

PRIVATIZACIÓN Y SISTEMA ESCOLAR EN INGLATERRA

Richard Hatcher

(Lecturer, University of Central England, Birmingham)

En el 2001, Michael Barber, en ese momento consejero de educación del jefe del gobierno, explicaba cómo el Laborismo estaba creando "un servicio de educación de talla mundial": "En Inglaterra estamos experimentando conscientemente para crear nuevos instrumentos para la asociación con el sector privado [...]". "La pregunta fundamental para las autoridades públicas dejará de ser ¿Quién provee?". En su lugar, preguntarán: ¿Cómo se asegurará el interés público?" (Barber, 2009: 39). Ahora, después de seis años de gobierno del Nuevo Laborismo, está claro que un proceso gradual, creciente y multifacético de procedencia externa de la provisión en el sistema escolar estatal está transformando la educación pública en una nueva forma híbrida pública-privada, borrando y redibujando los límites del Estado. El proceso ha sido rastreado por algunos comentaristas (Hatcher, 2001; Regan, 2001; Rikowski, 2003; Centre for Public Services, 2003). En este artículo me propongo subrayar la actual etapa de su desarrollo y seguir contribuyendo a su análisis.

¿Por qué está el gobierno laborista tan deseoso de abrir la educación al sector privado? Primero, creen que la participación del mundo de los negocios es esencial para "modernizar" el sistema escolar en términos de innovación, eficiencia y rendimiento de cuentas, principalmente a fin de poner en práctica su agenda de capital humano. Según Barber,

"tenemos que preguntarnos de dónde procederá la energía, el conocimiento, la imaginación, la habilidad y la inversión para hacer frente al inmenso desafío de la reforma educativa a lo largo de la próxima década./ Durante la mayor parte del siglo XX, el impulso para el progreso educativo vino del sector público [...]. Hacia el final del siglo, a medida que crecía la frustración ante los sistemas existentes, esta herencia se vio desafiada por un potente sector privado en crecimiento [...]" (Barber, 2001: 39).

Segundo, el Laborismo ve la inversión privada como un medio para reducir los gastos del Estado en educación. Se argumenta que la disciplina del precio de mercado, es decir, la competencia entre proveedores, hará que bajen los costes. Tercero, el Laborismo quiere favorecer el desarrollo de una industria educativa británica fuerte, como un contrincante importante en la economía global de servicios neoliberal que se está desarrollando hoy y en favor de la cual el Acuerdo General sobre Comercialización de los Servicios (AGCS) se ha diseñado para crear el marco legislativo (Grieshaber-Otto y Sanger, 2002). Un indicador es la reciente publicación por *International Financial Services London* (IFSL), en colaboración con el gobierno y dos compañías punteras británicas, *Linklaters* y *PricewaterhouseCoopers*, de un informe titulado "Privatización: la pericia del Reino Unido en los mercados internacionales", que proporciona una guía para el desarrollo internacional de las oportunidades comerciales en los servicios públicos, incluyendo la educación (IFSL, 2003. Ver Price, 2001).

1. La privatización de la ejecución de las políticas educativas

El gobierno laborista ha argumentado que la implicación del sector privado en el sistema escolar británico es necesaria para superar la resistencia conservadora y burocrática de los profesores y de las autoridades locales. Casi todas las iniciativas importantes de política educativa del gobierno han contado con las compañías privadas a la hora de ponerlas en práctica. Las compañías privadas han sido utilizadas como punta de lanza de la transformación del papel de los profesores, para efectuar cambios importantes en la enseñanza y en el currículo, y para imponer un tipo de funcionamiento. Las inspecciones escolares solían ser llevadas a cabo por oficiales gubernativos; ahora, la mayor parte son contratadas a las compañías privadas con ánimo de lucro. La administración del salario para los profesores basado en el rendimiento ha sido contratado externamente. La preparación de los profesores en las estrategias para la enseñanza de la lectura-escritura y la aritmética a nivel nacional, y en el *National Grid for Learning*, ha sido proporcionada por compañías y asesores privados. Recientemente, a *Jarvis plc*, empresa contratista de la red ferroviaria, con ningún historial previo de "logro escolar", el Department for Education and Science (DfES) le ha concedido un contrato de tres años, por valor de 1,9 millones de libras, para ayudar a rescatar las 700 escuelas de Secundaria supuestamente de peor rendimiento (*Guardian*, 28 abril 2003).

2. La privatización de las funciones de las Autoridades Educativas Locales(LEA)

El gobierno ha designado a más de 20 LEAs como "fracasadas" y las ha obligado a entregar la administración de sus servicios a las compañías privadas. Sin embargo, la privatización no se limita a la LEAs

“fracasadas”. La presión económica que resulta de la delegación forzosa de casi todos sus fondos a las escuelas ha reducido fuertemente sus servicios a los centros. Primero, las funciones no educativas tales como mantenimiento de los edificios y comedores escolares fueron ofrecidas a proveedores externos. Luego, los equipos de profesores suplentes de las LEAs, que se encargaban de cubrir las ausencias de los titulares, fueron reemplazados por una provisión privada. De modo creciente, la capacidad de las LEAs para sostener su empresa fundamental de informes y consultas educativas ha sido erosionada. El gobierno encara el papel de las LEAs no básicamente como proveedores de servicios, sino como agentes intermediarios entre las escuelas y los suministradores privados de servicios (Department for Education and Employment [DfEE], 2000; Department of the Environment, Transport and the Regions [DETR], 2001). En febrero de 2001, el gobierno lanzó su proyecto “Nuevos modos de trabajar”, proporcionando 1,8 millones de libras para financiar experimentos en nuevas formas de asociación entre 12 LEAs y compañías privadas. El proyecto incluye a *Edison* (una de las compañías educativas punteras estadounidenses con ánimo de lucro, que controla 150 escuelas en Estados Unidos), que trabaja con la LEA de Essex para ajustar su currículo, evaluación y otros programas y materiales para el mercado británico (*Times Educational Supplement [TES]*, 18 julio 2003).

Una de las consecuencias de la destrucción por agotamiento de las LEAs ha sido la emergencia, junto al nuevo sector de los negocios grandes y medianos de educación, de un estrato de pequeños capitales (asesores autoempleados, a menudo exdirectores y exconsejeros de las LEAs, que trabajan para las LEAs, las escuelas, las agencias del gobierno y compañías privadas con sucesivos contratos de corta duración).

La construcción y renovación a fondo de las escuelas solía ser financiada por subvenciones del gobierno a las LEAs. Ahora, bajo la *Iniciativa de Financiación Privada [PFI]*, son subvencionadas por compañías privadas que son reembolsadas a plazos por las LEAs durante un cierto periodo de tiempo, generalmente de 25 a 30 años. Durante este periodo, la compañía es la propietaria de los locales de la escuela, gestiona y dirige ésta, y se encarga también de la contratación del personal no docente. Desde 1997, se han concedido 48 contratos del tipo PFI para un total de 550 escuelas, con un valor de 1,3 billones de libras. David Miliband, el ministro de Educación, ha anunciado que las 3.780 escuelas secundarias de Inglaterra serán renovadas a fondo o reconstruidas bajo contratos PFI durante los próximos 10 años (*TES*, 4 octubre 2002).

3. La gestión privada de las escuelas del Estado

El primer contrato concedido a una compañía privada para gestionar una escuela del Estado lo fue por la LEA de Surrey, en 1998, a una compañía llamada *3Es*, para administrar una escuela comprensiva “fracasada”. *3Es* es una empresa subsidiaria, fundada para este propósito, del *City Technology College* en Solihull. *3Es* se ha hecho cargo desde entonces de otra escuela en Surrey, y también otra escuela comprensiva de Surrey ha sido puesta en manos de *Nord Anglia*, una compañía de negocios de educación, con un contrato de gestión de siete años. Sin embargo, éstas han sido las excepciones. El beneficio que se obtiene de la gestión de las escuelas individuales es demasiado escaso para atraer al sector privado. El gobierno ha desarrollado dos estrategias para abrir este sector al mercado. Una es la obligación, expresada en la Ley de Educación [*Education Act*] del año 2002, de que las LEAs que quieran abrir una escuela nueva, o renovar a fondo una escuela que se juzgue fracasada, requieran propuestas de socios externos, incluyendo compañías privadas.

La segunda estrategia para implicar al sector privado en la gestión de las escuelas, aunque todavía no sobre la base del ánimo de lucro, es la que se refiere a las “Academias”. El gobierno quiere que las Academias sean administradas por empresas de negocios, Iglesias o cuerpos de voluntarios, bajo la forma de contratos con duración de 5 a 7 años. El propósito es que haya 53 Academias para el 2007, pero David Miliband, el Ministro de Educación, anunció recientemente que la mayor parte de las ciudades inglesas podrían tener a la larga una Academia (*Financial Times*, 12 agosto 2003). La “*London Strategy*” del gobierno, anunciada en abril del 2003, incluye al menos 30 nuevas Academias urbanas para el 2008. Hasta ahora se han abierto doce. Las Academias encarnan dos nuevos incentivos para el sector privados: flexibilidad y financiación. Son financiadas directamente por el gobierno y establecidas bajo la legislación de las escuelas privadas, de modo que se encuentran fuera del marco legislativo que rige las otras escuelas mantenidas por el gobierno. Esto significa que no están sujetas a las LEAs y que tienen completa libertad para, por ejemplo, diseñar el currículo. El patrocinador puede nombrar una mayoría del cuadro directivo de la escuela y, por tanto, tiene el control sobre su personal. Las Academias están también libres de la obligación de reconocer a los sindicatos. Los patrocinadores deben pagar un 20% de los costes de capital de la escuela, alrededor de dos millones de libras, y el gobierno proporciona la financiación de hasta 20 millones. La propiedad del solar y de los edificios de las escuelas estatales existentes que la Academia está reemplazando, habitualmente propiedad del consejo local, es transferida a la nueva Academia. De hecho, a los patrocinadores se les está entregando la propiedad de una escuela por la quinta parte de su valor.

En este momento, las Academias no son una inversión con ánimo de lucro. Cuentan con una mezcla diversa de motivos por parte de los patrocinadores: filantropía; forma de tantear el mercado por parte de

empresarios que no tienen claro qué hacer en ese terreno, y modo de hacer proselitismo religioso. Pero pueden representar un punto intermedio hacia la futura gestión privada con ánimo de lucro.

4. La escuela empresaria

El gobierno estimula a las escuelas a convertirse en empresarias, tanto en términos de su funcionamiento en el mercado de admisiones, como en términos de búsqueda de vínculos con el mundo de los negocios, sobre todo mediante el requisito, para las “escuelas especializadas” [*specialist schools*], de atraer 50.000 libras de los patrocinadores privados con ánimo de lucro a fin de recibir la aprobación del gobierno. La motivación de la mayor parte de las compañías donantes no es conseguir un beneficio de las escuelas especializadas sino demostrar su responsabilidad social (lo cual puede, por supuesto, traducirse en beneficios comerciales indirectos). Sin embargo, el patrocinio de la escuela especializada ofrece la oportunidad para asociaciones público-privadas, comercialmente provechosas, con las escuelas. *Oracle*, una de las mayores compañías del mundo de material informático de programación, que ya patrocina 300 escuelas en Estados Unidos, ha acordado un patronazgo de 4 millones de libras negociado con 40 escuelas que esperan llegar a ser colegios especializados en matemáticas e informática, tecnología, o negocios y empresa. Estas escuelas conseguirán material informático, material para el estudio, y formación para los profesores, y *Oracle* pagará la mitad de las 50.000 libras de su patronazgo monetario (*TES*, 27 junio 2003). La agencia de empleo *Reed* tiene reservadas 500.000 libras para patrocinar a futuras escuelas especializadas de tecnología o negocios y empresa, a condición de que esas escuelas impriman la frase “Un colegio *Reed*” bajo el nombre de la escuela, y el logotipo de la agencia, para hacer que todas las escuelas *Reed* aparezcan con una marca uniforme. Se animará a las escuelas a reunirse y colaborar en la empresa educativa (*TES*, 17 octubre 2003).

Una oportunidad mucho más radical para las escuelas, no sólo de buscar empresas patrocinadoras sino de llegar a convertirse ellas mismas en empresas, la proporciona la Ley de Educación del 2002. Ésta da poder a los consejos de gobierno de las escuelas para formar, convertirse en un miembro de o invertir en compañías para comprar o proporcionar servicios e instalaciones a las escuelas y comunidades. Esto capacita a las escuelas para operar como compañías comerciales. El objetivo es proporcionar el marco legislativo para el mercado educativo que ya está emergiendo, en el cual las escuelas empresarias venderán bienes y servicios. La mercancía más atractiva para vender es la *enseñanza*, en forma de cursos con exámenes *en línea* a través de la *Red*. La escuela puntera del mercado es la escuela secundaria Thomas Telford en Shropshire, que ha obtenido un asombroso beneficio de 6,7 millones de libras, sobre un volumen de negocios de 7,3 millones de libras en sólo dos años, vendiendo sus cursos con exámenes *en línea* a otras escuelas: una tasa de ganancia del 92%. Los beneficios le han permitido a la escuela patrocinar a dos nuevas Academias y a 65 escuelas locales para el estatus de especialistas, un paso para su proclamada meta de establecer una cadena de escuelas de su marca (*TES*, 3 octubre 2003). Esos desarrollos se acelerarán gracias a la escasez de profesores especialistas en muchas escuelas, y por el uso de auxiliares de aula como sustitutos. Las escuelas pueden también vender su experiencia en la gestión de centros. El gobierno ha aplaudido el ejemplo de *3Es*, y ha anunciado que las compañías privadas pueden usar, como asesores, profesores expertos en activo (*TES*, 18 abril 2003). Parece no haber límite, aparte del ético, para lo que una escuela empresaria puede convertir en mercancía. En palabras del director de la escuela de primaria de South Farnham en Surrey: “Nunca se deben rechazar las oportunidades de ganar dinero”. Él invitaba a los agentes inmobiliarios locales a pujar por el derecho a tener un enlace desde el sitio en la *Red* de la escuela. La puja vencedora fue una “oferta sustanciosa” (*TES*, 17 octubre 2003).

5. La construcción del sistema escolar como una asociación público-privada

El sistema escolar como servicio público ha dependido siempre del suministro del sector privado, desde los edificios escolares a los libros de texto. Pero lo que está sucediendo ahora es una escala, cualitativamente diferente, de penetración de las actividades escolares esenciales por empresas de educación con ánimo de lucro, que ahora representan un claro y creciente sector de la economía, atrayendo a grandes compañías internacionales de gestión de infraestructuras como *Serco* y *Amey*, además de permitir la rápida expansión de compañías basadas en la educación como *Nord Anglia* y *Cambridge Education Associates*. Sin embargo, la transformación del sistema escolar de un servicio público en una asociación público-privada es un asunto difícil para el gobierno, por tres razones. Primero, hay un amplio apoyo, tanto por parte de los profesores como de los padres y la mayoría de la comunidad, a la idea de una enseñanza estatal como servicio público, no como fuente de beneficios. Segundo, las compañías privadas sólo entrarán en el mercado si es más rentable y menos arriesgado que invertir sus esfuerzos en otra parte. Tercero, el gobierno necesita asegurarse de que sus propios objetivos se hallan (sobre todo, la eficiente producción de capital humano rentable, pero también la inclusión social) dentro de unos ciertos límites presupuestarios, y sus formas de regulación (incluyendo objetivos de funcionamiento, condiciones de empleo y papel de las autoridades educativas locales) pueden ser vistas como demasiado restrictivas por las compañías de educación con ánimo de lucro. El gobierno ha desplegado una gama de políticas que han tenido el efecto de hacer de la educación estatal un medio más acogedor para el sector

privado. Éstas incluyen:

- Adoptar procedimientos de contabilidad comercial para hacer los costes del sector público y privado directamente comparables.
- Cortar la financiación estatal al gobierno local y delegar la financiación LEA a las escuelas, dirigiendo a las escuelas servicios de procedencia externa previamente suministrados por las LEAs.
- Impulsar al gobierno local a abrir sus servicios a las ofertas del sector privado, a través de la política de *Oferta Competitiva Obligatoria* (más tarde llamada *Financiación Justa y Valor Óptimo*) y también de la obligación (expresada en la Ley de Educación del 2002) de que las IEAs pidan ofertas de compañías privadas para proveer a nuevas escuelas.
- Asignar contratos al sector privado para llevar a cabo nuevas iniciativas de política educativa, como, por ejemplo, dar formación a los profesores.
- Designar a las sociedades público-privadas como único modelo permitido de financiación, como en el caso de los contratos PFI, y, si fuese necesario, subvencionándolas para atraer al sector privado, como en el caso de las iniciativas de Nuevo Modelo de LEA.
- Promover una campaña continua de crítica a la provisión estatal para socavar el apoyo popular a la provisión pública, sacar partido de los aspectos de insatisfacción pública y presentar al sector privado como indispensable para mejorar. En este contexto Ofsted ha jugado un papel clave en impulsar el abastecimiento externo de las LEAs “fracasadas” y en sustituir a las escuelas “fracasadas” por Academias patrocinadas por empresas.

6. La rentabilidad del mercado de la educación

De entrada, se debe hacer una distinción entre actividades de compañías de educación con ánimo de lucro y escuelas empresarias. Las consecuencias de las dos formas de beneficio son diferentes. Lo que llamaré mercantilización exógena absorbe dinero del sector público para inyectarlo en el sector privado. La mercantilización endógena – actividades lucrativas de las propias escuelas – ha sido saludada por Joe Hallgarten del *Institute for Public Policy Research* como “dinero que puede dar libertad a las escuelas” (*Times*, 12 marzo 2003). Sin embargo, su consecuencia será reforzar pautas de desigualdad entre escuelas puesto que las escuelas contratistas usarán la financiación adicional para impulsar mejoras, contratación de plantilla etc., a menudo, literalmente, a costa de sus escuelas cliente.

El compromiso a gran escala de negocio en la escolarización que busca el gobierno sólo es posible sobre la base del beneficio. ¿Qué rentabilidad tiene el sistema escolar hoy? Un reciente análisis de la empresa de asesoría *Capital Strategies* se titula “Servicios Profesionales del Sector Público: Tiempo de Prosperidad” (*Capital Strategies*, 2003). “Mientras que muchos negocios están teniendo dificultades con la reciente desaceleración económica y el clima creciente de inseguridad en los negocios, la mayor parte de las compañías de Servicios Profesionales del Sector Público están creciendo rápidamente [...]” (p. 1). Su análisis es que los compromisos de gasto de Gordon Brown se cubrirán, y que la presión sobre las organizaciones del sector público en aras de la eficiencia significa, “potencialmente [, que] es probable que el sector Privado vaya a disponer de una porción más grande de este dinero” (p. 1).

“Aunque hay aún una considerable oposición al compromiso con el Sector Privado, no menor entre los sindicatos, tenemos la impresión de que en muchos casos ha habido una significativa suavización de las actitudes hacia el Sector Privado, visto cada vez más como un socio potencial, o como un complemento, que como un competidor. Así, las organizaciones de servicios profesionales están viendo oportunidades interesantes para comprometerse en la gestión de organizaciones del Sector Público y en la prestación continuada de servicios” (p. 2).

“Existe actualmente un vivo deseo en el sector de empresas de renta variable por las compañías de Servicios Profesionales del Sector Público, que refleja, en parte, el amplio reflujo en la economía, pero también las excelentes expectativas de crecimiento y ganancias seguras disfrutadas generalmente por esos mercados” (p. 3).

La tecnología de la información es un área de fuerte inversión en las escuelas, donde “los proveedores de máquinas e infraestructura han sido los grandes beneficiarios. Sin embargo, en el futuro, los proveedores de servicios y material de programación deberían beneficiarse de modo creciente [...]” (p. 1). *Capital Strategies* advierten del acaparamiento de pequeñas empresas de programación educativa por grandes compañías de educación. En diciembre del 2002, *Serco* compró, por 12,8 millones de libras, *CCM Software Services Ltd*, una escuela de fomento y apoyo de programas informáticos. En abril de 2003, *Tribal Group* compró *Foundation*

Software Solutions Ltd, proveedor de programas para LEAs, por 4,8 millones de libras, y *Granada Learning* compró, en septiembre de 2002, *The Skills Factory*, un impulsor de programas informáticos educativos, por 1,6 millones de libras.

Otra área fundamental de beneficios son los contratos PFI. Según un informe publicado en *Guardian* (5 septiembre 2003), “las compañías de construcción comprometidas en la *Iniciativa de Financiación Privada* esperan conseguir entre tres y diez veces más dinero que lo que han conseguido con los contratos tradicionales”. Los márgenes de beneficios van del 7,5% al 15%, y del 10% al 20% para los propietarios de acciones de renta variable en las compañías del consorcio. La industria de la construcción del Reino Unido creció por encima del 8% el último año, mientras que en Alemania y Francia el sector menguó un 2,5% y un 0,7%, respectivamente, según un informe reciente de la federación de la Industria de la Construcción Europea, que, identificaba a los contratos PFI como la razón más importante para el fuerte rendimiento del Reino Unido.

Sin embargo, el análisis del principal periódico neoliberal, *The Economist* (3 mayo 2003), es que “el historial de la privatización en la educación es mixto. La decepción ha sido muy grande cuando las compañías privadas han intentado asumir funciones de autoridades locales de educación”. “Hay dos problemas fundamentales: contratistas privados débiles e inexpertos”, y las fastidiosas restricciones que implica la responsabilidad ante los gobiernos locales elegidos. Un caso notable fue la decisión de *WS Atkins* de retirar su contrato de 100 millones de libras para dirigir la LEA de Southwark, en medio de su quinto curso, pretextando que no tenía sentido económico para la compañía (*Guardian*, 3 abril 2003). *The Economist* considera que el éxito está en la contratación externa de servicios auxiliares, donde “la ofensiva actual del gobierno tiene que ver con la provisión privada de servicios a las direcciones de las escuelas”.

La cuestión de la rentabilidad de las compañías de educación británicas debe situarse en el contexto de su ambición internacional. El mercado del Reino Unido es un campo de prueba para desarrollar la pericia y la capacidad para competir globalmente, como explica *Serco*:

“Creemos que nuestra fuerza en el mercado de educación del Reino Unido proporciona una plataforma muy fuerte para participar en el desarrollo de la educación sobre una base internacional. *QAA* ha formado ya una alianza estratégica con *KPMG Consulting* como su proveedor preferido de pericia educativa para proyectos internacionales (además de trabajo de intervención en las LEAs del Reino Unido)” (*QAA News*, 6 Septiembre 2000).

7. Las consecuencias de la privatización

En general, es demasiado pronto para valorar los efectos de los diversas formas de la privatización de la educación, lo mismo en cuanto a la naturaleza de la provisión en términos de currículo y pedagogía, o admisiones y organización, como en cuanto a su impacto en el rendimiento del alumno y en los resultados de igualdad. Limitaré mis comentarios a tres asuntos: eficiencia, democracia y capital intelectual.

a) Privatización y eficiencia

Se argumenta que la competitividad en el mercado de la educación redundaría en eficiencia. De hecho, gran parte del potencial para la competitividad en el sistema escolar es restringido por la regulación gubernamental: por ejemplo, hay una lista relativamente corta de contratistas aprobados para gestionar los servicios LEA. Más aún, las compañías de educación con ánimo de lucro se han revelado, con frecuencia, como ineficientes. Por ejemplo, en el 2003 Ofsted informaba de que había inspeccionado 10 LEAs privatizadas, de las cuales cinco se valoraron como pobres, tres como insatisfactorias y sólo una como satisfactoria (*The Times*, 8 abril 2003). Un caso destacable es la LEA de Bradford, cuya administración y provisión de servicios fue entregada a *Serco* en el 2001. *Serco* proclamó que alcanzaría los resultados medios nacionales para el 2006. En el 2003, sus resultados KS2 cayeron incluso muy por debajo de la media nacional, y por debajo de la media en un grupo de 11 LEAs estadísticamente comparables. Ha respondido rebajando sus objetivos para salvaguardar sus primas de funcionamiento y pidiendo al gobierno fondos extra. El gobierno ha fijado “una junta asociada de mejora de la escuela”, con un oficial de DfES como director del proyecto, para supervisar la actuación de *Serco* (*TES*, 10 Octubre 2003; *Guardian*, 20 Octubre 2003).

El gobierno afirma que el contrato PFI es más eficiente porque impide proyectos excesivos en coste y tiempo. Pero se estima que los proyectos PFI cuestan al menos un 10% más que los proyectos con financiación pública, porque es más caro para las autoridades locales de educación tomar prestado del sector privado que del gobierno, y para colmo están los honorarios para los asesores y el beneficio que se llevan las compañías PFI (Whitfield, 2001). Incluso *The Economist* reconoce que “los economistas se preocupan de que son un modo caro de financiar la inversión pública” (*The Economist*, 3 Mayo 2003). Los costes competitivos se alcanzan, frecuentemente, disminuyendo el número de empleados y empleando a nuevos trabajadores con salarios más bajos (Grimshaw, Vincent and Willmott, 2002), y reduciendo la calidad de la provisión. Una inspección de la

National Audit Office, en enero del 2003, examinó 17 de las primeras escuelas PFI financiadas, y las encontró “significativamente peores” que otras escuelas nuevas en Inglaterra: aulas demasiado pequeñas, pobre planificación y calefacción inadecuada (*The Teacher*, marzo 2003). El informe de la Comisión de la Auditoría fue crítico con la afirmación de que el contrato PFI representa mayor rentabilidad y pidió que las LEAs fuesen capaces de encontrar otras formas de pagar la construcción. El verdadero atractivo del contrato PFI para el gobierno es que reduce el gasto de capital corriente, proyectándolo hacia el futuro mediante convenios de arrendamiento aplazados. Los proyectos PFI tienen también la ventaja de no contabilizar como capital gastado según los criterios de Maastricht para los préstamos del sector público.

b) Privatización y democracia

Los intereses de las compañías privadas en la educación escolar entran a menudo en conflicto con los de la democracia local. A nivel de LEA, la entrega de servicios LEA a las compañías privadas es impuesta por el gobierno sin hacer caso de la opinión local. Una vez ganados los contratos LEA, las compañías privadas protestan de las limitaciones impuestas por el gobierno local. *The Economist*, en su análisis del sector de educación con ánimo de lucro, criticaba los “rígidos y pormenorizados contratos [...] dirigidos minuciosamente por los concejales electos”. “Hay que desarrollarlos, básicamente, como si aún estuvieran en el sector público”, se queja Kevin McNeany, director de *Nord Anglia*, la compañía más grande de educación privada” (*The Economist*, 3 Mayo 2003). Una cuestión es la transparencia. Las compañías privadas no están sujetas a la misma legislación que las autoridades locales, obligadas a dar público acceso a cierta información, y, a menudo, ocultan información pretextando “secreto comercial”, por ejemplo, en la negociación de los contratos PFI.

A nivel de escuela, las compañías privadas buscan tener un control mayoritario de los equipos de gobierno, tal como *3Es* tiene en las dos escuelas que gestiona en Surrey. En los equipos de gobierno de las Academias, a sus patrocinadores financieros se les ha dado la mayoría del control a costa de padres, profesores y representantes de las LEAs.

Colin Crouch (2003) ha escrito sobre el conflicto fundamental entre los principios del mercado y los derechos de ciudadanía. Si el Estado ya no es directamente responsable del funcionamiento de los servicios, no hay un vínculo directo entre el usuario y el proveedor. Mientras la capacidad de influir en las políticas por parte de los ciudadanos se reduce, la capacidad de las compañías para hacerlo se facilita por el permanente cabildeo de los creadores de decisiones. No es accidental que la mayoría de las grandes compañías que se incorporan ahora a la educación (y se tragan a los pequeños negocios educativos) estén en defensa (*Serco*, *Vosper Thornycroft*) y construcción (*Amey*, *Atkins*, *Jarvis*), donde es primordial el ejercicio de presiones y compadreo con los políticos y oficiales de categoría superior. Lo que está emergiendo es un complejo educativo corporativo-gubernamental ampliamente inmune a la influencia popular.

c) La privatización del conocimiento profesional

Muchas de las compañías que se incorporan al mercado educativo no tienen experiencia profesional en educación, por eso la compran dentro del sector público. Miles de empleados de exLEA y exescuelas son empleados ahora por las compañías de educación con ánimo de lucro. En efecto, están adquiriendo el capital intelectual creado dentro del sistema escolar y, luego, vendiéndolo de nuevo con beneficio. El crecimiento del mercado de venta de enseñanza *en línea* plantea otro aspecto de este asunto: ¿a quién pertenece el capital intelectual incorporado en el trabajo de los profesores?

8. El desarrollo futuro de la privatización

A pesar de los problemas de inquietud pública y fracasos de las compañías, el gobierno está decidido a extender el proceso de privatización dentro del sistema escolar. En un artículo publicado en el 2003, Tony Blair pedía una regeneración de la Tercera Vía a través de nuevas formas radicales de mercantilización de los servicios públicos. “Deberíamos ser mucho más radicales sobre el papel del Estado como regulador más que como proveedor [...]. Deberíamos [...] estimular a nuevos concurrentes en el mercado escolar” (Blair, 2003). Es difícil prever qué formas podrían tomar esos desarrollos, pero su trayectoria hasta ahora sugiere las siguientes proyecciones hacia el futuro.

a) Las Autoridades Locales de Educación como negocio

Las LEAs han sido dirigidas como negocios durante mucho tiempo, vendiendo sus servicios a las escuelas. La LEA de Surrey ha dado ahora el paso lógico de convertirse ella misma en negocio, constituyendo una sociedad de riesgo por 7 años con *VT Education*, una subsidiaria de *Vosper Thornycroft*, la compañía de defensa y construcción de barcos, para gestionar los servicios escolares de Surrey y conseguir trabajo en otras LEAs (*TES*, 9 mayo 2003). Un desarrollo similar tuvo lugar en Canadá en el 2002. Una enmienda a la Ley de Educación en la Columbia Británica permitió al distrito escolar constituir Compañías de Negocios de Distrito

Escolar, para dedicarse a actividades lucrativas. Vancouver y New Westminster fueron las primeras en hacerlo. La Columbia Británica está estableciendo también 21 escuelas privadas de elite en China, Taiwan y Japón para generar financiación para la provisión de sus propias escuelas (Kuehn, 2003). En Gran Bretaña se pueden ver más LEAs asociándose con compañías privadas para buscar contratos externos en otras LEAs y en el extranjero.

b) La gestión de las escuelas con ánimo de lucro

Tony Blair, en su discurso con motivo de la apertura oficial de la *Bexley Business Academy* en septiembre del 2003, solicitaba más patrocinadores del sector privado, argumentando que atraer dinero privado a las escuelas ayudará a las escuelas británicas a mantenerse al mismo nivel que en otros países (*TES*, 26 septiembre 2003). El problema es si la reserva de patrocinadores multimillonarios potenciales se habrá agotado antes de que el ambicioso objetivo del gobierno para las Academias se cumpla. La solución sería permitir a las compañías gestionar Academias con ánimo de lucro, en forma de derechos de funcionamiento, sobre bases similares a las escuelas lucrativas Charter en los Estados Unidos.

Un problema muy importante que frena la contratación externa de la gestión de escuelas estatales por compañías privadas es la falta de economías de escala. Las escuelas individuales, sencillamente, no son lo bastante rentables. Esta es la experiencia de las Organizaciones para la Gestión de la Educación en los Estados Unidos, y su solución ha sido establecer cadenas de escuelas bajo la legislación Charter o asegurar contratos en distritos escolares para gestionar grupos de escuelas (Molnar, 2001; Hatcher, 2003). En el Reino Unido, la Ley de Educación del 2002 permite a las escuelas formar federaciones con un equipo de gobierno común. El gobierno considera a ésta como una opción administrativamente efectiva, pero tiene también la ventaja de ser más atractiva comercialmente, en forma de gestión privada de una federación de escuelas o, más probablemente, asociaciones público-privadas entre escuelas y compañías.

c) La contratación de profesores por las compañías de educación

Una de las demandas de las compañías que quieren gestionar escuelas estatales es un cambio en la ley para que las compañías privadas que obtienen contratos de gestión escolar puedan contratar a los profesores, en vez de que éstos sigan siendo contratados por la autoridad local. *CfBT* cree que “sería mejor si se les permitiese gestionar escuelas y contratar directivos y profesores [...]” (*TES*, 18 abril 2003). *Nord Anglia*, *CEA* y *CfBT* han propuesto colectivamente que se les permita gestionar escuelas con contratos continuos de hasta 30 años y contratar a la plantilla, y que los contratos PFI puedan abarcar enseñanza y aprendizaje (*TES*, 21 marzo 2003). Una cabeza de puente se ha establecido en las Academias, en las que el patrocinador financiero tiene el control de los equipos de gobierno de las escuelas y, por tanto, el control sobre la contratación de la plantilla. Bajo las regulaciones de la escuela privada que gobiernan las Academias (incluso aunque sean escuelas estatales), a los patrocinadores se les ha dado, en efecto, el derecho de contratar y despedir a la plantilla, y el control del salario de los profesores y de las condiciones, promoción y gestión del desempeño de sus funciones, sin necesidad de tener en cuenta a los sindicatos.

La oposición de los sindicatos de profesores ha impedido al gobierno aceptar la demanda de que las compañías privadas contraten a los profesores en las escuelas estatales. Sin embargo, una vía se abre con la Ley de Educación del 2002. Los profesores podrían ser contratados por una compañía escolar en vez de por la propia escuela, o para trabajar en la escuela o para ser cedidos para su contratación por otras escuelas con ánimo de lucro (por ejemplo, en las asignaturas en las que haya escasez).

d) Escuelas privadas: subvenciones y cheques escolares

Un tema de la política educativa neoliberal es la financiación estatal a las escuelas privadas, o con subvenciones directas o con programas de cheques escolares. Tres programas de cheques escolares están activos actualmente en los Estados Unidos, y un fallo reciente de los tribunales ha permitido a las escuelas religiosas beneficiarse de ellos (Hatcher, 2003). Lo que quizás se conoce menos es la reciente expansión de las subvenciones estatales a las escuelas privadas, principalmente católicas, en Europa. Tres regiones de Italia las financian ahora mediante sistemas de cheques escolares, y en España se está creando un sistema dual de escuelas estatales precarias y escuelas privadas selectivas financiadas por el estado (Rodríguez, 2003). Ahora, en Madrid, aproximadamente el 50% de los alumnos asisten a esas escuelas privadas. ¿Existen indicios de un desarrollo similar en el Reino Unido, que vayan más allá de la actual exención de impuestos para el sector de escuelas privadas de elite? Una de las primeras cosas que hizo el Laborismo, al llegar al poder en 1997, fue abolir los programas de cheques escolares del gobierno Conservador para las guarderías y las escuelas privadas (*Proyecto de Plazas Asistidas*). Pero en el 2002 se informó de que Stephen Timms, el ministro de educación, era un admirador de la nueva Ley de Educación del presidente Bush, según la cual los alumnos de escuelas “fracasadas” pueden ser subvencionados para ir a escuelas privadas (*TES*, 8 marzo 2002). Más recientemente se ha informado de que Andrew Adonis, consejero jefe de educación de Blair, está a favor de los cheques escolares

y que hay un “constante tráfico” entre el Número 10 de Downing Street y Milwaukee, sede del principal programa de cheque escolar de los Estados Unidos (*TES*, 10 octubre 2003). En un reciente artículo del periódico del Nuevo Laborismo *Progressive Politics*, Michel y Browne (2003), dos líderes de la Red de Políticas del Nuevo Laborismo [*New Labour Policy Network*], elogiaban los sistemas de cheque escolar de Dinamarca y Suecia porque estimulan la elección de los padres y la responsabilidad. En ambos países, los cheques escolares pueden usarse para la admisión en una escuela estatal o en una privada aunque sin ánimo de lucro. En Dinamarca el cheque escolar financia el 80-85% de las cuotas de la enseñanza privada y los padres contribuyen con el resto. En ese contexto deberíamos entender la declaración de Blair, también en *Progressive Politics* (en la misma frase en que hace la observación acerca de impulsar a nuevos participantes en el mercado escolar), de que “deberíamos [...] estar dispuestos a experimentar con nuevas formas de co-pago en el sector público” (Blair, 2003). Se puede incluso especular que un candidato idóneo es la cadena de 50 escuelas privadas de precio reducido creada por *Global Education Management Systems*, en vista de la presencia en su junta de asesores del exinspector jefe de Escuelas Mike Tomlinson (presidente de la junta de asesores de *GEMS*, así como del *trust* que está gestionando la LEA de Hackney); de Elizabeth Passmore, exdirectora de inspecciones de *Ofsted*, y de John MacBeath, presidente de la dirección educativa en Cambridge (*TES*, 26 septiembre 2003).

Hasta ahora la estrategia de los Laboristas ha sido proporcionar “elección y diversidad” dentro del sistema escolar estatal, a través de los mercados escolares locales que combinan diferentes tipos de escuelas, incluyendo escuelas “confesionales”, con la elección de los padres, en lugar de incrementar las subvenciones a la escuela privada fuera de él. La adopción de una aproximación al cheque escolar provocaría oposición política, pero podría pensarse que llegue a tener más peso por los beneficios políticos de una “asociación público-privada” que podría presentarse como promoción de los intereses de los menos aventajados educativamente, a la vez que salvaguardaría y subvencionaría los privilegios de la clase media.

9. Oposición y resistencia

Hay aún una creencia muy extendida de que la provisión de la educación escolar debería ser un servicio público, no un mercado lucrativo para las compañías privadas. Tampoco hay evidencia de que algo más que una pequeña minoría de directores y gestores de escuela quieran adoptar el modelo de escuela empresaria propiciado por la Ley de Educación del 2002. Sin embargo, el paso desde la oposición a la intrusión del sector privado, a la resistencia a la misma, ha sido muy limitado. Los ejemplos más evidentes de resistencia han sido las enérgicas campañas locales contra la privatización de cierto número de LEAs, como Leeds, Haringey y Waltham Forest; pero sólo unas pocas de las privatizaciones de LEAs se han encontrado con campañas locales de oposición, y ninguna de esas campañas ha conseguido impedir las. Hay varias razones para esta falta de resistencia. Puede parecer fútil resistir, puesto que los consejos locales pueden ser anulados por el gobierno y la privatización impuesta sin miramientos. La transferencia de servicios a una compañía privada puede tener poco impacto directo en la vida de las escuelas. Sólo el pequeño número de profesores empleados por los servicios centrales de las LEAs experimenta un cambio en sus condiciones de servicio. La privatización de las LEAs o de las escuelas que no están funcionando bien puede ser bienvenida como oferta de una esperanza de mejora.

Ha habido una campaña contra un proyecto escolar PFI que ha obtenido un notable éxito (Regan, 2001). Repito: mientras la privatización puede ser contradicha en cuanto a los principios, hay pocas esperanzas para una resistencia con éxito. Si el contrato del tipo PFI es la única fuente de fondos disponible para construir y restaurar las escuelas, los beneficios inmediatos pesan más que las preocupaciones acerca de las obligaciones futuras, y más que cualesquiera condiciones y limitaciones impuestas por la compañía PFI.

¿Qué podría haber incrementado las posibilidades de éxito? Un factor habría sido la voluntad de los consejeros laboristas, en los consejos controlados por el partido, de desafiar los dictados del gobierno (como varios consejos hicieron en los 80 bajo el gobierno conservador). El gobierno podría haber usado sus poderes para barrerlos, pero ese desprecio por la democracia local podría haber movilizó a la oposición pública. El otro factor era la voluntad de los sindicatos de educación de tomar medidas de presión contra el gobierno. Esto tiene que ver, en parte, con el convencimiento de los miembros del sindicato. Sin embargo, muchos estaban convencidos: lo que los detuvo fue el rechazo de los dirigentes del sindicato nacional, cualquiera que fuera su oposición verbal a la privatización, a apoyar la acción a menos que los empleos de los miembros estuvieran directamente en peligro.

La primera tarea sigue siendo defensiva: continuar trabajando hacia una campaña nacional efectiva contra cualquier erosión adicional de la educación como servicio público, como parte de una campaña más amplia del sector público contra la privatización. Pero las demandas hechas a favor de la eficiencia, innovación y rendición de cuentas superiores ofrecidas por la privatización, aunque no sean convincentes, suscitan cuestiones esenciales, tanto sobre los servicios públicos existentes como sobre los modelos alternativos. La respuesta más elaborada ha venido de Dexter Whitfield en su libro *Public Services or Corporate Welfare* (2001). Crouch (2003), concentrándose en el sistema escolar, ha indicado la necesidad de definir el núcleo de

ciudadanía implicado en la educación, y de defenderlo contra la comercialización. Ese “núcleo de ciudadanía” comprende una combinación de la reafirmación del gobierno local y la revitalización de la profesionalidad en educación, entablando un diálogo abierto con los padres y los ciudadanos. Los partidarios de la antiprivatización han enfatizado el peligro de pérdida de responsabilidad democrática si el gobierno local electo no proporciona directamente la educación escolar, pero esto tiende a ser un llamamiento a un principio abstracto más que a una realidad de democracia local vigorosa. En realidad, no hay prácticamente ninguna oportunidad de ejercer influencia popular sobre las LEAs más allá de la elección periódica de los concejales locales, y, puesto que éstos son responsables de la autoridad local en su totalidad, es imposible para los votantes expresar un punto de vista específico sobre educación. En todo caso, las LEAs, cualquiera que sea su color político, han tendido a seguir políticas educativas similares, dictadas por la plantilla impuesta por el gobierno central. A nivel de escuela hay una carencia similar de democracia participativa. Como Caroline Benn y Clyde Chitty han indicado,

“hay una necesidad urgente de explorar nuevas formas democráticas de gobierno y reavivar la gestión democrática de las instituciones. [...] Para la educación comprensiva, por tanto, el debate sobre el impulso de niveles más altos de actividad democrática es el debate más importante de todos” (Benn and Chitty, 1996: 81. Ver Hatcher, 2002).

Sin una movilización popular de oposición activa a la privatización, inspirada por una visión radical de la escuela como servicio público renovado, la subordinación de la educación a los imperativos del beneficio parece que va a continuar.

Referencias

- BARBER, M. (2001), “High expectations and standards for all, no matter what: Creating a world class education service in England”, in M. Fielding (ed.), *Taking Education Really Seriously: Four Years' Hard Labour*, London, RoutledgeFalmer, 17-41.
- BENN, C. y CHITTY, C. (1996), *Thirty Years On*, London, David Fulton.
- BLAIR, T. (2003), “Where the Third Way Goes from Here”, *Progressive Politics: 21st Century Public Services*, 2 (1). www.progressive-governance.net/php/print_preview.php?aid=35
- CAPITAL STRATEGIES (2003), “In Focus: Public Sector Professional Services: Boom Time. May”. www.capitalstrategies.co.uk/press/boomtime.pdf
- CENTRE FOR PUBLIC SERVICES (2003), *Mortgaging Our Children's Future*, Sheffield, Centre for Public Services.
- CROUCH, C. (2003), *Commercialisation or Citizenship*, London, Fabian Society.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT [DfEE] (2000), *The role of the Local Education Authority in school education*, London, DfEE. www.dfes.gov.uk/learole/policypaper
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS [DETR] (2001), *Supporting Strategic Service Delivery Partnerships in Local Government: A research and development programme*, London, DETR.
- GRIESHABER-OTTO, J. y SANGER, M. (2002), *Perilous Lessons: The Impact of the WTO Services Agreement (GATS) on Canada's Public Education System*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives.
- GRIMSHAW, D., VINCENT, S. and WILLMOTT, H. (2002), “Going privately: partnership and outsourcing in UK public services”, *Public Administration*, 80 (3), 475-502.
- HATCHER, R. (2001), *The business of education: How business agendas drive Labour's policies for schools*, Stafford, Socialist Education Association.
- HATCHER, R. (2002), “Participatory Democracy and Education: the experience of Porto Alegre and Rio Grande do Sul, Brazil”, *Education and Social Justice*, 4 (2), 47-64.
- HATCHER, R. (2003), “Privatisation and the US school system: voucher programmes and Education Management Organisations”. Paper presented at the ESRC seminar on ‘Private sector participation in public sector education’, Institute of Education, London, 28 November.
- INTERNATIONAL FINANCIAL SERVICES LONDON [IFSL] (2003), “Privatisation: UK expertise for international markets”, London, IFSL. www.ifsl.org.uk/research/index.html
- KUEHN, L. (2003), “How the B.C. government promotes privatization in education”, *Our Schools Our Selves*, 12 (2), 45-52.
- MICHEL, F. y BROWNE, M. (2003), “Progressive Outlook: Empowerment through Partnership in Education”, *Progressive Politics: 21st Century Public Services*, 1 (1), 86-9. www.progressive-governance.net/article_documents/17.pdf
- MOLNAR, A. (2001), “Calculating the Benefits and Costs of For-Profit Public Education”, *Education Policy Analysis Archives*, 9 (15). <http://epaa.asu.edu/epaa/v9n15.html>
- PRICE, D. (2001), “PFI and Gats: the privatisation of decision-making and evidence”. Paper presented at Leicester conference on GATS, 17 November. www.dur.ac.uk/dave.byrne/pubpriv.html/price.htm
- REGAN, B. (2001), *Not for sale: the case against the privatisation of education*, London, Socialist Teachers Alliance.
- RIKOWSKI, G. (2003), “The Business Takeover of Schools”, *Mediactive*, Issue 1.
- RODRÍGUEZ, F. (2003) “La Ley de Calidad: Los fundamentos ideológicos de la LOCE”, *Crisis 2002*. www.profesionalespcm.org/formacion/CBSE/indice.html
- WHITFIELD, D. (2001), *Public Services or Corporate Welfare*, London, Pluto Press.

Traducido del inglés por Salustiano MARTÍN y M^a ÁNGELRS LÁZARO

