



**INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN
V CONGRESO MUNDIAL
JULIO DE 2007**

Privatización encubierta en la educación pública

**Informe preliminar elaborado por
Stephen J. Ball y Deborah Youdell
Instituto de Educación, Universidad de Londres**

INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN V CONGRESO MUNDIAL

Julio de 2007

PRIVATIZACIÓN ENCUBIERTA EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Informe preliminar elaborado por
Stephen J. Ball y Deborah Youdell
Instituto de Educación, Universidad de Londres

PRÓLOGO

En todo el mundo se están introduciendo formas de privatización en nuestros sistemas de educación pública. Muchos de esos cambios son consecuencia de una política deliberada, a menudo bajo el lema de la “reforma educativa”, y sus efectos pueden ser de muy amplio alcance en cuanto a la educación de los alumnos, a la equidad y a las condiciones del personal docente y de otras personas dedicadas a la educación. Asimismo, podrían adoptarse otros cambios inesperados, a saber, cambios en la forma en que los centros educativos son gestionados, que podrían presentarse como una forma de “adaptarse a los tiempos que corren”, pero que en realidad son reflejo de una orientación cada vez más basada en el mercado, competitiva y consumista, que caracteriza a nuestras sociedades actuales.

En ambos casos, la tendencia hacia la privatización de la educación pública está encubierta. Se camufla mediante un lenguaje que habla de la “reforma educativa”, o bien se va introduciendo a hurtadillas en forma de “modernización”. De esas razones precisamente se deriva el título del presente estudio: “PRIVATIZACIÓN ENCUBIERTA EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA”.

El objeto de este estudio es sacar a la luz del día la tendencia actual en el camino hacia la privatización. Necesitamos contar con una transparencia mayor y con un mejor conocimiento de lo que está sucediendo en el mundo, de manera que podamos participar en un debate público y abierto acerca del futuro de la educación en nuestras sociedades.

La base en la que se apoya la Internacional de la Educación (IE) para ese debate es bien evidente. Durante el último Congreso Mundial de la IE, celebrado en Porto Alegre (Brasil) en el año 2004, adoptamos una resolución sobre el tema “Educación: ¿servicio público o mercancía?”, en la que se afirmaba lo siguiente:

“la educación pública es un sistema abierto a todo el mundo sin discriminaciones por motivos de género, religión, cultura o clase social, gratuito, financiado por el sector público, y gestionado y evaluado conforme a los objetivos y principios establecidos democráticamente por las autoridades públicas”.

También insistíamos allí en que:

“la educación no es una mercancía y no debe privatizarse”.

En concreto, señalábamos los peligros derivados de la comercialización internacional de la educación a través del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) y exigíamos que la educación, la investigación y otros servicios sociales estuvieran excluidos del GATS y de otros acuerdos comerciales similares.

Lo anterior no significa que las organizaciones sindicales de la educación se opongan a la reforma. Rechazamos la idea mantenida durante mucho tiempo por algunas fuerzas políticas (muchas veces en su intención de promover intereses especiales) de que los sindicatos de la educación sólo piensan en el pasado. En nuestra resolución del Congreso de 2004 se ponían de relieve las muchas propuestas innovadoras presentadas por nuestros sindicatos con el fin de reformar y mejorar la educación. Por consiguiente, nuestro punto de mira está resueltamente puesto en el futuro.

La cuestión real objeto de debate, tal como este informe preliminar claramente pone de manifiesto, tiene que ver sobre todo con los valores y principios reales de la educación. La privatización encubierta o la comercialización de la educación pública tiene unas implicaciones enormes en la manera en que pensamos acerca de la educación y en los valores que sustentan a la educación. Para decirlo de una manera mucho más directa en forma de pregunta: ¿lo que la educación pretende es ofrecer a cada niño y a cada joven la oportunidad de desarrollar todo su potencial como persona y como miembro de la sociedad?, o bien ¿lo que la educación pretende es ser un servicio a vender a unos clientes, que desde su más temprana edad se consideran consumidores y objetivos de la mercadotecnia?

Esta manera tan directa de plantear visiones enfrentadas no pretende de ninguna manera excluir las contribuciones que el sector privado puede hacer a la educación pública. La definición de la Internacional de la Educación de lo que entiende por educación pública, tal como se expresa en nuestros Estatutos, es lo bastante amplia como para reconocer el valor de esas contribuciones a través de un planteamiento democrático, no discriminatorio y equitativo con respecto a la educación. El Consejo Ejecutivo de la IE ha pedido que se realice un estudio sobre las asociaciones entre el sector público y el privado en el ámbito de la educación. Además, entre las organizaciones afiliadas a la Internacional de la Educación se encuentran aquéllas que repre-

sentan al personal docente de centros de enseñanza privados. En un estudio realizado el año pasado por Louis van Beneden se pone de relieve como las condiciones de trabajo de compañeros de la educación privada “tradicional” muchas veces carecen de normas razonables de aplicación al personal educativo. ¿Quizás ese estudio contiene una advertencia acerca de lo que nos espera en el futuro si la educación pública se privatiza de manera cada vez más acusada? En nuestro próximo Congreso habrá una sesión de mesa redonda que brindará a los delegados la oportunidad de examinar ambos estudios y las relaciones entre ellos.

Me gustaría agradecer especialmente a los autores, Stephen Ball y Deborah Youdell, por el trabajo hecho hasta ahora, y también a nuestro equipo de investigación, formado por Bob Harris, Guntars Catlaks y Laura Figazzolo, por su estrecha colaboración con ellos.

El presente informe tiene un carácter preliminar. Su propósito es identificar las cuestiones y sentar las bases para un informe futuro, que nos gustaría tener finalizado antes de acabar el año 2007. Desde aquí invitamos a las organizaciones afiliadas a la IE a estudiar detenidamente las cuestiones aquí planteadas y a enviar el mayor número posible de comentarios a los autores. Una de las características más relevantes que ya empieza a surgir en este ámbito, es que la privatización encubierta tiene muchas facetas y adopta múltiples formas. Asimismo, esas diferentes facetas pueden estar interrelacionadas y reforzarse mutuamente, potenciando así las tendencias que están modificando el aspecto de la educación tal como la conocemos. Por esa causa, es de vital importancia que las organizaciones afiliadas nos envíen informaciones y comentarios acerca de las distintas facetas de privatización encubierta que están surgiendo en cada uno de sus países.

Sus aportaciones acerca de la realidad a la que se enfrentan actualmente en cada país nos ayudarán a enriquecer este estudio de forma trascendental. Por ello, les rogamos que lo lean atentamente, nos envíen ejemplos de sus experiencias y nos remitan sus observaciones. De ese modo, la Internacional de la Educación podrá elaborar un informe que deseamos tenga una gran repercusión en el ámbito internacional y, deseablemente, en cada país.

Fred van Leeuwen
Secretario General

ÍNDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO	8
2. INTRODUCCIÓN	12
2.1. Perspectiva general	12
2.2. Antecedentes	12
2.3. Trascendencia	14
2.4. Ámbito del informe	14
3. FORMAS DE PRIVATIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN Y DE PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN	16
3.1. La privatización “endógena”: centros de enseñanza parecidos a empresas o que funcionan como actividades comerciales	16
3.1.1. Cuasi mercados	
3.1.2. Gestión de resultados, responsabilidad y salarios en función de los resultados	
3.1.3. El gestor y la nueva gestión pública	
3.2. La privatización “exógena”: incorporación del sector privado a los centros públicos de enseñanza	22
3.2.1. Educación pública para el logro de beneficios económicos privados	
3.2.2. La oferta de educación del sector privado: la subcontratación de servicios	
3.2.3. La oferta de educación del sector privado: la subcontratación de centros de enseñanza	
3.2.4. Asociaciones entre el sector público y el privado	
3.2.5. El capital internacional en la educación pública	
3.2.6. Comercialización o “coca-colalización”	
3.2.7. Filantropía, subvenciones y ayudas	
4. PAUTAS MUNDIALES DE LA PRIVATIZACIÓN	33
4.1. La privatización mundial: evolución involuntaria e intensificación deliberada	35

5. LOS CONTEXTOS DE LA PRIVATIZACIÓN	36
5.1. La privatización en los países más industrializados del mundo	36
5.2. El mundo en desarrollo: la privatización como modo de occidentalización	37
6. LA RECONFIGURACIÓN DEL ESTADO	38
6.1. Reconfiguración de los servicios del Estado de bienestar	39
6.2. Un nuevo paradigma del servicio público	40
7. EL FOMENTO DE LA PRIVATIZACIÓN	41
7.1. Defensores y proselitistas	41
7.2. La promoción transnacional	41
8. LAS IMPLICACIONES DE LA PRIVATIZACIÓN	44
8.1. Las implicaciones de los cuasi mercados	44
8.2. Las implicaciones de la nueva gestión pública y de la gestión de resultados	45
8.3. La privatización de las identidades educativas	45
8.4. La privatización y la transformación de identidades	46
8.4.1. De director de centro de enseñanza a gestor empresarial	
8.4.2. De profesor a técnico	
8.4.3. De estudiante a activo o pasivo de la producción	
8.5. La transformación de las relaciones laborales y del trabajo de los enseñantes	48
8.6. La privatización como un nuevo entorno moral	52
8.7. La transformación en mercancía privada de la educación como bien público	53
8.8. La privatización y las desigualdades educativas	54
9. LA PRIVATIZACIÓN DE LA POLÍTICA	55
10. CONCLUSIONES	58
11. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60
Anexo I: “El proceso de investigación”	61

1. RESUMEN EJECUTIVO

En este informe se 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. A algunas de esas formas se las denomina directamente privatización, pero en muchos casos la privatización permanece encubierta como consecuencia de reformas educativas o bien como medio para la ejecución de 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 expresiones diversas como, por ejemplo, “elección”, “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 lo que hace es apoyarse en métodos y en valores propios del sector privado, introducir la participación del sector privado o tener como consecuencia que la educación pública funcione 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.

Consideramos que la privatización puede ser de las dos clases principales siguientes:

- **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 sea cada vez más como una empresa y crecientemente comercial ¹.

- **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 demasiado bien.

Esas formas diversas de privatización modifican la manera en que se organiza, se gestiona y se presta 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, los profesores, los centros docentes y las comunidades locales.

Las tendencias de la privatización modifican la forma en que se preparan los profesores, la naturaleza del desarrollo profesional en vigor y de su acceso a él, las condiciones de los contratos y de las retribuciones del personal docente, la naturaleza de las actividades diarias de los enseñantes y la manera en que éstos perciben sus vidas laborales. 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 enseñantes, así como la calidad de los conocimientos y las habilidades aprendidos por los alumnos en los centros educativos.

¹ A esa idea se la denomina a veces “comercialización”, esto es, 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 (véase la obra de Molnar del año 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.

La privatisation met également au défi les capacités des syndicats d'enseignants à négocier collectivement au nom de leurs adhérents, d'assurer des accords favorables et uniques avec les employeurs et, de manière plus générale, de participer au paysage de la politique éducative.

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.

Las tendencias que se describen en este informe no son simplemente cambios técnicos experimentados en la forma en que se presta la educación. 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 enseñante, un estudiante o un alumno, un padre, etc.

En muchos países en desarrollo las tendencias hacia la privatización son especialmente destacadas 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 piloto 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.

En la actualidad, las empresas y los consultores privados trabajan muy activamente en la venta de servicios educativos que muchas veces han sido prestados a los centros docentes por las autoridades estatales o bien por las instituciones gubernamentales nacionales y locales.

La privatización es una herramienta política, que no sólo supone una renuncia por parte del Estado a su capacidad para gestionar problemas sociales y responder a necesidades sociales, debido a que forma parte de un conjunto de innovaciones, de cambios organizacionales y de nuevas relaciones y asociaciones sociales, que en conjunto desempeñan un importante cometido en la reconfiguración del propio Estado. Por esa causa, la reconfiguración de la educación otorga legitimidad al concepto de educación como objeto de beneficio económico, ofrecida de manera que sea contratable y vendible.

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

Las diversas manifestaciones de la privatización encubierta (formas mercantiles, competencia, elección y 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. d'élèves.

2. INTRODUCCIÓN

2.1. Perspectiva general

En este informe se examina 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.

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 las implicaciones de esas tendencias de la privatización.
- Se examinan los mecanismos y los intereses que actúan como motor de esos cambios.

Esas tendencias se manifiestan en todos los tipos de educación. 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 empiezan a estudiar en el colegio hasta que finalizan la enseñanza obligatoria (por lo común, desde los cinco hasta los dieciséis años de edad).

2.2. Antecedentes

Son muchas y evidentes las tendencias políticas que pueden considerarse formas de privatización y 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.

La privatización en la educación pública y de la educación pública tiene sus raíces en los diversos enfoques de “pequeño 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 los pasados años ochenta y que ahora se han extendido por todo el mundo.

Dichas modalidades fueron principalmente llevadas a la práctica durante 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 pequeño Estado y libre mercado, constituyen ahora un planteamiento predominante con respecto a la educación en todo el planeta.

Se considera que la privatización puede ser de las dos clases principales 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 sea cada vez más como una empresa y crecientemente comercial.

- **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 la utilización del sector privado en cuanto a la concepción, la gestión o la provisión de diferentes aspectos de la educación pública.

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 muchas veces es posible gracias a modalidades endógenas previas.

De manera frecuente, tanto la privatización en 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 las prácticas utilizados no se les denomina privatización, y en el segundo la privatización no es conocida públicamente o no se comprende correctamente.

2.3. 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 la manera en que influye en los alumnos, así como las ideas que de ella tienen los responsables políticos, los profesionales, las familias y la sociedad en su sentido más amplio.

Las tendencias de privatización son fundamentales en el cambio que se está produciendo de considerar a la educación como un *bien público* que sirve a toda la sociedad, a pasar a 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.

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

Las variadas formas de privatización modifican la manera en que se preparan los enseñantes, la naturaleza del desarrollo profesional en vigor y de su acceso a él, las condiciones de los contratos y de las retribuciones del personal docente, la naturaleza de las actividades diarias de los enseñantes y la manera en que éstos perciben sus vidas laborales.

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 los resultados. Además, pueden modificar el

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 es principalmente, sino de manera exclusiva, función de su clasificación en el ámbito de la conveniencia en comparación con otros productos sucedáneos..

significado de “igualdad” en el ámbito de la educación, con las consecuencias nefastas que ello puede entrañar en cuanto a la justicia social.

2.4. Ámbito del informe

Este informe se basa en un trabajo de investigación que en la actualidad están realizando Stephen Ball y Deborah Youdell del Instituto de Educación de la Universidad de Londres, en nombre de la Internacional de la Educación.

La investigación en curso se basa en datos documentales actuales y en conocimientos expertos, y su fin es identificar y analizar pautas de privatización en varios países del mundo industrializado y del mundo en desarrollo. Se trata del primer informe expreso del citado trabajo de investigación, cuya finalización está prevista para noviembre de 2007. Si el lector desea más información sobre la investigación y sus autores, puede consultar el Anexo I a este documento.

3. FORMAS DE PRIVATIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN Y DE PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

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

3.1.1. Cuasi mercados

La “forma 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 en el sistema estatal de educación de nuevas formas de elección del centro docente, a saber, el derecho de los padres a elegir entre diferentes centros. Esa elección se ve facilitada por actuaciones dirigidas a diversificar la impartición 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/electores. En resumen, de lo que se trata es de la eliminación o disminución de los controles burocráticos en cuanto a la matriculación en los centros de enseñanza, de la financiación escolar asociada a dicha matriculación y del apoyo a la elección y a los traslados en torno al sistema, así como de su fomento.

Uno de los resultados que los responsables políticos pretenden obtener con esas medidas es el logro de la competencia entre los centros de enseñanza, competencia que 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 elecciones por parte de los padres, o bien de la mejora de los resultados de esos centros “de mala calidad” como consecuencia de la competencia para elegir. Algunos programas de elección de centros, basados en vales (como, por ejemplo, en Chile o en Milwaukee, EE UU) o en subvenciones estatales (Australia, España o Argentina), promueven el traslado de alumnos del sector estatal al sector pri-

vado de centros docentes.

Los defensores de la competencia consideran que el mercado es totalmente neutral en cuanto al valor, o bien que es un mecanismo más eficiente, receptivo o eficaz para la prestación de la educación, o sino 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 cual 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.

Sin embargo, los mercados educativos no son en un sentido estricto “mercados libres”, sino que están sujetos a una importante reglamentación, dirección e implicación por parte del Estado. En esas circunstancias, el Estado actúa para fijar los objetivos y los puntos de referencia del sistema educativo, para supervisar y registrar los resultados, y para establecer y otorgar los contratos de prestación de servicios, en lugar de para impartir él mismo directamente los servicios educativos.

Cuadro 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. Allí, un gobierno laborista (algunos de cuyos miembros más relevantes habían estudiado en la facultad de Económicas de Chicago, basada fundamentalmente en el libre mercado, y se habían visto muy influidos por sus principios) 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 enseñanza). De ese modo, se redujo el volumen de burocracia central de la administración educativa, se eliminaron los consejos de educación regionales (las Autoridades Locales de Educación del Reino Unido ó LEA según sus siglas en inglés) 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 mantenían o incluso aumentaban su control sobre la

política nacional de educación, de manera que el Estado “dirigiría” el servicio, en lugar de “prestarlo”, lo cual 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. Las causas de las reformas hechas en Nueva Zelanda fueron fundamentalmente económicas, mientras que las de Inglaterra fueron primordialmente políticas, derivadas de graves críticas a los enseñantes, a los planes de estudio y a los métodos educativos progresistas.

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

Chile es un caso interesante en el que la elección vinculada a vales educativos y la participación de proveedores privados se utilizaron como mecanismos para la revisión total del 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 élites, 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 duplicarán 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 ayuntamientos no existen centros de enseñanza privados subvencionados por el Estado y sólo en la quinta parte de ellos 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 lo que dice un informe del Banco Mundial: “A pesar de la prohibición legal de selección de alumnos en cualquier centro de vales educativos, las escuelas privadas subvencionadas y, recientemente, las escuelas municipales suelen seleccionar a los mejores alumnos” (pág. 17). Véase la página web: <http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/pdf/Schiefelbein.pdf#search=%22Prawda%20Chile%22>.

3.2.1. El gestor y la nueva gestión pública: hacer que el sector público se asemeje al mundo de la empresa

El aumento de la importancia del concepto de nueva gestión pública y la función del gestor escolar 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 los pasados 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 básico del cambio organizacional y un elemento clave de las políticas de privatización. Los importantes cambios habidos en la política educativa desde los pasados años ochenta hasta ahora 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” (año 1995, pág. 8).

Cuadro 3 - El concepto de nueva gestión pública

Clarke, Gewirtz y otros autores (año 2000 pág. 6) atribuyen al nuevo concepto de gestión pública las características siguientes:

- Atención a los productos finales y los resultados en lugar de a los insumos.
- Las organizaciones se consideran redes de relaciones de poca confianza, unidas por contratos o por medios 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 “elección” por parte de los usuarios del servicio.
- Descentralización de la autoridad presupuestaria y sobre 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 cultura 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 para la Administración del Desarrollo (CLAD) en una decla-

ración pública de apoyo total a lo que denomina “reforma gerencial del Estado” sostiene lo siguiente:

El éxito de la aplicación práctica del modelo gerencial posibilitará que el Estado ofrezca unas bases macroeconómicas estables y cree las condiciones necesarias para aumentar la inversión privada nacional y multinacional, así como para incrementar la competitividad internacional de los países latinoamericanos (Una nueva gestión pública para América Latina, CLAD, año 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 discapacita 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.

3.1.3. 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 son más transparentes, pero a la vez pueden tener una influencia fundamental en la reorientación del trabajo de los centros docentes y de los profesores, 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 puntos de referencia y objetivos a cumplir a 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 cuanto al personal docente, cabe señalar los ejemplos siguientes: vincular las retribuciones de los enseñantes al comportamiento escolar de los alumnos (fijación de los salarios en función de los resultados); determinar los sueldos y las condiciones de los contratos de manera local por parte de los

centros de enseñanza; eliminar la relación entre las titulaciones y los puestos de trabajo en la educación e introducir la idea de “mezcla de competencias” en los centros escolares, de manera que se reduzca el personal docente titulado y, por otro lado, se aumente 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 profesores. 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 sean 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 enseñantes, 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), gracias a la cual los centros educativos pueden lograr ahorros de costes mediante la disminución de su presupuesto de sueldos o bien competir por los profesores de disciplinas en las que escasean ofreciéndoles salarios más altos o gratificaciones.

Cuadro 4 - 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 enseñantes, como el denominado “zonas y escuelas de acción educativa” que ha permitido la desaplicación de acuerdos nacionales relativos a retribuciones y condiciones laborales, incluyendo el caso de escuelas que contrataban a profesores no titulados ni registrados. Existen sistemas de fijación de salarios a los enseñantes 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 montantes respectivos se publicaron en el periódico local The Houston Chronicle.

3.2. La privatización “exógena”: incorporación del sector privado a los centros públicos de enseñanza

3.2.1. Educación pública para el logro de beneficios económicos privados

La participación del sector privado en la impartición 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 educativo totalmente financiado por el Estado. Esos proveedores 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. Sin embargo, la posibilidad de que el sector de la educación pública se convirtiera en una fuente de beneficios económicos ha surgido muy recientemente, muchas veces como un subproducto o desarrollo de las diversas formas, a menudo encubiertas, de privatización en la educación pública que hemos analizado en el capítulo anterior. Así, por ejemplo, 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:

El rápido crecimiento del mercado de subcontratación de gobierno local y de educación es ya una realidad, una vez que el Gobierno ha hecho de la educación su prioridad principal (Mike Henebury de Gresham Trust, sociedad privada de fondos de inversión del Grupo Tribal, empresa británica cotizada en Bolsa perteneciente al sector de la educación).

Cuadro 5 - 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 del Financial Times FTE-SE 100 desde el mes de enero de 1996, lo que confirma que el dinero inteligente se invierte en los “servicios educativos”.

Pienso que los centros de enseñanza van a trasladar todos sus servicios de apoyo [con anterioridad prestados principalmente por las Autoridades Locales de Educación] 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).

Esa participación del sector privado se manifiesta a través de millonarios proyectos de construcción (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 profesorado. Así, por ejemplo, puede citarse el caso de la reciente implementación de un sistema de pruebas nacionales en Japón que se subcontrató a las compañías NTT Data y Benesse (el mayor proveedor privado japonés de servicios postescolares y de cuidado infantil). 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 de pruebas a los alumnos, la gestión de los datos, los servicios de recuperación y el trabajo de elaboración de los planes de estudios de asignaturas específicas. 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 ofrecido por las sociedades que forman parte de la dirección.

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 la obra de Ball, año 2007).

Las empresas de educación británicas y estadounidenses (y algunas otras más) están empezando a operar en el ámbito internacional. Algunas de las

principales compañías del sector son las siguientes: SERCO, CAPITA, Nord-Anglia, Prospects, GEMS (con sede en Dubai), Edison (EdisonSchools, Reino Unido), Bright Horizons Family Solutions, Phoenix [Apollo], de Vry, Bond, Cambridge Education (en la actualidad, parte del grupo Mott Macdonald) y Kaplan. 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 educación era ya el segundo mayor servicio de exportación de Nueva Zelanda, generando ingresos del orden de los 2.200 millones de dólares neozelandeses. Esas cifras se refieren principalmente a la educación superior, pero existe una tendencia cada vez mayor a la implicación del sector privado en la enseñanza primaria y secundaria, que son las áreas tratadas en este informe.

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

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 y el Reino Unido que contratan directamente con el sector privado para la prestación de servicios educativos “básicos”.

Cuadro 6 - 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 la prestación de enseñanza en centros no escolares para aquellos alumnos apartados del sistema educativo. Véase la página web: 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 muchas veces han sido 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 de apoyo 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 provisión de personal docente. Asimismo, se subcontrata al sector privado la provisión 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 hecha anteriormente por las autoridades locales, los distritos escolares y los departamentos de educación del gobierno central.

Los centros de enseñanza, los distritos escolares y los gobiernos están haciendo también un uso cada vez mayor de consultores privados. Esas sociedades de consultores y de servicios de educación están interesadas en exportar sus “conocimientos expertos” y “productos” educativos a todos los países del mundo.

Cuadro 7 - Un ejemplo: 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 de 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 apoyo administrativo de relevancia. Véase la página web: www.gao.gov/new.items/d0311.pdf

Cuadro 8 - 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 de las 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.

3.2.3. La oferta de educación del sector privado: la subcontratación de centros de enseñanza

En algunos países se han transferido escuelas públicas individuales o grupos de escuelas a sociedades privadas para que las dirijan de manera “lucrativa” 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 los colegios municipales, a pesar de que no siempre sea así en la práctica. Algunas veces la privatización de los centros de enseñanza públicos permanece encubierta, en la medida en que 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. Por otra parte, como esas nuevas formas se envuelven y presentan como un cambio en la gestión por el bien de la elección, la eficiencia y la eficacia, queda oculta la trascendencia del hecho de que esos centros de enseñanza sean ahora gestionados por el sector privado. En otros casos, como ocurre en Suecia y Colombia, los colegios gestionados privadamente se presentan como una alternativa específica y en respuesta a los “defectos” del Estado.

Cuadro 9 – 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 colegios en concesión se estableció a finales de los pasados años noventa, de manera que las primeras escuelas empezaron a funcionar en el año 2000. En 2004, el número de centros del programa era veinticinco, en los que estudiaban más de 26.000 alumnos (véase la Figura 4) y que eran dirigidos por gestores privados conforme a ese modelo. Se esperaba que el programa creciera hasta llegar a unos 45.000 alumnos de 51 centros de enseñanza (alrededor del cinco por ciento de la cobertura de colegios públicos 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 en cuanto a

actuaciones, 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 las tasas de alumnos que no completan los estudios, durante dos años consecutivos puede dar como resultado la rescisión del contrato.

Cuadro 10 – 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.

3.2.4. Asociaciones entre el sector público y el privado

Este tipo de acuerdos implica la utilización de proveedores privados para la concepción, la construcción, la operación y la gestión de centros docentes estatales, conforme a la modalidad legal de cesión-arrendamiento. De esa manera, se transfieren los costes de inversión y una parte del riesgo al sector privado. Asimismo, compromete a los gobiernos o las autoridades locales a realizar amortizaciones del arrendamiento a largo plazo. Esta práctica es defendida por el Banco Mundial. En la actualidad existe un floreciente mercado secundario en los contratos de asociación entre el sector público y el privado. El grado de conocimiento y comprensión por parte del público de ese tipo de asociaciones y de sus implicaciones es muy diverso.

Cuadro 11 – 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, diseñó 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 ofrecer servicios de limpieza, mantenimiento, reparación, seguridad, protección, suministro de servicios públicos y otros asociados 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.

Cuadro 12 – Asociaciones entre el sector público y el privado relativas a infraestructuras educativas: el caso de Nueva Escocia 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 entre el gobierno y su socio del sector privado se formalizó en el año 1998.

Cuando el gobierno conservador llegó al poder en 1999, se hizo claro que las escuela chárter o público-privadas costaban mucho más de lo que había sido previsto inicialmente y el proyecto fue cancelado. Sin embargo, las escuelas público-privadas todavía existen y, según varios informes, sufren diversos problemas que revelan y refuerzan las muchas preocupaciones con este aspecto de la privatización de la educación” (Fuente: Erika Shaker, “The devil in the details: The P3 experience in Nova Scotia schools”, *Our Schools/Our Selves*, Spring 2003, 12(3), pp. 57-62)

Cuadro 13 – Asociaciones entre el sector público y el privado en Alemania

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 un plazo de veinticinco años.

3.2.5. El capital internacional en la educación pública

Existen importantes participaciones y actividades del capital internacional en la educación pública, que se manifiestan por vía transnacional.

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 y Kajima. Los contratos de servicios derivados de dicha iniciativa están siendo también otorgados a sociedades o capitales extranjeros. 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) y el consejo de inspección de Edexcel (Universidad de Londres) fue adjudicado al gigante estadounidense de edición y pruebas Pearson Media.

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 (Unión de Emiratos Árabes, UEA) con el fin de abrir colegios británicos “Star” en la UEA. El consejero delegado de la sociedad Nord-Anglia afirmaba que “Confiamos en que el colegio británico “Star” sea el primero de muchos otros colegios en esa región y 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 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.gemse-education.com/server.php?search_word=Alokozay&Go.x=13&Go.y=8&chan).

Las sociedades mercantiles que se comprometen a asegurar la prestación de servicios educativos, como el citado para Afganistán por el grupo Alokozay, no están 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 son de dominio público, pero reciben escasa atención por parte de los grandes medios de comunicación y son poco conocidas entre el público en general.

3.2.6. 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” (obra de Molnar, año 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.

Cuadro 14 – Coca-colalización en los colegios estadounidenses

Los colegios de Seattle se encuentran inundados todas las semanas de artículos promocionales, 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 miren todos los días la televisión comercial a cambio de uso de algunos equipos de televisión (CEChannel One) (“Campaña ciudadana para el logro de colegios no comerciales”, 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 zapatillas deportivas” 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 Federación Interacadémica de California (cita extraída del artículo de Alex Molnar y Joseph A. Reaves titulado *What Should We Teach? Buy Me! Buy Me!* publicado en la revista *Educational Leadership*, volumen 59, número 2 de octubre de 2001).

3.2.7. Filantropía, subvenciones y ayudas

En algunos lugares, el sector privado, benefactores o filántropos, empresarios sociales y padres subvencionan a los colegios estatales a través de donaciones y pagos. De ese modo, financian clases complementarias, actividades estudiantiles, comedores escolares y, a veces, incluso los costes básicos y los gastos generales, como ocurre en Polonia y Portugal, por ejemplo. Esa tendencia también es evidente en los casos en que la educación estatal se complementa con el trabajo de las ONG. Las empresas, las personas filantrópicas o los empresarios sociales participan cada vez más en la puesta en práctica de innovaciones en materia de educación. En muchos casos, la concesión de esas “subvenciones” educativas sólo consigue agravar las desigualdades ya existentes en cuanto a la prestación de servicios de educación. Los padres pobres no pueden subvencionar la educación de sus hijos ni movilizar a los filántropos, a pesar de que algunas entidades benéficas y ONG sí centran realmente sus actividades en las personas más necesitadas. En algunos casos, la filantropía va unida a otras actuaciones menos desinteresadas como, por ejemplo, la difusión de publicidad en los propios colegios.

4. PAUTAS MUNDIALES DE LA PRIVATIZACIÓN

El presente proyecto de investigación se encuentra todavía en la fase de identificar las tendencias de la privatización a través de una muestra de países, así como de determinar cómo las tendencias de la privatización se agrupan en modalidades específicas y en lugares concretos.

Las políticas y las prácticas en los ámbitos nacionales están cambiando de manera sumamente rápida, lo cual significa que la situación política puede no ser definitiva, sino que debe ser entendida como una referencia puntual en momentos específicos. Las respuestas a esas políticas deben ser capaces de tener en cuenta esos factores continuamente cambiantes.

El análisis de las políticas aplicadas hasta ahora en los países de la muestra pone de relieve que las tendencias de la privatización detalladas anteriormente se manifiestan en distintos contextos nacionales de todo el mundo.

Aquellos países muy industrializados que fueron los primeros en adoptar medidas en pro de la privatización hace más de veinte años, son los que evidentemente poseen mayor número de modalidades de privatización y también donde se han producido más privatizaciones en relación con los países en los que esa evolución es más reciente.

En la actualidad, y con algunas salvedades, los países recientemente industrializados y los países en desarrollo de la muestra no parecen haber adoptado tantas tendencias de privatización como los países más industrializados.

No obstante, las trayectorias de privatización de los países que han adoptado esas políticas más recientemente reflejan algo más que las trayectorias anteriores de los primeros países privatizadores. Así, por ejemplo, varios países recientemente privatizadores han adoptado antiguas formas endógenas de privatización así como las formas más recientemente concebidas de privatización exógena. Además, y tal como el Cuadro 9 ponía de manifiesto, esas tendencias se basan en la prestación de los servicios de educación en el mundo en desarrollo como condiciones impuestas por el Banco Mundial en los préstamos que concede.

Cuadro 15 – Comparación de tendencias de la privatización entre un país muy industrializado y un país en desarrollo

	Elección de colegio	Financiación per cápita	Transferencia de competencias	Publicación de indicadores de resultados	Oferta del sector privado
Reino Unido	Si	Total	Al centro docente	Si	De servicios a los colegios y de los colegios
Guatemala	Si	Parcial	A la comunidad local	No	De servicios a los colegios

Por consiguiente, parece que la adopción de tendencias de privatización podría ser considerado, más que un proceso lineal, un proceso de selección o de imposición, o ambas cosas, derivado del conjunto de modalidades disponibles en un momento dado. Esa forma de adopción de políticas ha sido denominada “estilo cafetería” en Estados Unidos y política “smorgasbord” en algunos países escandinavos. Sin embargo, 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 acción estatal y organización del Estado), el apoyo internacional por parte de agencias multilaterales y la expansión “incansable” de las empresas en busca de nuevas oportunidades de beneficio.

4.1. La privatización mundial: evolución involuntaria e intensificación deliberada

Es difícil afirmar de manera concluyente si esas pautas de privatización deben entenderse como una simple demostración 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, o bien deben entenderse como una intensificación deliberada de la privatización por parte de los gobiernos dominantes, las organizaciones internacionales y las empresas privadas.

Podría ser que a medida que las partes interesadas intensifican deliberadamente y exportan las tendencias de privatización, éstas se conviertan cada vez más frecuentemente en “sentido común” o en ortodoxia. Se adoptan como políticas “por defecto”, por lo que pueden parecer desordenadas e incluso involuntarias. No obstante, la tendencia general que ayuda a fomentar la privatización como política pública se deriva claramente de la promoción y la defensa deliberadas por parte de actores y agencias de gran relevancia (véase más adelante).

Lo que sí parece claro es que la privatización en sus múltiples formas está siendo adoptada en todo el mundo; que algunas formas de privatización como, por ejemplo, las fundamentadas en la elección y la financiación per cápita, sientan las bases para nuevas tendencias de privatización, como el uso de indicadores públicos de resultados; que la “entrada” al ámbito de la privatización está adoptando ahora formas endógenas y exógenas; y, por último, que una gran parte de la privatización en la educación y de la educación permanece encubierta

5. LOS CONTEXTOS DE LA PRIVATIZACIÓN

Tal como se indicó anteriormente, existen formas encubiertas de privatización en la educación, así como formas más explícitas de privatización de la educación, que son defendidas firmemente por muchas agencias multilaterales. Esas tendencias están incorporadas a los programas políticos de muchas organizaciones y partidos de todo el espectro político. Además, cuentan con el respaldo de grupos de altos expertos, de centros de investigación y fundaciones privadas, así como de empresas y lobbies empresariales. Por otro lado, cada vez se recurre más al empleo de consultores de gestión como asesores y autores de informes con el fin de influir en la concepción y definición de la educación del sector público en los ámbitos regional, nacional, provincial, local e institucional.

No obstante lo anterior, 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 de aseguramiento del Estado del bienestar, el alcance de la educación ofrecida en cada momento y el grado de dependencia de la ayuda exterior o de los préstamos para la impartición de la educación.

Es importante ser consciente de que las tendencias de la privatización pueden perfectamente tener significados diferentes según los contextos, de manera que se vean influidas por las historias políticas y sociales y por la normativa de esos contextos, a pesar de que las historias políticas de los países no ofrecen una orientación fácil en cuanto a las políticas y tendencias actuales hacia la privatización.

5.1. La privatización en los países más industrializados

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. A menudo ocurre que toda la gama de manifestaciones de la privatización, tanto las formas endógenas como las exógenas, están presentes en esos países, que además son los lugares en los que se desarrollan nuevas tendencias de privatización, desde los cuales se exportan a otros países, y también son aquéllos que cuentan con mayor número de defensores y promotores de la privatización. Muchas veces son los lugares en los que las tendencias de privatización se encuentran más normalizadas, es decir, que han acabado siendo consideradas la norma.

5.2. El mundo en desarrollo: la privatización como modo de occidentalización

En muchos países en desarrollo 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 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 integran 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 analizar de manera exhaustiva.

En muchos países en desarrollo las tendencias de la privatización son especialmente características de los nuevos proyectos de educación adoptados, muchas veces con la financiación del Banco Mundial o de la ayuda internacional. La relación entre esos proyectos específicos y los servicios de educación general existentes no está del todo clara, ni tampoco es evidente cómo la privatización podría transferirse de un modelo a otro. En los casos en que están implicadas ONG u organizaciones privadas en cuanto a la provisión de la educación como parte de los proyectos financiados a través de préstamos del Banco Mundial en los países en desarrollo, muchas veces no se sabe bien quiénes son esos proveedores ni cómo se definen las condiciones de su participación en el proceso (véanse más adelante algunos ejemplos en el cuadro relativo a Cambridge Education).

En el discurso político sobre la educación, transmitido al mundo en desarrollo y también procedente de él, son muy destacadas las preocupaciones con respecto a la “igualdad” y la “cobertura de las brechas”. Las pruebas documentales existentes hasta ahora no indican cómo la igualdad y la cobertura de las brechas educativas podrían solucionarse al mismo tiempo, ni tampoco cómo conocerlas o asociarlas a la creación de mercados educativos y modalidades de privatización.

La transferencia de las tendencias de privatización de los países más industrializados a los recientemente industrializados y al mundo en desarrollo está estrechamente relacionada con un proceso de globalización de mucho mayor alcance (del que también es una característica), al que podríamos denominar proceso de “occidentalización”.

6. LA RECONFIGURACIÓN DEL ESTADO

Esas reformas también están relacionadas con los cambios en las modalidades, el cometido y la labor del Estado, de los cuales además forman parte. Esas reformas del sector público reflejan y refuerzan modificaciones en las formas y modalidades del Estado moderno, a las que también responden; esto es, en cuanto a cómo realiza sus actuaciones y alcanza sus objetivos, los cambios en el proceso político y los nuevos métodos aplicados para gobernar a la sociedad. De una manera muy simplificada, 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 fijación de objetivos y de la supervisión del uso de diversos participantes y proveedores para conducir la política y ofrecer programas y servicios.

Es un error crucial considerar que esos procesos de reforma son simplemente una estrategia de transferencia de competencias y de desreglamentación, 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 algunos denominan el “descontrol controlado” (véase la obra de du Gay, año 1996). Tal como subrayó la OCDE (año 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 provisión pública directa” y el logro de que la prestación de servicios sea “refutable y competitiva” (véase *Corporatisation and privatisation are important policy options in this context* [en español, “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 relaciones estrechas entre lugares dispares en el Estado y más allá de él. Se trata de un nuevo modo de control estatal, un descontrol controlado, esto es, el uso de contratos, de objetivos y de supervisión de los resultados con el fin de “dirigir” desde lejos, en lugar de utilizar las burocracias tradicionales y los sistemas administrativos para ofrecer o microgestionar sistemas políticos, como la educación, la sanidad o los servicios sociales. En un sentido más amplio, lo que supone es una actuación dirigida a lograr un “Estado más policéntrico”.

De manera más general, esas actuaciones son indicios de la nueva dimensión de la política educativa y del declive relativo en cuanto a la trascendencia del Estado nación como punto dominante de la acción política (como siempre fue el caso en los países en desarrollo). Es posible que la coherencia estructural global en la política educativa deje de estar asegurada en los Estados occidentales; así, por ejemplo, la Declaración de Bolonia está generando el cambio y la convergencia en la prestación de la educación superior en toda la Unión Europea, y el GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) está provocando nuevos cambios al abrir los sistemas de educación nacionales a proveedores “extranjeros” de servicios. En la actualidad, cuarenta y cuatro países han presentado ofertas a la Organización Mundial de Comercio sobre nuevos y mejorados accesos al mercado como respuesta a las “demandas” formuladas por países deseosos de exportar sus servicios, incluido el de educación. La Internacional de la Educación ha prestado especial atención a las implicaciones del GATS en cuanto a la educación, así como al peligro de que este acuerdo pueda preparar el terreno para la aplicación de formas de privatización a los sistemas educativos públicos.

Consideramos que todos esos cambios son muestra de muchos modos diferentes de privatización, que implican formas muy diversas de relaciones con el sector público. En el centro de esos cambios se encuentra lo que denominamos “el Estado como creador de mercados”, como punto de partida de oportunidades, como remodelador y modernizador. Ello va acompañado simultáneamente de una “re-intermediación” de la política educativa, a medida que las empresas privadas, los grupos de voluntariado y las ONG, los patrocinadores y los filántropos se convierten en protagonistas principales de la educación pública, tanto en los países más industrializados del mundo, como en los recientemente industrializados o en los países en desarrollo.

6.1. Reconfiguración de los servicios del Estado del bienestar

Es preciso 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 surgen de maneras similares en otras prestaciones del Estado del bienestar, como la sanidad o los servicios sociales. Ello quiere 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 consideraciones que llevan a la creación de mercados. Existen muchas contradicciones dentro de las políticas y entre ellas, así como muchas diferencias entre la retórica y la práctica. Asimismo, dentro de los casos concretos de privatización existen muchas faltas de coherencia y múltiples experimentos “fallidos”.

6.2. Un nuevo paradigma del servicio público

El nuevo paradigma del servicio público es el “paquete” de reformas. Se trata de un concepto importante por varios motivos. En primer lugar, algunas veces y en distintos lugares, aspectos específicos de ese paquete pueden recibir más énfasis y otros relegarse. En segundo lugar, los procesos de promulgación de las reformas tienen que considerarse desde una cierta perspectiva temporal y en cuanto a las relaciones entre elementos distintos. Una vez más, tal como señala la OCDE (año 1995): “Es posible que una estrategia “selectiva radical” para la implementación de la reforma sea la mejor solución ... es imposible lograr un rediseño total de las estructuras de gobernanza” (pág. 9). A continuación, dice que la “reforma es una trayectoria y no un destino” (pág. 9), así como que la reforma implica la consecución de “equilibrios”. Esas trayectorias y esos equilibrios difieren según los países. El alcance o la trascendencia de esos equilibrios en cualquier 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 “Ese cambio fundamental en cuanto a las perspectivas ha llevado a todos los países miembros a poner en marcha un difícil proceso de cambio cultural” (pág. 8), para lo cual es necesario “desarrollar una cultura orientada a los resultados” (pág. 8). Quizás de manera poco sincera, la OCDE señala después 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.

7. EL FOMENTO DE LA PRIVATIZACIÓN

Muchas veces las tendencias hacia la privatización permanecen ocultas por el debate acerca de la elección, la responsabilidad y la eficacia, por lo cual se pierden los matices necesarios [como, y/o] por parte de unos medios de comunicación y un público que están poco atentos a las implicaciones de las actividades “lucrativas” en la educación general pública, o bien que ya están completamente habituados a esas prácticas. También existen muchos gobiernos nacionales e internacionales de gran relevancia e influencia, así como ONG y organizaciones privadas, que apoyan firmemente la privatización. Por esa causa, promueven reformas que incorporan efectos privatizadores en forma de “soluciones” a problemas y de cambios “necesarios” en los sistemas de educación pública existentes, o bien imponen condiciones para el desarrollo o la expansión de tales sistemas.

7.1. Defensores y proselitistas

A continuación citamos a algunas de las principales instituciones defensoras y proselitistas (todas ellas muy importantes, de alto nivel y gran capacidad de influencia) de la privatización de la educación y otros servicios públicos:

- Fundación del Mercado Social, Instituto de Asuntos Económicos (Reino Unido).
- Fundación Milton y Rose D. Friedman (Estados Unidos - Suecia).
- Fundación John M. Templeton (Estados Unidos – centros privados de enseñanza en África y la India).
- Instituto Maxim, Foro de la Educación, VisionSchools (Nueva Zelanda).
- Centro Nacional de Educación y Economía (EE UU).
- El Instituto Fraser (Canadá).

7.2. La promoción transnacional

Organizaciones de gran relieve internacional, como la OCDE, la UE (Mesa Redonda de Industriales), la UNESCO, el Banco Mundial, el FMI, la IFC (International Finance Corporation) y la OMC, han aplicado tradicionalmente enfoques distintos en cuanto a la política educativa. Sin embargo, de manera cada vez más frecuente, se dedican a hablar de forma análoga de las posibilidades de reforma y promueven programas similares de reforma, a pesar de

que utilizan vocabularios políticos de alguna manera diferentes. El lenguaje de la privatización es a veces empleado explícitamente por todos esos organismos (véase el Cuadro 16) 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 (véase el Cuadro 17).

Cuadro 16 – 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 tratan de asuntos que afectan simultáneamente a varios sectores y también se ocupan de manera exhaustiva de cinco sectores individuales en concreto (véase la página web de módulos de herramientas del Banco Mundial en la dirección: <http://rru.worldbank.org/Toolkits/#sectorspecific>).

Cuadro 17 – La promoción de la OCDE de “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* [en español, “La transición a la gobernanza: reformas de la gestión pública en los países de la OCDE”] (OCDE, año 1995).

La OCDE, con una rara pero contundente mezcla de descripción y de imperativo, resume esas reformas en las características de lo que denomina un “nuevo paradigma de gestión pública”, a saber, una mayor concentración en los resultados en cuanto a eficiencia, eficacia y calidad del servicio; la sustitución de estructuras organizacionales 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 adoptan de forma más próxima a su lugar de provisión, por lo que ofrecen la posibilidad de recibir comentarios procedentes de clientes y otros grupos interesados; la flexibilidad para estudiar alternativas a la provisión pública directa y a la reglamentación que podrían generar resultados políticos más rentables; una atención mayor a la eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público, lo que implica la fija-

ción de objetivos de productividad y la creación de entornos competitivos dentro de las organizaciones del sector público y entre ellas; y, por último, el fortalecimiento de las capacidades estratégicas en el centro 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, flexible y al mínimo coste (pág. 8).

Cuadro 18 – Fomento de la inversión en el mercado mundial de la educación

El grupo del Banco Mundial ofrece un servicio de información sobre inversión en educación, que se conoce con el nombre de “EdInvest”. Se trata de un foro en el que pueden participar personas físicas, grandes empresas y otras instituciones interesadas en invertir en educación en países en desarrollo, a las que ofrece información para realizar inversiones privadas en el sector educativo en todo el mundo.

8. LAS IMPLICACIONES DE LA PRIVATIZACIÓN

8.1. Las implicaciones 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 con el efecto de dividirlos en unidades independientes de “negocio”. Ello quiere decir que se fomenta la competencia entre proveedores (colegios, escuelas y universidades / estatales, privados y voluntarios) para conseguir alumnos de manera que se maximicen sus “resultados económicos”.

La competencia como mecanismo sólo es eficaz cuando los “fallos” del mercado influyen negativamente en la supervivencia o el bienestar de las organizaciones individuales. En el mundo de la educación, la dinámica competitiva está impulsada por el sistema de elección de los padres y los alumnos, unido a la transferencia de competencias en cuanto a la financiación per cápita.

Esos procesos conducen a la aplicación de prácticas, manifiestas 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 medidas externas. Como esas evaluaciones, según las cuales los alumnos apoyarán mejor al centro de enseñanza en el mercado, están moduladas por hipótesis con respecto a las intersecciones de clase, raza, origen étnico y género con la “capacidad”, esos procesos de selección pueden llevar también a la segregación y homogeneización del alumnado de los centros docentes.

Mientras que algunos centros de enseñanza se aseguran de contar con el número deseado de alumnos y con una buena posición en el mercado, otros se convierten en residuales, con una oferta inferior de alumnos y una representación excesiva de aquellos otros que han sido rechazados o denegadas sus candidaturas en los colegios de más rango social y mejores resultados. Esas circunstancias llevan a los centros residuales a un círculo vicioso de malos resultados, así como de desánimo y frustración de alumnos y profesores.

Sin embargo, en los cuasi mercados de educación el mecanismo de la oferta y la demanda no lleva necesariamente a la “quiebra” de esos centros de enseñanza residuales. Por el contrario, siguen funcionando con recursos escasos, con dificultades en cuanto a la atracción de alumnos y profesores, con bajos resultados en relación con las medidas externas, y con un aumento del grado de supervisión e intervención externas.

8.2. Las implicaciones de la nueva gestión pública y de la gestión de resultados

El marco, la supervisión y la revisión de los resultados, así como la recompensa a los logros de resultados, son las herramientas principales de la gestión. Precisamente, 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, hacerlo según la imagen deseada.

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. El personal docente está sometido a una cadena constante de opiniones, medidas, comparaciones y objetivos. Se recoge información de manera continua, se registra y se publica muchas veces en forma de “tablas de clasificación” o de listas comparativas similares.

8.3. La privatización de las identidades educativas

Los objetivos, la responsabilidad, la competencia y elección, el liderazgo, el espíritu empresarial, la fijación de retribuciones en función de los resultados y la privatización crean nuevas vías para reflexionar acerca de lo que hacen los profesores, de sus valores y de sus propósitos. De ese modo, se conciben nuevas funciones y relaciones: las de cliente/consumidor y competidor, gestor/gestionado, contratista y evaluador/inspector/supervisor, y por otro lado excluyen o marginan funciones, fidelidades y relaciones anteriores que se forjaron a través de la confianza.

En algunos de los campos de la competencia educativa, se requiere a los traba-

jadores, 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 anima a que consideremos que nuestro propio “desarrollo” está relacionado con el “crecimiento” de nuestra institución, del cual se deriva.

8.4. La privatización y la transformación de identidades

De director del 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 la división de los sistemas de ética profesional 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” (véase la obra de Sennett, año 1998).

8.4.2. De profesor a técnico

La gestión de resultados y la competencia entre instituciones provoca múltiples efectos en las relaciones interpersonales y entre funciones (verticales y horizontales) de los profesores en 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 profesores 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 expresar las opiniones profesionales y colectivas, y 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 mantenimiento de los sistemas y de la ela-

boración de informes, así como del uso de esas herramientas para crear sistemas de información comparativos y evaluadores de resultados. Ello trae consigo un aumento de la supervisión del trabajo y de los resultados de los profesores, y se crea una nueva brecha en cuanto a los valores, los propósitos 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.

A causa de la financiación competitiva y contractual, existe una individualización de los centros de enseñanza y del trabajo en los colegios (cada vez son más numerosos los proyectos a corto plazo, los profesionales autónomos, los consultores, los empleados de agencias, los contratos de duración determinada y las combinaciones de competencias), de manera que esas nuevas clases de trabajadores están “con” y “para” la organización, en lugar de “en” la organización.

8.4.3. De estudiante a activo o pasivo de la producción

Los cuasi mercados, como se dijo 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 si se perciben como un activo o como un 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 que se considera que poseen un alto grado de “capacidad” académica y que son fáciles de gestionar y de enseñar, son los más valorados y deseados por los colegios. Al contrario, aquellos alumnos que se consideran poseedores de un grado más reducido de “capacidad” académica y que tienen necesidades especiales, son considerados como fuente de problemas de conducta; asimismo, se evitan aquellos alumnos que son inmigrantes recientes con necesidades lingüísticas adicionales.

En los casos en que esos puntos de vista influyen en el acceso a la educación pueden ser origen de segregación social y de homogeneización del alumnado en los centros docentes.

En los casos en que los centros de enseñanza siguen siendo relativamente heterogéneos, las opiniones sobre el valor que los alumnos aportan al centro 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 diferencian los alumnos seguros, los corregibles y los incorregibles, a los que se trata de manera dispar (véase la obra de Gillborn y Youdell, año 2000).

Esos procesos, motivados por las demandas del mercado educativo, suponen un cambio fundamental en la manera de ver al alumno, que deja de ser considerado como alguien que aprende, y que pasa a ser definido fundamentalmente en función de los indicadores externos de resultados.

8.5. La transformación de las relaciones laborales y del trabajo de los enseñantes

Las diversas formas de privatización en la educación han provocado una nueva formulación de las relaciones laborales y las condiciones de empleo. Asimismo, han causado una limitación simultánea del papel de las organizaciones sindicales de la educación, socavando así los procesos de negociación colectiva y los acuerdos relativos al empleo.

Como la nueva gestión pública introduce y supervisa objetivos de resultados, el trabajo de los enseñantes se individualiza y somete a formas de evaluación basadas en los productos finales logrados. Esas medidas de resultados basadas en los productos finales crean las condiciones necesarias para llevar a la práctica contratos laborales y sistemas de retribuciones asociados a los resultados.

Las tendencias hacia la privatización también han traído consigo nuevas actuaciones para hacer que los contratos del profesorado sean más flexibles y para incorporar a los centros educativos a personal sin titulación de enseñante, cuyos menores salarios y contratos menos rigurosos permiten conseguir importantes ahorros económicos. A su vez, ello ha tenido efectos negativos en los puestos disponibles para profesores titulados y en sus condiciones de trabajo una vez

empleados. En muchos sistemas educativos, las características anteriores son las que definen a las nuevas normas del empleo en la educación.

Los contratos individualizados, la fijación de las retribuciones en función de los resultados, los contratos laborales flexibles y la mezcla de profesores titulados y de otros que no lo son, provocan conjuntamente la diferenciación del personal docente en los sistemas educativos e incluso dentro de los propios centros de enseñanza.

Esos 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 facilitados por la supervisión de los resultados y de los productos finales, por el establecimiento de sistemas comparativos y por la competencia entre profesionales, departamentos y centros docentes individuales, así como por el uso de sistemas de gratificaciones e incentivos.

Según los diferentes contextos nacionales, los sindicatos han respondido de manera distinta a las propuestas de reformas de “privatización”, de reestructuración del trabajo y de cambio en la organización de las carreras profesionales de enseñanza. Los sindicatos nacionales de profesores han podido, hasta cierto punto, 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 enseñantes (véanse los Cuadros 20 y 23). Por otro lado, en algunos países en desarrollo los sindicatos de enseñantes han respondido de manera pragmática y han aceptado reformas que amplían la provisión de educación, además de trabajar en colaboración con asociaciones de ayuda y de desarrollo, en especial en los casos en que el Estado es incapaz de mantener y expandir la educación básica y de formar a los profesores adecuadamente.

Cuadro 19 – La fijación de retribuciones en función de los resultados en Australia

El poderoso sindicato de enseñantes de Australia está elaborando sus propios planes con respecto a los sistemas de retribución en función de los resultados en los centros docentes, a pesar de oponerse a la intención del Gobierno Howard de aplicar un sistema impuesto federalmente antes del año 2009. Después de varios meses de lucha contra el Gobierno de Canberra en relación con la cuestión de fijar las retribuciones de los profesores en función de los resultados, el Sindicato de Educación

Australiano está preparando una propuesta con el fin de que se recompense al personal docente con nuevas gratificaciones dinerarias 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 una nueva banda salarial que se añadiría al límite máximo superior de la escala de sueldos. Los profesores (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 banda propuesta demostrando los logros conseguidos por sus alumnos, además de realizar cursos de formación profesional para mejorar sus conocimientos.

Recompensar a los profesores 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).

Cuadro 20 – Trabajos de investigación sobre los sistemas de fijación de retribuciones en función de los resultados en Inglaterra

Existen pocas pruebas de que los sistemas de retribución de los profesores basados en los resultados mejoren su motivación o los resultados finales de sus alumnos, o bien consigan atraer a la profesión a titulados muy cualificados. Según un estudio publicado por el Instituto de Educación, es difícil determinar los efectos de un solo profesor en los progresos de un alumno. Por consiguiente, es imposible afirmar que la promesa de una gratificación basada en los resultados sería la causa de mejores resultados de los alumnos. “Un alumno puede estar tomando clases particulares, recibiendo ayuda en su casa o estar sujeto a múltiples influencias externas. Por lo tanto, nunca podemos saber de forma objetiva 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 (junto a 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 profesores 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 (Instituto de Educación, Universidad de Londres, año 2003).

Cuadro 21 – El apoyo de la OCDE a los sistemas de fijación de retribuciones en función de los resultados en Hungría

En el ámbito de la educación obligatoria, recientemente las autoridades han avanzado positivamente en cuanto a mejorar de la calidad, en concreto gracias a la adopción de medidas de evaluación de los resultados de los alumnos y los colegios, así como de la enseñanza de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y de idiomas. No obstante, la profesión de enseñante necesita una mejor adaptación de la educación de los profesores, de los incentivos profesionales, del desarrollo profesional y de las necesidades de los centros docentes. Es preciso hacer frente a 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 enseñantes, al igual que otros funcionarios públicos, han conseguido importantes aumentos de salarios durante los últimos dos años, la estructura salarial recompensa en exceso a los profesores de más antigüedad, mientras que siguen teniendo poca relevancia los criterios que asocian las retribuciones a los resultados alcanzados (OCDE: Informe económico sobre Hungría, año 2005: políticas para promover la innovación).

Cuadro 22 – El sistema de fijación de retribuciones en función de los resultados en los países de rentas bajas

El sistema de determinación de las retribuciones en función de los resultados en los países de rentas bajas es poco común, lo cual se debe en gran medida a los limitados recursos con los que cuentan y a las débiles estructuras de gestión existentes.

De manera generalizada, los sindicatos de enseñantes también se han opuesto a la fijación de salarios en función de los méritos debido a que consideran que se trata de un método desmotivador y antitético 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 profesores iniciaron una huelga con el fin de que se restaurase el antiguo sistema de incrementos automáticos de sueldos. En otro caso, a finales de los años noventa, profesores de cincuenta colegios 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 profesores, no aumentaron las tareas escolares

para casa, ni tampoco se modificaron los métodos pedagógicos”. Sin embargo, descubrieron que sí se intensificaron los exámenes hechos a los alumnos y que se celebraron muchas más sesiones de 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, en español “Motivación e incentivos de los profesores en el África subsahariana y en Asia” por Paul Bennell, Ed. Knowledge and Skills for Development, Brighton, Reino Unido, año 2004).

8.6. La privatización como un nuevo entorno moral

Todas esas reformas modifican además lo que es más importante, valioso y necesario en la educación. El nuevo paradigma político, y en particular la forma de mercado, crea un nuevo entorno moral para los consumidores y los productores. Dentro de ese nuevo entorno moral, se introduce en los colegios, 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, muchas veces 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 en “la sociedad”.

En la obra de Saltman (año 2000) se analiza cómo la hegemonía del mercado (su aceptación como sentido común obvio) y el incentivo de lograr beneficios están desplazando la lucha por los valores, que es una condición esencial para la democracia. A lo que ahora estamos asistiendo es a una especie de desaparición de las fronteras entre los ámbitos morales, consecuencia de la ruptura de demarcaciones entre la prestación pública y la privada, así como entre los bienes sociales y los de oportunidad.

Cuadro 23 – Valores profesionales y valores de mercado	
Valores profesionales	Valores de mercado
Necesidad individual (centros docentes y alumnos)	Resultado individual (centros docentes y alumnos)
Carácter común (clases de alumnos con aptitudes mixtas, 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”
Énfasis en la asignación de recursos para aquellos alumnos con mayores necesidades de aprendizaje	Énfasis en la asignación de recursos para aquellos alumnos considerados más capaces
Colectivismo (cooperación entre centros docentes y alumnos)	Competencia (entre centros docentes y alumnos)
Evaluaciones generales de la valía basadas en diversas cualidades académicas y sociales	Evaluaciones restringidas de la valía basadas en la contribución a los indicadores de resultados
Se hace que la educación de todos los niños sea intrínsecamente de igual valor	La educación de los niños se valora en función de los costes y los resultados

8.7. La transformación en mercancía privada de la educación como bien público

Esos enfoques con respecto a la educación también contribuyen a que la educación sea más bien una especie de “mercancía” propiedad de personas concretas y de sus empleadores (a los que también beneficia), que un bien público que beneficia a la sociedad en su conjunto. A pesar de que las explicaciones políticas sobre la educación adaptada a las necesidades del empleo y de la economía (el enfoque del capital humano) sostienen que, de ese modo, se beneficia a la sociedad en su conjunto ya que se crea una economía fuerte y se genera riqueza individual, en la práctica esas conclusiones no son fáciles de ver. 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, que pasa ahora a ser un producto de consumo por el cual la persona individual debe ser la primera en asumir la responsabilidad, ya que es la persona quien recoge los frutos de la educación. Ese cambio conceptual altera fundamentalmente el significado que para la sociedad tiene educar a sus ciudadanos.

8.8. 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 los grupos específicos de minorías étnicas. Las economías basadas en la valía de los alumnos y las prácticas de prioridad educativa que hemos puesto de relieve anteriormente son consideradas factores clave a la hora de generar y agravar esas diferencias.

Esas “mejoras” en los resultados constituyen también frecuentemente algo de poco valor social y educativo a largo plazo en cuanto a aprendizaje y desarrollo personal de los alumnos.

9. LA PRIVATIZACIÓN DE LA POLÍTICA

A través de la iniciativa del sector privado se crean redes de relaciones sociales entre 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 analizaron hasta aquí, esas influencias son imprevistas y pasan muchas veces inadvertidas o no son comentadas por los medios de comunicación ni por el público.

Cuadro 24 – Actores de política pública procedentes del sector privado

En una reciente reunión celebrada en la Casa Blanca estadounidense para debatir la nueva adopción del programa denominado “Ausencia de niños rezagados”, participaron las personalidades siguientes:

- Margaret Spellings, ministra de Educación.
- Lauren Maddox, viceministra de Educación.
- Jeanne Allen, fundadora y presidenta del 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 “Ausencia de niños rezagados” del Instituto Aspen (Paradise Valley, Arizona).
- John Castellani, presidente de la Mesa Redonda Empresarial (Washington, DC).
- John Chambers, presidente y consejero delegado de Cisco Systems, Inc. (Los Altos Hills, California).
- Tom Donohue, presidente y consejero delegado de la Cámara de Comercio estadounidense (Potomac, Maryland).
- Shelia Evans-Tranumn, viceconsejera de Educación, Estado de Nueva York (Brooklyn, Nueva York).
- Tom Luce, III, consejero delegado de National Math and Science Initiative; antiguo viceministro de Educación (2005-2006) (Dallas, Texas).
- Janet Murguía, presidenta y consejera delegada del Consejo Nacional de La

Raza (Washington, DC).

- Ed Rust, Jr., presidente y consejero delegado de State Farm Insurance Companies; miembro de la Comisión sobre el proyecto “Ausencia de niños rezagados” del Instituto Aspen (Bloomington, Illinois).
- Art Ryan, presidente y consejero delegado de Prudential Financial Inc. (Mendham, New Jersey).
- Paul Vallas, consejero delegado del distrito escolar de Filadelfia (Filadelfia, Pennsylvania).
- Dra. Susan Zelman, superintendente de Instrucción Pública, Departamento de Educación de Ohio (Columbus, Ohio).

En ese tipo de redes, no siempre está clara la distinción entre lo que es asesoramiento, apoyo o actividad de lobby. Muy comúnmente se contrata a consultores privados con el fin de que presten asesoramiento acerca de la organización futura de los servicios gubernamentales nacionales o locales, o bien en otros casos los consultores participan en grupos de trabajo que casi sin excepción formulan recomendaciones sobre nuevas privatizaciones y actividades de subcontratación. En esas redes, la privatización, en una modalidad u otra, es la política más “obvia”. Las ideas predominantes que allí se intercambian y legitiman promueven la privatización como la solución a casi todos los problemas del sector público.

De ese modo, las ideas políticas y reformistas, y las “mejoras” en los ámbitos nacional, local e institucional, se venden nacional e internacionalmente por empresas de educación del sector privado y por sociedades de consultoría empresarial.

El Reino Unido ofrece un modelo y un laboratorio para la exportación de innovaciones y políticas educativas. De forma cada vez más frecuente, la labor de transferir políticas internacionalmente se realiza por el sector privado [véase la obra de Crump y See (año 2005) sobre SERCO en Australia].

CEA ha estado a la vanguardia en cuanto al desarrollo de la gestión local de centros docentes y ha prestado asistencia para su transferencia a otros lugares fuera de Gran Bretaña. La experiencia británica ha servido de modelo de referencia para gran parte del desarrollo internacional de escuelas empresariales y de gestión (Schools of Business and Management, SBM). (www.cea.co.uk).

Cuadro 25 – La sociedad Cambridge Education

- Cambridge Education (anteriormente denominada Cambridge Educational Associates ó 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 Orleans.
- Municipio de Nueva York.
- DfiD, Comisión Europea, Banco Mundial, proyectos ADB (Papua Nueva Guinea, Eritrea, Bangla Desh, Camboya), etc., en asociación con universidades, ONG y empresas privadas.

Nueva York, el mayor distrito educativo de Estados Unidos con 1,1 millones de estudiantes, ha contratado los servicios de Cambridge Education (CE) con objeto de que dirija la introducción de un programa de “revisiones escolares” 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 ellos solos puedan asumir el control total del nuevo sistema durante los próximos años.

10. 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, son la manifestación de un nuevo lenguaje, de nuevos incentivos y disciplinas, y también de nuevas funciones, puestos e identidades, por cuya causa se ha modificado el significado de lo que supone ser un profesor, un estudiante, un alumno o un 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 algunos 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 apoyo generalizado. En esos entornos, las tendencias de la privatización son explícitas. De hecho, en algunos contextos el mercado de la educación es ahora tan manifiesto que apenas se habla de él, por lo cual la falta de atención causada por esa normalización hace que pueda decirse que las privatizaciones son encubiertas.

En otros contextos, el lenguaje de la privatización no está abiertamente presente en la política, y en lugar de él se emplea un vocabulario basado en la elección, la mejora, la calidad, la eficacia y la eficiencia. Sin embargo, esas “actuaciones” políticas y sus métodos derivados en el ámbito organizacional a menudo provocan efectos de privatización o privatizadores, y además 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 en un formato que puede contratarse y venderse. 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 de intercambio y no de su valor intrínseco o sus objetivos sociales (o valor de uso).

La privatización funciona muchas veces como una herramienta política con gran diversidad de fines y propósitos. No se trata sólo de que el Estado renuncia a su

capacidad para gestionar los problemas sociales y responder a las necesidades sociales. En realidad, se trata de una nueva modalidad de acción estatal. La privatización de la educación y del bienestar social implica un cambio en el papel del Estado, que pasa de prestar directamente los servicios educativos a convertirse en un contratista, un supervisor y un evaluador de los servicios prestados por muchos otros proveedores.

Las tendencias de la privatización, tanto endógenas como exógenas, tienen implicaciones muy profundas en el futuro de las carreras profesionales de los enseñantes, sus retribuciones y posición social, así como en la naturaleza de su trabajo y su grado de control sobre el proceso educativo. La “flexibilización” del trabajo de los profesores 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 enseñantes y la calidad del aprendizaje de los alumnos en los centros docentes.

Las formas de mercado, la competencia, la elección y la concentración en la gestión de los resultados llevan consigo peligros de carácter ético. Son muchos los ejemplos evidentes de conductas oportunistas y tácticas en centros de enseñanza y en padres de alumnos que se derivan de esos métodos. En el caso de los enseñantes, las relaciones competitivas muchas veces provocan dilemas éticos entre los intereses de la institución y los de los alumnos. Todos esos hechos son clara prueba de un empobrecimiento moral generalizado.

Esas formas de mercado también pueden tener un efecto muy relevante en la equidad en la educación, no sólo porque aumentan las diferencias entre los privilegiados y los desfavorecidos, sino también porque cambian el modo en que se entienden la equidad y la justicia social en la educación.

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

11. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ball, S. J. (año 2007), *Education Plc: Private Sector Involvement in Public Sector Education*, Londres, Ed. Routledge.
 - Clarke, J., S. Gewirtz, y otros autores, Eds. (año 2000), *New Managerialism*, Londres, Ed. Sage.
 - Crump, S. y R. See (año 2005), Robbing public to pay private?: two cases of refinancing education infrastructure in Australia, artículo publicado en *Journal of Education Policy* 20 (2), pág. 243-258.
 - du Gay, P. (año 1996), *Consumption and Identity at Work*, Londres, Ed. Sage.
 - Gillborn, D. y D. Youdell (año 2000), *Rationing Education: Policy, Practice, Reform and Equity*, Buckingham, Ed. Open University Press.
 - Molnar, A. (año 2005), *School Commercialism: From Democratic Ideal to Market Commodity*, Nueva York, Ed. Routledge.
 - OCDE (año 1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
 - Saltman, K. J. (año 2000), *Collateral Damage: Corporatizing public schools - A threat to democracy*, Lanham: Maryland, Ed. Rowan and Littlefield.
- Sennett, R. (año 1998), *The Corrosion of Character: The personal consequences of work in the new capitalism*, Nueva York, Ed. W.W. Norton.

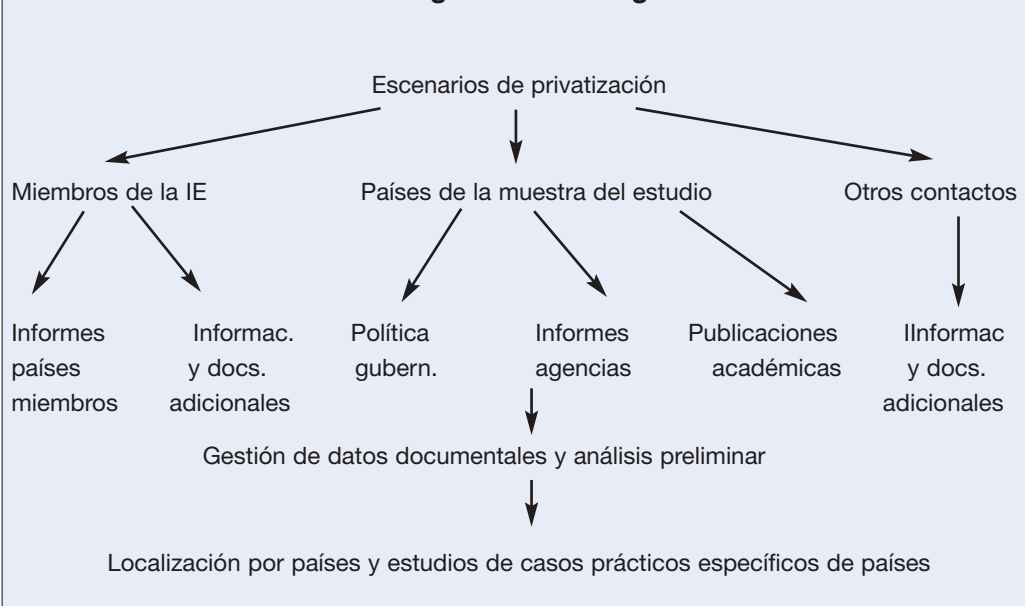
Anexo I: “El proceso de investigación”

El trabajo de investigación origen de este informe está siendo realizado por Stephen Ball y Deborah Youdell del Instituto de Educación de la Universidad de Londres, en nombre de la Internacional de la Educación (IE).

El trabajo de investigación se inició en noviembre de 2006 y está prevista la publicación de su informe final en noviembre de 2007.

El trabajo actual de investigación es fundamentalmente de carácter documental, y se basa en los materiales disponibles elaborados por gobiernos, agencias y fuentes académicas, así como por miembros de la Internacional de la Educación y la propia IE. El método estratégico de investigación se detalla en el Cuadro 26.

Cuadro 26 – El método estratégico de investigación



El presente trabajo de investigación no tiene capacidad para poder estudiar los casos de todos los países miembros de la Internacional de la Educación. Por ese motivo, el equipo de investigación e IE han acordado establecer una muestra representativa. Dicha muestra de países aparece detallada en el Cuadro 27.

Cuadro 27 – Muestra de países del trabajo de investigación	
País objetivo	Razones por las que se incluye en la muestra
Alemania	Régimen federal con iniciativas de “mercado” en algunos länder.
Portugal	Varias reformas educativas hechas por gobiernos neoliberales.
Dinamarca	Tradición de programas de ayuda a escuelas sociales a petición de los padres.
Suecia	Privatización generalizada.
Hungría	Posee elementos de elección y competencia de carácter endógeno.
Eslovenia	Ha vivido muchas reformas educativas basadas en el sistema “occidental”.
Polonia	Autoselección.
Túnez	(Muestra de cobertura).
Ghana	Ha creado un sistema de colegios privados de bajo coste. Existe un informe hecho por la IE.
Botswana	País con antecedentes importantes de modelo “colectivista” de educación.
Malawi	Sindicato de enseñantes de escuelas privadas.
Santa Lucía	Recientes reformas educativas por parte del nuevo gobierno. Oficina regional de la IE.
Guatemala	Nuevos gobiernos reformadores.
Costa Rica	La oficina regional de la IE ha realizado un estudio sobre la región.
Colombia	Sometido a las condiciones de “reforma” del Banco Mundial.
Malasia	Oficina regional Asia-Pacífico de la IE. Múltiples iniciativas de educación privada.
Singapur	(Muestra de cobertura).
Tailandia	(Muestra de cobertura).
Corea	Posee elementos de elección y competencia de carácter endógeno.
Pakistán	Combinación de sistemas centrales y locales y de enseñanza religiosa.
Bangla Desh	Informe de la IE sobre centros docentes gestionados por ONG.
Australia	Tradición y generalización de tendencias de privatización.
Canadá	Tradición y generalización de tendencias de privatización.
Irlanda	Tradición y generalización de tendencias de privatización.
Estados Unidos	Tradición y generalización de tendencias de privatización.



Como el trabajo de investigación sigue su curso, el equipo que lo dirige agradece cualquier información de relevancia que puedan aportar los miembros de la Internacional de la Educación. Para ello, diríjase al equipo de investigación, para obtener más información sobre el estudio o para dar sus comentarios, a las direcciones de correo electrónico siguientes: d.youdell@ioe.ac.uk ó s.ball@ioe.ac.uk.



Internacional de la Educación

5, boulevard du Roi Albert II

B-1210 Brussels

www.ei-ie.org