
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente, de
acceso abierto y multilingüe



aape | epaa

Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 22 Número 41

16 de junio 2014

ISSN 1068-2341

Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa

Stephen J. Ball

Centre for Critical Education Policy Studies
Institute of Education, University of London
Inglaterra

Citación: Ball, S. (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22 (41).

<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n41.2014>. Artículo publicado originalmente en: *Revista de Política Educativa*, Año 1, Número 1, UdeSA-Prometeo, Buenos Aires, 2009.¹

Resumen: Este artículo reflexiona sobre algunos aspectos de la privatización de la educación, entendida como un fenómeno que asume cada vez mayor importancia. En él, se explora cómo el mundo de la educación está cambiando y cómo la educación se está transformando en el mundo, a través de un análisis del alcance internacional, la complejidad y el dinamismo de la industria de los servicios educativos (ISE). El artículo está organizado en tres partes. La primera propone un breve desarrollo de los aspectos de la economía global de la educación. La segunda presenta ejemplos de algunas de las formas actuales de privatización en el sector educativo (tercerización, Iniciativas de Financiamiento Privado [IFP], Alianzas Público-Privadas y la “venta” de políticas) y aborda los cambios en las formas y modalidades del Estado. Por último, la conclusión establece relaciones entre estos tres puntos.

Palabras clave: privatización de la educación; financiamiento.

¹ Traducción al español de Alejandra Cardini.

Globalised, Commodified and Privatised: current international trends in education and education policy

Abstract: This article analyses some aspects about the privatization of education and of education policy as an international phenomenon of increasing significance. It explores how the world of education is changing and education is changing in the world by looking at the international reach, complexity and dynamism of the education services industry (ESI). It is organized in three sections. The first one addresses some aspects of the new international education economy. Secondly, it looks at some examples of the multiple forms of current educational privatizations (contracting out, Private Finance Initiatives, Public Private Partnerships and "selling" policy) and at the concomitant changes in the form and modalities of the state. Finally, the conclusion establishes some relationships among these aspects.

Key words: educational privatization; education services industry.

A globalização, a mercantilização e a privatização: tendências internacionais em Educação e em Política Educacional

Resumo: Este artigo analisa alguns aspectos sobre a privatização da educação, como um fenômeno internacional de crescente importância. Ele explora como o mundo da educação está mudando e como a educação está mudando no mundo, olhando para o alcance internacional, a complexidade e o dinamismo da indústria de serviços educativos (ESI). Ele está organizado em três seções. A primeira aborda alguns aspectos da economia da educação. Em segundo lugar, ele olha para alguns exemplos das múltiplas formas de privatizações educacionais atuais (subcontratação, iniciativas privadas de financiamento, parcerias público-privadas e da política de "vender") e com as mudanças concomitantes na forma e nas modalidades do Estado. Finalmente, a conclusão estabelece algumas relações entre esses aspectos.

Palavras-chave: privatização da educação, educação indústria de serviços.

Introducción

En este trabajo mi intención es reflexionar sobre algunos aspectos de la privatización de la educación y de las políticas públicas como un fenómeno internacional de importancia creciente. Me interesa explorar cómo está cambiando el mundo de la educación y cómo se está transformando la educación en el mundo. Me gustaría transmitir algunas cuestiones relacionadas con el alcance internacional, la complejidad y el dinamismo de la industria de los servicios educativos (ISE).

Pretendo realizar esta tarea como un conjunto de desarrollos prácticos y continuos en una economía global y real de servicios educativos, antes que como posibilidades políticas abstractas - creadas a partir de las negociaciones en torno al Acuerdo General de Comercio en Servicios (AGCS) o a las propuestas del Banco Mundial-. No me estoy refiriendo aquí al ya documentado comercio de estudiantes de nivel superior (por un valor aproximado de 55 mil millones de dólares americanos por año) sino al desarrollo de iniciativas escolares y, en términos más generales, a las políticas de reforma del sector público y a la privatización de las políticas. Sin embargo, es importante aclarar que la privatización no es un proceso aislado. Se encuentra íntimamente relacionada con los procesos concomitantes de reforma del sector público y con las transformaciones en la forma, la escala y la modalidad de los Estados nacionales.

En primer lugar, me gustaría abordar brevemente algunos aspectos de la nueva economía internacional de la educación. En segundo término, enunciaré ejemplos de las múltiples formas que asumen las privatizaciones en el sector educativo en la actualidad. En tercer lugar, abordaré los

cambios simultáneos en las formas y modalidades del Estado. Por último, tengo la intención de establecer algunas relaciones entre estos tres puntos. Este trabajo se basa en una investigación previa desarrollada en *Education Plc* (Ball, 2007). Aquí, como en ese libro, indago formas del lenguaje sociológico y conceptos que permiten representar y analizar los mercados de servicios públicos. Ilustraré con ejemplos algunos de los argumentos que presento. A partir del análisis de algunas formas de privatización específicas espero dar cuenta del tamaño y el alcance de la privatización educativa global.

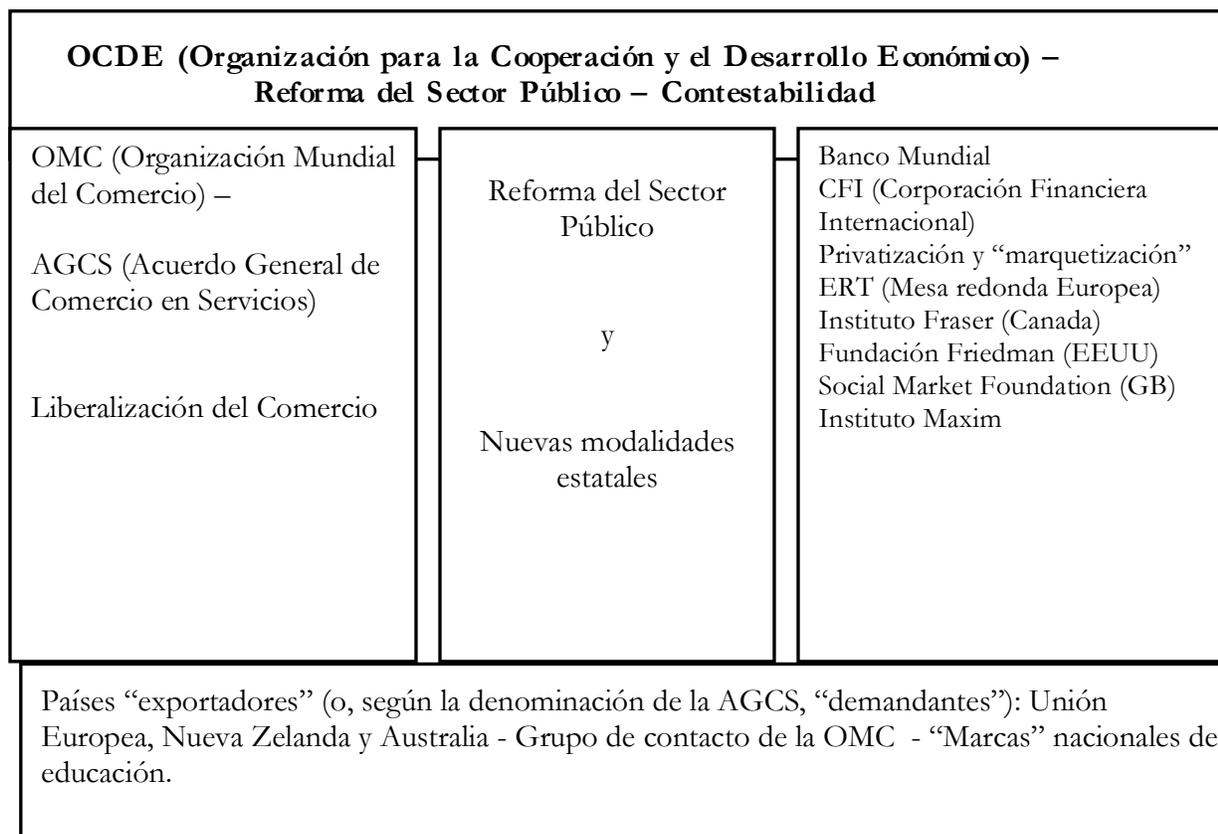
Los servicios educativos y el mercado global

Tanto el desarrollo de nuevos tipos de negocios educativos globales como las novedosas formas de comercio de la economía educativa, trascienden la división educación pública/educación privada, y transforman todos los servicios de la educación en mercancías que pueden comercializarse y de las cuales pueden extraerse ganancias. Esta economía y estos negocios o “edupreneurs” -como los denomina el foro conservador de Cato Institute (www.cato.org)-, tienen múltiples dimensiones. Se despliegan en distintos niveles y formatos educativos, en distintos campos (entrega y gestión de servicios, desarrollo curricular, programas, conectividad, capacitación y desarrollo profesional), y a través de Alianzas Público-Privadas (APP) e Iniciativas de Financiamiento Privado (PFI). Como mostraré más adelante, estos servicios educacionales se despliegan dentro de la propia política. En palabras de Cato Institute, “Las compañías educativas o ‘edupreneurs’ penetran el mercado educativo con creces colocando productos y servicios creativos y eficientes para estudiantes de todas las edades” (www.cato.org).

- Los mercados de servicios educativos operan a escala global, involucrando compañías de infraestructura, de gestión y de contabilidad, así como numerosas firmas pequeñas nacionales y locales. Las firmas privadas de capital y las corporaciones financieras internacionales perciben este mercado como una excelente oportunidad de inversión.
- En muchos países, la gestión y/o propiedad de los servicios educativos y su infraestructura se encuentra en manos de fondos de inversión privados y de empresas extranjeras de gestión.
- Para los fondos de inversión extranjera directa los servicios educativos son mercados emergentes, que forman parte de una tendencia más general que comenzó en la década del noventa. Son parte de la “cartera de inversiones” de compañías comerciales, financieras y de fondos de capital privado. Los servicios públicos son cada vez más el foco de inversiones y ganancias.
- Estos negocios operan en un terreno de posibilidades políticas creadas en el marco de una estructura política global y multilateral que privilegia directa e indirectamente las soluciones privadas a problemas públicos.

La existencia, la legitimación y el sostén de los procesos que aquí delinee responden a un abanico de organizaciones y grupos de interés multinacionales. Se establece alrededor de un conjunto de variadas articulaciones y apoyos concretos, una poderosa y extensa formación discursiva que ejerce diferentes influencias sobre los procesos de reforma pública (véase Figura número 1).

Figura n° 1



A pesar de que durante la década de 1990 el Banco Mundial contribuyó solamente en un 0,5% del gasto público global en educación, su influencia es desproporcionada y “se manifiesta a través de las asesorías técnicas, los consultores, la capacitación de funcionarios en el exterior, los informes específicos y los condicionamientos de las deudas” (Kelsey, p.10). En términos prácticos, el grupo del Banco Mundial también ofrece una plataforma de información sobre inversiones educativas, conocida como EdInvest. Este foro, constituido por individuos, corporaciones y otras instituciones, provee información para la realización de inversiones privadas en educación a escala global. A través de su brazo comercial, la CFI (Corporación Financiera Internacional), el Banco Mundial ofrece apoyo financiero a compañías interesadas en comenzar o expandir sus actividades en los mercados de servicios públicos (por ejemplo, Inversiones en Educación Privada, CFI, 2001). Las actuales prioridades de la CFI son:

- Promoción de empresas y proyectos educativos centrados en la tecnología
- Financiamiento de préstamos estudiantiles y acreditaciones internacionales
- Desarrollo de tecnologías y empresas educativas con “fines de lucro”

Estas “inversiones deben alcanzar las tasas de retorno requeridas por el CFI y sólo pueden desarrollarse en entornos políticos que reduzcan las regulaciones restrictivas sobre el mercado educativo” (Kelsey, p.11).

La OCDE también proporciona un andamiaje discursivo para la privatización de los servicios públicos a través de la noción de “contestabilidad”, término que se refiere a la

incorporación de proveedores alternativos de servicios públicos (estatales, privados, comunitarios, etc.).

A su vez, existen numerosas fundaciones y think tanks fundamentalistas que promueven políticas de mercado y que hacen lobby a favor de la “investigación” y de los fondos que promueven iniciativas de privatización. Algunos ejemplos de estas instituciones, ubicadas principalmente en los Estados Unidos de América, son John Templeton Foundation, Cato Institute, Milton & Rose D. Friedman Foundation.

Por último, a partir del trabajo realizado en el marco del AGCS (Acuerdo General de Comercio en Servicios), existe un nuevo marco regulatorio -o, para ser más precisos, un marco desregulatorio- para reglamentar los “flujos” internacionales de servicios educativos privados. Aunque los servicios educativos no forman parte de la agenda oficial de liberalización del comercio del AGCS, están sujetos a un protocolo provisorio firmado por más de 40 países interesados en su movimiento internacional. Este grupo de países, también llamado “grupo de contacto”, es liderado principalmente por Nueva Zelanda, Australia y Noruega, países cuyas estrategias económicas nacionales tienen como prioridad la “exportación de servicios educativos”. Más aún, apoyada por cinco países, Nueva Zelanda presentó en la OMC (Organización Mundial del Comercio) una petición plurilateral para que Argentina y otros trece países accedieran a la provisión de servicios educativos de nivel superior. Las reglas del AGCS referidas a los servicios públicos establecen que, una vez que un servicio es suministrado por proveedores no estatales a nivel nacional, el acceso a proveedores externos no puede negarse. Para el caso argentino, dado que el país presenta proveedores educativos privados en el nivel básico y en el superior, parecería no contar con argumentos para negar la entrada de proveedores externos con fines de lucro. Además del AGCS, existe un creciente número de acuerdos bilaterales para suministros internacionales. Los Estados Unidos están negociando este tipo de acuerdos con Costa Rica, Nicaragua, Bolivia y Perú.

El flujo internacional de servicios educativos y las inversiones en capital

Algunos aspectos del flujo de capitales internacionales, habilitados por la estructura delineada, pueden ilustrarse con ejemplos de Inglaterra. El mercado inglés de servicios educativos (público y privado) se encuentra cada vez más penetrado por capitales extranjeros y, paralelamente, las compañías inglesas buscan oportunidades de inversión en el exterior. Tomaré los ejemplos de tres formas muy diferentes de inversiones y actividades comerciales: las tercerizaciones, el Diseño, Construcción, Gestión y Operación (DCGO) de instituciones estatales a cargo de capitales privados y la “venta” de políticas.

La tercerización de los servicios educativos

El concepto tercerización se “refiere al proceso por el cual un gobierno proporciona servicios educativos o relacionados con la educación por un volumen y cantidad definidos, a un precio acordado, de un proveedor específico y por un período de tiempo delimitado. El acuerdo entre el proveedor y quien financia el servicio queda establecido en un contrato” (Patrinos, 2005, pp. 2-3).

En 2003, Edison operaba un cuarto de las 417 escuelas tercerizadas en los Estados Unidos de América, con un total de 132.000 alumnos en 20 Estados del país (véase Saltman, 2005). Una filial de la compañía Edison en el Reino Unido, EdisonschoolsUK, está importando el modelo de gestión estadounidense a Inglaterra como una “nueva oportunidad de inversión internacional”.

Una compañía educativa estadounidense recibe un millón de libras esterlinas anuales por tomar la gestión de una escuela del norte de Londres y mejorar sus resultados.

Esta semana Edison Schools, la compañía privada que más escuelas públicas gestiona en los Estados Unidos, se hizo cargo de una escuela en Salisbury, Enfield, a través de un contrato por un período de tres años. Parte del pago de la compañía estará vinculado con los resultados obtenidos por los alumnos en los exámenes nacionales de calidad. El equipo de gestión de la escuela está liderado por Trevor Averre-Beeson, ex director del colegio Islington Green del norte de Londres. Se lo reconoce por haber superado las medidas especiales que afectaban a la escuela y por ubicarla entre las instituciones de la ciudad que más mejoraron. Lo acompañan en Salisbury dos de sus vice-directores en esa escuela. El Sr. Averre-Beeson comentó que la tercerización de la gestión de una escuela pública comunitaria hacia el sector privado es un “paso radical”. “Es una forma muy diferente de hacer las cosas” dijo el director, “estamos reuniendo dos ámbitos con mucha experiencia, la de Islington Green con la de Edison”. (*The Guardian*, marzo de 2007).

En la actualidad, la tercerización de la gestión de escuelas públicas en Inglaterra no se encuentra muy extendida. Se han tercerizado 4 escuelas, 14 distritos escolares locales, 2 jardines maternos y algunas de estas instituciones ya dependen nuevamente de las autoridades locales estatales. Las empresas aluden a la “falta de voluntad política” (entrevista con Andrew Fitzmaurice, gerente general de Nord-Inglaterra). Si bien hay una cantidad de compañías interesadas en la tercerización de la gestión de escuelas, el mercado aún no provee las condiciones necesarias para que estas actividades resulten lucrativas.

Nosotros aspiramos a gestionar un grupo de escuelas. Desde el comienzo del gobierno laborista, vengo diciendo que el modelo para nosotros es el de las escuelas independientes, el del Girls Public Day School Trust, que cuenta con 25 o 30 escuelas. No quiero decir que tomaríamos todo de aquel modelo y, ciertamente, no estamos interesados en ser excluyentes social o intelectualmente. Sin embargo, es interesante en términos del modelo de gestión que plantea. (Neal McIntosh, gerente general, CfBT).

En principio eso es algo que nos interesaría bastante. Si el gobierno ahora, o en el futuro, imitara a Suecia y dejara que el sector privado gestionara escuelas del sistema estatal estaríamos interesados (...). Actualmente, creo que en Escandinavia hay excelentes ejemplos de sistemas públicos gestionados por diferentes actores: el sector privado, el tercer sector, las diferentes instituciones religiosas, el Estado (...). Este es el tipo de cuestiones que podrían estar en las plataformas electorales de los próximos comicios. (David McGahey, Director de Servicios Educativos, VTES).

Aunque aún no se conocen todas las consecuencias, existe la posibilidad de que la iniciativa de las escuelas Trust en Inglaterra haga posibles estas cuestiones (Education and Inspection Act 2006). En Suecia, en cambio, la tercerización se desarrolló con más fuerza. Actualmente, el 15% de las escuelas estatales son gestionadas por proveedores del sector privado y del tercer sector a partir de relaciones de tipo contractual.

Además de la escuela de Salisbury, existen otras tres instituciones escolares estatales en Inglaterra que han sido tercerizadas a compañías privadas. Dos de ellas son gestionadas por una empresa llamada 3Es, recientemente adquirida por GEMS, una compañía de servicios educativos y de salud ubicada en Dubai que, a su vez, recientemente compró una cadena de escuelas privadas inglesas.

La gestión de la última escuela tercerizada está en manos de Nord-Inglaterra. Nord-Inglaterra posee escuelas en Moscú, Pudong (Corea), Varsovia, Shangai, Bratislava y Berlín. En 2005 desarrolló un emprendimiento junto al grupo ETA Ascon para lanzar Star British Schools en los Emiratos Árabes Unidos, en donde la compañía tiene sede. El Gerente General de Nord-Inglaterra comentó al

respecto: “Esperamos que las Star British Schools sean las primeras escuelas de este tipo en la región y más allá” (www.asdaa.com) 2. También en 2005 esta compañía vendió su participación en dos colegios en Ucrania por 1,3 millones de libras esterlinas. Nord-Anglia es uno de los mayores proveedores de plazas en jardines maternos privados, a través de la cadena de guarderías Leapfrog. A su vez, a partir de un contrato que involucra a las escuelas del noroeste de Inglaterra y a la educación superior, la compañía pasó a ser una de las cinco empresas nacionales que realizan tareas de supervisión en instituciones estatales. Además, junto a Amey -una compañía de construcción que actualmente forma parte de la firma española Ferrovial-, Nord-Anglia gestiona servicios tercerizados para distritos escolares en Waltham Forest, en el norte de Londres. En el año 2004 la empresa vendió su cadena de diez escuelas privadas a GEMS por 11,9 millones de libras esterlinas y en 2007 cedió sus jardines maternos a una empresa de origen australiano ABC learning, propietaria de la cadena inglesa Busy Bees y de guarderías en Estados Unidos de América.

Una sobredemanda de guarderías infantiles forzó a Nord-Anglia a vender 88 jardines de infantes a su rival australiano, por menos de la mitad del precio que habían pagado.

Hasta ayer, Nord-Anglia era la empresa proveedora de jardines de infantes más importante del país, propietaria de las marcas Leapfrog, Jigsaw y Petit Enfants. Recibirá 31,2 millones de libras esterlinas por un negocio que comenzó hace tres años por 73 millones.

A pesar de que cobra cuotas que están a la altura de aquellas cobradas por las más destacadas escuelas privadas, a Nord-Anglia le ha resultado difícil obtener ganancias.

La compañía utilizará el efectivo para pagar sus deudas. De aquí en más, concentrará sus esfuerzos en las escuelas internacionales orientadas a hijos de expatriados, que son las más rentables y las de mayor crecimiento, y en su división de servicios educativos, que asiste a la oficina de estándares educativos del gobierno inglés (Ofsted) y gestiona los servicios educativos del municipio de Waltham Forest (Times edición digital, 14 de agosto de 2007).

Los servicios educativos son un mercado en desarrollo y los Estados (nacionales y multilaterales) son los que moldean ese mercado. No se trata de un libre mercado espontáneo y neoliberal. Su dinámica debe ser entendida en el marco de las transformaciones del Estado y del rol que este asume en la definición del comportamiento de la industria y de las transacciones económicas (Burch, 2006). Burch sostiene que las políticas públicas pueden crear presiones e incentivos para que los proveedores estatales utilicen servicios del sector privado (específicamente, la autora analiza los efectos del No Child Left Behind [NCLB] en los Estados Unidos de América). También señala que los vendedores de servicios “pensaron en promover las regulaciones impulsadas por el NCLB como parte de sus estrategias de marketing” (p. 2593)³. La autora señala que “en el país, los sistemas escolares urbanos confían en que los productos y servicios de proveedores especializados apoyarán enfáticamente el NCLB” (p. 2582). Identifica cuatro funciones “centrales para la nueva privatización educativa: la preparación y desarrollo de pruebas, el análisis y gestión de datos, los servicios de apoyo escolar y la programación de contenidos disciplinares específicos” (p. 2588). Si bien es cierto que históricamente los distritos escolares norteamericanos han contratado proveedores externos en estas áreas, el NCLB ha acelerado considerablemente esta tendencia.

Como se mencionó anteriormente, la industria de los servicios educativos es un mercado dinámico, impulsado por fusiones y consolidaciones, y por su expansión internacional. Al igual que otras empresas, cada vez más las compañías educativas intentan diversificarse e internacionalizarse, y aspiran a ampliar sus oportunidades en el mercado, especialmente en Inglaterra donde su

² Si bien es cierto que este emprendimiento no prosperó, en la actualidad Nord-Anglia gestiona un grupo de escuelas estatales en Abu Dhabi.

³ He notado la misma tendencia en Inglaterra (Ball, 2007)

crecimiento es relativamente modesto. Sin embargo, como señala Caves (1974) las empresas no pueden volverse multinacionales hasta no contar con expertise en algún tema y, en este sentido, las actividades y la experiencia en el Reino Unido podrían utilizarse como una base de expansión para el extranjero.

La experiencia en el Reino Unido ha servido como modelo para buena parte del desarrollo internacional de SBM (www.cea.co.uk).

La reputación y el expertise de Nord-Anglia en la educación británica, le brinda la oportunidad de capitalizarse frente a las demandas de los mercados intencionales por una mejor calidad en la provisión de la educación (*Reporte Anual*, Nord-Anglia, 2006, p.8).

Aún no contamos con certezas respecto de si, al expandirse hacia mercados internacionales, estos negocios aumentan o disminuyen su riesgo. Lo que sí queda claro es que el desarrollo de actividades educativas internacionales (especialmente de empresas norteamericanas e inglesas) es producto de la creciente liberalización de los servicios públicos, generada por los compromisos nacionales asumidos en el marco del AGCS y por los múltiples acuerdos bilaterales. En el futuro, también se sumarán las demandas a los tribunales de la OMC.

El DCGO (Diseño, Construcción, Gestión y Operación) de instituciones estatales a cargo de capitales privados a través de Iniciativas de Financiamiento Privado (IFP) y Alianzas público-Privadas (APP).

El Banco Mundial promueve esta forma de participación privada, a la que denomina “stock de infraestructura edilicia”, en países que no estarían en condiciones de invertir en capital. En este caso, son los inversores privados los que financian, construyen y gestionan obras que luego son arrendadas al Estado por un período de 25 a 30 años (este formato se adopta con caminos y puentes pero también con escuelas y hospitales). En 2003, las deudas del mercado de las IFP alcanzaron 8,2 miles de millones de libras esterlinas, frente a 4,9 miles de millones el año anterior. Las nuevas inversiones en APP sumaron 6,7 miles de millones. Entre 2003 y 2004, la mayor cantidad de estos negocios (3 mil millones de libras esterlinas) fueron realizados por la empresa constructora sueca Skanska, seguida por Balfour, Beatty y la compañía japonesa Kajima. En el distrito de Offenbach y en la ciudad de Colonia en Alemania hay esquemas de IFP que comprenden más de 90 escuelas en el primer caso y 7 en el segundo. La primera parte del esquema de Offenbach fue otorgado a una filial de la empresa constructora francesa Vinci, mientras el resto y el proyecto de Colonia se adjudicaron a una compañía de origen alemán llamada HOCHTIEF. Las empresas gestionarán las escuelas de Offenbach por 15 años y las de Colonia por 25. Recientemente, Vinci compró la mayor parte de las IFP de la empresa constructora y de servicios de origen inglés Jarvis, que se encontraba en dificultades. En la actualidad, el gobierno de New South Wales (Australia) está construyendo 10 escuelas utilizando esquemas de APP financiadas con fondos del sector privado. En Canadá, donde reciben el nombre de P3S y constituyen ejemplos de “préstamos de políticas” del Reino Unido, las APP fueron utilizadas para la construcción de más de 30 escuelas (además de otras obras estatales), particularmente en British Columbia y Nova Scotia.

Estas actividades de primer orden generan un “segundo mercado” a partir de la venta de contratos IFP, que representan interesantes inversiones para bancos y fondos de inversión privados. En el Reino Unido, la empresa más importante en la promoción y la realización de inversiones de largo plazo en proyectos de infraestructura a partir de IFD y APP es Innisfree. En 2006, la empresa contaba con 47 proyectos por un valor de 8 mil millones de libras esterlinas en los sectores salud, educación, transporte y viviendas. Innisfree proporciona un espacio para que accionistas institucionales inviertan en activos IFP y APP y, actualmente cuenta con 1,12 mil millones para este

tipo de proyectos. Entre los inversores de Innisfree se encuentran los principales accionistas del Reino Unido, como Prudential, Hermes y los fondos locales de pensión. Por otra parte, inversores extranjeros de Suecia, Alemania, Suiza y los Estados Unidos de América cuentan con el 42% de los fondos de Innisfree.

Star Capital Partners, un fondo de inversión privado de 581 millones de euros, adquirió en 2003 el Secondary Market Infrastructure Fund (SMIF), un emprendimiento conjunto entre Abbey National y Babcock and Brown. SMIF compró activos inmobiliarios de inversores en IFP (por ejemplo, Vaendean School, Brighton de Jarvis, y acciones de HSBC en el proyecto Falkirk por 18 millones). En 2003, SMIF contaba con activos por 120 millones de libras esterlinas en 23 proyectos educativos, de gobierno local y de salud (con activos involucrados por un valor de 2 mil millones). Star está respaldada por una red de aliados estratégicos bancarios de origen europeo, que incluyen al grupo del Royal Bank of Scotland, Santander, Espirito Santo y One Equity Partners (www.star-capital.com).

La “venta” de políticas

El tercer campo de servicios educativos para actividades con fines de lucro que quiero destacar es la exportación y venta de políticas educativas, reformas del sector público, y mejoramiento escolar. Este fenómeno se expresa en dos dimensiones: 1) la diseminación de políticas entre países occidentales con economías de libre mercado y 2) el “préstamo” o “imposición” de políticas en países en desarrollo a través de proyectos, asistencia para el desarrollo o “condicionamientos” en ajustes estructurales. Una vez más, permítanme ilustrar este punto con ejemplos de la compañía Cambridge Education. Aquí se reiterarán algunos de los puntos que ya mencioné.

CEA (Cambridge Educational Associates, posteriormente llamado Cambridge Education) fue fundada en 1987 por Derek Foreman y Brian Smith. Ambos se habían desempeñado antes como vice-directores de distritos escolares, en Inner London y Cambridgeshire, respectivamente. La empresa realiza consultorías y tercerizaciones para distritos escolares. Actualmente, cuenta con contratos para gestionar servicios en Islington, Southwark y Scilly Isles. También conduce inspecciones escolares para la Oficina de Estándares Educativos del gobierno inglés (Ofsted), realiza capacitaciones en Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TICs), ofrece suplentes para altos cargos directivos, provee asistencia para APP, administra el programa de reforma de salarios docentes y maneja varias academias (escuelas nuevas del sistema educativo inglés). Tiene una facturación anual de alrededor de 50 millones de libras esterlinas. En el año 2000, CEA comenzó un emprendimiento conjunto con Mott Macdonald, una consultora que gestiona proyectos de ingeniería y que trabaja en las áreas de transporte, vivienda, salud, comunicaciones, energía y entretenimiento, con una facturación y ganancias de 342 millones y 7,8 millones de libras esterlinas para el período 2003-2004 (informe anual de la compañía).

CE también vende soluciones de reforma escolar, directamente o a través de contratos de ayuda. “Cambridge Education trabaja internacionalmente con gobiernos, donantes y agencias de desarrollo para aumentar la calidad de la educación. Traemos innovación y *expertise* para construir soluciones locales” (www.camb-ed.com). Entre otros ejemplos, la empresa trabaja actualmente con:

- Gobierno Nacional de Tailandia
- Gobiernos provinciales de China
- Ministerio de Educación de Hong Kong
- California
- Nueva Orleans
- Ciudad de Nueva York

- Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DfiD), la Comunidad Europea, el Banco Mundial, proyectos del Banco Asiático de Desarrollo (BAD) en Papua Nueva Guinea, Eritrea, Bangladesh y Cambodia.
- Trabaja también en conjunto con otras instituciones como universidades, organizaciones no gubernamentales y otras compañías privadas.

Veamos dos ejemplos del trabajo realizado en Ghana y las Islas Maldivas.

Ghana: Asistencia en la planificación, financiamiento, monitoreo y evaluación
Cambridge Education asiste al gobierno de Ghana para mejorar el rendimiento de su sistema educativo, fortaleciendo la capacidad de gestión y al sistema. Duración del proyecto: 2004 a 2005.
Cambridge Education colaboró con el Ministerio de Educación, Juventud y Deportes de Ghana a mejorar el manejo de los recursos, a partir del desarrollo de sistemas de planificación, financiamiento, monitoreo y evaluación (PFME). La asistencia tuvo como foco el desarrollo de la capacidad del Ministerio de Educación para revisar y modificar el Plan Estratégico de Educación y el documento guía de políticas educativas así como mejorar, costear y evaluar los planes operativos en torno a los objetivos clave.

Las Islas Maldivas: Fortalecimiento de la estructura de la educación
El Banco Asiático de Desarrollo y el gobierno de la República de las Maldivas eligió a Cambridge Education para brindar y dirigir la asistencia técnica en tres áreas: normativa, financiamiento y el desarrollo de materiales. Duración del proyecto: de 2005 a 2006.
Cambridge Education ayudó a las Islas Maldivas en el armado del borrador normativo para una nueva legislación educativa; en el desarrollo de un marco financiero sustentable para el crecimiento y acceso equitativo a la educación superior; y para aumentar la capacidad de desarrollar materiales para la enseñanza y el aprendizaje de los primeros años del nivel secundario. Las actividades principales incluyeron la revisión y evaluación de la legislación educativa (políticas, prioridades y necesidades de reforma); el desarrollo de consultas entre los actores involucrados; la realización de borradores y documentos finales de la nueva legislación educativa; la evaluación del presupuesto educativo y de las necesidades de asistencia financiera de los alumnos; el desarrollo de una encuesta económica sobre pobreza; el esbozo de un marco financiero y de un plan de gasto de mediano plazo; el estudio del curriculum y las necesidades de la secundaria; el desarrollo de contenidos y materiales de capacitación sobre la base de las necesidades identificadas; y la capacitación para los responsables por el desarrollo de los contenidos.

CE activa también en los Estados Unidos de América donde realiza evaluaciones de escuelas charter, trabajando en conjunto con la KIPP (Knowledge is Power Programme Foundation), fundación que gestiona 57 escuelas estatales, y Gates Foundation. Nueva York, el distrito escolar estadounidense de mayor tamaño (1,1 millones de estudiantes), contrató a Cambridge Education para implementar “evaluaciones escolares” basadas en el modelo de inspección inglés, por

aproximadamente 6,4 millones de dólares anuales. CE está capacitando a los evaluadores para que en los próximos años asuman el control del sistema de evaluación. Según el periódico *New York Sun*, “Los británicos han llegado: están evaluando las escuelas de la ciudad” (31 de julio, 2007). Señala también que el alcalde de Nueva York conoció el modelo de inspección inglés “a través del señor Michael Barber [anterior asesor de Tony Blair y, actualmente, experto global en McKinsey and Co.] quien ha trabajado como consultor en el departamento de educación de la ciudad”.

Empresas como Cambridge Education “venden” políticas, “venden” reformas y “venden” estrategias de mejoramiento escolar en forma de enlatados, es decir, como paquetes de ideas prefabricadas. Estas actividades son tipos de “emprendimientos de políticas” y, al mismo tiempo, procesos de transferencia y mecanismos de “convergencia” de políticas. Las empresas proveen políticas de asistencia y desarrollo (con fines de lucro) desarrollando estructuras de políticas y entremezclándose con discursos políticos existentes, de manera directa o indirecta, dentro del sistema político local. Los consultores de estas compañías son “portadores de conceptos de gestión globales e institucionalizados” (Hansen y Lairdsen 2004, p. 515). Se trata de discursos genéricos que, en un nivel organizacional, no poseen ninguna especificidad respecto de la educación o las escuelas. Se constituyen como un conjunto de tendencias políticas recurrentes que abarcan “varios aspectos de la Nueva Gestión Pública (NGP), como la desregulación, tercerización, agentificación y privatización” (Bache 2003, p. 301). A su vez, “venden” o institucionalizan más oportunidades para la participación del sector privado. En muchos países en desarrollo la evolución de la provisión de educación básica incluye desde el comienzo la participación del sector privado. Esto también implica la introducción y la naturalización de modelos occidentales de organización, liderazgo y empleo así como la extensión de la mercantilización y comercialización de la educación a través de formas que Mihyo (2004) denomina “*dumping* intelectual”.

Conclusiones

Los negocios vinculados con los servicios educativos varían en tamaño y en alcance. Es probable que presenciemos más adquisiciones y fracasos así como una mayor integración vertical. En la actualidad, las empresas globales más exitosas parecieran ser aquellas que funcionan como filiales o divisiones de compañías internacionales que gestionan servicios (Mouchell Parkman, Cambridge/ Mott Macdonald); los especialistas en gestión y TICs (Capita y Serco); o importantes consultoras y auditores contables (PriceWaterhouseCoopers, KPMG, Toiche Deloitte). Sin embargo, de a poco también se están expandiendo en el extranjero pequeñas empresas de origen británico especializadas en nichos del mercado (Edunova y Prospects). Por su parte, el futuro de proveedores público-privados como GEMS y Nord-Anglia parece más incierto.

Sin embargo, este no es el simple relato de la expansión inevitable de los intereses comerciales globales y de la búsqueda de nuevas fuentes de lucro. Hay una compleja interrelación entre las empresas y los Estados. Como sugiere Kelsey, estas relaciones son “recíprocas y contradictorias”. “El capitalismo global necesitó del Estado. Primero para reestructurar y luego para ‘habilitar’ sus operaciones lucrativas y su expansión internacional” (Kelsey, p.4). Son los estados nacionales los que, cada vez más, brindan estabilidad, legitimidad y actúan en nombre de su propio interés comercial para promocionar y financiar servicios educativos. Utilizan las políticas públicas para estimular una inversión externa dinámica, operan como *brokers* para innovaciones sociales y económicas, y están atentos a la asignación específica

de sus recursos. En términos de Jessop (2002) estas son las tareas del “Estado Competitivo” y es el desarrollo de los Sistemas Nacionales de Innovación (SIN). “La competitividad nacional se ha convertido en una de las preocupaciones centrales de las estrategias de gobernabilidad en el mundo (Watson y Hay 2003, p. 299). A su vez, “hay una gran variedad de medidas gubernamentales que apoyan a los exportadores, mostrando los claros beneficios del incremento del comercio internacional” (Tavares y Young 2005, p.12).

El Estado respalda el desarrollo de “narrativas políticas novedosas” y propicia las metacapacidades adecuadas para habilitar, a su vez, el desarrollo de nuevas estrategias de acumulación. El Estado también actúa como un “agente mercantilizador”, transformando la educación en una mercancía susceptible de compra-venta a través de un contrato. A partir de reformas en el sector público provee las medidas necesarias para redefinir las instituciones estatales y lograr que sean homologables a “las empresas” y receptivas a los procesos de mercado. Los Estados crean las condiciones económicas y extraeconómicas en el sector público permitiendo que las empresas operen y extraigan ganancias. Por otra parte, se argumenta que el capital ofrece al Estado medios para alcanzar mayores niveles de eficiencia en el sector educativo, es decir, mejoras en la calidad a menor costo (Hoxby, 2003).

Hay condicionamientos y adaptaciones mutuas entre Estado y capital, y las tercerizaciones, las APP y las IFP en sus formas más variadas son cada vez más frecuentes. Como explica e ilustra Burch (2006), no se trata de un juego sencillo de suma cero entre la provisión pública y la privada, sino del surgimiento de nuevas formas de colaboración entre lo estatal y lo privado. Así, como señala Leys (2001, p. 80), “el Estado no se ha vuelto impotente, sino que está limitado a utilizar su poder para avanzar en el proceso de mercantilización”. En este sentido, cualquier análisis de las transformaciones del sector privado en relación con la educación estatal debe estudiar, paralelamente, los cambios en las formas y modalidades del Estado.

Referencias

- Bache, I. (2003). Governing through Governance: Education Policy Control under New Labour. *Political Studies*, vol. 51, núm. 2, 300-314. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9248.00425>
- Ball, S. J. (2007). *Education Plc: Understanding private sector participation in public sector education*. Londres: Routledge.
- Burch, P. E. (2006). The New Educational Privatization: Educational Contracting and High Stakes Accountability. *Teachers College Record*, vol. 108, núm. 12, 2582-2610.
- Caves, R. (1974). Multinational firms, competition and productivity in host-country markets. *Economica*, vol. 41, núm. 1, 176-193.
- Hansen, M. B. y J. Lairdsen (2004). The Institutional Context of Market Ideology: a comparative analysis of the values and perceptions of local government CEOs in 14 OECD countries. *Public Administration*, vol. 82, núm. 2, 491-524. <http://dx.doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00404.x>
- Hoxby, C. M. (2003). School Choice and School Competition: Evidence from the United States. *Swedish Economic Policy Review*, vol. 10, núm.1, 9-65.

- International Finance Corporation. (2001). Investing in Private Education: IFC's Strategic Directions. Washington, DC: International Finance Corporation.
- Jessop, B. (2002): *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Kelsey, J (s.f). Taking minds to market. Disponible en: www.knowpol.uib.no/portal/files/uplink/kelsey.pdf
- Leys, M. (2001). *Market-Driven Politics*. London: Verso.
- Mihyo, Paschal B. (2004). GATS and Higher Education in Africa: conceptual issues and development perspectives. Association of African Universities Workshop, Accra, Ghana. 29th April.
- Patrinos, H. A. (2005). Education Contracting: Scope for Future Research. *Mobilizing the Private Sector for Public Education*. Kennedy School of Government, Harvard University, co-auspiciado por el Banco Mundial.
- Saltman, K. J. (2005). *The Edison Schools: Corporate Schooling and the Assault on Public Education*. Nueva York: Routledge.
- Tavares, A. T. y S. Young (2005). FDI and Multinationals: Patterns, Impacts and Policies. *International Journal of the Economics of Business*, vol. 12, núm. 1, 3-16. <http://dx.doi.org/10.1080/1357151042000323148>
- Watson, M. y C. Hay (2003). The discourse of globalisation and the logic of no alternative: rendering the contingent necessary in the political economy of New Labour". *Policy and Politics*, vol. 31, núm. 3, 289-305. <http://dx.doi.org/10.1332/030557303322034956>

Sobre el Autor

Stephen J. Ball

Institución

s.ball@ioe.ac.uk

Doctor en Sociología y Karl Mannheim Professor of Sociology of Education en la Universidad de Londres, Institute of Education (IOE). Allí también se desempeña como Director del Education Policy Research Unit. Es Doctor Honoris Causa de University of Turku, en Finlandia y editor del reconocido Journal of Education Policy. Se especializa en Sociología de la Educación y Política Educativa y ha publicado numerosos libros y artículos, realizando importantes contribuciones a estos campos.

archivos analíticos de políticas
educativas

ISSN 1068-2341



Volumen 22 Número 41 16 de junio 2014



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya

con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Contribuya con comentarios y sugerencias en <http://epaa.info/wordpress/>. Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas
consejo editorial

Editores: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés),
Alejandro Canales (UNAM) y **Jesús Romero Morante** (Universidad de Cantabria)

Armando Alcántara Santuario Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

Claudio Almonacid Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Pilar Arnaiz Sánchez Universidad de Murcia, España

Xavier Besalú Costa Universitat de Girona, España

Jose Joaquin Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

María Caridad García Universidad Católica del Norte, Chile

Raimundo Cuesta Fernández IES Fray Luis de León, España

Marcos Antonio Delgado Fuentes Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel DIE, Mexico

Rafael Feito Alonso Universidad Complutense de Madrid, España

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Verónica García Martínez Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México

Francisco F. García Pérez Universidad de Sevilla, España

Edna Luna Serrano Universidad Autónoma de Baja California, México

Alma Maldonado Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, México

Alejandro Márquez Jiménez Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

José Felipe Martínez Fernández University of California Los Angeles, USA

Fanni Muñoz Pontificia Universidad Católica de Perú

Imanol Ordorika Instituto de Investigaciones Economicas – UNAM, México

Maria Cristina Parra Sandoval Universidad de Zulia, Venezuela

Miguel A. Pereyra Universidad de Granada, España

Monica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Paula Razquin UNESCO, Francia

Ignacio Rivas Flores Universidad de Málaga, España

Daniel Schugurensky Arizona State University

Orlando Pulido Chaves Universidad Pedagógica Nacional, Colombia

José Gregorio Rodríguez Universidad Nacional de Colombia

Miriam Rodríguez Vargas Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

José Luis San Fabián Maroto Universidad de Oviedo, España

Yengny Marisol Silva Laya Universidad Iberoamericana, México

Aida Terrón Bañuelos Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé Universidad de la Coruña, España

Antoni Verger Planells University of Amsterdam, Holanda

Mario Yapu Universidad Para la Investigación Estratégica, Bolivia

education policy analysis archives
editorial board

Editor **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University) **Rick Mintrop**, (University of California, Berkeley) **Jeanne M. Powers** (Arizona State University)

Jessica Allen University of Colorado, Boulder

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Angela Arzubiaga Arizona State University

David C. Berliner Arizona State University

Robert Bickel Marshall University

Henry Braun Boston College

Eric Camburn University of Wisconsin, Madison

Wendy C. Chi University of Colorado, Boulder

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig Arizona State University

Antonia Darder University of Illinois, Urbana-Champaign

Linda Darling-Hammond Stanford University

Chad d'Entremont Strategies for Children

John Diamond Harvard University

Tara Donahue Learning Point Associates

Sherman Dorn University of South Florida

Christopher Joseph Frey Bowling Green State University

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Amy Garrett Dikkers University of Minnesota

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Harvey Goldstein Bristol University

Jacob P. K. Gross Indiana University

Eric M. Haas WestEd

Kimberly Joy Howard University of Southern California

Aimee Howley Ohio University

Craig Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Christopher Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Sarah Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Samuel R. Lucas University of California, Berkeley

Maria Martinez-Coslo University of Texas, Arlington

William Mathis University of Colorado, Boulder

Tristan McCowan Institute of Education, London

Heinrich Mintrop University of California, Berkeley

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss University of Melbourne

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Noga O'Connor University of Iowa

João Paraskveva University of Massachusetts, Dartmouth

Laurence Parker University of Illinois, Urbana-Champaign

Susan L. Robertson Bristol University

John Rogers University of California, Los Angeles

A. G. Rud Purdue University

Felicia C. Sanders The Pennsylvania State University

Janelle Scott University of California, Berkeley

Kimberly Scott Arizona State University

Dorothy Shipps Baruch College/CUNY

Maria Teresa Tatto Michigan State University

Larisa Warhol University of Connecticut

Cally Waite Social Science Research Council

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Ed Wiley University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Arizona State University

John Willinsky Stanford University

Kyo Yamashiro University of California, Los Angeles

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)
Editores Associados: **Rosa Maria Bueno Fisher** e **Luis A. Gandin**
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Dalila Andrade de Oliveira Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Paulo Carrano Universidade Federal Fluminense, Brasil

Alicia Maria Catalano de Bonamino Pontifícia Universidade Católica-Rio, Brasil

Fabiana de Amorim Marcello Universidade Luterana do Brasil, Canoas, Brasil

Alexandre Fernandez Vaz Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Gaudêncio Frigotto Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Alfredo M Gomes Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva Universidade Federal de São Carlos, Brasil

Nadja Herman Pontifícia Universidade Católica –Rio Grande do Sul, Brasil

José Machado Pais Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal

Wenceslao Machado de Oliveira Jr. Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Jefferson Mainardes Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

Luciano Mendes de Faria Filho Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Lia Raquel Moreira Oliveira Universidade do Minho, Portugal

Belmira Oliveira Bueno Universidade de São Paulo, Brasil

Antônio Teodoro Universidade Lusófona, Portugal

Pia L. Wong California State University Sacramento, U.S.A

Sandra Regina Sales Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

Elba Siqueira Sá Barreto Fundação Carlos Chagas, Brasil

Manuela Terrasêca Universidade do Porto, Portugal

Robert Verhine Universidade Federal da Bahia, Brasil

Antônio A. S. Zuin Universidade Federal de São Carlos, Brasil