

EL COMERCIO DE LA EDUCACIÓN EN CUESTIONES

ANNIE VINOKUR*

Resumen

El debate sobre la comercialización de los servicios educativos tiende a referirse a dos modelos diametralmente opuestos: por un lado, el servicio gratuito producido y financiado por el poder público, por el otro el libre mercado de los servicios de educación superior. Evidentemente, ninguno de los dos estuvo observado jamás en estado puro pero, entre ambos extremos, se constata el desarrollo rápido de un amplio abanico de situaciones intermedias, cada vez más híbridas y, por cierto, insuficientemente conocidas empíricamente. Este artículo se propone, primero, recordar la génesis de dos modelos confrontados; segundo, interrogar las categorías que estructuran el debate y, tercero, identificar configuraciones emergentes para, en conclusión, interrogarse sobre si lo que realmente está en juego es el debate de la comercialización de la educación.

Palabras clave: proveedores, producción, comercialización, financiamiento, mercado.

Abstract

The debate on the commercialization of education services tends to focus on two opposite models: on the one hand, public service produced and financed by the public sector and on the other the free education service market. Evidently, non of the two has not been considered purely, however, the development of a wide variety of options in between, hybrid but empirically known to an insufficient level. This article suggests first, to remember the origin of the two confronted models and second, question categories which structure debate, and third identify emerging configurations in order to question ourselves, in conclusion, whether the debate on education is at risk.

Key words: suppliers, production, commercialization, market.

.....

* Catedrático de ciencias económicas en la Universidad de Paris X, Nanterre (DET/FORUM, CNRS)

Correo e:
vinokur@u-paris10.fr

Traducción: Sylvie Didou

La cuestión de la venta de servicios no es nueva. A finales del siglo XII, uno de los puntos fuertes en las tensiones entre la universidad de París y las autoridades reales y religiosas concernía la formación de los maestros, sean titulares de sincuras eclesiásticas que les aseguraba sustento a la vez que les sometía a la autoridad intelectual de la iglesia o sean pequeños productores mercantiles, organizados en corporaciones y pagados por sus estudiantes, lo que les aseguraba mayor autonomía. Ante el argumento de la iglesia de que el saber viene de Dios y no es susceptible de ser vendido, los profesores de la Sorbona desarrollaron una tesis según la cual el saber es efectivamente un bien que no se puede vender pero que su transmisión, en cambio, puede ser objeto de un intercambio mercantil (Verger, 1973).

Ese episodio antiguo ilustra la mayor parte de las cuestiones planteadas por la relación saber-dinero. ¿Son el saber y su transmisión bienes públicos o bienes ordinarios? ¿Está mejor asegurada la libertad de proseguir una búsqueda del saber por el mercado (en ese caso ¿cuál?) o por la institución (¿y de qué tipo?)? ¿El control del acceso a la educación debe principalmente ser académico o financiero? ¿Debe ser administrado por los profesores organizados gremialmente, debe serlo por un poder político regulador o por establecimientos competidores entre sí? ¿Dicha competición entre proveedores de servicios de educación superior es deseable? En caso de que lo sea ¿debe ser organizada sobre una base comercial o no? ¿Cómo regular los conflictos de intereses entre grupos sociales, generados en torno a la producción y al uso de los servicios educativos en la sociedad?

Por motivos de eficacia polémica, el debate sobre la comercialización de los servicios educativos tiende a referirse a dos modelos diametralmente opuestos: por un lado, el servicio gratuito producido y financiado por el poder público, por el otro el libre mercado de los servicios de educación superior. Evidentemente, ninguno de los dos estuvo observado jamás en estado

puro pero, entre ambos extremos, constatamos el desarrollo rápido de un amplio abanico de situaciones intermedias, cada vez más híbridas y, por cierto, insuficientemente conocidas empíricamente. ¿Cómo identificarlas e interpretarlas en relación a los esquemas teóricos a los cuales se refieren las argumentaciones que las justifican o las critican? Ante ello, este artículo se propone primero recordar la génesis de dos modelos confrontados, segundo interrogar las categorías que estructuran el debate y tercero identificar configuraciones emergentes para, en conclusión, interrogarse sobre si lo que realmente está en juego es el debate de la comercialización de la educación.

Los modelos de referencia: la educación ¿servicio mercantil o servicio público no comercial?

El modelo del mercado

El modelo teórico del libre mercado de los servicios de educación fue desarrollado por Adam Smith en *La riqueza de las naciones* (1776):

- Para un individuo racional, la demanda de los servicios de educación depende de un cálculo de inversión. Dedicar a su educación tiempo y dinero (siendo el tiempo reductible al dinero vía el costo de oportunidad constituido por la ganancia no obtenida) con el objetivo de alcanzar luego beneficios pecuniarios (los ingresos adicionales asociados a la educación suplementaria obtenida). Persigue por ende sus estudios mientras la tasa de rendimiento de esa inversión en capital humano es superior al de inversiones alternas.
- Esa demanda debe expresarse en un libre mercado de la educación, que asegura la equidad por una parte, por la otra la eficacia interna de la producción del servicio. Equidad: es justo que el que cobra los beneficios financie el costo. Eficacia interna: “quien paga decide”: la libre decisión del alumno en un mercado

competitivo obliga a los productores privados a ofrecer los contenidos útiles al comprador y a proponer la mejor relación calidad/precio de sus servicios.

- En el modelo liberal clásico, la intervención del Estado sólo se justifica en el caso de los disfuncionamientos del mercado. Para A. Smith, el único caso de disfuncionamiento concierne a la instrucción elemental de las clases inferiores: no les reditúa nada dado que el estado de la división del trabajo los obliga a ejecutar tareas parcelarias y repetitivas, mientras que “el Estado sólo obtendrá mediocres ventajas de la instrucción recibida... un pueblo instruido e inteligente es siempre más decoroso en su conducta y mejor inclinado al orden que un pueblo ignorante y estúpido” (Lib. V, cap. 4, s. 2). El argumento de las externalidades fundamenta así la obligación escolar y la absorción por el Estado de la mayor parte de su costo pero no necesariamente la absorción de la producción del servicio. La competencia entre docentes, una modesta aportación de las familias a su remuneración para incentivar sus compromisos y la obligación para cada hombre de presentar un examen sobre los conocimientos básicos para obtener el derecho a ejercer una profesión deben asegurar la eficiencia interna de los establecimientos educativos.

Ese modelo ha sido retomado, hace aproximadamente dos décadas, por los principales organismos internacionales (Banco Mundial, OCDE, Unión Europea, etc.) con algunos perfeccionamientos:

- El primero concierne a la eficacia externa en la hipótesis conforme con la cual los individuos reciben en su totalidad los beneficios de su educación: si se postula que el mercado de trabajo es competitivo, el trabajo es remunerado según su productividad marginal y la estructura salarial expresa la escasez relativa de las diversas calificaciones. Un libre mercado educativo debe permitir a los individuos alinear sus decisiones educativas –cualitativa y cuantitativamente– sobre los requerimientos de la economía y asegurar así una atribución óptima de los recursos a la educación.
- El segundo es relativo a las externalidades de la instrucción: esa puede generar en todos los ciclos escolares efectos positivos externos que los estudiantes, beneficiarios directos, no pueden tomar en cuenta en su cálculo. En este caso, los beneficiarios colectivos indirectos (empresas, autoridades regionales y sociedad en su conjunto) son quienes deben contribuir a la realización de ese *optimum* social², por la vía de un financiamiento complementario.
- El tercero remite a la vez a la eficacia y a la equidad. Si la unidad de decisión es la familia, el financiamiento de los estudios de los hijos está analizado como una transferencia intergeneracional *intra-familiar*. Pero el monto de los ingresos familiares puede impedir a los hijos realizar su inversión máxima y la desigualdad de los recursos se vuelve fuente de inequidad en el acceso a los estudios. El modelo privilegia entonces un financiamiento por la vía de préstamos que el estudiante reembolsará gracias a sus ingresos futuros, lo que lo conduce a optar para las carreras más rentables, es decir las que más necesita el mercado de

² No obstante, 1. Los efectos externos de la educación son difíciles de medir. 2) técnicamente, no es posible que las decisiones y los financiamientos colectivos intervengan después de la decisión individual (*efectos de sustitución*). Además, en las aplicaciones empíricas del modelo por los organismos internacionales que calculan regularmente las tasas de rendimiento privadas y sociales de la instrucción, la preferencia por el financiamiento privado se expresa en la elección de dejar de lado las externalidades. En lo que concierne a los ingresos, consideran que los ingresos privados y sociales son similares y en lo que respecta a costos, añaden a los costos privados el gasto público educativo. En consecuencia, las tasas de rendimiento social son, debido al esquema de construcción, siempre inferiores a las tasas de rendimiento privadas (Vinokur, 1987).

trabajo.

Así, ese modelo de mercado tiene cuatro componentes doctrinarios que, como se verá, no pueden ser disociados en la práctica: 1) el financiamiento por el beneficiario directo, 2) la producción del servicio por agentes privados, 3) la competencia entre los productores, y 4) el mercado autorregulador.

El modelo socializado

Al otro extremo se encuentra el modelo de la educación como bien público no lucrativo. Su principal base filosófica consiste en que la educación es un *derecho* (inscrito en 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas) para cualquier individuo que tiene la capacidad académica de proseguir sus estudios y es un derecho garantizado por la colectividad. A ese derecho corresponde por ende un deber para el individuo: saldar su deuda, pagando impuestos sobre los ingresos suplementarios que su educación le habrá redituado. En la medida en que la base impositiva está calculada sobre el conjunto de los ingresos (del trabajo, de la propiedad y de la empresa) que benefician de los rendimientos –privados y sociales– de la instrucción, el financiamiento de la educación de las generaciones jóvenes depende de transferencias intergeneracionales socializadas pero no intrafamiliares. Históricamente, las tentativas de aplicación de ese modelo han sido siempre determinadas por consideraciones pragmáticas. Después de la segunda Guerra Mundial, la aguda escasez de personal calificado no podía ser resuelta sólo por el libre juego de los

mercados³. Había que explotar los “cuencas de capacidades” (Halsey, 1962), formar rápidamente a los trabajadores requeridos por el régimen de acumulación fondista-keynesiano, en cantidad y en calidad y, simultáneamente, establecer las condiciones de una nueva relación salarial y de una cohesión social fundamentada en el mérito (la escuela) y en el aseguramiento de las anticipaciones (derecho al trabajo y a la protección social). De allí el principio de eliminación de los controles (reglamentarios o financieros) basados en la pertenencia social en relación al acceso a los estudios. De allí también la planificación de la oferta escolar según las necesidades prospectivas de la economía⁴. En ese contexto, la OCDE, promotora actual del modelo liberal de mercado en educación, daba en 1961 Francia y la URSS como ejemplos debido a sus métodos de planificación centralizada y a su financiamiento educativo público (OCDE, 1962: 58 y ss).

A partir de los 80, la inflexión de la doctrina hacia el modelo de mercado coincidió con la emergencia de un nuevo modelo de acumulación. La movilidad de los capitales ejerce una fuerte presión sobre los gobiernos para abatir los impuestos sobre los beneficios y los altos ingresos y reducir, directa e indirectamente (planes de ajustes estructurales, criterios de Maastricht) las partidas del gasto público social que no están consideradas de inmediata utilidad para los capitales. Simultáneamente, pone en competencia a los países para atraer capitales que, conforme con los criterios de atractividad de los territorios, ponen en un rango prioritario la disponibilidad de recursos humanos bien calificados. En el

³ El reporte de la Conferencia de la OCDE en 1961 en Washington sobre “Las políticas de crecimiento económico y de inversión en la educación precisa que: “Queda claro que, en lo que concierne la educación, no tenemos el recurso de basarnos en un sistema de mercado que funciona más o menos automáticamente. El papel importante de las elecciones individuales no debe ser olvidado. Sin embargo, si las escuelas estuviesen en manos de empresas privadas no subvencionadas, la adaptación del sistema a la evolución técnica, social o económica no coincidiría necesariamente con el interés social dada la naturaleza misma de la educación. Es preciso pues admitir que el desarrollo del sistema educativo debe efectuarse en el marco de una política nacional de educación” (OCDE, 1962:29).

⁴ Ese modelo por lo general está asociado con el monopolio público para la producción del servicio educativo. Es sin embargo compatible con la provisión del servicio por establecimientos jurídicamente privados cuando, recibiendo financiamiento público, son no comerciales y sometidos a la misma reglamentación que los establecimientos públicos.

nivel micro, la presión de los accionistas obliga a los dirigentes empresariales a hacer del trabajo su variable de ajuste y, por ende, a privilegiar el empleo de una mano de obra flexible, adaptable e inmediatamente productiva sin gastos adicionales de formación en el lugar mismo de trabajo. El crecimiento de las desigualdades en los ingresos favorece la segmentación social de la demanda de estudios y el consumismo en la educación. Finalmente, la búsqueda de nuevos campos de valoración orilla a los capitales a intentar ingresar en sectores no comerciales (educación, salud, protección social, etc.)⁵. Las políticas educativas se ven obligadas a administrar esas contradicciones a la vez que la transición -social y políticamente conflictual- del modelo educativo socializado al modelo de mercado. La opacidad de las transformaciones en curso no es ajena a esa evolución.

La superposición de las categorías

En la práctica, pese a las recomendaciones de los organismos internacionales, ningún sistema educativo optó recientemente por un modelo smithiano escindido, conforme con el principio del “quien paga decide”: una educación básica pública no comercial, el resto privado y comercial. El sentido de los cambios es hacia la hibridación, es decir hacia la multiplicación de situaciones contradictorias e imbricadas, en las que se difuminan las fronteras entre lo público y lo privado, lo comercial y lo no comercial así como las relaciones entre financiamiento y poder de decisión. Lo revela la confusión que impera en las definiciones actuales.

Público-privado

Sirve para definir la naturaleza de la *institución* educativa

- El criterio de propiedad

Según este criterio jurídico tradicional, es público el establecimiento productor de servicios educativos cuyo propietario es una persona moral de derecho público, sea el Estado o una de sus partes. Puede ser financiado enteramente por fondos públicos o bien recurrir parcialmente a la participación financiera de personas de derecho privado, en particular las familias. Es privado el establecimiento cuyo propietario es una persona, física o moral (asociación confesional, comunidad, empresa, fundación, etc.) de derecho privado. El establecimiento puede ser comercial, comercial sin fines lucrativos, o comercial con fines lucrativos cuando tiene como objetivo el provecho. Los establecimientos privados no comerciales pueden recibir fondos públicos o incluso ser enteramente subvencionados. Comerciales o no, las instituciones suelen estar sujetas a una supervisión de los poderes públicos, sea para controlar el uso de los fondos públicos, sea debido a la función regaliana (atribución exclusiva) de garantizar a los usuarios la calidad de un servicio que éstos no están en condiciones de juzgar. Ese criterio remite en lo esencial al principio de la libertad de los propietarios para decidir el uso de sus bienes, pero dicha libertad es limitada, para los sujetos privados, por el poder de control reglamentario y financiero del Estado. El criterio de la procedencia de los fondos no rige.

- El criterio de la gestión

La OCDE (2000) clasifica a las instituciones en privadas y en públicas, “según si es una entidad pública o privada que detenta el poder supremo de tomar las decisiones concernientes a los asuntos institucionales. El control último

⁵ En la década de 1990, el sector educativo ha podido ser considerado en Estados Unidos como un ámbito alternativo potencial por el complejo militar-industrial: “*With the end of the cold war, military-industrial companies like Honeywell and Raytheon may well shift their horizons soon and start to look at education as an even better realm than war for future ‘penetration’.* An education-industrial complex cannot fail to represent a tempting prospect”. Declaración del secretario de Estado a la educación, David Kearns, antiguo director de Xerox. Le Monde Diplomatique, julio 2001.

del *management* institucional es identificado en referencia al poder de determinar la actividad general del establecimiento y de nombrar a sus directivos”. El criterio es el del poder de decisión, escindido entre uno definitorio de control y otro, subordinado, de gestión.

Sintetizando las doctrinas de los grandes organismos internacionales (UNESCO, OCDE, Banco Mundial), el Instituto Internacional de Planificación de la Educación considera como “privadas las instituciones educativas que no están controladas por una autoridad pública y que, por lo contrario, están controladas y administradas por un organismo o un consejo de gestión privado que no ha sido designado por un organismo público ni electo por votación pública... Los criterios de propiedad o de financiamiento no inciden directamente en la determinación de una diferencia entre una institución privada y una pública. Las instituciones privadas pueden tener cualquier tipo de propietario o de financiamiento, incluso pueden ser financiadas al 100% por el Estado: la línea de demarcación está constituida por el modo de gestión” (Kitaev, 2001). La cuestión de la elección entre “control” y “gestión” no está resuelta. Si sólo son privadas las instituciones “controladas y administradas” por un organismo privado, el campo del sector privado se achica, en la medida en que son pocos los establecimientos administrados por los organismos privados que, siendo subvencionados por el Estado, escaparían a todo tipo de control público. Sin embargo, es de subrayar que la OCDE (2003) habla de fondos “casi públicos” cuando el Estado financia los gastos de funcionamiento pero traspassa la gestión o el poder de decisión a instancias privadas sin fines de lucro.

No obstante, los criterios se diversifican considerablemente cuando, al final del antes citado texto del IPE, se define la privatización: “Las transformaciones de la educación en producto comercial –su privatización– desemboca en la implicación de los mercados y de la iniciativa individual en la prestación del servicio educativo... La privatización es susceptible de darse

bajo diversas formas: gestión privada de escuelas públicas (*charters schools*), financiamiento público de escuelas privadas (cheques educativos), implicación de los padres en el financiamiento y en la gestión de la educación de sus hijos, prestación de servicios privados en las instituciones: restauración, transportes, provisión de libros de texto” (*Ibid*). La confusión allí es profunda. Si privatizar significa “transformar la educación en un producto comercial”, sólo los establecimientos con fines de lucro serían privados. Si privatizar significa “implicar los mercados y la iniciativa individual”, no por ello resulta automáticamente que los servicios educativos se vuelvan productos comerciales (ejemplo de *cuasi mercado*). Por otra parte, ¿constituye la implicación de los padres en el financiamiento y la gestión de la educación de sus hijos una privatización? Si la definición de lo privado no supone financiamiento, la respuesta es negativa para la primera parte de la propuesta. Además, sea la propiedad, la gestión y el financiamiento de las instituciones privados o públicos, los padres siempre están implicados financieramente en la educación de sus hijos. En lo tocante a su participación en la gestión, los padres pueden perfectamente estar invitados a involucrarse en la gestión de establecimientos que dependen de un organismo público, como pueden no estarlo en la gestión de uno privado. En fin, si la educación es un producto comercial, queda claro que la “participación” de las familias es la misma que en la elección de la marca de su televisor, lo que no implica participar en la gestión de las empresas que los producen sino, mediante un “voto”, elegir a sus proveedores privados.

Una explicación de esas rarezas puede proceder de la confusión entre dos postulados de base de los organismos internacionales. El primer postulado es el de la eficiencia superior de la gestión privada comercial. El supuesto es que es complicado mejorar las competencias de establecimientos cuyo personal tiene un estatuto de funcionario. No lo será tanto con un administrador privado, sobre todo si está sometido

a una obligación de resultados (por ejemplo, mejoramiento del desempeño de los alumnos en pruebas estandarizadas) y si está facultado para administrar a su personal según las reglas del derecho privado así como para modificar su función de producción. El segundo postulado de base es el de la primacía del control descentralizado cuyo modelo ideal es el mercado en el cual se ejerce la soberanía del consumidor. Es por lo tanto a una suerte de “obsesión por la gestión” a la cual se refiere ahora la noción de “privado”.

• Lucrativo/no lucrativo

La distinción remite a la contabilidad nacional, a la división del PIB entre lucrativo y no lucrativo. Se refiere a las “unidades institucionales”, agentes económicos que tienen comportamientos análogos definidos por su función económica principal y sus recursos.

La principal función de la administración pública y de las privadas es una producción no lucrativa, definida como los bienes y servicios individuales y colectivos producidos por instituciones sin fines de lucro (excluyendo la distribución de los beneficios) y proporcionados gratuitamente o a precios económicos no significativos a otras unidades institucionales o a la comunidad en su conjunto.

Según el sistema de contabilidad nacional de las Naciones Unidas (SCN93) “el precio es considerado como económicamente no significativo si tiene nula o escasa influencia en las cantidades que un productor está dispuesto a ofrecer y si tiene, según toda probabilidad, sólo una influencia marginal en las cantidades solicitadas. Es por lo tanto un precio no significativo tanto desde el punto de la oferta como desde el de la demanda”. En las convenciones de aplicación de ese principio, la contabilidad nacional europea considera que “el precio es económicamente significativo si el producto de la venta cubre más del 50% del precio de producción” (SEC95).

Lo anterior plantea dos problemas:

1. El de la clasificación de una institución sin fines lucrativos (ISFL) en el sector comercial o no comercial según si el producto total de sus ventas es superior o inferior al 50% de su costo total de producción⁶.
2. El de la calificación de un servicio determinado en comercial o no comercial. Según la definición teórica, el servicio es no comercial si está proveído mediante un “precio” que no es precio de ajuste en el mercado: las elasticidades precio de la oferta/precio de la demanda son nulas o muy reducidas. Desde la perspectiva de la oferta, lo anterior significa que la cantidad ofrecida es determinada antes del (y sin consideración de) precio que se pedirá. Desde la de la demanda, eso implica que el precio pedido sea tal que no alienta ni desalienta la demanda de los consumidores del servicio. Excepto en el caso tradicional en el cual el productor tiene el monopolio de la provisión del servicio y éste es proporcionado gratuita o casi gratuitamente, el criterio de precio no significativo y la convención del 50% (en la medida en que se conozca el costo de producción del servicio) es delicada de manipular. Por ejemplo ¿podríamos decir que el monto de los derechos de inscripción, aunque muy inferior al 50% del costo de producción, no tiene influencia en la oferta y en la demanda cuando las universidades públicas determinan libremente el monto de esos derechos y están en competencia entre sí y con los establecimientos privados? Sería probablemente más coherente con la definición teórica el plantear como criterio del servicio no comercial el hecho de que su precio es determinado políticamente por una escala única que se impone a todos los productores y acompañado por medidas de redistribución (becas, exenciones) tales que el monto de la tarifa no desaliente a los estudiantes académicos.

⁶ Por ejemplo, según ese criterio, las ISBL privadas belgas se distribuyen más o menos al 50% entre los sectores “sociedades y cuasi sociedades no financieras” y “administraciones privadas”.

micamente aptos pero cuyos ingresos son insuficientes para consumir el servicio.

El abanico de las configuraciones: del desmembramiento a la hibridación

La confusión de las categorías refleja la multiplicación de nuevas formas intermedias de provisión del servicio educativo: por el desmembramiento de las funciones (financiamiento, gestión, decisión) y por su hibridación (interpenetración opaca)⁷.

Gasto y producción públicos: el mercado sin comercio

Concierne esencialmente a la escuela obligatoria. En el caso de los *cuasi mercados*, los establecimientos son públicos e integralmente financiados por el Estado. Los padres tienen la posibilidad de elegir la escuela pública que sus estudiantes frecuentan: “el dinero sigue al alumno”. Se espera de la competencia entre escuelas públicas en esos cuasi mercados que estimule sus esfuerzos para mejorar la calidad de sus servicios, debido a que el presupuesto global de las escuelas depende de su aptitud para conservar o ampliar sus segmentos de mercado. El objetivo es simultáneamente responder a la demandas de los hogares (*school choice*) y de acrecentar la eficacia interna de la educación pública gratuita, partiendo del principio de que las familias son las más aptas para juzgar la calidad de las escuelas. Una variante es el sistema de Estados Unidos en el cual si una escuela no satisface a su obligación de mejorar los resultados de sus alumnos a los exámenes definidos por el Estado, sus alumnos podrán desplazarse hacia otros establecimientos.

Gasto público, gestión privada

Los *charters schools* son principalmente utilizados

para la educación de los grupos desfavorecidos: los poderes públicos subcontratan la gestión de los establecimientos de educación obligatoria, enteramente financiados con fondos públicos, a organismos privados con fines lucrativos o no lucrativos, iglesias, comunidades, asociaciones de padres de familia, firmas de la industria de la educación. A cambio de la promesa de resultados (logro en las pruebas estandarizadas o tasa de prosecución de estudios) las escuelas están liberadas de la mayor parte de los controles que rigen para los establecimientos públicos y están escasamente controladas en lo que concierne al currículum y los métodos de enseñanza, además de recibir dinero por alumno que en otra circunstancia estaría atribuido a la escuela pública local. La idea es que el mejoramiento del rendimiento de las escuelas depende menos de sus recursos que de la calidad de su gestión y que la privada es la más eficaz. La elevación del nivel de las pruebas sin atribución de recursos adicionales puede entonces ser vista como “un medio para socavar el sistema para transitar hacia el sistema de bonos educativos”⁸.

Financiamiento mixto, producción privada

El derecho a la instrucción se vuelve entonces el derecho a una suma de dinero (cheque para la educación o *voucher*) que el estudiante puede utilizar sea en una institución pública (en este caso, cubre todo el costo de su educación), sea en una privada con fines de lucro (en este caso, debe absorber gastos adicionales determinados discrecionalmente por el establecimiento seleccionado). Al margen de los principios de libre elección de las familias y de superioridad de la gestión privada sobre la pública, ese sistema se apoya en el argumento de la elasticidad de los fondos afectados a la educación: el monopolio público limita los recursos globales atribuidos a la educación, los cuales aumentan si las familias es-

⁷ Los ejemplos estarán sacados del mundo anglosajón porque representan un lugar de experimentación más activo, por lo que sus modelos, con el respaldo de los grandes organismos internacionales, se extienden, siendo centro y líder del vasto movimiento de transnacionalización en curso.

⁸ “School reform left behind”, *New York Times*, enero 11, 2004.

tán en condiciones de añadir sus contribuciones. Similar a ese caso es el de las escuelas públicas empobrecidas las que, más o menos oficialmente, sólo aseguran un servicio mínimo que limita la posibilidad de que los hijos prosigan sus estudios, cuando las familias no aportan una contribución (Rusia). Pero también se puede clasificar en esa categoría el *tutoring* con fines lucrativos, sector paralelo y complementario del público, que se desarrolla rápidamente en los países en donde la competición para la obtención de grados es fuerte o en donde el sector público está en decadencia. Cuando no simplemente ocultada, la existencia de ese sector puede ser justificada por la elasticidad de los recursos atribuidos al sector educativo, como en el caso anterior.

Producción y gestión públicas

El aumento de los derechos de escolaridad en los establecimientos de educación de nivel post-obligatorio, del cual uno puede preguntarse a partir de qué umbral transforma la prestación no lucrativa del servicio en una prestación lucrativa, está justificado por la OCDE en referencia a la eficiencia y la equidad⁹. Equidad: “Los estudiantes de educación superior proceden de medios sociales privilegiados, no obstante lo cual reciben importantes subvenciones del Estado para proseguir sus estudios de los que pueden esperar recibir después un ingreso elevado”. Eficacia: “no parece que el número de inscripciones en educación superior se reduzca cuando los derechos de escolaridad aumentan si se prevé simultáneamente una ampliación de la oferta de préstamos a los estudiantes.”

Financiamiento público, beneficio privado:

⁹ Sea impartido por docentes mal retribuidos del sector público o por multinacionales, ese “sector educativo en la sombra” (Bray, 1999) puede atraer hasta lo equivalente a 150% del presupuesto público (Corea), 20% del gasto total por hijo de los hogares (Egipto) o estar frecuentado por más del 60% de la matrícula (Japón).

¹⁰ Perspectives Economiques de la OCDE, Paris, vol. 2001-2 n 70, dic. 2002.

¹¹ En Italia, por ejemplo, el déficit cuantitativo y la degradación cualitativa de la educación pública de base han suscitado el desarrollo paralelo rápido de escuelas privadas, fundadas por ex docentes del sector público, por empresas y por terratenientes. Según un censo reciente, en las ciudades perdidas de Hyderabad, 2 tercios de las escuelas básicas son privadas y de pago y un reporte hecho en 1999 consideraba la desaparición de las escuelas primarias públicas en los 10 o 15 años próximos. Waldman A. *India's Poor Bet Precious Sums on Private Schools*. New York Times. Nov. 15, 2003).

la subcontratación a las industrias de la educación

Cuando el servicio educativo es una actividad con fuerte intensidad de trabajo (modalidad presencial), es poco susceptible de reeditar ganancias de productividad. Puede por ende ser lucrativo para pequeños productores comerciales¹⁰ y para empresas de pequeño tamaño en nichos que no exigen mucha inversión (profesiones terciarias). Pero para generar ganancias lo suficientemente elevadas para atraer capitales de alta concentración, es preciso que la provisión directa de servicios permita economías de mano de obra y economías de escala. Hasta ahora, eso es el caso sólo para la formación continua, en donde las capacidades autodidácticas de los adultos y la utilización de tecnologías de la información asegurarán ambas condiciones. El caso típico es el del “universo paralelo” (Adelman, 2000) de la formación a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)¹¹.

Aparte de la formación continua “a lo largo de la vida” a las profesiones terciarias, las fuentes de las ganancias se encuentran en los recursos públicos, en la periferia de la provisión directa de los servicios educativos. En la transformación en curso de los sectores educativos, la educación propiamente dicha –intensiva en trabajo– tiende a volverse “taller” que sigue adjudicado al servicio público pero que está integrado en una cadena de actividades subcontratadas, hacia arriba y hacia abajo, por los poderes públicos a firmas multinacionales de la industria de la educación: provisión de materiales, concepción de *hardware* y de *software* educativos, edición, *consulting*, *testing*, financiamiento de préstamos y de seguros, gestión de establecimientos o de zonas

escolares, etcétera. La justificación propuesta de esa división del trabajo reside en la racionalización del sector educativo y, más específicamente, en una taylorización del sector educativo del trabajo docente que permite contener los sueldos mediante el empleo de un personal menos calificado, cuya fracción inmigrada tiende a crecer. El servicio educativo en sí puede igualmente ser subcontratado a operadores privados con fines lucrativos si su rentabilidad está asegurada por una participación pública suficiente¹².

El público comercial: la universidad “empresarial”

En numerosos países, los establecimientos públicos de educación cuyos recursos públicos son insuficientes para asegurar sus funciones o resistir a la competitividad están autorizados a buscar libremente recursos extra-presupuestarios: donaciones e ingresos de fundaciones, cuotas estudiantiles o venta de productos y de prestaciones. Aún marginales, los medios procedentes de donaciones e ingresos publicitarios pueden influir en los contenidos de la educación. En forma similar, funcionan los contratos de investigación y de peritaje subcontratados por empresas¹³ en cuyo capital participan “profesores-empresarios” (Washburn & E. Press, 2000) o los contratos con firmas de las TIC para la educación en línea. Sobre todo, la actividad comercial puede transformar algunos establecimientos públicos de educación superior en verdaderas firmas multinacionales vía la apertura de establecimientos con fines lucrativos que pueden tomar la forma de establecimiento “no público”¹⁴, de *branch campus*, de *joint ventures* o de redes de franquicias según las características de los territorios de

recepción. La casa matriz provee el prestigio de su nombre, el programa, la certificación, a veces hasta los docentes. Percibe royalties. Esa fórmula se desarrolla en particular en países de la periferia en donde el sistema de educación superior está en crisis o cuando satisface estrategias de éxodo de cerebros de las elites locales (Didou, 2002).

Gasto fiscal y sector privado con fines lucrativos “empresarial”

Si el gasto público es en principio objeto de un debate democrático, tal no es el caso del gasto fiscal. Se observa una tendencia creciente de los gobiernos en hacer financiar la educación vía la exoneración automática del impuesto, a iniciativas de los agentes privados. Puede ser el caso de los gastos de formación de las empresas, de los créditos de impuesto para la formación continua y de las donaciones a las ONG sin fines lucrativos.

Según la OCDE (2003), “entre Estado y mercado, destinado a reconciliar lo económico y lo social”, el sector sin fines lucrativos (ISBL) o tercer sector que se ha desarrollado para responder a la crisis de los sistemas de protección social “representa una fuerza social y económica cada vez más importante en el mundo” (OCDE, 2003:12). Los ingresos de ese sector proceden de las subvenciones del Estado, de las donaciones libres de impuestos de los particulares¹⁵ y de las empresas y de los ingresos de sus actividades comerciales en las que están incluidos sus acuerdos de subcontratación con los poderes públicos¹⁶. En Estados Unidos, la proporción de fondos públicos directos tiende a reducirse, y a aumentar las donaciones exentas de impuestos de grandes

¹² Una empresa educativa y de formación transnacional y fundada en competencias confiere certificaciones en vez de diplomas y funciona al margen de todo conocimiento y control de los gobiernos.

¹³ Con respecto de las TIC, los principales constructores definen los estándares de competencia, proveen las certificaciones temporales, acreditan las firmas de *testing* (más de 3 millones de exámenes al año) y venden los servicios de formación, directa o indirectamente vía las multinacionales de la educación, en varios miles de sitios, 140 países y 12 idiomas.

¹⁴ La *International Finance Corporation*, miembro del Banco Mundial, presta así, con tasas de intereses no indicados a los gobiernos y a los municipios de países en vías de desarrollo para la construcción de establecimientos escolares, bajo la condición de que dichos establecimientos sean vendidos o alquilados a inversores privados.

fortunas recientes y sobre todo las actividades comerciales. Las grandes empresas de tipo ISBL han adquirido ya una cultura empresarial. Las “empresas sociales” piden préstamos, practican una “filantropía de riesgo”, calculan las “tasas de retorno sobre la inversión social” y ejercen una influencia y un control acrecentado sobre el uso de los fondos. Mantienen relaciones estrechas con las empresas comerciales. Sus dirigentes son empresarios y, según la OCDE, la distinción entre mecenazgo e inversión se ha borrado al punto de disimular las diferencias con las empresas ordinarias. Algunas, entre las más importantes, desempeñan un papel relevante en el monitoreo de la educación en provecho de intereses comerciales (modelación de los comportamientos en jóvenes consumidores, selección de los mejores estudiantes, orientación de las investigaciones científicas y de los peritajes, *lobbying*, penetración de los mercados externos, etc.).

Las ISBL igualmente están muy activas en la producción directa de los servicios de educación ya que, si disminuyen su proporción de ocupación de los mercados, en cambio ganan en el sector público. Desde los *charters schools* confiados a organizaciones confesionales hasta las ONG que administran los fondos públicos de ayuda al desarrollo, pasando por las fundaciones empresariales, la tendencia parece pues consistir en menor proporción, por lo menos en el sector no comercial, en la reducción del financiamiento público que en la delegación de su uso a particulares y a las instituciones de la “sociedad civil”. Lo anterior lo teorizan la OCDE y la UE, para quienes la prosecución del bien público “es una función que puede estar asegurada por una gran variedad de instituciones y de prácti-

cas públicas y privadas, gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales” (Hirst & Thompson, 1995), mientras los medios privilegiados para lograr los contratos son las convenciones entre agentes que, según postulan son, como en el mercado, iguales.

Conclusión: ¿Es un problema el comercio de servicios educativos?

Las transformaciones observadas nada tienen que ver con una progresión hacia el libre mercado tal y como la describen los libros de texto, es decir un libre mercado transparente, basado en la competición y autorregulador. Además, el sector educativo puramente lucrativo es y probablemente seguirá siendo limitado. Lo que está en juego es un movimiento de redistribución masiva de los poderes de decisión y de financiamiento, y más precisamente, directamente o mediante hibridaciones, una tendencia hacia 1) la privatización de los fondos públicos, 2) una participación creciente de los ingresos del trabajo en el financiamiento educativo (directamente en el gasto de los hogares y su endeudamiento, indirectamente mediante los impuestos cuya proporción calculada en función de los ingresos del trabajo aumenta), y 3) la generalización de una lógica empresarial, que abarca desde el individuo invitado a comportarse como pequeño empresario racional de sí mismo hasta los establecimientos educativos y las ONG.

No se trata pues de menos Estado y más mercado, por lo menos en el ámbito educativo. El nivel del gasto público en educación no es ya un indicador de la importancia del sector público en la producción del servicio; tampoco es un indicador del peso de las deliberaciones políticas

¹⁵ “Los programas de investigación de las universidades estadounidenses son hoy día ampliamente influenciadas por las empresas. Esas, no satisfechas con orientarlas hacia trabajos que presentan un interés comercial (en detrimento de otras actividades de investigación igualmente útiles) inciden por lo general en prácticas antiguas y principios institucionales como el de la divulgación de los conocimientos producidos por la investigación” (citado en OCDE, 2003:84).

¹⁶ Esos establecimientos con fines de lucro, de naturaleza jurídica indeterminada, fundados conjuntamente por docentes, empresas, *sponsors*, colectividades regionales, funcionan frecuentemente en edificios públicos y recurren a sus docentes.

en la distribución de dicho gasto. El Estado es ahora el actor central de la interpenetración oculta de las estrategias de actores públicos y privados y de la generalización de una lógica empresarial en el servicio educativo. La opacidad

en esa redistribución del poder de decidir quién recibirá qué tipo de educación y el encubrimiento de las fronteras entre las categorías tradicionales responde a la imposibilidad, sin conflicto social, de someterla a debate público.

Referencias

ADELMAN, Clifford (2000). "A Parallel Universe. Certification in the Information Technology Guild", *Change*. Vol. 32 n°3 (May/June).

BRAY, Mark (1999). *The Shadow Education System: Private Tutoring and its Implication for Planners*, Paris, IPE/UNESCO (Fundamentals of Educational Planning n°61).

DIDOU, Sylvie (2002). Transnationalisation de l'enseignement supérieur au Mexique et assurance de qualité, *Working Paper, FOREDOC*. (www.u-paris10.fr/foreducation).

HALSEY, A.H. (Ed.) (1962). *Aptitude intellectuelle et éducation*, OCDE.

HIRST, P. & J. Thompson (1995). "Globalization and the Future of the Nation State", *Economy and Society*, 24:3.

IFC (2001). *Investing in Private Education: IFC's Strategic Directions*, International Finance Corporation (World Bank Group).

OCDE (1962): *Politiques de croissance économique et d'investissement dans l'enseignement*, Paris, Conférence de Washington, oct.1961.

OCDE (2003): *Le secteur à but non lucratif dans une économie en mutation*, Paris.

SMITH, Adam (1991). *La richesse des nations*, Paris, GF/Flammarion (2 vol).

VERGER, Jacques (1973). *Les universités au Moyen Age*, Paris, PUF.

VINOKUR, Annie (1987). "La Banque Mondiale et les politiques d'ajustement scolaire dans les pays en voie de développement", *Tiers Monde*, t.XXVIII n° 112. oct-dec.

WASHBURN, J. & E. Press (2000). "The Kept University", *The Atlantic Monthly*. March.