



LA ARTICULACIÓN DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN LA ECONOMÍA MUNDIAL¹

MARTIN CARNOY (*)

RESUMEN. El análisis de los diversos tipos de reforma educativa muestra que los gobiernos –al menos teóricamente– pueden responder a la globalización de maneras muy distintas; analizar su modo de reacción es indispensable para captar el efecto de la mundialización sobre la educación. Pero, en realidad, su aproximación a la reforma educativa, y en consecuencia su respuesta educativa a la mundialización, depende de tres factores principales: su situación financiera *objetiva*, su *interpretación* de la coyuntura y su posición *ideológica* sobre el papel del sector público en la educación. Estos tres elementos se manifiestan en la manera en que los países «ajustan estructuralmente» su economía al nuevo entorno globalizador.

INTERPRETACIÓN DEL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA REFORMA EDUCATIVA

Las características del ajuste estructural tal y como se ha aplicado en la mayoría de los países de renta alta (miembros de la OCDE), en muchos de los nuevos países industrializados (NPI) de Asia hasta la reciente crisis financiera y en algunos países de América latina, como Chile o Brasil, al menos en la década de los noventa (hasta la nueva crisis financiera de Brasil en 1999), difieren de las recomendaciones del FMI y del Banco Mundial. La mundialización ha estimulado la política económica de estos países que se han concentrado en el aumento de las exportaciones, la reducción

de la demanda interior, cierto número de restricciones presupuestarias y algunas privatizaciones, pero, aparte de algunas excepciones como EEUU y Gran Bretaña, sin aumentar las desigualdades (si bien las diferencias de renta en Chile y Brasil se encuentran actualmente entre las mayores del mundo). En conjunto, estas economías han preferido centrarse en mecanismos «de auto-ajuste» para racionalizar la producción y la infraestructura estatal que comunica la producción y otras funciones sociales. Su sistema educativo no ha sufrido; de manera general, los profesionales de la educación han aumentado sus ingresos y la proporción profesor/alumno ha descendido. En los mejores casos, la calidad de la enseñanza ha mejorado gracias a los profesores. Esta

(1) Traducción del libro *Globalization and educational reform: what planners need to know*. Capítulo IV. UNESCO: International Institute for Educational Planning, Paris, 1999.

(*) Universidad de Stanford, U. K.

interpretación del ajuste estructural incita a los gobiernos a elevar la productividad del cuerpo docente concediendo más medios para la educación y multiplicando las intervenciones directas del Estado para la mejora de la calidad de la enseñanza (ver el ejemplo chileno en la década de los noventa en Cox, 1997).

Ello implica, por un lado, la existencia de varios tipos de «ajuste estructural» y, por otro, el que la identificación común del término «ajuste estructural» con las reformas financieras se refiera no a la definición más amplia de una reorganización estructural de la producción en respuesta a los profundos cambios de la economía mundial, sino a un *conjunto preciso de políticas de ajuste estructural*. Estas políticas emanan tanto de la coyuntura política y económica de EEUU en la década de los setenta, como de los problemas económicos subyacentes de los países en desarrollo. La política americana, asociada al endeudamiento de los países en desarrollo y a la ineficacia del sector público, ha impuesto una «visión dominante» en la forma en que las economías en crisis *debían* reorganizarse para reactivar el crecimiento. Esta visión, una vez aplicada, efectivamente ha aumentado las diferencias económicas y la miseria sin mejorar las posibilidades de un desarrollo duradero. También ha originado la pérdida del papel ejercido por el Estado en el crecimiento económico y la reducción de la financiación de los servicios públicos y, principalmente, de la educación. Esta evolución ha tenido lugar justamente en una época en que el tránsito a la nueva economía mundial de la información reclamaba una inversión masiva en la enseñanza pública, así como una intervención del Estado y una movilización más racional y considerable de los recursos.

La emergencia de esta «visión dominante» tiene un doble origen. Primeramente resulta de la situación inicial de los países menos adaptables al nuevo orden económico mundial. El modo más simple

de comprender la situación es observar, *a posteriori*, que los países más aptos para «ajustarse» poseían unas condiciones iniciales compatibles con la competitividad del mercado mundial y que tenían la capacidad suficiente para afrontar la rápida evolución de la tecnología (Amsden, 1989; Castells, 1991; Birdsall y Sabot, 1993). Eran capaces de desarrollar y movilizar las competencias necesarias para la producción de nuevos bienes y servicios base de información y de adoptar nuevos métodos para fabricar productos industriales y agrícolas de modo más eficaz. También contaban con un servicio público bien organizado, que posibilitaba las reacciones estructurales y tecnológicas del sector privado ante el cambio, la enseñanza pública, la formación de los trabajadores, las inversiones en materia de equipamiento, la financiación pública de la investigación y el desarrollo, y una distribución de la renta nacional lo suficientemente equitativa como para asegurar la estabilidad política durante la reforma.

Los países menos afortunados no reunían las mismas condiciones iniciales. En América latina, por ejemplo, una larga historia de industrialización en sustitución de la importación, basada en un fuerte proteccionismo hacia las industrias nacionales y otras formas de intervención del Estado, añadida a la desigual distribución de la renta, permitía difícilmente, en la década de los setenta, redirigir la economía mediante medidas correctivas. En los años ochenta, desde que los países acreedores elevaron sensiblemente las tasas de interés para contener la inflación antes de limitar los préstamos exteriores, los países de América latina quedaron inmersos en una crisis de la deuda de una magnitud sin igual (Iglesias, 1992). La mayor parte de los países africanos se encontraban en la misma situación, ampliamente endeudados y afrontando el rápido deterioro en las condiciones del intercambio. Su economía sufría la pérdida de capitales y una tasa de crecimiento negativa desde los años

ochenta y, en conjunto, los gobiernos no estaban bien organizados para mejorar sus infraestructuras, apoyar los esfuerzos del sector privado en la exportación, desarrollar nuevos productos y nuevos procedimientos, e incluso captar inversiones extranjeras en condiciones aceptables. Las economías dirigidas de la Unión Soviética, de los países satélite de Europa del Este y la República Popular de China también comenzaron a estancarse en los años setenta, con la extinción de la industria pesada en la base del crecimiento económico y de los progresos técnicos. Sólo China ha sido capaz de fomentar nuevas orientaciones a favor del crecimiento económico, en particular en la agricultura, pero también en algunos sectores industriales. Los países más afectados a comienzos de los años noventa han resultado ser aquellos cuya deuda pública era mayor, con un sector privado poco dinámico y no lo bastante orientado hacia la exportación y un servicio público ineficaz.

La otra fuente de la visión dominante proviene de una evolución radical, a principios de los años ochenta, de un modelo de política económica de los países desarrollados que ha pasado del keynesismo al monetarismo neo-conservador, en particular en EEUU (Harrison y Bluestone, 1988). Esta forma de pensamiento político ha implicado el aumento drástico en las tasas de interés real para frenar la tendencia inflacionista de los países desarrollados y una disminución no menos importante de los préstamos concedidos a los países en desarrollo para limitar los riesgos financieros (Iglesias, 1992). A nivel internacional, el monetarismo también se ha convertido en la corriente de pensamiento dominante en el FMI y, en menor medida, en el Banco Mundial. Cuando el FMI y el Banco Mundial fueron convocados para tratar los problemas relativos a la reducción de la deuda de los países en desarrollo, les impusieron un conjunto de *medidas de ajuste estructural* inspirado en el modelo neo-conservador.

Precisamente, los préstamos del FMI y del Banco Mundial exigían una reducción

del gasto público y de la ayuda al consumo (para limitar los gastos del Estado y estimular las exportaciones), la supresión del control de los precios y la bajada sensible de los aranceles con el propósito de equiparar los precios del mercado interior con los del mercado mundial. También exigían una revisión de la política comercial para estimular las exportaciones, una revisión de la política fiscal, una reducción de los desajustes en el sector privado y una reducción del déficit público, el pago de los servicios públicos por los usuarios, la privatización de las empresas públicas y de los servicios sociales y la puesta en marcha de las reformas constitucionales necesarias para el correcto funcionamiento de estos servicios (Woodhall, 1991).

Muchos elementos de este cúmulo de medidas eran precisos para ajustar la economía de los países en desarrollo a los choques externos, movilizar los medios de crecimiento en la nueva coyuntura económica mundial y asignar los recursos de un modo más eficaz. Pero por su carácter antigubernamental y anti-servicio público, estas medidas —tal como se aplicaron según las «modalidades» de reembolso de los préstamos— han tendido igualmente a tener un efecto particularmente implacable sobre la función pública y/o la inversión y sobre los grupos que dependían de ellas para su subsistencia y progresión.

El impacto negativo de esta política sobre la educación resultó aún más nefasto al intentar mejorar las competencias de la mano de obra en los nuevos tipos de bienes, de servicios y de otros métodos de producción indispensables para la competencia y el crecimiento de los años ochenta y noventa.

La progresión constante de los gastos públicos no garantiza el hecho de que la pobreza esté localizada. Como demuestran los recientes estudios de países de América latina en la década de los ochenta, los países endeudados han podido escapar durante largo tiempo a las políticas de ajuste, pero no han podido evitar ni el empobrecimiento ni

la desigualdad progresiva de sus ingresos en el momento en que su economía se ha ajustado al choque exterior de la crisis de la balanza de pagos (Lustig, 1995). Sin embargo, algunos estudios empíricos, como los del Banco Mundial, revelan que las políticas recomendadas por el FMI y el Banco Mundial están unidas a la extensión de la miseria, al reparto cada vez más desigual de los ingresos y las riquezas y a la lentitud del crecimiento económico —en ocasiones negativo— (consultar, por ejemplo, Cornia *et al.*, 1987; Bello, 1993 y Kakwani *et al.*, 1990). Aunque resulte difícil separar las recomendaciones y los préstamos del FMI y del Banco Mundial de las condiciones internas y externas que han impuesto en un primer momento una financiación a corto y largo plazo, todo lleva a creer que las modalidades de préstamo requeridas por el FMI y el Banco Mundial no han constituido una fórmula muy eficaz para un reparto equitativo del peso de la deuda con objeto de reactivar el crecimiento. Se hubiera necesitado más tiempo del previsto para redirigir la situación y mucho más dinero del que pretendían los adeptos a esta política. En todo caso, el reparto de la renta corría el riesgo de ser menos equitativo, y el acceso y la calidad de la educación más restringidos para los pobres. En tales condiciones, resultaba muy difícil ofrecer una enseñanza de mejor calidad; los profesionales de la educación aguantaron mucha de esta carga y se responsabilizaron de las dificultades crecientes.

De este modo, la mundialización ha tenido una incidencia mayor en la educación, principalmente a través de las reformas de carácter financiero promovidas por las instituciones financieras internacionales. Tales reformas, ante todo proponían reducir el coste de la enseñanza pública. La expansión de la educación y la mejor calidad de la enseñanza en esta versión del ajuste estructural se incluyen por tanto en el *marco de un financiamiento público limitado en la materia*. En el nuevo entorno

mundial, para los responsables de las políticas educativas resulta esencial saber en qué medida el Estado verdaderamente no tiene la posibilidad de aumentar el presupuesto y en qué medida dicha «penuria» representa una preferencia ideológica por la inversión privada en el sector educativo. Para los servicios educativos existe una gran diferencia entre el modo en que el sector público desempeña su papel en la expansión y mejora educativa.

Existe un argumento convincente para las reformas de tipo financiero. En un número considerable de países, la cruda realidad económica hace que los gobiernos no tengan ni tendrán acceso a los créditos necesarios para ofrecer una educación básica completa y de una calidad lo suficientemente buena para todos los niños si, al mismo tiempo, las enseñanzas secundaria y superior están ampliamente subvencionadas por el sector público. Los países de renta baja con un lento crecimiento económico deben encontrar fondos privados para financiar la enseñanza superior si quieren dotar a su población activa de las competencias requeridas en la economía mundial contemporánea. Los países de renta alta, en una economía mundial de crecimiento débil, también deben mostrarse más eficaces en la asignación de los fondos públicos si desean continuar ofreciendo unos servicios públicos de alta calidad. Por otra parte, los economistas explican que la gratuidad de los estudios superiores y, en algunos países, del segundo ciclo de la enseñanza secundaria, favorecen inútilmente a los estudiantes cuyos padres disponen, en general, de los medios suficientes para pagar los gastos escolares; todo esto, en detrimento de la financiación de la educación básica para todos los niños. Otros sugieren que se podría mejorar la enseñanza manifestando una mayor eficacia en la concesión de los recursos para el sector educativo (Lockheed, Verspoor *et al.*, 1991).

Dicho esto, las reformas educativas corren el riesgo de contribuir a la penuria de

medios del sector público a favor de la educación, cuando éste podría asignarle una parte mayor del presupuesto con un beneficio neto para el crecimiento económico. En primer lugar, los préstamos de ajuste estructural exigen una reducción de los gastos públicos y cada gobierno considera que la financiación de la educación está incluida en los límites de los recursos presupuestarios. En realidad esto legitima la política que limita la intervención del Estado en la educación, aunque dista mucho de ser la mejor. En segundo lugar, la importancia concedida a la reducción del gasto público en beneficio de las contribuciones privadas considera al sector público menos «responsable» de los servicios educativos y reduce la presión ejercida sobre el gobierno para mejorar la calidad de la enseñanza. Si el sector público garantiza mejor que el gobierno la financiación de la educación, ¿por qué razón tendría que consultarse al Estado sobre la mejora de la educación?

LA DESCENTRALIZACIÓN

Dentro de este contexto conviene medir el impacto de la descentralización sobre la educación en los países que se han inmerso en las «reformas de la mundialización» (McGinn, 1997). El principal argumento a favor de la descentralización es que si a los municipios y, en algunos casos, a las escuelas se les concede un mayor poder de decisión en materia educativa, el control local de los programas escolares y de los métodos de enseñanza incumbirá a las colectividades locales, al cuerpo docente y a los directores de los centros escolares. En principio, el aumento de la flexibilidad y el control permiten una mejor armonización de los métodos de enseñanza con la clientela a que se dirige y una mayor responsabilización en cuanto a los resultados escolares obtenidos. Si las autoridades educativas locales se sienten —y son consideradas— responsables de los servicios

educativos, opinan los reformadores, la enseñanza será de mejor calidad.

Por tanto, se considera la descentralización como una reforma que aumenta la productividad de la educación y, por ello, contribuye de manera significativa a mejorar la calidad de los recursos humanos de una nación al responder mejor a las necesidades de los padres y conferir a las autoridades locales un mayor poder de decisión en el área educativa. Se estima que, al fomentar la gestión local y la autonomía financiera de las escuelas, los padres se sienten más implicados, los profesores y administradores realizan un trabajo mejor, al tiempo que mejora la calidad de la enseñanza y se obtiene un mayor beneficio de los recursos. El ejemplo más citado para ilustrar este aspecto es el de las escuelas privadas. Incluso si están subvencionados por el Estado, tienen más libertad que las escuelas públicas para asignar recursos y diversificar su enseñanza. Por ello, al conferir a las escuelas públicas la misma forma de autonomía que la de las escuelas privadas, y al autorizar a estas últimas a competir con las escuelas públicas a nivel de efectivos mediante el financiamiento estatal de todas las escuelas en una proporción más o menos igual por alumno (con los cheques educativos), el conjunto de los centros escolares desejarán y tendrán la posibilidad de ser tan atractivos y rentables como les sea posible. Sin embargo, aún cuando la privada no estuviera subvencionada, la autonomía de la escuela pública debe permitir aportar mejoras notorias en los servicios educativos. El mero hecho de hacer a los profesores y directores responsables directos del rendimiento de sus alumnos y habilitarlos para emprender las reformas necesarias para alcanzar este objetivo sólo puede mejorar la calidad de la educación.

Si la descentralización de la gestión y de la financiación de los países extremadamente burocráticos y centralizados permite favorecer la innovación y la eficacia de los métodos pedagógicos al dar mayor

responsabilidad a los padres, verdaderamente nada puede demostrar que la calidad de la educación vaya a resentirse. En EEUU, por ejemplo, donde ha habido una acción concertada para confiar a cada escuela el poder de las decisiones relativas a la educación, un análisis en profundidad revela que esta forma de autonomía no ha aportado ninguna mejora notoria en los resultados escolares (Malen *et al.*, 1989; Hanaway y Carnoy, 1993).

Esto no tiene nada de sorprendente. La mayor parte de las escuelas públicas del mundo son ya lo bastante independientes y los profesores tienen una gran autonomía para organizar sus clases desde que siguen el programa. Apenas se han sometido a controles. Incluso en los sistemas educativos muy centralizados, los administradores y los profesores de las escuelas públicas pueden innovar si lo desean, y algunos lo hacen bajo el control —en general mínimo— de las autoridades centrales. Desgraciadamente, «la innovación» más común es la ausencia del profesor o la decisión de *no* enseñar lo que está en el programa o *no* respetar el número de horas de clase al día. En este sentido, la descentralización está orientada esencialmente a reforzar el control de los profesores por parte de la comunidad y a hacerlos directamente responsables ante los padres de los alumnos. Es así como en El Salvador algunas comunas rurales tienen el poder de los recursos educativos de forma que pueden comprobar la presencia de los profesores¹. Un aumento en el control puede estimular la productividad pero no necesariamente la innovación.

Pero más allá del hecho de que la razón principal de la descentralización no

sea siempre conceder una mayor autonomía a los profesores o a las escuelas, sino tener un mayor control sobre sus actividades, muchas de estas reformas *no están* motivadas por el deseo de aumentar la productividad de la educación, sino más bien por la necesidad de limitar la responsabilidad financiera y administrativa del gobierno central respecto a la enseñanza primaria y secundaria. La experiencia colombiana a finales de los años ochenta y principios de los noventa es un claro ejemplo (ver Carnoy y Castro, 1997). Los municipios colombianos se opusieron a la descentralización y enmendaron la legislación, al constatar que deberían soportar una parte del coste educativo mayor que en el pasado. Además, en Argentina (1978 y 1991), en Chile (1980) y en México (1991), las reformas educativas se centran en la transferencia de la gestión y las responsabilidades financieras hacia las provincias, municipios y los Estados, sobre todo porque la administración central pretendía hacerles cargar con una parte mayor de los gastos de educación. La experiencia de la gestión descentralizada demuestra claramente que la transferencia de la atribución unida a un crecimiento más lento o a una ayuda financiera y técnica limitada de la administración central a las escuelas autónomas y públicas puede alcanzar unos objetivos financieros, pero *tiende a reforzar la desigualdad* de los resultados entre los Estados (o municipios) más pobres y los más ricos. En los países que hicieron la prueba, como Chile —y Brasil, en un sentido más bien histórico—, los poderes públicos y el gobierno de cada Estado desde ahora conceden una ayuda a los municipios

(1) Uno de los principales elementos de la política sectorial del gobierno es la estrategia *EDUCO* (Educación con participación de la comunidad). Se ha confiado a las comunas la gestión de las escuelas situadas en las zonas rurales desfavorecidas. El Ministerio de Educación transfiere los fondos a las ACE (Asociaciones comunales para la educación), consejos escolares locales encargados de las principales operaciones de gestión escolar como la contratación y despido del cuerpo docente, el mantenimiento y abastecimiento, las negociaciones con el gobierno y los programas de financiación de las organizaciones internacionales con objeto de obtener créditos suplementarios para mejorar las escuelas.

y, en el caso de Chile, recentralizan los esfuerzos de mejora educativa. De igual forma en Brasil, nuevas iniciativas promovidas por los Estados, como Minas Gerais y Paraná, permiten mejorar la enseñanza y reducir las desigualdades con una mezcla de autonomía de las escuelas y una evaluación del gobierno regional, de asistencia técnica y de aumento de los gastos para salarios y materiales². En Argentina, hasta que el Ministerio no ha intentado ayudar a las escuelas económicamente más débiles con su *Plan social*, las desigualdades de rendimiento de los alumnos eran más pronunciadas entre las provincias de renta baja y renta alta, y entre las escuelas de renta baja y renta alta dentro de cada provincia. Por otra parte, el hecho de que el gobierno central haya asignado recursos suplementarios al Tesoro provincial (resultado del acelerado crecimiento económico a lo largo de los dos últimos años) no ha conllevado un aumento de los gastos de educación en las provincias, puesto que las administraciones provinciales utilizaban los créditos suplementarios para las obras públicas y no para la educación, en particular en las provincias de renta más baja.

La experiencia sudamericana muestra que la descentralización y la autonomía escolar pueden mejorar la calidad de la educación en el plano local, pero en general sólo se acentúan en los casos en que el gasto educativo y la competencia técnica del poder central (o regional para los Estados que lo posean), en concreto respecto a las localidades desfavorecidas y las escuelas de renta baja que no disponen de los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios para elevar la calidad de la enseñanza. La hipótesis más extendida según

la cual el aumento de autonomía implica automáticamente una mejora, no se refleja en los hechos. En todos los países y en todas las regiones hay escuelas con excelentes resultados a título individual. Pero los mejores ejemplos de esta política educativa son los ofrecidos por Chile, en la década de los noventa, y por Minas Gerais, en los últimos cinco años, los cuales demuestran que los progresos educativos resultan de una acción sistémica «dirigida» por una autoridad central. Dicha acción combina la evaluación escolar, materiales más numerosos y de mejor calidad, la inversión en la formación del profesorado, la intensificación del control local para vigilar que los profesores apliquen correctamente las reformas, así como el aumento de la participación e inversión de los padres con objeto de mejorar la gestión escolar. De otro modo, los ejemplos de éxito suelen no tener más que una apariencia de realidad, con un director de centro o un grupo de profesores que tienen una visión clara de la excelencia en materia educativa y la capacidad organizacional para ponerla en práctica.

LA PRIVATIZACIÓN

Para muchos, la continuación de estas reformas pasa por la financiación pública integral de las escuelas privadas por medio de los cheques educativos. Si bien los analistas del Banco Mundial afirman que las escuelas privadas son mucho más rentables que las escuelas públicas (Jiménez *et al.*, 1988; Lockheed y Jiménez, 1996), las pruebas en defensa de esta afirmación son controvertidas (cf. Riddell, 1993) y probablemente varían según el tipo de enseñanza privada (McEwan y Carnoy, 1999). Pero

(2) El aspecto más interesante de la reforma de Minas Gerais es su acercamiento pluralista que simultáneamente trata de aumentar la autonomía de las escuelas, situar los recursos financieros bajo el control directo de los directores de centro, crear consejos escolares con la participación activa de los padres, tener un director elegido por el consejo escolar, entre unos candidatos seleccionados por examen previo, establecer programas de formación de profesores dirigidos por escuelas y, finalmente, hacer un balance de las escuelas a escala nacional por medio de un programa de evaluación de los alumnos.

más allá de los cálculos de rentabilidad, la experiencia de la privatización mediante la presentación de bonos escolares indica que este sistema tiende a acentuar la desigualdad del rendimiento sin por ello mejorar los resultados de los alumnos. En el caso de Chile, el porcentaje de alumnos de primaria matriculados en escuelas privadas (de pago y subvencionadas) ha pasado del 20% al 43% entre 1980 –año de la reforma– y 1996. Sin embargo, los resultados de los tests de los años 1982-1996 revelan que antes de 1990 (cuando el nuevo gobierno democrático lanzó una serie de programas financiados para mejorar el aprendizaje en los centros escolares con peor rendimiento), los resultados de los alumnos de las escuelas comunales económicamente desfavorecidas descendieron respecto a los de las escuelas privadas y públicas con ingresos más altos (Prawda, 1993; Carnoy y McEwan, 1997). Recientes estudios demuestran que incluso si las escuelas privadas subvencionadas –la mayor parte, confesionales, más antiguas y bien establecidas– continúan obteniendo mejores resultados que las escuelas públicas (administradas por las comunas), el progreso de la enseñanza privada se debe principalmente a las escuelas de pago que decidieron, en la década de los noventa, ser menos eficaces que las escuelas públicas desde el momento en que percibieron las condiciones socio-económicas de sus alumnos. Las escuelas privadas cuyos efectivos proceden de familias menos instruidas son las que *menos* se arriesgan a hacerlo mejor que las escuelas públicas. Incluso en el plano de la rentabilidad, las escuelas privadas solamente son un poco mejores que las escuelas públicas chilenas, sobre todo por tener una mayor proporción profesor/alumno (Carnoy y McEwan, 1997). Por otra parte, en un número considerable de países, incluido Chile, las escuelas privadas reducen parcialmente sus gastos al discriminar a los alumnos que «cuestan más dinero», beneficiándose de cierta «gratuidad»

respecto de la enseñanza pública; dicho de otra manera, empleando más profesores a tiempo parcial (de los cuales muchos también enseñan en la pública).

Ello no significa que en todos los países las escuelas públicas sean tan rentables como las privadas, aun considerando las desigualdades relativas a las características de los alumnos en los distintos tipos de escuela. Un estudio bastante profundo de los efectivos urbanos de Uttar Pradesh, en la India, sirve para demostrar diferencias de rentabilidad considerables a favor de las escuelas privadas no subvencionadas, sobre todo porque en ellas los profesores están peor pagados que en la pública y, una vez más, porque el número de alumnos por clase es mucho más elevado (Kingdon, 1996). Pero si el gobierno de Uttar Pradesh decidiera emitir cheques educativos, ¿se examinaría a la baja el salario de los profesores conforme al nivel observado actualmente en la privada? ¿habría una clara regresión en la ratio profesor/alumno? Cuando los economistas emplean comparaciones entre la enseñanza privada y pública para apoyar la privatización, parten del principio de que un traslado considerable de efectivos procedentes de las escuelas públicas tendrá una débil incidencia en las escuelas privadas. Esto no es realista. Para estimar la «verdadera» rentabilidad de la enseñanza privada, sería preciso evaluar los servicios educativos privados en unas condiciones de gestión independientes en su mayoría, e incluso en el conjunto entero del sistema educativo. En este sentido, el ejemplo chileno refleja más exactamente las diferencias pública/privada que los países en que la escuela privada, que se manifiesta selectiva y mantiene un efectivo limitado, queda al margen de la enseñanza pública. En Chile, numerosas escuelas privadas están bien gestionadas y muchas son claramente más rentables que las escuelas públicas, pero un gran número de escuelas públicas también están bien gestionadas y son, en conjunto, más rentables que las escuelas

privadas. La privatización general y sistemática de la gestión escolar, en el caso de Chile, hace pensar que la gestión autónoma a gran escala produce un tipo de escuela privada que apenas contribuye a mejorar la enseñanza.

En definitiva, el ejemplo chileno no viene a corroborar la idea tan extendida de que la competencia entre la escuela privada y la pública conduce a mejorar el rendimiento de la pública. Conforme al análisis de paneles, se constata que la influencia relativamente positiva de la competencia en la medida de los resultados de la escuela pública es anulada por el efecto inverso de «escoger la flor y nata», en que las escuelas privadas captan a los alumnos con mejores resultados de las escuelas públicas (McEwan y Carnoy, 1999; ver también Rounds Parry, 1996). En compensación, la notable influencia positiva en los resultados de las escuelas públicas chilenas procede de la intervención del Ministerio que controla la distribución de los nuevos materiales y asegura la formación de los profesores en las escuelas con peores resultados (McEwan y Carnoy, 1999).

LA ARTICULACIÓN DE LAS REFORMAS Y SU IMPACTO EN LA PRODUCCIÓN DE LOS CONOCIMIENTOS

Las reformas de descentralización que acabamos de observar en el marco del proceso globalizador se incluyen por tanto en la *retórica* de una productividad creciente confiriendo a los actores locales un poder de decisión mayor en materia educativa. Pero, realmente, las reformas están inexorablemente unidas a la intervención más restringida del Estado en la enseñanza pública. Esta diferencia entre retórica y realidad es importante. En términos estrictamente económicos, la mundialización no genera más eficiencia, pues permite al capital intentar obtener un alto rendimiento y emplear unos conocimientos y fuerzas productivas donde quiera que estén.

La teoría de la descentralización refleja esta posibilidad para la educación.

Se puede pensar que la transferencia de competencias estimula la productividad educativa. También se puede pensar que esto se justifica por razones políticas, en la medida en que la mundialización reduce la legitimidad de los Estados y donde las regiones o municipios exigen un mayor control de la gestión del servicio público. Pero en el estado actual, a la mundialización le acompaña generalmente una ideología que hace de la austeridad financiera del sector público una condición del progreso económico. El liberalismo prevalece también en el razonamiento de los propagadores de las reformas descentralizadoras que representan, en su mayoría, a instituciones financieras deseosas de dedicar recursos a sus convicciones. El liberalismo no sólo pretende obtener resultados económicos, ni siquiera controlar los poderes públicos a nivel local o regional. Por naturaleza se opone al activismo del gobierno so pretexto que las burocracias gubernamentales son a la fuerza ineficaces. Dado que la reforma está dominada por tales consideraciones ideológicas y no por el imperativo de un aumento de productividad, la mundialización modela la educación en términos de objetivos tangenciales —en el mejor de los casos— para asegurar la progresión, pero absolutamente fuera de la práctica cotidiana de la enseñanza. En una palabra, la mundialización hace su entrada en el sector educativo a lomos de un «caballo» ideológico y sus repercusiones sobre la enseñanza y la producción de conocimientos son, con creces, fruto de este liberalismo impulsado por el dinero y no por una clara concepción sobre la mejora educativa.

La descentralización emprendida por motivos financieros corre el riesgo de ejercer una presión en aumento sobre los salarios de los profesores, sobre todo en las regiones de renta más baja, creando así una resistencia de los actores mismos de la educación cuya presencia es imprescindible

para mejorar la calidad de la enseñanza. Ante todo, el hecho de que los profesores continúen enseñando sin apenas supervisión tras la puerta cerrada del aula, insistiendo abundantemente en el ahorro de costes desde la cima a la base, resta atención a una segunda realidad fundamental: si las naciones aspiran a desarrollar la habilidad cognitiva de su juventud mediante la escolaridad, necesitarán hacerlo con unos profesores profesionales autónomos, motivados y cualificados. El cómo se consideren estos profesores, la calidad de su formación y su grado de compromiso en el éxito escolar de sus alumnos condicionará los aprendizajes elementales y superiores en toda la sociedad. Ello exige la intervención masiva de los poderes públicos, y no solamente a nivel de la educación básica. La selección del cuerpo docente, la formación de los profesores y la asistencia técnica por medio de la formación continua en casi todas partes son financiados y administrados por el Estado. Para que todo esto suceda, la responsabilidad queda en manos del sector público.

La mundialización en el conjunto de países en desarrollo, al estar ante todo articulada en reformas de descentralización de tipo financiero, tuvo como primera con-

secuencia en los sistemas educativos el favorecer las desigualdades de acceso y de calidad. Las presiones ejercidas sobre las regiones y los municipios para reducir los salarios de los profesores con el fin de reducir los costes generan un conflicto entre el Estado y el propio grupo, cuya presencia es indispensable para producir una acción constructiva. Muchas reformas implícitas en el ajuste estructural se hacen necesarias, pero su modo de aplicación conlleva una serie de efectos negativos que podrían evitarse centrándose de una manera más coherente en el perfeccionamiento de la escuela, en lugar de limitarse a simples objetivos financieros. Ello requiere unas interpretaciones del Estado sobre los medios de perfeccionar el proceso educativo y la pedagogía en el *marco de la mundialización*, más que en los imperativos financieros de la mundialización.

(Traducción: Silvia Mantero)

BIBLIOGRAFÍA

Cfr. Bibliografía anterior del mismo autor.