672). En 2005, el Gobierno de Kirguistán puso en marcha el proyecto denominado “Establecer incentivos para los docentes”, en el que se incluían pagos en concepto de incentivos relacionados con los resultados como condición para poder recibir un préstamo del Banco Mundial por valor de 15 millones de dólares destinado a financiar un programa rural de desarrollo educativo.

Según los diferentes contextos nacionales, los sindicatos han respondido de manera distinta a las propuestas de reformas encaminadas a la “privatización”, la reestructuración del trabajo y cambio en la organización de las carreras profesionales de los docentes. Los sindicatos nacionales de docentes han tenido la posibilidad, hasta cierto punto, de negociar algunos acuerdos en relación con el trabajo del personal docente y las condiciones de empleo en respuesta a iniciativas de reforma y, en algunos casos, se han opuesto con éxito a reformas que “privatizan” el trabajo de los docentes (véanse los Recuadros 44 y 47). Por otro lado, en algunos países en desarrollo los sindicatos de docentes han respondido de manera pragmática y han aceptado reformas que amplían la cobertura de la educación, además de trabajar en colaboración con asociaciones de ayuda y desarrollo, especialmente en los casos en que el Estado no es capaz de mantener y desarrollar la enseñanza básica y de dar a los docentes una formación apropiada.

Recuadro 44 – Las retribuciones en función de los resultados en Australia

El poderoso sindicato de docentes de Australia está elaborando sus propios planes con respecto a los sistemas de retribución en función de los resultados en los establecimientos de enseñanza, a pesar de oponerse a la intención del Gobierno Howard de aplicar un sistema impuesto a nivel federal para el año 2009. Después de varios meses de lucha contra el Gobierno de Canberra en relación con la cuestión de fijar las retribuciones de los docentes en función de los resultados, el sindicato de educación australiano, *Australian Education Union*, está preparando una propuesta con el fin de que se recompense al personal docente con nuevas gratificaciones económicas basadas en el mérito y la calidad profesional una vez que haya llegado al nivel más alto de su escala salarial. Uno de los modelos que se están considerando es el que permite crear un nuevo tramo salarial que se añadiría al límite máximo superior de la escala de sueldos. Los docentes (cuyos salarios empiezan en torno a los 46.000 dólares y

llegan hasta 66.000 dólares, salvo en los casos en que asumen un cargo directivo o responsabilidades adicionales) podrían así solicitar un aumento de su retribución dentro de la nueva escala propuesta demostrando los logros conseguidos por sus alumnos, además de realizar cursos de formación profesional para mejorar sus competencias.

Recompensar a los docentes por sus resultados en lugar de recompensarlos sólo por los años en servicio ha sido siempre una cuestión política muy controvertida entre el gobierno federal de Canberra y los Estados en los que gobierna el partido laborista, que el mes pasado rechazaron la propuesta de la ministra de Educación Bishop de introducir el sistema de retribuciones basadas en los resultados en un plazo de dos años (*The Age*, mayo de 2007).

Recuadro 45 – Trabajos de investigación sobre los sistemas de retribución en función de los resultados en Inglaterra

Existen pocos elementos que comprueben que los sistemas de retribución de los docentes basados en los resultados mejoren su motivación o los resultados finales de sus alumnos, o bien consigan atraer a la profesión a titulados altamente cualificados. Según un estudio publicado por el Institute of Education, es difícil determinar los efectos de un solo docente en los progresos de un alumno. Por consiguiente, es imposible afirmar que la promesa de una gratificación basada en los resultados implicaría mejores resultados de los alumnos. “Un alumno puede estar tomando clases particulares, recibiendo ayuda en casa o estar sujeto a múltiples influencias externas. Por lo tanto, nunca podemos saber con toda objetividad si el sistema de retribuciones basadas en los resultados tiene efectos positivos en los logros de aprendizaje de los alumnos”, sostiene el profesor Peter Dolton, coautor (con Steven McIntosh y Arnaud Chevalier) del trabajo titulado *Teacher Pay and Performance* (en español, "Retribuciones y resultados del personal docente"). En ese estudio también se afirma que la crisis de escasez de docentes se debe a los bajos sueldos pagados en esa profesión con respecto a lo que podría ganarse en

otras. “Una de las razones por las que la asignatura de matemáticas anda escasa de profesores es porque los buenos titulados en matemáticas pueden ganar mucho más en el mundo de la empresa”, señala el profesor Dolton (Institute of Education, Universidad de Londres, 2003).

Recuadro 46 – El apoyo de la OCDE a los sistemas de retribución en función de los resultados en Hungría

En el ámbito de la educación obligatoria, recientemente las autoridades han avanzado positivamente en la mejora de la calidad, en concreto gracias a la adopción de medidas de evaluación de los resultados de los alumnos y las escuelas, así como en la enseñanza de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y de idiomas. *No obstante, la profesión docente necesita una mejor adaptación de la formación de los profesores, de los incentivos profesionales, del desarrollo profesional y de las necesidades de los centros educativos. Es preciso abordar la excesiva protección de los puestos de trabajo, ya que está provocando una reducción de la motivación. Los sistemas de retribución salarial también tienen que reformarse.* Aunque los docentes, al igual que otros funcionarios públicos, han conseguido importantes aumentos salariales durante los últimos dos años, la estructura salarial recompensa principalmente a los docentes de más antigüedad, mientras que siguen teniendo poca relevancia los criterios que asocian las retribuciones a los resultados alcanzados (OCDE: *Economic Survey of Hungary 2005: Policies to promote innovation*).

Recuadro 47 – El sistema de retribución en función de los resultados en los países de bajos ingresos

El sistema de determinación de las retribuciones en función de los resultados en los países de bajos ingresos es poco común, lo cual se debe en gran medida a los limitados recursos con los que cuentan y a la debilidad de las estructuras de

gestión existentes.

Los sindicatos de docentes también se han opuesto unánimemente a la fijación de salarios en función de los méritos debido a que consideran que se trata de un método desmotivador y contra la ética con respecto al trabajo en equipo y a la colegialidad. Así, por ejemplo, en Benín, en el año 1999 comenzó a aplicarse un sistema de aumento de los salarios basado en los méritos, pero a finales de 2003 los docentes iniciaron una huelga con el fin de que se restaurase el antiguo sistema de incrementos salariales automáticos. En otro caso, a finales de los años noventa, los docentes de cincuenta escuelas rurales de primaria en Kenia occidental recibieron importantes gratificaciones (hasta el cuarenta por ciento del salario base) en función de los resultados logrados por los alumnos. La evaluación de ese programa por parte de Glewwe y otros autores pone de manifiesto que “no disminuyó el número de alumnos que no completó los estudios, no mejoró la asistencia de los docentes, no aumentaron las tareas escolares para hacer en casa, ni tampoco se modificaron los métodos pedagógicos”. Sin embargo, descubrieron que los estudiantes estaban más preparados para hacer un examen y que se celebraron muchas más sesiones de estudio y memorización justo antes de esas pruebas. En otras palabras, los profesores concentraron sus actividades en “manipular los resultados a corto plazo” (*Teacher motivation and incentives in sub-Saharan Africa and Asia* de Paul Bennell, Ed. *Knowledge and Skills for Development*, Brighton, Reino Unido, 2004).

La privatización como un nuevo entorno ético

Las reformas de privatización modifican además lo que hay de más importante, valioso y necesario en la educación. El nuevo paradigma político, y en particular la forma de mercado, crean un nuevo entorno ético tanto para los consumidores como para los productores. Dentro de ese nuevo entorno ético, se introduce en las escuelas, los institutos y las universidades (en su personal y sus alumnos) una “cultura del interés personal”. Ese interés personal se manifiesta en forma de supervivencia, lo cual supone un aumento, a menudo predominante, de la

orientación hacia el bienestar interno de la institución y sus miembros, y un olvido de las preocupaciones con respecto a cuestiones sociales y educativas más generales de “la comunidad”.

Saltman (2000) afirma que la hegemonía del mercado (su aceptación como fruto de la evidencia del sentido común) y el incentivo de lograr beneficios están desplazando la lucha por los valores, que es una condición esencial para la democracia. A lo que estamos asistiendo ahora es a una especie de desaparición de las fronteras entre los ámbitos morales o éticos, consecuencia de la ruptura de las demarcaciones entre la prestación pública y privada de los servicios, así como entre los bienes sociales y las oportunidades.

Recuadro 48 – Valores profesionales y valores de mercado	
<i>Valores profesionales</i>	<i>Valores de mercado</i>
Necesidades de la persona en lo individual (escuelas y alumnos)	Resultado individual (escuelas y alumnos)
Carácter común de la enseñanza (clases de alumnos con diversificación de aptitudes, acceso abierto, inclusión)	Diferenciación y jerarquía (entorno, división del alumnado según sus aptitudes, selección, exclusión)
Servir a las necesidades de la sociedad	Atraer “clientes” o “consumidores ocasionales”
Hincapié en la asignación de recursos para aquellos alumnos con mayores necesidades de aprendizaje	Hincapié en la asignación de recursos para aquellos alumnos considerados más capaces
Colectivismo (cooperación entre escuelas y entre alumnos)	Competencia (entre escuelas y entre alumnos)
Evaluaciones generales de valor basadas en diversas cualidades académicas y sociales	Evaluaciones restringidas del valor basadas en la contribución a los indicadores de resultados
Se considera que la educación de todos los niños debe ser intrínsecamente de igual valor	La educación de los niños se valora en función del costo y los resultados

Recuadro 49 - ¿Pesadilla en las aulas?

Martha es profesora de Historia en un colegio administrado por la sociedad contratista de gestión privada Smartschool Inc. Trabaja a tiempo parcial en virtud

de un contrato renovable de un año de duración. La renovación de su contrato depende de los resultados relativos logrados por sus alumnos en comparación con otros alumnos de edades similares en las demás escuelas de Smartschool. Dentro de la remuneración pagada a Martha se incluye un sueldo base fijo, una gratificación en concepto de incentivo que varía en función de los resultados de sus alumnos, una gratificación en concepto de satisfacción que está relacionada con las evaluaciones que le dan padres y alumnos y, por último, una gratificación empresarial que está vinculada al precio de las acciones de Smartschool Inc.

Los resultados se evalúan y registran a través de la realización de exámenes informatizados semanales basados en el plan de estudios vigente y en los materiales de enseñanza que el colegio compra a la empresa Smartschool Knowledge, una filial dedicada a la producción de libros de texto de la sociedad de gestión. Los resultados de los alumnos de Martha se revisan con ella cada tres semanas por su jefe directo, que con anterioridad había trabajado en el sector de comidas rápidas. Los aumentos y las disminuciones de los resultados deben justificarse. Martha tiene que rendir cuenta y se le pide que identifique los puntos fuertes y los puntos débiles de su enseñanza.

Martha cuenta con el apoyo de un ayudante educativo sin cualificaciones que trabaja a sus órdenes y es responsable de la clase cuando Martha está ausente. La retribución pagada al ayudante también está asociada a los resultados de los alumnos. Entre las obligaciones laborales contractuales de Martha se encuentran la evaluación, la preparación de las clases, la asistencia a reuniones y el desarrollo profesional permanente, y además se supervisa su participación en esas actividades.

El trabajo en materia de desarrollo profesional permanente para la escuela corre a cargo de SmartTraining, otra filial de la sociedad de gestión. Martha se ha visto obligada a abandonar sus actividades extraescolares (anteriormente dirigía talleres de música para niños con dificultades de aprendizaje), y todas esas actividades, además del club matinal y del club extraescolar, ahora son pagadas por los padres de los alumnos y gestionadas por SmartKids, una filial más de la sociedad de gestión.

Martha se siente constantemente sometida a presiones por parte de su jefe directo y de los padres de sus alumnos; está muy poco satisfecha con el trabajo que realiza en las clases, ya que sus alumnos están muy poco interesados en todo aquello que no sea objeto de exámenes y pruebas, y los materiales del plan de estudios que recibe carecen totalmente de imaginación, pero impiden que Martha desarrolle un trabajo creativo o aplique sus propias ideas a sus clases. Así, por ejemplo, la asignatura de Historia en esos materiales se reduce a ofrecer una serie de fechas y hechos y a celebrar los logros nacionales, enfoque muy distinto al empático e interpretativo de la historia que ella solía aplicar a su trabajo cuando la escuela era gestionada directamente por las autoridades municipales y tenía la libertad de elegir sus propios materiales y recursos, y

también tenía tiempo para llevar a los niños a efectuar visitas culturales y realizar trabajos y obras de teatro históricas. Por otro lado, a Martha le gustaría que la clase fuera más animada, pero la empresa propietaria, que alquila el edificio a la escuela, sólo permite que se cuelguen en las paredes materiales “oficiales” para evitar que sufran desperfectos. En todo caso, la pantalla de televisión de plasma y la pantalla interactiva (suministrados por la división de tecnologías educativas de Smartschool) dejan muy poco espacio libre en las paredes del aula.

Martha ve muy poco a sus compañeros, ya que todos están inmersos en preparar sus clases, y la pausa de media hora que tiene para almorzar deja muy poco margen para las relaciones sociales. Martha solía participar en el sindicato de docentes, pero SchoolSmart es una empresa no sindicalizada que convence a su personal de que no plantee cuestiones sindicales ni que hable de afiliarse a un sindicato. En la actualidad, Martha está pensando seriamente en la posibilidad de dejar la escuela y la profesión de docente y seguir una formación para trabajar como psicóloga infantil.

Este relato imaginario de las experiencias de una maestra es sólo una extrapolación de las diversas tendencias que hemos descrito hasta aquí. Sin embargo, no es una situación que difiera demasiado de la realidad ya que, en la actualidad, existen centros de enseñanza en actividad que funcionan de una manera muy semejante a la que se ha descrito.

La transformación de la educación de bien público en mercancía privada

Los diversos enfoques con respecto a la educación presentados antes también contribuyen a hacer de la educación más bien una especie de “mercancía”, propiedad de una persona individual y de su empleador, a los que beneficia “... en una óptica según la cual todo se cuantifica; todo se reduce a la plusvalía obtenida, o que se espera obtener” (Slater y Tonkiss, 2001), y no un bien público que beneficia a la sociedad en su conjunto. El *valor de cambio* desplaza al *valor intrínseco*. A pesar de que la política defiende una educación adaptada a las necesidades del empleo y de la economía (es decir, un enfoque basado en el capital humano) y sostiene que ese tipo de educación beneficia a la sociedad en su conjunto, ya que crea una economía fuerte y genera riqueza individual, resulta difícil comprobarlo en la práctica. Por otro lado, existe un cambio conceptual en la idea de la educación como un recurso compartido,

intrínsecamente valioso, que el Estado debe a sus ciudadanos, a ser ahora un producto de consumo cuya responsabilidad debe ser asumida en primer lugar por la persona en lo individual, ya que es esa persona quien recogerá los frutos de la educación. Ese cambio conceptual altera fundamentalmente el significado que tiene, para una sociedad, educar a sus ciudadanos.

El mercado de la educación ya no es simplemente una cuestión de opción educativa y de competencia entre centros de enseñanza, sino que constituye un sistema difuso, complejo y en expansión de bienes, servicios, experiencias e itinerarios (suministrado tanto por el sector público como el privado). Para muchos padres, la búsqueda de oportunidades educativas para sus hijos les lleva a elegir, y a combinar en caso necesario, establecimientos públicos y privados, así como actividades complementarias de pago, como juguetes educativos, tareas de los padres, clases particulares, actividades comerciales y fuentes de información y asesoramiento (guías de escuelas y de enseñanza superior). Además, ha surgido una nueva generación de revistas especializadas en la infancia y la educación de los hijos que prospera gracias a la explotación comercial de la ansiedad y de la infancia en general considerada como una nueva oportunidad de mercado. Ese tipo de publicaciones da consejos, pero también crea nuevas necesidades y alimenta temores.

En un contexto de riesgos y ansiedad (obesidad, anorexia, desempleo, drogas, malos tratos a los niños, escuelas carentes de medios, calles peligrosas, contaminación atmosférica, aditivos a los alimentos) se anima a los padres cautelosos a dejar de confiar en los servicios públicos, o en su propia intuición en lo que se refiere a la educación de sus hijos, como medios adecuados para asegurar a sus hijos oportunidades, ventajas, dicha y bienestar. Esas nuevas responsabilidades hacen surgir una nueva forma de desigualdad, la denominada “desigualdad para hacer frente a la inseguridad y la reflexividad” (Beck, 1992, pág. 98).

LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIÓN

A través de la iniciativa del sector privado se crean redes de relaciones sociales entre responsables políticos, funcionarios públicos y empresas (así como entidades benéficas y organizaciones de voluntariado) que informan e influyen en el pensamiento político acerca de la educación. Por otro lado, existen grandes movimientos de personal entre el Estado y los servicios públicos, por un lado, y el sector privado, por otro, así como un cierto movimiento en el sentido contrario. Al igual que ocurre con las formas de privatización que se han analizado hasta aquí, esas influencias son imprevistas y pasan muchas veces inadvertidas o no son comentadas por los medios de comunicación ni por el público.

Recuadro 50 – Protagonistas de las políticas públicas procedentes del sector privado

En una reciente reunión celebrada en la Casa Blanca estadounidense para debatir la concesión de una nueva autorización del programa *No Child Left Behind* (Ausencia de niños rezagados), participaron las personalidades siguientes:

Margaret Spellings, Ministra del “Department of Education” (Ministerio de Educación).

Lauren Maddox, Viceministra del “Department of Education”.

Jeanne Allen, Fundadora y presidenta del “Center for Education Reform” (Centro para la Reforma de la Educación) (Bethesda, Maryland).

Dr. Craig Barrett, Presidente del Consejo de Administración de Intel Corporation; miembro de la Comisión sobre el proyecto “No Child Left Behind” del Aspen Institut (Paradise Valley, Arizona).

John Castellani, Presidente de “Business Roundtable” (Washington, DC).

John Chambers, Presidente y Director General de Cisco Systems, Inc. (Los Altos Hills, California).

Tom Donohue, Presidente y Director General de la Cámara de Comercio estadounidense (Potomac, Maryland).

Shelia Evans-Tranumn, Comisaria asociada de Educación, Estado de Nueva York (Brooklyn, Nueva York).

Tom Luce, III, Director General, “National Math and Science Initiative”; antiguo Viceministro de Educación (2005-2006) (Dallas, Texas).

Janet Murguía, Presidenta y Directora General del Consejo Nacional de La Raza (Washington, DC).

Ed Rust, Jr., Presidente y Director General de State Farm Insurance Companies; miembro de la Comisión sobre el proyecto “No Child Left Behind” del Aspen Institute (Bloomington, Illinois).

Art Ryan, Presidente y Director General de Prudential Financial Inc. (Mendham, New Jersey).

Paul Vallas, Director General del School District of Philadelphia (Distrito escolar de Filadelfia) (Filadelfia, Pennsylvania).

Dra. Susan Zelman, Superintendente de Instrucción Pública, Departamento de Educación del Estado de Ohio (Columbus, Ohio).

En ese tipo de redes, no siempre está clara la distinción entre asesoramiento, apoyo o actividad de presión, o *lobby*. Es muy común contratar a consultores privados con el fin de dar asesoramiento acerca de la organización futura de los servicios gubernamentales nacionales o locales, o bien son consultores que participan en grupos de trabajo que casi sin excepción formulan recomendaciones sobre nuevas privatizaciones y actividades de subcontratación. En esas redes, la privatización es, de un modo u otro, la política más “obvia”. Las ideas predominantes que circulan en esas redes y que éstas contribuyen a legitimar promueven la privatización como la solución a casi todos los problemas del sector público.

De ese modo, las ideas políticas y de reformas y las “soluciones para mejorar el sistema escolar” son vendidas a nivel nacional, local e internacional por empresas de educación del sector privado y por sociedades de consultoría empresarial. El Reino Unido y Estados Unidos, en particular, ofrecen modelos de políticas y actúan como laboratorios de innovaciones educativas a través de los cuales se exportan ideas políticas. De forma cada vez más frecuente, la labor de transferencia internacional de las políticas es realizado por el sector privado [por ejemplo, véase Crump y See (2005) sobre SERCO en Australia].

CEA [Cambridge Education] se ha situado a la vanguardia en cuanto al desarrollo de la gestión local de centros educativos y ha prestado asistencia para su transferencia a otros lugares fuera de Gran Bretaña. La experiencia británica ha servido de modelo de referencia para fomentar gran parte del desarrollo internacional que ha experimentado la gestión de establecimientos escolares por parte de una empresa exterior. (www.cea.co.uk).

- El prestigio y la competencia de Nord Anglia en el ámbito de la educación británica le han brindado la oportunidad poco frecuente de capitalizar la demanda de los mercados exteriores que buscan una mayor calidad de los servicios educativos (Informe anual de la sociedad, 2006, pág. 8).

Al igual que sigue aumentando el flujo de servicios entre los países occidentales, las empresas del sector de la educación están cada vez más presentes en los mercados de Asia, de África y, por lo general, de los países menos desarrollados.

Recuadro 51 – La sociedad Cambridge Education

- Cambridge Education (anteriormente denominada Cambridge Educational Associates, o CEA) es una subdivisión de la sociedad Mott Macdonald que actualmente colabora con las entidades siguientes:
- Gobierno nacional de Tailandia.
- Gobiernos provinciales en China.
- Ministerio de Educación en Hong Kong.
- California.

- Nueva Orleáns.
- Municipio de Nueva York.
- DfiD, CE, Banco Mundial, proyectos ADB (Papúa Nueva Guinea, Eritrea, Bangladesh, Camboya), etc., en asociación con universidades, ONG y empresas privadas.

Nueva York, el mayor distrito educativo de Estados Unidos, con 1,1 millón de estudiantes, ha contratado los servicios de Cambridge Education (CE) con objeto de que dirija la introducción de un programa de “evaluaciones de escuelas” basado en el modelo de inspecciones inglés. La sociedad CE es contratista de inspección en Inglaterra. Además, se ocupa de formar a los responsables de la revisión en Nueva York de manera que puedan asumir el control total del nuevo sistema ellos solos durante los próximos años.

Empresas como Cambridge Education “venden” políticas, “venden” reformas y “venden” mejoras escolares, en forma de paquetes de “ideas” ya preparados, disponibles en el mercado y genéricos. En los ejemplos que presentamos a continuación, Cambridge aplica toda la parafernalia de la nueva gestión pública y gestión de resultados en el caso de Ghana, y está participando directamente en la redacción y diseño de políticas el caso de las Maldivas.

Recuadro 52 – Asistencia en materia de planificación, elaboración de presupuestos, supervisión y evaluación: Cambridge Education ayuda a Ghana a mejorar los resultados de su sector educativo mediante el fortalecimiento de sus capacidades y sus sistemas de gestión

(Duración del proyecto: de 2004 a 2005)

Cambridge Education ha prestado asistencia al Ministerio de Educación, Juventud y Deportes de Ghana a fin de mejorar la gestión de los recursos mediante el establecimiento de sistemas de planificación, elaboración de presupuestos, supervisión y evaluación. El objetivo principal de esa asistencia era mejorar las capacidades del Ministerio para analizar y revisar el Plan Estratégico Educativo, que constituye el principal instrumento político para el sector de la educación, así como para mejorar, cuantificar y evaluar los planes operativos creados con el fin de cumplir los objetivos políticos principales.

Recuadro 53 – Fortalecimiento del marco educativo: el Banco Asiático de Desarrollo y el Gobierno de la República de las Maldivas eligen a Cambridge Education para prestar y gestionar asistencia técnica en las

tres áreas siguientes: legislación, finanzas y elaboración de materiales

(Duración del proyecto: de 2005 a 2006)

Cambridge Education ha prestado asistencia al Gobierno de las Maldivas en la elaboración de la legislación correspondiente a una nueva Ley sobre la Educación, en la elaboración de un marco financiero sostenible para garantizar un acceso más importante y equitativo a la enseñanza postsecundaria y, por último, en la mejora de sus capacidades para elaborar materiales de enseñanza y aprendizaje para la enseñanza secundaria de ciclo inferior. Entre las actividades más relevantes llevadas a cabo destacan las siguientes: la evaluación y revisión de la legislación vigente en materia educativa (política, prioridades y necesidades de reforma); la realización de consultas entre las partes interesadas; la preparación y finalización de las secciones fundamentales de la nueva legislación educativa; la evaluación de los actuales medios financieros dedicados a la educación y las necesidades de los alumnos en cuanto a ayudas económicas; la elaboración de un estudio de evaluación económica y de la pobreza; la preparación de un plan de gastos y de un marco financiero a medio plazo; la revisión de los planes de estudios vigentes de enseñanza secundaria ciclos inferior y superior, así como el análisis de las necesidades en este ámbito; la elaboración de planes de estudios y de materiales de enseñanza conformes a las necesidades identificadas y, por último, la formación de los responsables de la preparación de los planes de estudios.

Las empresas ofrecen políticas de “desarrollo” y de ayuda (con vista a obtener un beneficio potencial), mediante la creación de infraestructuras políticas locales e incorporando los argumentos políticos imperantes, directamente o a modo de “efectos colaterales”, a los sistemas políticos locales. De esa manera, se están produciendo dos tipos de cambios relacionados entre ellos. El primero se manifiesta en nuevas formas de administración y, el segundo, en la forma y naturaleza de los participantes.

CONCLUSIONES

Los cambios descritos en el presente informe no son sólo de carácter técnico en cuanto a la forma en que se imparte la educación. Por el contrario, aportan un nuevo lenguaje, nuevos incentivos y disciplinas, y también nuevas funciones, posiciones e identidades, que han modificado de lleno el significado de la función de docente, de alumno/estudiante o de padre.

La privatización endógena, es decir la privatización **en** la educación, ofrece la posibilidad de adoptar nuevas medidas políticas dirigidas a la privatización exógena, o lo que es lo mismo la privatización **de** la educación.

En muchos contextos, la privatización *en* la educación y la privatización *de* la educación están ya arraigadas, y el denominado “buen sentido” del mercado está tan generalmente aceptado, que las medidas destinadas a privatizar parcelas de la educación pública son abiertamente sostenidas por los responsables políticos y muchas veces reciben un apoyo generalizado. En esos entornos, las tendencias de la privatización son explícitas. De hecho, en algunos contextos, el mercado de la educación se ha impuesto ahora de manera tan evidente, que apenas es objeto de comentarios. Es precisamente esa falta de atención, causada por la normalización, lo que permite decir que las privatizaciones son encubiertas.

En otros contextos, el lenguaje de la privatización no está abiertamente presente en la política, y en su lugar se emplea un vocabulario basado en la opción o elección, la mejora, la calidad, la eficacia y la eficiencia. Sin embargo, esos “pasos” políticos y sus métodos derivados en el ámbito organizativo a menudo tienen como resultado una privatización o efectos privatizadores. Asimismo, sientan las bases para la introducción de nuevas formas de privatización. El conjunto de innovaciones, cambios organizacionales, nuevas relaciones y

asociaciones sociales surgidas desempeñan una función específica en cuanto a la reconfiguración de la educación como objeto legítimo de beneficio económico y su transformación en una forma que puede ser objeto de contratos y venta de servicios. De ese modo, la privatización forma parte del proceso de “mercantilización” de la educación, a través del cual se la considera sólo en virtud de su valor en términos de intercambio y no de su valor intrínseco o sus objetivos sociales (o su valor de uso).

Numerosos órganos gubernamentales influyentes, ONG y organismos privados, sean nacionales o internacionales, que defienden con vehemencia la privatización y hacen proselitismo en ese sentido. Promueven reformas que presentan los efectos privatizadores como “soluciones” a los problemas o deficiencias del sector público, y son presentadas como “necesarias” para el desarrollo o la expansión de tales sistemas. Los grupos de reflexión y de defensa, en particular, constituyen una plataforma para las ideas políticas neoliberales y para otras ideas específicas como, por ejemplo, las relativas a la opción escolar, los vales escolares y la subcontratación de servicios. Muchos de ellos, en especial en Estados Unidos, suelen ser resueltamente antigubernamentales y favorables a todas las libertades y, en regla general, son hostiles a los servicios administrados por el sector público.

En la actualidad, los servicios educativos constituyen un “gran negocio”, por lo que un número creciente de empresas nacionales e internacionales tratan de hacer beneficios vendiendo servicios a los establecimientos escolares y a los gobiernos, así como prestando, mediante contratos, servicios propios del Estado. Algunos países consiguen actualmente una parte muy importante de sus ingresos de la exportación de la venta de servicios educativos. Asimismo, las empresas colaboran cada vez más activamente con los gobiernos nacionales y locales y con los centros de enseñanza en calidad de “socios” (a través de lo que se denomina asociaciones entre el sector público y el privado). Esas asociaciones varían mucho tanto en su forma como en sus efectos. Una de las

formas más comunes de “asociación” es la constituida por los planes de iniciativas de financiación pública (PFI, según sus siglas en inglés).

La privatización funciona muchas veces como una herramienta política con gran diversidad de fines y propósitos. No se trata únicamente de que el Estado renuncie a su capacidad para gestionar los problemas sociales y responder a las necesidades sociales. En realidad, se trata de una nueva modalidad de acción del Estado. La privatización de la educación y de la seguridad social implica un cambio en el papel desempeñado por el Estado, que deja de prestar directamente los servicios educativos para convertirse en contratista, supervisor y evaluador de los servicios prestados por toda una serie de proveedores.

Las tendencias a la privatización, tanto endógenas como exógenas, tienen implicaciones muy profundas para el futuro de las carreras profesionales de los docentes, sus retribuciones y estatuto como trabajadores, así como para la naturaleza de su trabajo y su grado de control sobre el proceso educativo. La “flexibilización” del trabajo de los docentes es un componente fundamental de la mayor parte de las modalidades de privatización, que amenaza con cambiar la idea que la sociedad tiene de los docentes y la calidad del aprendizaje de los alumnos en los centros escolares. Un número cada vez mayor de países está introduciendo regímenes de retribución para sus docentes basados en los resultados. Los cambios que acompañan a estas formas de privatización muchas veces tienen repercusiones negativas en la satisfacción y el estado de ánimo de los docentes con respecto a su trabajo y consiguen “desprofesionalizar” la labor de los docentes.

Las formas de mercado, la competencia entre establecimientos educativos, la opción escolar y el hecho de concentrarse en la gestión de los resultados llevan consigo peligros de carácter ético. Son muchos los ejemplos evidentes de comportamientos oportunistas y tácticas en los centros de enseñanza y entre los padres de los alumnos que se derivan de esos sistemas. En el caso de los

docentes, las relaciones competitivas muchas veces provocan dilemas éticos entre los intereses de la institución y los de los alumnos. En el marco de los procesos de privatización y paralelamente a estos procesos, surgen también procesos de “desviación de valores” que modifican la manera en que las escuelas, los docentes y los alumnos interactúan. Todos estos elementos indican un proceso general de empobrecimiento ético de la educación contemporánea.

La privatización exógena puede considerarse una característica fundamental de la política internacional en materia educativa para el mundo en desarrollo. Además, la financiación privada se presenta muchas veces como una necesidad inevitable si se pretenden alcanzar objetivos como los marcados por *Educación para Todos* en los países en desarrollo. Por otra parte, se está produciendo una transferencia de tendencias de privatización endógena desde los países más industrializados a los recientemente industrializados y al mundo en desarrollo, que está estrechamente relacionada con procesos más generales de globalización, de los cuales también es uno de sus rasgos característicos. En definitiva, se está produciendo la inserción y la naturalización de modelos occidentales de organización, de educación, de liderazgo y de empleo, así como la expansión de la mercantilización y la comercialización de la educación.

Estas formas de mercado también pueden tener repercusiones importantes respecto a la equidad en el sistema educativo, no solamente porque ahondan la brecha entre los alumnos privilegiados y los desfavorecidos, sino también porque modifican el modo en que se entienden la equidad y la justicia social en la educación.

La competencia entre centros de enseñanza lleva por lo general al desarrollo de economías locales basadas en el valor de los alumnos, en las cuales éstos se consideran deseables o no en función de si se perciben como un activo o como

un pasivo en relación con indicadores de resultados escolares y, por lo tanto, generan una tendencia hacia el proceso de “seleccionar sólo a los mejores”.

En lo que atañe a la repercusión de las privatizaciones en los resultados y la eficacia de la escuela, así como en los progresos de los alumnos, algunos de los estudios realizados hasta la fecha destacan índices que ponen de relieve sus efectos beneficiosos, pero también ofrecen muchas otras pruebas de que no producen ningún tipo de efecto, e inclusive a veces tienen consecuencias negativas. La calidad de esas “pruebas” a menudo se refuta enérgicamente. Lo que sí está claro es que no existe una base firme en los trabajos de investigación que ofrezca argumentos que demuestren que la enseñanza privatizada es superior en cuanto a resultados a los servicios educativos controlados por el Estado. Por otro lado, existen muchos índices procedentes de diversos contextos nacionales que indican que las privatizaciones, al igual que la opción escolar y los vales escolares, provocan una mayor segregación social y que las políticas basadas en los resultados y los rendimientos distorsionan los métodos pedagógicos, llevan a la aplicación de enfoques basados en “aprender justo lo necesario antes de los exámenes” e incrementan el nivel de estrés de los alumnos.

No son únicamente los servicios educativos y la educación los que están sometidos a las tendencias de privatización, sino también la propia política educativa (a través de las actividades de asesoramiento, consulta, investigaciones, evaluaciones y otras formas de influencia). Las organizaciones del sector privado y las ONG están cada vez más implicadas en la concepción de las políticas y en su puesta en práctica.

RECOMENDACIONES

Es evidente que las privatizaciones, tanto de naturaleza endógena como exógena, pueden tener consecuencias muy importantes en las condiciones de trabajo, las retribuciones, la seguridad, las satisfacciones y el estado de ánimo de los docentes. Las privatizaciones pueden llevar a la descualificación y la “flexibilización” de los docentes y modificar “lo que significa ser un docente”. Aún queda una labor muy importante por hacer por parte de la Internacional de la Educación y sus sindicatos afiliados en las negociaciones con gobiernos y otros empleadores a fin de defender los intereses de los docentes actuales y futuros y, por consiguiente, también los intereses a largo plazo de los que aprenden.

Es importante reconocer que muchos de los cambios, los resultados y las consecuencias que se ponen de relieve en este informe no son específicos al sector de la educación y de los docentes, sino que también afectan a los trabajadores y sus clientes en toda la gama de servicios prestados por el sector público. Por esta razón, es fundamental que se emprendan acciones conjuntamente con otros sindicatos y organizaciones del sector público.

Los sindicatos tienen un papel muy importante que desempeñar en la supervisión y el análisis de las iniciativas y tendencias relacionadas con la privatización. La recogida de información, la elaboración de bases de datos y la difusión de la información relativa a estas tendencias constituyen un servicio y un recurso de gran valor para sus miembros y el público en general. Como hemos subrayado a lo largo de este informe, la mayoría de los pasos hacia la privatización se lleva a la práctica de manera casi desapercibida y sin ningún debate. Por consiguiente, los sindicatos de docentes pueden desempeñar un papel fundamental para garantizar que su comprensión y debate se fomenten y faciliten.

Los sindicatos de docentes deben también hacer lo necesario, siempre que sea posible, para participar activamente en los debates políticos y en la definición de

las políticas que afectan a las privatizaciones. Como hemos intentando hacer entender en el presente estudio, las privatizaciones varían en lo que respecta a su concepción y sus consecuencias. Cuanto más efectivo sea el papel de los sindicatos en el proceso político, mayores probabilidades habrá de que las formas de privatización tengan en consideración, siempre que sea pertinente (como en el caso de algunas asociaciones entre el sector público y el privado), los intereses y el bienestar de los alumnos y docentes, y que los responsables políticos sean plenamente conscientes de las consecuencias adversas de algunas manifestaciones de la privatización.

Es absolutamente necesario influir en los gobiernos para que utilicen sistemas de auditorías éticas a la hora de considerar la participación de proveedores privados en la prestación de servicios educativos públicos, o prohíban otras formas de participación en los procesos de educación pública. Es evidente que existen algunas empresas cuyo comportamiento general o en áreas específicas de su actividad las hace especialmente inapropiadas a participar en el trabajo educativo. Los sindicatos de docentes constituyen un foro importante de debate sobre los valores y principios educativos y pueden hacer una labor muy importante dentro de la sociedad civil para garantizar que se aborden las cuestiones éticas y morales derivadas de las privatizaciones.

En términos generales, gran número de las cuestiones que se abordan en el presente informe ponen de relieve la función tan necesaria que desempeñan las organizaciones sindicales a la hora de defender la educación como servicio público así como el proceso democrático para la toma de decisiones en lo que se refiere a la enseñanza, en su lucha por lograr una mayor igualdad en la educación.

La educación es un derecho, no un privilegio ni un favor. Los derechos de la infancia constituyen una responsabilidad colectiva y la educación pública es el elemento básico de las políticas públicas democráticas. La

educación es responsabilidad del Estado; entre las obligaciones de éste se encuentra la de definir las metas y los objetivos de los sistemas educativos y la de financiarlos en su totalidad. Las escuelas públicas deben constituir parte integrante de toda sociedad democrática, deben estar regidas por instituciones elegidas democráticamente y deben aplicar las políticas educativas deseadas por la sociedad. Las escuelas públicas de buena calidad, abiertas a todos, contribuyen a la cohesión social a través de la integración de los niños procedentes de diferentes grupos sociales, religiosos o étnicos.

(Reason for Hope: The Support of NGOs to Education for All [Motivos de esperanza: el apoyo de las ONG a Educación para Todos], UNESCO, París, 2001).

Referencias bibliográficas

- Adnett, N. y P. Davies (2002), *Competition Between or Within Schools? Re-assessing school choice*. Documento de trabajo. Stoke-on-Trent, Institute for Education Policy Research, Universidad de Staffordshire.
- Bache, I. (2003), *Governing through Governance: Education Policy Control under New Labour*. *Political Studies* **51**(2), pág. 300-314.
- Ball, S. J., C. Vincent y otros autores (2004), *Un agreable melange d'enfants... prise en charge de la petite enfance, mixite sociale et classes moyennes*, *Education et Sociétés* **14**(2), pág. 13-31.
- Banco Mundial (1986), *Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options*, Washington: DC., Banco Mundial.
- Bonal, X. (2002), *Plus ça change...: The World Bank global education policy and the post-Washington consensus*, *International studies in sociology of education*, volumen 3-21 DOI.
- Burch, P. E. (2006), *The New Educational Privatization: Educational Contracting and High Stakes Accountability*, *Teachers College Record* **108**(12), pág. 2582-2610.
- Clarke, J. (2004), *Changing welfare, changing states: new directions in social policy*, Londres, Ed. Sage.
- Crump, S. y R. See (2005), *Robbing public to pay private?: two cases of refinancing education infrastructure in Australia*, *Journal of Education Policy* **20** (2), pág. 243-258.
- du Gay, P. (1996), *Consumption and Identity at Work*, Londres, Ed. Sage.
- Gibbons, S. y O. Silva (2006), *Competition and accessibility in school markets: empirical analysis using boundary discontinuities*, Londres, Centre for the Economics of Education, Centre for Economic Performance, *London School of Economics*.
- Gill, B., R. Zimmer y otros autores (2007), *State Takeover, School Restructuring, Private Management, and Student Achievement in Philadelphia*. Santa Monica (California), Rand Corporation.
- Gillborn, D. y D. Youdell (2000), *Rationing Education: Policy, Practice, Reform and Equity*, Buckingham, Ed. Open University Press.
- Hansen, M. B. y J. Lairidsen (2004), *The Institutional Context of Market Ideology: a comparative analysis of the values and perceptions of local government CEOs in 14 OECD countries*, *Public Administration* **82**(2), pág. 491-524.

- Hoxby, C. M. (2003), *School Choice and School Competition: Evidence from the United States*, Swedish Economic Policy Review **10**(1), pág. 9-65.
- Hsieh, C. y M. Urquiola (2002), *When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program*, National Bureau of Economic Research, EE.UU.
- Huxham, C. y S. Vangen (2000), *What makes partnerships work? Public-Private Partnerships: Theory and practice in international perspective*, S. Osborne, Londres, Ed. Routledge.
- Jackson, J. M. y E. Bassett (2005), *The state of the K-12 state assessment market*, Boston, Ed. Eduventures.
- Jones, P. W. (1992), *World Bank financing of education: Lending, learning and development*, Londres, Ed. Routledge.
- Jones, P. W. (2007), *World Bank financing of education: Lending, learning and development (2ª edición)*, Londres, Ed. Routledge.
- Kelsey, J. (sin fecha), *Taking minds to market*, documento disponible en Internet.
- Kenway, J. y E. Bullen (2001), *Consuming Children: education-entertainment-advertising*, Buckingham, Ed. Open University Press.
- Ladd, H. F. (2003), *Comment on Caroline M. Hoxby: School choice and school competition: Evidence from the United States*, Swedish Economic Policy Review **10**(1), pág. 67-76.
- Larbi, G. A. (1999), *The New Public Management Approach and Crisis States*, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Discussion Paper núm. 112.
- Mihyo, P. B. (2004), *GATS and higher education in Africa: conceptual issues and development perspectives*, Association of African Universities Workshop on The Implications of GATS for Higher Education in Africa, Accra, Ghana.
- Molnar, A. (2005), *School Commercialism: From Democratic Ideal to Market Commodity*, Nueva York, Ed. Routledge.
- OCDE (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Patrinos, H. A. (2005), *Education Contracting: Scope for Future Research. Mobilizing the Private Sector for Public Education*, Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, estudio copatrocinado por el Banco Mundial.
- Saltman, K. J. (2000), *Collateral Damage: Corporatizing public schools - A threat to democracy*, Lanham: Maryland, Ed. Rowan and Littlefield.

- Sennett, R. (1998), *The Corrosion of Character: The personal consequences of work in the new capitalism*, Nueva York, Ed. W.W. Norton.
- Slater, D. y F. Tonkiss (2001), *Market Society*, Ed. Cambridge, Polity Press.
- Steiner-Khamsi, G. (2006), *The economics of policy borrowing and lending: a study of late adopters*, *Oxford Review of Education* **35** (5), pág. 665-678.
- Stiglitz, J. (2002), *Globalization and its Discontents*, Londres, Ed. Penguin Books.
- Tavares, A. T. y S. Young (2005), *FDI and Multinationals: Patterns, Impacts and Policies*, *International Journal of the Economics of Business* **12**(1), pág. 3-16.
- Toch, T. (2006), *Margins of Error: the education testing industry in the No Child Left Behind era*, Washington D.C., Ed. Education Sector.
- Unión Europea (2000), Consejo Europeo de Lisboa, 23-24 de marzo de 2000: conclusiones de la Presidencia, Bruselas, Parlamento Europeo.
- Wobmann, L. (2007), *International Evidence on School Competition, Autonomy, and Accountability: A Review*, *Peabody Journal of Education* **82**(2-3), pág. 473-497.
- Woods, P., B. Jeffrey y otros autores (1997), *Restructuring Schools, Reconstructing Teachers*, Buckingham, Ed. Open University Press.

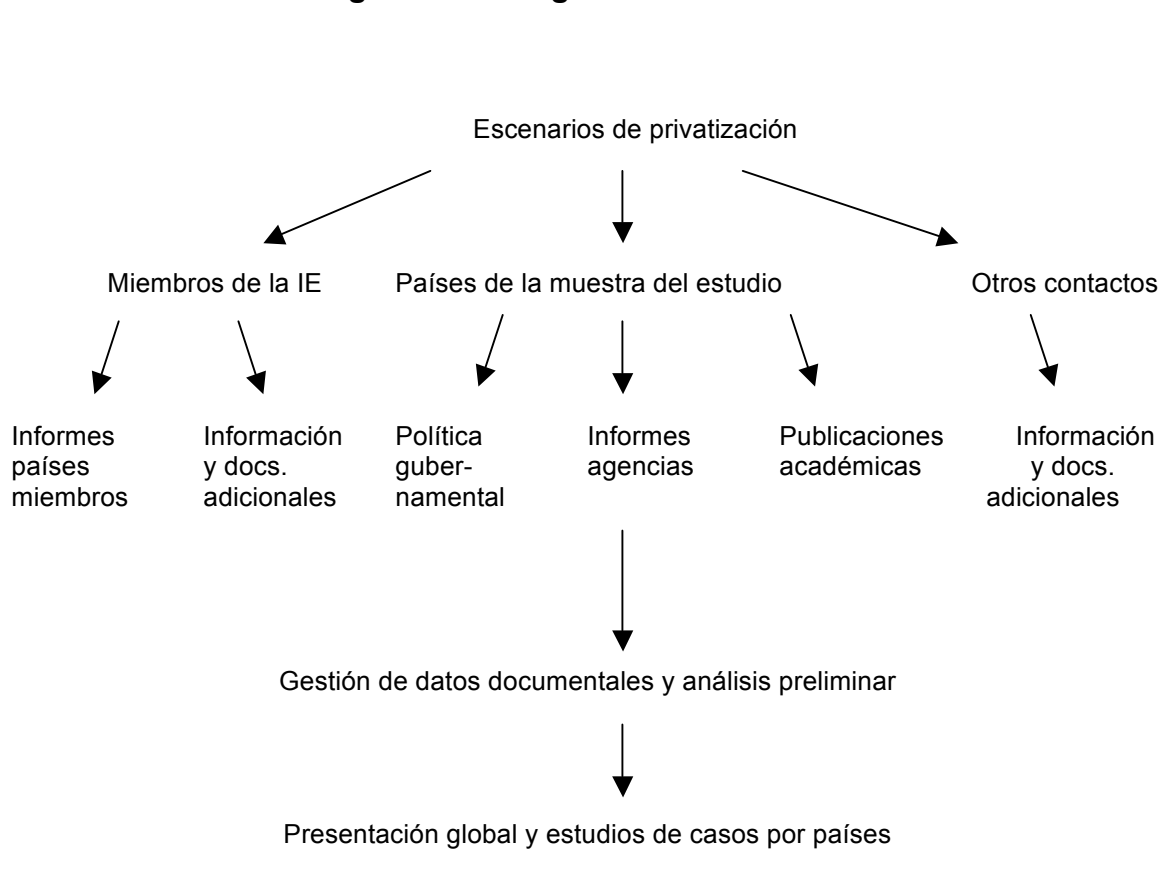
Anexo I: El proceso de la investigación

El trabajo de investigación que ha dado origen a este informe ha sido realizado por Stephen Ball y Deborah Youdell del *Institute of Education* de la Universidad de Londres, por encargo de la Internacional de la Educación.

El trabajo de investigación se inició en noviembre de 2006 y finalizó en diciembre de 2007.

El presente trabajo de investigación es fundamentalmente de carácter documental, y se basa en los materiales disponibles elaborados por gobiernos, organismos nacionales e internacionales y fuentes académicas, así como por miembros de la Internacional de la Educación y por la propia IE (Internacional de la Educación). La estrategia de investigación se detalla en el recuadro 54.

Recuadro 54 – Estrategia de investigación



Las investigaciones actuales no permiten estudiar todos los países miembros de la Internacional de la Educación. Por este motivo, el equipo de investigación y la IE acordaron establecer una muestra representativa al iniciar la presente investigación. Dicha muestra se fue adaptando de modo pertinente durante la realización del trabajo a medida que se encontraba información sobre algunos países en particular y se comprobaba la dificultad de encontrar información para otros. La muestra final de países aparece detallada en el recuadro 55.

Recuadro 55 – Muestra de países del trabajo de investigación	
País	Razones por las que se incluye en la muestra
Alemania	Régimen federal con iniciativas de “mercado” en algunos <i>länder</i> .
Portugal	Varias reformas educativas introducidas por gobiernos neoliberales.
Dinamarca	Tradición de programas de ayuda a escuelas comunitarias a petición de los padres.
Suecia	Contratos estatales a proveedores de enseñanza privada y otras privatizaciones.
Chile	Vales escolares y otras reformas “occidentales” de enseñanza.
Hungría	Posee elementos de opción escolar de carácter endógeno y competencia.
Eslovenia	Ha experimentado muchas reformas educativas basadas en el modelo “occidental”.
Polonia	Autoselección. La investigación pone de relieve que las privatizaciones sólo se efectúan en el ámbito de la educación superior.
Ghana	Ha creado un sistema de escuelas privadas de bajo costo. Existe un informe hecho por la IE.
Botswana	País con una larga historia de modelo “colectivista” de educación.
Malawi	Sindicato de docentes de escuelas privadas.
Santa Lucía	Recientes reformas educativas por parte del nuevo gobierno. Oficina regional de la IE.
Guatemala	Recientes gobiernos reformadores.
Costa Rica	Oficina Regional de la IE - ha realizado un estudio sobre la región.
Colombia	Sometido a las condiciones de “reforma” del Banco Mundial.
Japón	Recientes privatizaciones endógenas y exógenas.
Corea	Posee elementos de opción escolar de carácter endógeno y competencia.
Nueva Zelanda	Origen de algunas de las primeras privatizaciones y participante activo en el AGCS.

India	Nuevas escuelas privadas para los pobres.
Australia	Tradición y generalización de tendencias de privatización.
Canadá	Tradición y generalización de tendencias de privatización.
Irlanda	Algunas tendencias de privatización.
Estados Unidos	Tradición y generalización de tendencias de privatización.
Nigeria	Existen formas de participación empresarial en las escuelas del sector público.

ⁱ Fullan también fue contratado para realizar la evaluación de las estrategias nacionales en materia de aritmética y de lengua en el Reino Unido, y en esta entrevista se inspira de ideas derivadas de dicha evaluación.

ⁱⁱ El término “ajuste estructural” se utiliza para describir los cambios políticos implantados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (las instituciones de Bretton Woods) en los países en desarrollo. Esos cambios políticos son las condiciones (“condicionalidades”) exigidas para conseguir nuevos préstamos del FMI o del Banco Mundial, o bien para obtener tipos de interés más bajos sobre los préstamos existentes. La fijación de condicionalidades se realiza con el fin de asegurar que los fondos prestados se utilizan conforme a los objetivos generales del préstamo. Los programas de ajuste estructural se elaboran con el propósito de reducir los desequilibrios financieros del país prestatario. El país prestatario recibe su préstamo de un determinado banco según el tipo concreto de necesidades. Por lo general, los préstamos del Banco Mundial y del FMI se conceden para promover el crecimiento económico, programas de ajuste estructural con la finalidad de generar ingresos en el sistema de libre mercado y amortizar la deuda acumulada por los países. Lo anterior se consigue a través de condicionalidades, programas y políticas.