

Los mecanismos de mercado en la educación

Una aproximación a sus efectos sociales

La introducción de agentes privados y de la lógica mercantilista en el ámbito educativo ha tenido sus efectos en el funcionamiento, la regulación y la provisión de sus servicios.

Este artículo repasa el contexto en el que se ha llevado a cabo dicha privatización y advierte de las consecuencias nefastas que puede acarrear.



MYRIAM FELDFEBLER

Universidad de Buenos Aires

Correo-e: mfeldfeb@filo.uba.ar

ANTONI VERGER

Seminario de Análisis de la Política Social, en el Departamento
de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Correo-e: antoni.verger@uab.es

Los estudios sobre las reformas educativas emprendidas en las últimas décadas dan cuenta de la existencia de tendencias privatizadoras que, si bien encuentran sentido en los fenómenos de privatización de los servicios sociales en el marco de los procesos de reforma del estado, adquieren rasgos específicos en el campo educativo. En este ámbito, determinadas tendencias a la privatización no se basan exclusi-

vamente en la “privatización de la propiedad”. Por ello, no podemos considerar que los servicios educativos se privatizan en el sentido de la transferencia de la propiedad (del estado hacia accionistas privados) como sí ha sucedido en otros sectores de servicios que eran públicos (telecomunicaciones, transporte, suministro de agua, etc.).

Por tanto, más que fijarnos en los agentes que detentan la propiedad de los sistemas educativos, nos interesa distinguir entre tres actividades visibles en toda política social. Nos referimos al financiamiento, a la regulación y a la provisión. Así, si desglosamos la política educativa en dichas áreas comprobamos cómo el sector privado (empresas, familias, comunidad, etc.) está presente –y cada vez más– en los sistemas educativos públicos. Esta presencia se traduce, en ocasiones, en la participación de actores no estatales en el gobierno de la educación, y conlleva una democratización de la política educativa. De este modo algunos movimientos sociales (por ejemplo, el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra en Brasil) han participado en la educación popular, se ha fomentado la gestión asociativa de las actividades extraescolares o se han creado escuelas para fomentar la cultura de las minorías étnicas discriminadas en muchos países. En otras ocasiones, encubre una retirada del estado de diferentes responsabilidades y, en consecuencia, la precarización y la mercantilización de los sistemas educativos. De este modo, la responsabilidad del estado como garante del derecho a la educación como derecho de ciudadanía comienza a redefinirse a partir de la introducción de medidas tendientes a trasladar diferentes responsabilidades educativas a los individuos, a las familias y a otras instituciones. Un sentido común favorable a los procesos de privatización en el terreno educativo cobra fuerza a la vez que se redefine el sentido histórico que se fue configurando en torno a la escuela pública promovida, sostenida y regulada desde las esferas centrales de gobierno. Este nuevo sentido común se asienta en la consideración de que la educación principalmente es un servicio antes que un derecho social, y en consecuencia es necesario redefinir las formas en las que este servicio es gestionado.

Dimensiones de la privatización educativa

La introducción de agentes privados y de la lógica del mercado en el terreno educativo no constituye un hecho novedoso; sin embargo, ha adquirido mayor relevancia en el marco de los procesos de reforma de las últimas décadas, en especial a partir de la introducción de la lógica empresarial en la esfera pública. Los modelos de privatización tienen su expresión en las siguientes dimensiones de la política educativa.

Financiamiento

En palabras de Carnoy (1999), uno de los principales impactos de la globalización en la educación consiste en que “los gobiernos son presionados para reducir el crecimiento del gasto público en educación y buscar otras fuentes de financiamiento para la esperada expansión de sus sistemas educativos”. Las medidas de privatización del financiamiento educativo pueden recaer en los centros educativos o en las familias. Aquellos centros que pretendan contar con recursos económicos adicionales pueden ofrecer servicios, alquilar espacios, captar estudiantes extranjeros que pagan cuotas más

elevadas, etc. También pueden celebrar contratos de publicidad o buscar patrocinadores privados para llevar a cabo determinadas actividades o reformas de infraestructura. Por su parte, las medidas que recaen en las familias o el alumnado consisten en aumentar el precio de las matrículas, sustituir becas escolares por créditos, aplicar impuestos a quién ha conseguido una titulación, organizar actividades para recaptar fondos, solicitar pagos voluntarios, etc.

Regulación

Determinadas medidas privatizadoras pueden ser introducidas mediante la regulación estatal. En el sector educativo dicha regulación se manifiesta de tres maneras: desregulando la asignación de centros, modificando el rol del estado e introduciendo el *New Public Management* (“nueva gestión pública”), que sistematiza los objetivos comunes pero abre la puerta a una pluralidad de proveedores. La primera de las estrategias –la eliminación de barreras a la elección escolar– pretende que las familias elijan la escuela de sus hijos e hijas, como si fuera un producto más que se consume en el mercado. Esta medida se puede instaurar mediante programas de financiamiento de la demanda como los “cheques escolares” o *vouchers*. De esta manera, se supone que las escuelas de menor calidad tendrán índices de matriculación más bajos y, si no mejoran, pueden ser expulsadas del “mercado educativo”. La segunda de las medidas conlleva la introducción de la rendición de cuentas por parte de los centros y, consiguientemente, la institucionalización del “Estado Evaluador”. Ello conlleva la reformulación de la relación entre estado y educación, de manera que el primero se centra en el establecimiento de estándares curriculares y de rendimientos, así como en evaluar si los centros alcanzan los objetivos establecidos de manera eficaz; paralelamente, puede desresponsabilizarse de la provisión directa de servicios educativos. Los sistemas de evaluación pueden acompañarse de fórmulas de financiamiento competitivo, que establecen que las escuelas con mejores resultados contarán con más recursos. La tercera estrategia reguladora consiste en la introducción del *New Public Management* en los centros, es decir, una gestión orientada por estándares mesurables y por la aplicación de técnicas de gestión importadas del ámbito empresarial. Dicho modelo se asocia a las propuestas de autonomía escolar con las que se pretende mejorar el rendimiento educativo a través de la descentralización del máximo de competencias en los centros educativos. Los promotores de esta iniciativa consideran que la burocratización explica los malos resultados de la escuela pública, mientras que las escuelas privadas son más eficaces y receptivas.

Provisión

Las políticas habituales para promover la provisión de servicios educativos por parte del sector privado son: subvencionar o estimular fiscalmente a las escuelas privadas, subcontratar proveedores privados para la gestión de la educación pública, desgravar impuestos a los ciudadanos que consumen educación privada, limitar el acceso a la universidad pública aumentando las tasas o estableciendo notas de corte que obliguen al alumnado excluido a estudiar en universidades privadas, etc. La provisión de servicios educativos por parte del sector privado no es ninguna novedad. No obstante, en los últimos años se ha incrementado la participación del sector privado en la

provisión de servicios educativos –sobre todo en educación superior– y han emergido nuevos tipos de proveedores como las instituciones de educación superior *for profit* ('con fines de lucro'), las *corporate universities* ('universidades de una empresa') o los centros de educación virtual. Otra tendencia relacionada es el establecimiento de relaciones de *partnership* ('colaboración') entre centros públicos y privados para la provisión de determinados programas de formación.

El contexto de la privatización de la educación

Como vemos, la privatización de la educación tiene un componente relacionado con quién participa en el gobierno educativo (participación de agentes privados en la provisión y el financiamiento de los servicios educativos) y otro que se refiere a cómo son llevadas a cabo las actividades educativas (en este caso, hemos mostrado cómo la educación pública puede funcionar como el sector empresarial, y cómo las lógicas y las relaciones propias del mercado se insertan en los sistemas educativos). Dichas transformaciones se han acentuado en un contexto hegemonizado por el neoliberalismo, en el que se favorece que el máximo de actividades sean reguladas, mediatizadas y/o provistas por el mercado. En muchos países, las reformas educativas de los noventa han sido las principales correas de transmisión de esta ideología. Estas reformas pretendían responder a dos tipos de presiones: a) presiones derivadas de la "crisis fiscal" del estado y de la consiguiente restricción de la inversión pública en educación; b) presiones para la expansión del sistema educativo para dar respuesta a nue-

vas demandas educativas en un entorno en el que se otorga un creciente valor a la educación como recurso estratégico de competitividad. Ambas presiones tienen consecuencias contradictorias, ya que la primera conlleva restricción presupuestaria, mientras que la segunda demanda más recursos. Por tanto, la confluencia de ambas demandas en el área educativa se traduce en un resultado marcadamente privatizador, ya que la única forma de expandir el sistema educativo conteniendo la inversión pública es mediante medidas privatizadoras.

Según la OCDE (1997): "La privatización del financiamiento es un imperativo en un periodo marcado por la intensificación de las presiones presupuestarias". Esta misma agencia internacional considera que la creciente demanda de servicios educativos sólo podrá ser satisfecha con más inversión privada en el sector educativo (OCDE, 1996).

Finalmente, la introducción de la lógica de mercado en el sector público y la expansión de la educación privada se producen en un contexto caracterizado por procesos de polarización social creciente (sobre todo en regiones como América Latina) y de individualización de las relaciones sociales. Es en el marco de sociedades cada vez más dualizadas e individualistas que las propuestas de privatización encuentran su sentido y sus posibles consecuencias, algunas de las cuales se presentan a continuación.

Consecuencias de las tendencias privatizadoras

Desigualdades educativas

Las políticas privatizadoras basadas en modelos de financiamiento a la demanda (como los cheques escolares) presuponen que en la medida en que se financian las

escuelas con relación al número de alumnos que captan, se establecerán los incentivos para que éstas mejoren la calidad. Los estudios elaborados sobre el caso chileno –paradigmático de las reformas privatizadoras y de la introducción del financiamiento basado en la demanda, en América Latina– ponen en evidencia que, al comparar los resultados de las escuelas municipales (públicas) y las particulares subvencionadas (concertadas), dichas medidas contribuyeron a profundizar la desigualdad y la segregación social entre las escuelas (Espínola, 1990, citado en Zibas, 1996). El principal factor que explica dicho resultado es que la capacidad de elegir escuela por parte de las familias –estipulada por el modelo– fue acompañada de la capacidad de seleccionar alumnado por parte de las escuelas. Esto último se institucionalizó como un mecanismo informal que permite a las escuelas ser más atractivas para las familias acomodadas. Esta reforma, en el caso chileno, no sólo conllevó una mayor diferenciación de los resultados entre los grupos de alto y bajo poder adquisitivo, sino también una disminución media del rendimiento del alumnado. Otros estudios señalan que la introducción de la libre elección de las escuelas en países como Bélgica, Holanda, Nueva Zelanda y Es-



cocia se tradujo también en una mayor segregación escolar (Vanderberghe, 2002).

Por otra parte, las propuestas de inspiración neoliberal fundamentadas en la "autonomía escolar", tras una retórica basada en el reconocimiento de la diversidad y una crítica al modelo homogeneizante de la escuela pública tradicional, contribuyen también a legitimar las desigualdades sociales. Estas propuestas se apoyan en el supuesto de que los individuos son "diferentes" por naturaleza y, en consecuencia, son diferentes sus necesidades y demandas educativas. Por ello, se trata de ampliar los márgenes de "libertad" de las escuelas y posibilitar así la existencia de ofertas educativas diferenciadas que contribuyan a ampliar la cantidad de opciones de los consumidores de la educación. Esta propuesta pone en cuestión la comprensividad escolar y el modelo de socialización de la escuela pública, que históricamente aspiraba a la formación de ciudadanos y ciudadanas, así como a fomentar la cohesión social. La extensión del *ethos* de la empresa privada a los servicios públicos, junto a la grave crisis del ideal republicano de escuela, están cambiando lo que era el objetivo de la escuela pública: un modo de socialización común e integrador de la ciudadanía (Bolívar, 2003).

Acentuación de la competencia en el sistema educativo

La necesidad de superación del paradigma burocrático tradicional en el sistema educativo se ha formulado en términos de la necesidad de reinventar el "gobierno de la educación" como parte de la reinvención de la gobernación de la sociedad. Se critica que la escuela tan sólo tenga que aplicar la misma norma general a cada caso concreto y se postula que las escuelas públicas se creen mediante mecanismos de cooperación y de colaboración en el mercado. La alternativa planteada gira en torno a un nuevo tipo de gestión basado en la apropiación de teorías y técnicas de la administración de empresas y del "culto a la excelencia" en las instituciones del sector público. Se considera que, a diferencia de las empresas que se ven permanentemente obligadas a responder a las nuevas demandas o a la obsolescencia de sus productos, ninguna fuerza externa exigió que las escuelas cambiaran. Al operar al margen del mercado, las escuelas no han sido presionadas para cambiar y así responder a las necesidades y a los intereses del alumnado. Tampoco han sido presionadas para competir, ya que aunque ofrezcan un servicio de mejor o peor calidad su pervivencia está asegurada.

Una de las principales consecuencias de la nueva gestión escolar competitiva consiste en que se debilitan las funciones de la escuela como instrumento para el desarrollo de la solidaridad y de la democracia, a la vez que se asiste a un descenso de la colaboración entre los centros (Whitty et al., 1999). Además, este nuevo modelo de gestión se presenta asociado a políticas de flexibilización de las relaciones laborales docentes. Como corolario de estas propuestas, los centros educativos además de competir a escala estatal, pueden hacerlo en el escenario internacional; así se promueve, por ejemplo, desde los acuerdos de libre comercio que contemplan la educación como una mercancía comercializable más.

El cercenamiento del derecho a la educación como derecho de ciudadanía

En las últimas décadas (y con particular intensidad en la década de los noventa) ha arraigado un fenómeno que acom-

paña y trasciende al de la consolidación de la economía capitalista de mercado, que es el de la instalación de una "sociedad de mercado": en la que se tiende a la mercantilización de las relaciones sociales. La política se subordina a los imperativos de la economía a la par que se modifica la relación entre la esfera pública y la privada, de manera que el ámbito público tiende a ser cada vez más determinado por el mercado. En este sentido, la participación de los ciudadanos y ciudadanas en el campo educativo se despoja de toda connotación en términos de construcción democrática y se reconduce a una forma más de consumo en el marco de la sociedad de mercado. Lo público ya no es primordialmente el espacio de la ciudadanía sino del mercado y sus valores de competitividad, productividad y eficacia. En coincidencia con la consolidación de este fenómeno se ha puesto en cuestión, no sólo a la educación como asunto público, sino también al papel del estado como garante de la educación como derecho de ciudadanía.

A modo de cierre

Actualmente, en la mayoría de los países se asiste a la redefinición del sentido de la educación pública. A su vez, el rol asignado a los estados como garantes del derecho a la educación es impugnado como parte de un modelo más amplio tendente a privatizar lo público, mercantilizar los derechos y trasladar responsabilidades al ámbito individual. Entre las implicaciones de dicha transformación cabe destacar la profundización y la legitimación de las desigualdades existentes.

Para revertir esta situación es necesario implementar políticas públicas de redistribución basadas en el respeto a la diversidad, de tal modo que los ciudadanos tengan "derecho a tener derechos" y puedan ejercerlos efectivamente.

para saber más

- ▶ **Bolívar, Antonio (2003):** "La escuela pública y la educación de la ciudadanía: retos actuales", ponencia presentada en las II Jornadas de Educación, "Interculturalidad", organizadas por UGT-FETE. Facultad de Ciencias de la Educación, Córdoba (España), noviembre.
- ▶ **Camoy, M. (1999):** *Globalization and Educational Reform: What Planners Need to Know*. París: Unesco. International Institute for Educational Planning.
- ▶ **OECD (1996):** *Apprendre à tout âge*. París: OECD.
- ▶ **OECD (1997):** *Analysis des politiques d'éducation*. París: OECD.
- ▶ **Vanderberghe, V. (2002):** "Combinación de los controles burocrático y de mercado en educación: ¿una respuesta a las deficiencias burocráticas y de mercado?", en Narodowski, M. et al. (comp.) (2002): *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Granica.
- ▶ **Whitty, G et al. (1999):** *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid: Morata/Fundación Paideia.
- ▶ **Zibas, D. (1996):** "Escuela pública y escuela privada en el marco de las nuevas políticas educacionales en América Latina", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 1, enero-junio.