

GLOBALIZACIÓN, NEOLIBERALISMO Y EDUCACIÓN

Escrito por Manuel de Puelles Benítez

Manuel de Puelles Benítez

Education Policy Emeritus Professor (UNED)

RESUMEN

Ulrich Beck comienza uno de sus últimos libros, *¿Qué es la globalización?*, con estas palabras: "En este libro nos proponemos tratar con el mayor detenimiento y claridad posibles acerca del arduo -y sembrado de minas- problema de la globalización: su polivalencia y sus dimensiones (rara vez diferenciadas). Intentaremos descubrir algunas trampas mentales, y enseñar cómo eludirlas, pero, sobre todo, abrir el horizonte a respuestas políticas al tema de la globalización" (Beck, 1998: 11). Con esta introducción lo que nos está indicando Beck es que una cosa es el fenómeno real de la globalización, en la medida en que lo es, y otra, la ideología de la globalización, o, como lo denomina el famoso sociólogo alemán, el globalismo. Desentrañar ambos planos y examinar su influencia en la educación es el objetivo de este trabajo.

ABSTRACT

The beginning of one of Ulrich Beck's latest books, *What Is Globalization?*, states as follows: "The purpose of this book is to offer a clear and thorough introduction to the hard and hazardous problem of globalization, as well as to assist readers in clarifying its ambiguities of fact and value and in distinguishing its various dimensions more clearly than ever. We will also try to warn against certain misconceptions and how to avoid them, but most of all to broaden horizons for political responses to globalization" (Beck, 1988:11). With this opening, Beck makes clear the difference between globalization as a real phenomenon and the globalization ideology, or Globalism, as referred to by the German sociologist. Unravelling both ideas and studying their influence on Education is the aim of this research paper.

1. La globalización como fenómeno de nuestro tiempo

No hay hasta el momento un concepto de la globalización comúnmente admitido. Los autores que se ocupan de ello, más que definirlo, lo describen. No es mal método acercarnos a sus orígenes y datar su fecha de nacimiento: la globalización aparece a mediados de la década de los años setenta del siglo XX, coincidiendo con la crisis política del Estado de bienestar y con la crisis económica del petróleo, pero, como veremos de inmediato, es un fenómeno que excede con mucho a las citadas crisis. Por otra parte, nace de la mano de un pujante neoliberalismo, lo que torna frecuente la confusión entre la descripción del fenómeno real y sus inevitables connotaciones ideológicas. Por tanto, veamos, primero, las dimensiones del fenómeno y, después, las implicaciones ideológicas que conlleva.

Manuel Castells, en su gran trilogía sobre la nueva sociedad del conocimiento y de la información, señala que la auténtica crisis de los setenta no revela sólo la conmoción económica sufrida por la brusca alteración de los precios del petróleo, sino, sobre todo, es un exponente de las primeras muestras de agotamiento de un modelo, el de la sociedad industrial. Lo importante no fue que en aquellos años se produjeran sucesos como la drástica reducción de plantillas o la aparición de un paro masivo, sino que el sistema económico capitalista buscara nuevos mercados como salida a la fuerte crisis económica. Pero para abrir nuevos mercados, nos recuerda Castells, el capital requiere una gran libertad de actuación y las empresas una buena información: "la desregulación de los mercados y las nuevas tecnologías de la información, en estrecha interrelación, proporcionan esas condiciones" (Castells, 2000,

vol. I: 131). En los años ochenta hubo ya una inversión tecnológica masiva en las infraestructuras de la información y de la comunicación que hicieron posible la globalización del capital en núcleos básicos como la microelectrónica, la microinformática, las telecomunicaciones y los mercados financieros. Se producía así lo que Castells ha llamado el nuevo paradigma de la tecnología de la información, que dio el verdadero impulso a la globalización y a la aparición de la sociedad informacional.

Distingue Castells entre sociedad de la información y sociedad informacional. Mientras la primera, caracterizada por la libre comunicación del conocimiento, ha existido al menos desde el medioevo europeo, la segunda alude a una forma específica de organización social en la que la creación, procesamiento y transmisión de la información y del conocimiento se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y por tanto de la producción de la riqueza. Lo que singulariza a ese nuevo paradigma es que la información y el conocimiento se procesan ahora a una velocidad creciente, con una potencia en constante aumento, a un coste decreciente, interrelacionados en red y distribuidos en tiempo real. Este fenómeno es el que se ha difundido por todo el globo a un paso acelerado aunque desigual.

Así pues, estamos ya ante una economía globalizada, lo que es distinto de una economía mundial. Ésta última existe prácticamente desde el comienzo del capitalismo comercial en el siglo XVI, desde que la acumulación de capital se pudo producir en cualquier lugar del mundo. Aquélla, empero, tiene la capacidad de funcionar de forma unitaria en tiempo real y a escala planetaria, gracias precisamente a las nuevas tecnologías de la información y consiguiente revolución de la electrónica. Es verdad que subsisten las economías domésticas o nacionales, es cierto que innumerables empresas siguen teniendo un ámbito local, que la inversión interior sigue siendo importante, pero, afirma Castells, "podemos asegurar que existe una economía global porque las economías del mundo entero dependen del rendimiento de su núcleo globalizado. Ese núcleo globalizado incluye los mercados financieros, el comercio internacional, la producción transnacional y, hasta cierto punto, la ciencia y la tecnología y el trabajo especializado" (ibídem: 136-137). El sistema económico actual resulta así globalmente interconectado y los países y empresas que no se conectan a este sistema quedan a la larga excluidos.

¿Cómo ha sido posible esta globalización de la economía? Gracias no sólo a la extraordinaria revolución tecnológica del siglo XX, sino también a la acción decidida de los gobiernos que apostaron por la globalización. Castells ha señalado al respecto que esa nueva tecnología fue posible, y en gran medida inducida, por las políticas de los países más desarrollados. Contrariamente a lo que se suele decir, la economía global surgió de la interacción de los mercados, los gobiernos y las agencias internacionales, produciendo todo ello tres fenómenos íntimamente relacionados: la desregulación, esto es, la eliminación de toda traba a la libre circulación de los capitales financieros; la privatización de compañías controladas hasta entonces por el sector público; finalmente, la liberalización del comercio mundial y de la inversión internacional. De este modo, los años noventa del pasado siglo exportaron por todo el mundo la economía global: "el mecanismo para llevar a cabo el proceso de la globalización en la mayoría de los países del mundo fue simple: la presión política, bien a través de la acción gubernamental directa, bien a través de la imposición del FMI [Fondo Monetario Internacional], Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio" (ibídem: 177). La razón fundamental era también sencilla: sólo liberalizándose la economía afluiría a los países el capital global (aunque en los países subdesarrollados el precio de esta operación fuera la devastación de sus economías).

El resultado de todo este complejo proceso de transformación económica es lo que se ha considerado una nueva fase del capitalismo. Forman parte de este proceso:

- a) El libre movimiento de capitales, más allá de las fronteras nacionales.
- b) La minoración del clásico conflicto entre el capital y el trabajo como consecuencia del paro creciente y consiguiente formación de un gran ejército de reserva de mano de obra. Otra de los efectos ha sido la disminución creciente del poder sindical de los trabajadores.
- c) La aparición del posfordismo, esto es, la sustitución de una industria en cadena, organizada verticalmente, rígidamente jerárquica, por un modelo caracterizado por una mayor flexibilidad, por la descentralización de funciones y por el trabajo en equipo (a quien se imputa la

productividad).

- d) El surgimiento de la automatización, con la consiguiente disminución de los costes de personal y aumento del desempleo.
- e) La creación de un mercado laboral con una pequeña elite altamente cualificada y bien pagada, seguida de un gran sector de baja cualificación y bajos salarios.
- f) La formación de una sociedad en red gracias al extraordinario desarrollo de los ordenadores que facilitan las operaciones financieras en tiempo real.
- g) El aumento del sector servicios en detrimento de los sectores clásicos de carácter primario - la agricultura- y secundario -la industria-.
- h) El incremento del abismo económico, financiero y tecnológico entre los países desarrollados, fuertemente insertos en la economía global, y los países subdesarrollados, ajenos a ella.

Algunos de estos rasgos probablemente han llegado para quedarse. Quiere esto decir que en la globalización hay aspectos que probablemente serán irreversibles. Tal será el caso de las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento, que están demostrando una enorme capacidad para incrementar la productividad y el crecimiento económico. En este sentido, la globalización puede ser un importante factor positivo de la vida del futuro. En cambio, otros aspectos de la globalización ofrecen un signo negativo, especialmente si se contemplan desde su proclividad a incrementar las desigualdades internas e internacionales, a reducir cada vez más el poder sindical de los trabajadores, a contemplar sólo los aspectos económicos de la vida social en detrimento de todos los demás. Para justificar -y minimizar- estos negativos efectos surge entonces la ideología de la globalización, una ideología que presenta la globalización unidimensionalmente, que ensancha el espacio económico y reduce al mínimo el espacio político, que aplica la lógica del mercado -presidida por la idea del cálculo y el máximo beneficio- a todas las facetas de la vida social, imponiendo la razón económica por encima de cualquier otra. Aunque los gobiernos tuvieron un papel decisivo en la globalización, una vez alcanzados los objetivos principales, se va a predicar la inhibición del Estado, al que ahora se le encarga sólo la vieja función de mantener el orden público y la seguridad.

Los nuevos ideólogos de la globalización, disfrazados de sociólogos o economistas, tratan de imponer como irreversible la desregulación económica, es decir, la eliminación de cualquier traba a la inversión del capital, lo que equivale a la supresión de las normas nacionales e internacionales que tratan de subsanar los graves daños ecológicos que sufre ya el planeta, el predominio exorbitante del capital sobre el trabajo, el desequilibrio que supone la modificación regresiva del sistema tributario o el desamparo de ingentes masas de población que, fruto del abandono de las políticas sociales, quedan a merced de la caridad privada (en realidad lo que se pretende es el paso del Estado de bienestar al Estado de beneficencia). Estamos ante una ideología que reduce el papel del Estado a las funciones mínimas de orden y seguridad, lo que implica una drástica reducción del gasto público y el primado de lo privado frente a lo público - con la consiguiente privatización de las instituciones-; una ideología que se presenta como el "pensamiento único", en feliz expresión de Ramonet, excluyendo como poco sensato cualquier otro pensamiento -cultural, social, político o económico- que vaya más allá del economicismo puro y duro; una ideología que, en fin, tiene la "pretensión de erigirse en cosmovisión totalizadora de la realidad" (Gimeno, 2001: 131), cargada de unos valores determinados que tratan de expulsar del mundo otros de distinto signo, o, como afirmó Bourdieu, trata de imponer una "visión dominante" que se expone como inevitable, como un destino fatal, con la intención no explícita de eliminar toda otra concepción divergente o toda posible resistencia.

Como no podía ser de otro modo, la ideología de la globalización se ha manifestado también en el campo de la educación, si bien aquí debemos distinguir entre los aspectos reales de la educación global y los aspectos ideológicos que enmascaran valores e intereses, no siempre acordes con los que han fundamentado durante siglos la educación, especialmente la educación pública.

2. Efectos de la globalización sobre la educación

Los efectos que puede tener la globalización sobre la educación no son considerados tampoco

de modo unánime. Si uno de los efectos de la globalización es la revolución tecnológica aplicada al conocimiento, la educación debería verse fuertemente concernida. Sin embargo, hay autores que lo niegan con bastante rotundidad. Uno de ellos es Noel F. McGinn, profesor de Pedagogía de la Escuela de Educación para Graduados de la Universidad de Harvard, que en 1997 publicó un polémico artículo precisamente sobre los efectos de la globalización en los sistemas educativos nacionales.

Parte McGinn de la idea de que la "corriente actual de integración económica ha venido avanzando a ritmo acelerado desde principios de los años sesenta como mínimo. No obstante, tras cuarenta años de incesante hincapié en la integración económica, ningún sistema educativo difiere mucho de lo que era cincuenta años atrás" (McGinn, 1997: 43). Sólo admite este autor una excepción, y es el cambio que se ha producido en muchos países con la descentralización, si bien, añade, este cambio no ha afectado a la esencia de la educación, al proceso mismo de la enseñanza y del aprendizaje, sino a la administración de la educación. Dado que es el único cambio importante, a la descentralización le dedica el grueso de su artículo.

Considera McGinn que las políticas de descentralización -correlato de los que ha sido el posfordismo en la organización de las empresas- no han dado como resultado ni un aumento de la escolarización, ni han mejorado la educación, ni siquiera han aumentado la participación local en este proceso. Las escuelas, dice, "que ahora están a cargo de las autoridades locales no parecen ser muy diferentes de las que anteriormente dependían de las autoridades centrales" (ibídem: 45). Ello es así porque, paradójicamente, las escuelas han estado siempre descentralizadas *de facto*, ya que la inspección central ha sido poco frecuente y las órdenes de arriba han sido siempre interpretadas por los profesores para ajustarlas a su propio entorno. La verdad es, dice McGinn, que "en las aulas, los profesores enseñan lo que quieren y de la forma que desean, porque saben que la visita anual del inspector se le va a anunciar de antemano" (ibídem). En realidad, McGinn plantea, sin utilizar expresamente estos términos, el problema de la cultura escolar y de su resistencia a las reformas o instrucciones "desde arriba", atribuyendo esta resistencia al carácter conservador que suele tener el profesorado en la mayoría de los países (incluyendo también aquí a los padres de los alumnos).

En segundo lugar, la descentralización le parece un fracaso porque "los aspectos más esenciales de la educación no formaban parte de lo que ha sido descentralizado" (ibídem: 46), en una alusión clara a que se ha transferido la administración de las escuelas pero, al mismo tiempo, se ha mantenido o aumentado el control sobre el currículo y la evaluación, aspectos éstos sobre los que tendremos que volver más adelante.

En tercer lugar, las autoridades locales, teóricamente favorecidas por la descentralización, no han mostrado en numerosos países interés real en asumir la responsabilidad de la educación, atribuyendo este fenómeno a la ausencia de una tradición de autogobierno local, a la no transferencia correlativa de recursos o a la ausencia de una coherencia cultural en las mismas autoridades locales.

Aun compartiendo algunas de las tesis de McGinn, la opinión de Carnoy es, por el contrario, que la globalización está teniendo "un gran impacto sobre la educación, en tres direcciones principales" (Carnoy, 1999: 146):

- a) En el plano estrictamente económico, ya que, como veremos, los gobiernos se encuentran presionados, por varios motivos, a reducir el gasto público en general, siendo el gasto en educación uno de los más afectados. Ello ha supuesto un debilitamiento general de la educación pública, variable según el color ideológico de los diferentes gobiernos, y una polarización hacia otras fuentes de financiación, es decir, una apuesta por la privatización de la educación y, en consecuencia, una mayor participación de las familias en el gasto de la educación.
- b) El plano de las relaciones entre el sistema educativo y el sistema productivo, caracterizado este último, como hemos visto, por la interacción entre los procesos de producción, distribución y gestión del conocimiento y de la información en red, se ha visto también afectado, ya que se espera del sistema educativo la formación de una mano de obra altamente cualificada, o, lo que es lo mismo, la atención preferente a la educación secundaria superior y a la formación universitaria, en detrimento de la educación básica de carácter general que, en rigor, sólo

tendría que producir una mano de obra de baja cualificación. El nuevo discurso de la excelencia, añadimos nosotros, tiene aquí un buen encaje.

•c) El plano mismo del currículo se ha visto alcanzado por la globalización, ya que las exigencias del mercado laboral estarían induciendo a poner todo el énfasis sobre un currículo en que las ciencias y las matemáticas ocupen el máximo lugar, en perjuicio de las demás áreas de conocimiento y de la formación general, todo ello con independencia de que se estén introduciendo factores economicistas en la misión específica de la educación, tanto en su vertiente privada -desarrollo integral de la personalidad del individuo- como en su vertiente pública -funciones culturales, sociales y políticas de la educación en una sociedad democrática.

Teniendo en cuenta otras perspectivas, cabe considerar también que los efectos de la globalización sobre la educación no son despreciables en modo alguno, si bien los análisis se ciñen casi exclusivamente a los aspectos institucionales de la educación. Así, Francesc Pedró y José Manuel Rolo, en el documento de trabajo que presentaron a la VIII Conferencia Iberoamericana de Educación, señalan los siguientes cambios (Pedró y Rolo, 1998: 266-271):

•a) Se está produciendo una convergencia curricular en los sistemas educativos, cuya fuente son principalmente los modelos occidentales. Entre los contenidos que convergen se subrayan los relativos a la lengua inglesa y la informática.

•b) Se observa una convergencia estructural, esto es, una tendencia a consolidar una etapa larga de formación básica que incorpore la antigua enseñanza secundaria elemental, facilitando así, junto con la convergencia curricular, la movilidad de los estudiantes y, posteriormente, la de los mismos trabajadores.

•c) Se está produciendo cierta globalización de las políticas educativas relativas al gobierno y administración de los sistemas educativos, centradas fundamentalmente en la desregulación y la competición. La desregulación quiere decir en educación la retirada del Estado como principal responsable de los sistemas educativos, ocupando su lugar la espontaneidad del mercado y una mayor o menor privatización de la educación. La llamada a la competición implica una apelación a la rivalidad entre los centros docentes, siendo considerados los alumnos como clientes que deciden a favor de los más eficaces.

•d) Se asignan a los sistemas educativos objetivos globales que pueden ser ajenos a las necesidades nacionales, incluso de carácter económico.

Obviamente, dentro de las características señaladas, unas pueden tener efectos positivos, y otras, negativos. Todo deriva de la consideración, o no, de la globalización como un fenómeno puramente económico. Así, la tendencia a que los sistemas educativos converjan en determinados aspectos puede ser positiva para la movilidad y para una visión más global de los problemas propios del siglo XXI, pero también puede imponer modelos culturales que pugnen con los valores propios de los diversos países, en definitiva con la identidad forjada a lo largo de muchos siglos. La adecuación entre los sistemas educativos y las necesidades del mercado laboral continuará siendo una necesidad insoslayable de la educación moderna, siempre que los sistemas no se conviertan en sólidos agentes de la estratificación social, contribuyendo incluso a producir la exclusión social de masas importantes de población. El acento en la competición puede significar un esfuerzo por el desarrollo de las mejores competencias y habilidades de la población, pero sin olvidar por ello otras dimensiones del ser humano, especialmente la cooperación y la solidaridad entre los hombres. La adopción de políticas dirigidas a resolver los problemas que plantean hoy el gobierno y la administración de los centros docentes puede facilitar, por comparación, la solución de muchos problemas actuales, siempre que esa política no se imponga como la única posible, tal y como gusta presentar a buena parte de los autores neoliberales (en una traslación más del "pensamiento único").

En definitiva, dada la especial vinculación histórica entre los sistemas educativos y el Estado, lo que la globalización de la educación está planteando en este campo es, al igual que en otras esferas de la vida humana, el papel del Estado. Pero aquí nos encontramos ya a un paso, a veces no perceptible, de la ideología de la globalización.

Ya vimos cómo, curiosamente, el nacimiento de la globalización en la década de los setenta, y su desarrollo posterior, fue posible gracias a la decidida intervención de los Estados, que hicieron posible la desregulación de los mercados, el libre comercio y la expansión de la

inversión. Por ello la pregunta clave sigue siendo: ¿ha disminuido con la globalización el poder de los Estados nacionales? La respuesta no es unívoca. Como afirma Carnoy, en cierto modo ese debilitamiento se ha producido ya porque los Estados nacionales se han visto obligados, para favorecer la llegada de la inversión extranjera y del capital internacional, a adoptar determinadas políticas que no controlan y que pueden producir efectos perversos, tales como el incremento de las desigualdades sociales en su propio suelo, con grave erosión de la cohesión social y consiguiente aumento de problemas con los trabajadores e inestabilidad social. Pero también es verdad que gran parte del Producto Interior Bruto de las naciones sigue produciéndolo la economía doméstica, y en este terreno la acción de los Estados sigue siendo decisiva para producir lo que Coleman ha llamado el "capital social", esto es, el clima dentro del cual las empresas pueden llevar a cabo sus actividades y en el que pueden sentirse respaldadas por sus gobierno en el duro camino de la economía global.

¿Cómo se manifiesta esta relación Estado-globalización en la arena de la educación? Como ya hemos visto, la globalización tiene un impacto claro en los sistemas educativos, si bien esos efectos pueden ser de distinto signo según cuál sea la actitud del Estado. No es forzoso adoptar una política única en el contexto de la globalización. Se puede mantener una formación básica que sea de calidad y promover unos niveles superiores de alta cualificación, se puede facilitar el desarrollo de un currículo acorde con las necesidades de la globalización y promover al mismo tiempo la identidad cultural, se puede mantener la prioridad de la educación pública en la política del gasto y fomentar una adecuada emulación con las escuelas privadas, etc. En realidad, todo depende de la opción ideológica del partido que gobierna, más que de unas imprecisas presiones de la globalización. Como veremos de inmediato, al analizar dos de las grandes reformas educativas ligadas a la globalización -la descentralización y la privatización de la educación-, una cosa es atender a las necesidades de la globalización y otra a las demandas de los ideólogos de la globalización.

3. La descentralización de la educación como tendencia

Como ya hemos señalado, la globalización no se agota en su pura economicidad. La globalización se presenta como un fenómeno poliédrico cuyas diversas caras no siempre están a la vista del observador poco apercebido. Así, podemos hablar de una globalización cultural, cuyo patrón hegemónico pugna obviamente con las culturas nacionales, planteando la disyuntiva entre globalización y localización, y con ello el gran problema actual de las identidades. En cambio, no podemos hablar de una globalización del trabajo, en el sentido del libre movimiento internacional de las personas, en contraposición al libre movimiento del capital financiero, planteando de este modo uno de los problemas más acuciantes de las sociedades desarrolladas, el problema de la inmigración masiva. Podemos decir incluso que la globalización económica afecta a grandes zonas o regiones, pero también afirmar que muchos países, incluso continentes enteros como África, están prácticamente excluidos del proceso globalizador. En fin, con todo ello queremos subrayar que la globalización es un fenómeno muy complejo en el que se mezclan la realidad de la evidencia con motivaciones ideológicas que confunden e impiden la verdadera comprensión de los problemas. Ello es particularmente cierto si nos atenemos a dos de los grandes efectos de la globalización sobre la educación: la descentralización y la privatización.

Es sabido que los Estados nacionales que se constituyeron en Europa a lo largo del siglo XIX lo hicieron bajo fórmulas predominantemente centralizadoras. Sin embargo, el siglo XX se ha caracterizado por la tendencia opuesta, orientada hacia la descentralización. En realidad, la operatividad de la fórmula centralizadora comenzó a hacer aguas a finales del mismo siglo XIX cuando el pensamiento francés dio lugar a la brillante técnica de la descentralización funcional o por servicios, surgiendo de este modo los organismos autónomos que, aunque seguían dependiendo del Estado, tenían personalidad jurídica propia para desempeñar sus actividades con una mayor flexibilidad. Esta técnica trataba en el fondo de paliar los notables defectos de una centralización que se mostraba incapaz de hacer frente a los nuevos problemas derivados del creciente intervencionismo del Estado. Pero fue bien entrado el siglo XX cuando se demostró que la descentralización funcional no era tampoco una solución a los problemas organizativos de los Estados. La fuerza de las cosas hizo que la descentralización territorial, la encomienda de poderes a las autoridades intermedias y locales se presentara cada vez más como una solución a la crisis

del Estado centralizado.

Efectivamente. La crisis del Estado centralizado apareció tímidamente en la década de los años cuarenta del siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial. Fue Italia, la nación que surgió y creció en el siglo XIX al amparo precisamente de la centralización, quien protagonizó este suceso: la Constitución italiana de 1947, inspirada en la española de 1931, alumbró el Estado regional. Nació la región como una entidad territorial nueva, llamada a expandirse por varios países europeos.

A partir de los años sesenta las sociedades europeas tuvieron que hacer frente a problemas importantes, derivados sobre todo del desarrollo económico y del creciente papel de los poderes públicos, de tal modo que en varios países se fue abriendo paso la idea de que era necesario incorporar fórmulas más o menos descentralizadoras. Lo curioso fue que se insertaran en esta tendencia países occidentales tan dispares como Gran Bretaña, Bélgica o Francia. Veamos la diferente significación de este fenómeno en cada uno de ellos.

Aunque el llamado proceso de devolución de poderes a Escocia y Gales no alcanzó la meta de la descentralización -el referéndum convocado al efecto fracasó-, el célebre *informe Kilbrandon* (1973), fruto de los trabajos de una comisión regia constituida en 1969, ejerció una gran influencia en los países europeos y alimentó la tendencia hacia la descentralización. Como es sabido, el informe analizó la posible redistribución del poder desde tres opciones distintas: separatismo, federalismo y descentralización (*devolution*), aunque la comisión se pronunció finalmente por la descentralización. Las materias contempladas como objeto de *devolution* fueron la administración local, la sanidad, los asuntos sociales, la educación, la vivienda, la planificación, los transportes y la legislación civil.

Sin embargo, Gran Bretaña iba a sufrir pronto un proceso curioso de aparente descentralización y de efectiva centralización. La llegada de los conservadores al poder en 1979 produjo la importante ley de 1988, que, con un marcado sello neoliberal, trató de "devolver" la competencia en educación a los padres de los alumnos, favoreciendo de este modo un proceso de creciente privatización de la educación, al mismo tiempo que introducía factores de centralización evidentes: el currículo nacional, inexistente hasta ahora; la evaluación de los centros docentes; la posibilidad de someter los centros a la autoridad central mediante su financiación directa, etc. Podríamos decir que mientras los demás países europeos transitaban por el camino de una efectiva descentralización territorial, el país que se había caracterizado por la más extrema descentralización -la que opera en el centro docente y en el aula-, se encaminaba ahora por el camino indirecto de la centralización.

Bélgica se situó en los antípodas del caso británico. Lo que comenzó siendo una descentralización de tipo regional terminó en un proceso que llevó a la creación de un Estado federal. En un principio, los problemas culturales, lingüísticos e históricos de Bélgica aconsejaron en 1970 una reforma constitucional de gran complejidad, que abocó a la creación de tres comunidades culturales -francesa, neerlandesa y alemana- y tres regiones territoriales -valona, flamenca y bruselense-. Diversas dificultades internas promovieron una nueva reforma constitucional en 1980. Finalmente, en mayo de 1993 se coronó este proceso con la creación del Estado federal belga.

No deja de ser relevante que Francia, la cuna de la centralización, promoviera la ley de 1972, relativa a la creación y organización de las regiones. Es cierto que la región no fue concebida como una entidad territorial sino como un ente institucional dependiente del Estado, y es cierto también que a la región sólo se le asignaron funciones consultivas, pero no lo es menos que fue una puerta abierta a las tendencias descentralizadoras que, no lo olvidemos, no han dejado de existir en Francia. La ley de 1982, relativa a los municipios, departamentos y regiones, fue ya una ley de descentralización, más administrativa que política, que puede abrir nuevos caminos en la jacobina y centralizada Francia.

Para describir la situación actual de la descentralización en los países occidentales podríamos acudir a la clasificación que hizo la OCDE, para la cual sólo hay cuatro niveles según la mayor o menor autonomía existente en la organización de la educación. Sin embargo, esta

clasificación es posiblemente demasiado amplia, no permite el análisis de situaciones intermedias. Por eso preferimos hablar de hasta seis o siete grados de organización de la educación según el distinto ámbito en que se reside en definitiva el poder de decisión (Puelles, 1992).

El primer grado sería el de los sistemas educativos centralizados, por ejemplo, Irlanda; un segundo grado lo alcanzarían aquellos sistemas que siendo centralizados han manifestado legislativa y orgánicamente tendencias hacia la descentralización -Francia, a partir de la creación administrativa de la región, sería uno de estos modelos-; un tercer grado incluiría a aquellos países que tienen un Estado regional y, en consecuencia, los entes territoriales que constituyen las regiones desarrollan competencias de educación escolar de alguna entidad -Italia sería aquí el paradigma-; España, con su Estado autonómico, ostentaría el cuarto grado de descentralización educativa, más desarrollado que el caso italiano pero menos exigente que los modelos siguientes; un quinto grado lo desempeñarían los sistemas educativos federales, cuyo arquetipo sería Alemania; en un sexto grado de descentralización estarían aquellos países como Suiza o Estados Unidos en que la descentralización no se agota en los Estados federados, sino que alcanza a las corporaciones locales. Antes de la ley inglesa de 1988 podría hablarse incluso de un séptimo grado, que sería aquel en que la descentralización llega hasta el mismo centro docente y la misma aula, si bien los condicionantes centralizadores que ya hemos mencionado impiden mantener a Gran Bretaña en el lugar que tradicionalmente ocupaba.

Todo ello nos indica que, efectivamente, la descentralización es una tendencia organizativa que ha calado hondo en varios países europeos y que obedece a una necesidad organizativa de eficacia, al deseo de resolver los muchos problemas de la educación actual acercando el poder de decisión a las autoridades locales, realmente próximas a los problemas de las escuelas y por ello mejor situadas para solucionarlos. El paso siguiente lo ha dado el movimiento neoliberal al descentralizar en las escuelas y en los mismos padres el poder de decisión, aunque con ello no se estaba siguiendo la senda de la descentralización que hemos reseñado, sino una vía ideológica que se pone al servicio de los intereses de la versión neoliberal de la globalización.

4. La descentralización de la educación como ideología

La tendencia que durante gran parte del siglo XX se dirigió hacia la descentralización buscaba espacios intermedios entre el Estado y la población, centrada fundamentalmente en la creación de entidades como la región o en el reconocimiento de la capacidad de gestión de los servicios públicos a las autoridades locales. Sin embargo, lo que se inició en el Reino Unido en los años de gobierno de la señora Thatcher pareció, en un primer momento, un gran movimiento de descentralización que no se detenía en los poderes locales, sino que llegaba hasta la misma población. Esto resultó especialmente paradigmático en el caso de la educación.

En efecto. Se pensó que la "devolución" de poderes no debía detenerse en las autoridades locales, sino que la conjunción de la autoridad de los municipios con la libertad de los padres y la competencia de los profesores, unidos todos en torno al centro docente, daría a las escuelas una mayor autonomía, un mayor control sobre el currículo y sobre el propio centro, permitiendo de este modo un ajuste real entre las necesidades de la sociedad y las prestaciones de las escuelas, y, en definitiva, una mejora de la calidad de la enseñanza. De hecho, las reformas basadas en la descentralización, por ejemplo casi todas las efectuadas en América Latina en los años noventa, fueron presentadas como una fórmula que aumentaría la eficacia de las escuelas: los padres se comprometerían con la educación de sus hijos y exigirían más; los profesores trabajarían con mayor independencia; los equipos docentes serían los auténticos responsables de la vida del centro.

Sin embargo, esta tendencia en realidad lo que buscaba era descargar al Estado de responsabilidades educativas, aligerar el aparato organizativo de la Administración pública y reducir el gasto público, todo ello muy en consonancia con el "descubrimiento" del Estado mínimo y el necesario reajuste financiero del aparato estatal. No habría nada que objetar si la efectiva descentralización de la educación en los poderes locales y en la comunidad escolar

hubiera acarreado una notable mejoría de la calidad de la enseñanza. Pero los estudios de Maleen, de Hannaway y Carnoy, etc., demuestran que no hay evidencia empírica alguna de que ese efecto se haya producido. Más aún, el servicio público de la educación británico, que todavía en los años setenta era considerado como uno de los mejores del mundo, presentaba una situación a finales de los noventa cercana a un deterioro como nunca se había conocido en ese país. Ello ha sido así porque la descentralización de la educación en los municipios y en los centros docentes no fue, en verdad, una exigencia implícita de la propia *devolution*: no hubo la convicción de que, para mejorar la calidad de la enseñanza, la descentralización no podía detenerse en las entidades intermedias, ni siquiera en los poderes locales, sino que tenía que alcanzar a la misma esencia del proceso de enseñanza y de aprendizaje, es decir, al centro docente, y con él, a los mismos profesores, padres y alumnos que componen la comunidad escolar; para ello hubiera sido preciso que la "devolución" de poderes fuera acompañada de la transferencia de recursos económicos para hacer frente a las nuevas responsabilidades, lo que no ocurrió en la mayor parte de los países en que se produjeron tales reformas (cuando las competencias y los recursos fueron transferidos al mismo tiempo, la educación mejoró notablemente). Frente a esta concepción, la descentralización que se impuso en muchos países fue la versión ideológica del neoliberalismo dominante.

Las reformas escolares basadas en la descentralización, especialmente en los países subdesarrollados -en cierto modo, laboratorios de prueba-, han partido de la necesidad de reducir el gasto público de los Estados y por tanto su aportación a la educación. Estas descentralizaciones se basaron en la ideología del mercado, enemiga de todo intervencionismo público, o, al menos, partidaria de una reducción importante de su actividad. De ahí el papel creciente de los municipios a los que, por otra parte, no se les traspasaron los recursos económicos precisos para asumir la plena responsabilidad de la educación. De ahí también que en esas reformas descentralizadoras, dotadas de escasos recursos, se hiciera necesario reducir el gasto en educación, acudiendo a la fórmula más sencilla: rebajar el sueldo de los profesores públicos, precisamente los únicos que pueden con su actividad profesional mejorar la calidad de la enseñanza que imparten (todo ello sin considerar la abdicación del Estado en la formación y selección adecuada de los profesores públicos). Otra solución, propuesta oficialmente por el Banco Mundial, fue el aumento de la ratio alumnos-profesor ya que sus economistas consideraron que rebajar la ratio no tiene efecto alguno sobre la calidad de la enseñanza, siendo por el contrario muy aceptables las ratios de 1 profesor por cada 45 alumnos (argumento curioso para un organismo internacional que cualquier maestro hubiera descalificado apelando a su propia experiencia).

La descentralización en el aula, finalmente, fue acompañada de una política de recentralización del currículo, utilizando para ello un medio aparentemente neutro: la evaluación. Como veremos después, la descentralización ha ido unida también a la privatización, de tal modo que para producir *escuelas eficaces* los centros docentes fueron sometidos a pruebas de rendimiento académico procedentes del poder central. Tampoco aquí, y no solo en los países subdesarrollados, aparecieron pruebas empíricas de la bondad de este procedimiento para mejorar la calidad de los centros docentes. Por el contrario, hay suficientes indicios de que la aplicación de los métodos neoliberales en los sistemas educativos están desencadenando una mayor desigualdad en el acceso a un bien cultural, inapreciable en la sociedad del conocimiento, como es la educación. Obviamente, en el credo neoliberal, en la nueva teología del mercado llevada a las escuelas, no existe lugar alguno para la consideración de la educación como un derecho social, como tampoco existe lugar para la idea de alcanzar una mínima justicia social en la distribución del conocimiento, de los bienes culturales, entre las diversas clases de la sociedad, por no hablar del grave problema que está presentando ya la exclusión social y el papel negativo que puede jugar aquí la falta de una buena educación.

5. La ambivalencia de la privatización de la educación

Como sabemos, la educación es hoy una compleja institución que alberga en su seno aspectos distintos, cuando no enfrentados. Nos referimos fundamentalmente a la distinta consideración que tiene la educación si se adopta una perspectiva privada -la educación vista *sólo* como una institución que atiende al desarrollo completo de la personalidad- o una perspectiva pública -la educación vista *sólo* como una institución que atiende a las complejas funciones sociales,

culturales, políticas y económicas que evidentemente cumple-. En realidad, esta ambivalencia de la educación no es sino una expresión más del duro enfrentamiento que durante los siglos XIX y XX han mantenido los principios fundamentales de libertad y de igualdad aplicados a la educación. Como sabemos, los problemas que se derivan de este enfrentamiento son muy superiores a los que surgen cuando las políticas se orientan hacia un equilibrio entre ambos principios. Pero ello no quita para que la ambivalencia se produzca cada vez que nos planteamos los problemas fundamentales de las políticas educativas, como es el caso de la política neoliberal y su relación con el fenómeno conocido como privatización de la educación, sin duda una de las consecuencias más importantes de la relación entre globalización y educación (en la versión neoliberal).

La privatización presenta un aspecto ambivalente, ya que si, por una parte, se basa en la libertad de elección de centro, por otra su aplicación íntegra llegaría a destruir todas las aplicaciones concretas del principio de igualdad de la educación, lo que llevaría a una derrota absoluta de la igualdad a manos de la libertad, y con ello a graves desequilibrios sociales. Ambivalencia, pues, porque en las sociedades democráticas occidentales está claramente aceptado hoy la vertiente privada de la libertad de educación que, como sabemos, supone la aceptación no sólo de la libertad de creación y dirección de centros docentes, junto con la libertad de cátedra del profesorado, sino también la libertad de los padres, no solo para elegir una formación determinada de sus hijos -dentro del marco general diseñado por el sistema educativo-, sino también la libertad de elegir el centro concreto en que se imparta esa formación. Por tanto, desde esta perspectiva, nada hay de objetable en una política que hiciera de la libertad de elección de centro la base de su actuación... siempre que se respetaran otros derechos ligados inextricablemente a la educación. Sin embargo, no es ese el rasgo dominante del neoliberalismo aplicado a la educación.

La tesis de la elección de centro se basa, como sabemos, en la convicción de que nadie mejor que los padres para elegir la educación de sus hijos. Esta elección se dirigiría lógicamente hacia las mejores escuelas, que verían así reforzada su actividad docente, y se alejaría de los centros de mala o mediana calidad, estableciéndose de este modo una dura competencia entre las escuelas para atraer al alumnado. Desde esta perspectiva, la libertad de elección sería la pieza clave de una política basada en la calidad de la enseñanza.

Esta tesis tiene, sin embargo, aspectos negativos. En primer lugar, al igual que el libre mercado se basa en la libre competencia, sumamente imperfecta y dependiente de la información que tenga el consumidor, la libre elección, para tener éxito, necesitaría que en el "mercado de la educación" funcionara bien la información de los padres sobre la educación y los centros docentes, aspecto éste que numerosos estudios indican que no suele darse en la mayoría de los padres (aparte de que los padres eligen centro basándose no sólo en la educación que imparten, sino también por razones de cercanía y, sobre todo, por la procedencia social de los alumnos que acuden a ese centro). Como señaló Denis Lawton, buen conocedor del experimento británico de la época del *thatcherismo*, "un libre mercado sólo es eficiente si hay 'perfecta información' -o al menos buena información-, así como capacidad de pago. Muchos padres no están en posición de saber qué es lo que se ofrece, ni de saber juzgar la calidad de lo ofrecido, ni de pagar aquello que quieren" (Lawton, 1994: 85-86).

Otro de los aspectos negativos de la política de privatización es que, tácita o expresamente, conduce, en algunos casos, a un abandono de la escuela pública, y en otros, a su deterioro. Como complemento de la privatización es corriente introducir en la escuela pública métodos de gestión transplantados del mundo de los negocios, métodos propios de la empresa privada dirigidos a mejorar la organización escolar, reducir sus costes y reordenar las tareas de los equipos docentes, aunque finalmente todo se oriente a conseguir un mayor rendimiento escolar en términos puramente cuantitativos. Coadyuva a ello el que las autoridades centrales confeccionen las pruebas nacionales de rendimiento por medio de test, presentando después a los padres el *ranking* de centros que obtuvieron los mejores resultados en esas pruebas, aunque el precio sea alejar a las escuelas de sus verdaderos fines pedagógicos -la formación íntegra de sus alumnos-.

En el fondo de las políticas de privatización late el deseo, no ocultado, de arrojar al rincón del

olvido la consideración de la educación como un asunto público, como un asunto de Estado, que debe intervenir para evitar los desequilibrios de los principios de libertad e igualdad y para favorecer los procesos de integración social. El lugar de la educación como un derecho social del individuo es sustituido por la aplicación del libre mercado que, gracias a la libertad de elección, consigue, cual nueva "mano invisible", la mejora de la calidad de la enseñanza. La educación pública, antes responsabilidad de los gobiernos, es estimada ahora un asunto esencialmente privado.

Obviamente, la doctrina de la privatización no debe ser considerada como un bloque monolítico. Hay en ella posiciones diversas que reflejan políticas más radicales o más moderadas. De acuerdo con tan amplio abanico, nos parece interesante la clasificación que hace Lawton, basada en la libertad de elección:

- a) el máximo nivel de aspiración neoliberal vendría constituido por el libre mercado de la educación sin sometimiento alguno a la regulación del Estado. Sería, pues, la completa privatización. Los padres elegirían libremente según su capacidad de pago, no estarían sujetos a la escolaridad obligatoria para sus hijos y las escuelas podrían adoptar su propio currículo. Obviamente, con estas características, este modelo no existe en ningún país del mundo, si bien, si llegara a existir, produciría enormes desigualdades, derivadas de la desigual capacidad de pago de los padres. No sólo sería injusto, sino también ineficiente: la libertad del currículo impediría la formación de la mano de obra cualificada que demanda en cada momento el propio mercado de trabajo.

- b) una posición más realista es la que admite un mercado de la educación limitado, es decir, con regulación estatal pero de mínimos (mínimo estándar de calidad, mínima cualificación, mínima inspección estatal, etc.). Lógicamente, aquí hay más defensores que en el nivel anterior, pero las preguntas importantes seguirían sin respuesta: ¿cómo llegar con este sistema a toda la población escolar?, ¿se atendería a una minoría y se abandonaría a su suerte a la mayoría?, ¿cómo se evitaría el foso creciente entre los privilegiados por la educación y los iletrados que carecerían de ella?

- c) un tercer nivel vendría dado por lo que defienden un mercado de la educación subsidiado, caracterizado por la existencia de un sistema dual de centros públicos y privados, si bien los privados, para competir con los públicos, serían subvencionados por medio del cheque escolar o de los conciertos. Como ya vimos, la elección de los padres favorecería determinadas escuelas y cerraría otras, aunque la evidencia empírica allí donde se ha aplicado es que los malos centros siguen existiendo durante largo tiempo y que los buenos incrementan su alumnado por razones no estrictamente pedagógicas (ingreso según expediente académico, mayor homogeneidad del alumnado, no admisión de alumnos inmigrantes, etc.).

- d) redes complementarias de educación, lo que significa la aceptación del sistema dual con todas sus consecuencias, evitando, de un lado, el monopolio estatal de la educación, y, de otro, la existencia de escuelas privadas que consagren el privilegio. Probablemente es el modelo que se acerca a un mayor equilibrio entre los principios de libertad e igualdad, de justicia social y equidad, pero también es el más difícil de realizar. Supone la búsqueda de un consenso social y político que tenga en cuenta las exigencias que se derivan de la escuela pública y de la privada, lo que no impide la financiación pública de ambas redes (si bien con determinadas condiciones comúnmente aceptadas). El principio de competencia es sustituido aquí por el de cooperación entre las redes.

- e) finalmente, en el otro extremo del arco habría una sola red de escuelas públicas, bien porque así suceda en la realidad como consecuencia de factores históricos -el caso de los países nórdicos-, bien porque las escuelas privadas se integran en el sistema público de educación con todas las garantías que permite el principio de libertad de enseñanza. Este modelo, no obstante, solo es posible si la enseñanza privada no existe o es porcentualmente muy escasa, aun cuando en este último caso sería preferible su persistencia mediante la financiación pública.

La privatización en definitiva parte de la presunción, nunca probada, de que las escuelas privadas son más eficaces que las públicas y que merece la pena canalizar los escasos fondos hacia los centros privados cuya calidad es siempre más hacedera, o, en última instancia, utilizar los recursos públicos para fomentar la competencia entre las escuelas públicas y las privadas, haciendo uso en este último caso del cheque escolar, esto es, del bono que se entrega a los padres para que con él elijan la mejor educación para sus hijos en un centro o en otro. Lo que ocurre es que las escuelas privadas terminan seleccionando a sus alumnos directamente o captando los mejores alumnos de las escuelas públicas, tal y como ocurrió en el Chile de Pinochet, verdadero laboratorio en el que se aplicaron la descentralización y la privatización en su versión más puramente neoliberal. Pero, como afirma Carnoy, varios años después de esta experiencia, el ejemplo chileno no vino a corroborar la efectividad de esta idea de la competencia entre la escuela privada y la pública; fue necesario que el gobierno de concertación que trajo a Chile la democracia aplicara nuevos recursos para mejorar las escuelas públicas: la descentralización y la autonomía de la escuela pueden mejorar la educación, pero la experiencia chilena, y en parte la brasileña, "demuestran que los progresos educativos resultan de una acción sistémica "dirigida" por una autoridad central" (Carnoy, 2001: 117). Es el efecto combinado de las autoridades centrales, los poderes locales y la propia comunidad local el que asegura la calidad de los centros docentes.

REFERENCIAS

Beck, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós.

Carnoy, Martin (1999): "Globalización y reestructuración de la educación", en *Revista de Educación*, nº, 318.

Carnoy, Martin (2001): "La articulación de las reformas educativas en la economía mundial", en *Revista de Educación*, número extraordinario dedicado a "Globalización y educación".

Castells, Manuel (2001): *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. III. Fin de milenio*, Madrid, Alianza, vol. I, 3ª ed.

Gimeno Sacristán, José (2001): "El significado y la función de la educación en la sociedad y cultura globalizadas", en *Revista de Educación*, número extraordinario dedicado a "Globalización y educación".

Lawton, Denis (1994): *Education and Politics in the 1990s. ¿Conflict or Consensus?*, London-Washington D. C., The Falmer Press.

McGinn, Noel F. (1997): "De la globalización en los sistemas educativos nacionales", en *Perspectivas*, vol. XXVII, nº 1.

OCDE (1993): *Education at a Glance. OECD Indicators*, Paris.

Pedró, Francesc y Rolo, José Manuel (1998): "Los sistemas educativos iberoamericanos en el contexto de la globalización. Interrogantes y oportunidades", en *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 17.

Puelles Benítez, Manuel de (1992): "Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental", en *Revista de Educación*, nº 299.