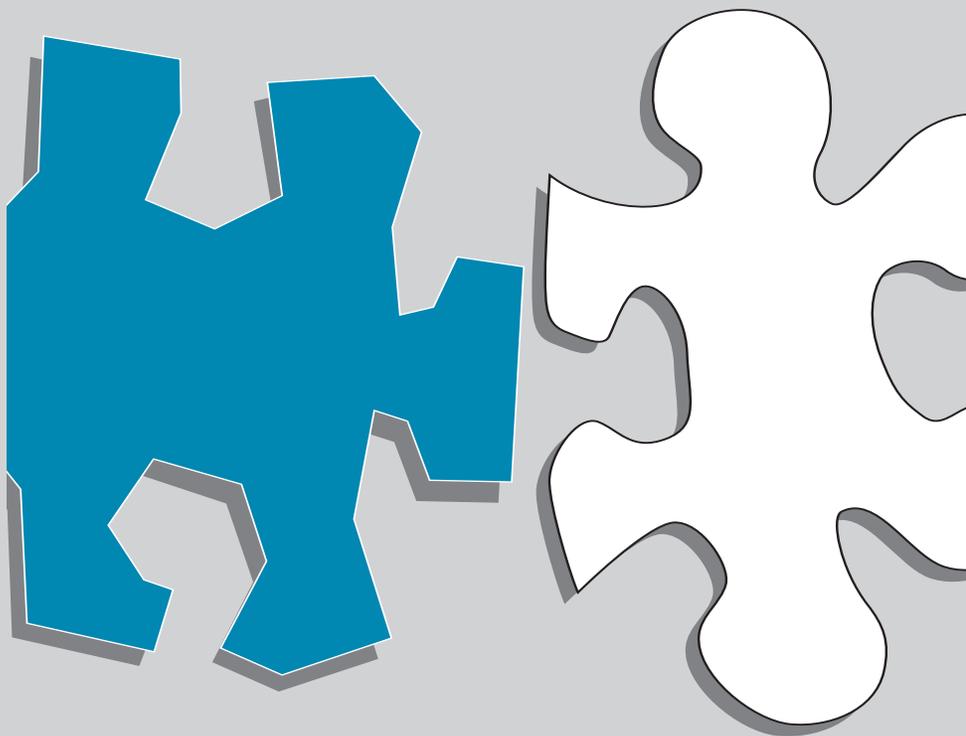




Internacional de la Educación

# Asociaciones Público-Privadas en la Educación



Un informe de  
La Internacional de la Educación

Septiembre 2009





Internacional de la Educación

# Asociaciones Público-Privadas en la Educación

un informe de  
International de la Educación

Septiembre 2009

*La educación, ¿consiste en brindar a todos los niños y jóvenes la oportunidad de desarrollar todo su potencial como persona y como miembro de la sociedad? ¿O es más bien un producto que se vende a clientes, que desde una edad temprana son considerados consumidores y blancos de la comercialización?*

*Fred van Leeuwen, 2007*

## PRÓLOGO

Hay poco lugar a dudas sobre la importancia y la relevancia de este estudio para los sindicatos de docentes y sus miembros. Confiamos en que la exhaustiva investigación que ha llevado a cabo nuestro grupo de trabajo sea de utilidad para la IE y sus afiliadas a la hora de enfrentarse a los retos que traen consigo las fuertes y variadas tendencias hacia una mayor participación del sector privado en la educación pública.

Este informe ha sido presentado ante el Consejo Ejecutivo junto con varias conclusiones, que dimanan tanto de la investigación como de las reflexiones del grupo de trabajo. Estas conclusiones proporcionan una vista general de los resultados que creemos que se pueden extraer del estudio. Basándonos en ellas, hemos presentado 15 recomendaciones a estudiar por parte del Consejo.

La labor del grupo de trabajo comenzó con la presidencia de Mary H. Futrell, Presidenta Fundadora de la IE. Si bien ella se ha visto obligada a retirarse recientemente por motivos personales, no cabe duda de que su presencia ha tenido una importancia fundamental en la determinación del perfil del proyecto durante y después del Congreso Mundial de la IE de 2007 en Berlín, momento desde el que ha venido siguiendo el trabajo muy de cerca.

Deseamos agradecer el apoyo de la fundación Hans Boekler Stiftung, con sede en Dusseldorf, Alemania, por su subvención al Instituto de Investigación de la IE, ya que gracias a ella fue posible iniciar esta investigación, especialmente entre los sindicatos miembro de la IE, con un nivel científico tal que ha logrado abrir una puerta nueva a nuestra Federación Sindical Internacional y ha facilitado en gran medida la sinergia entre la investigación a escala nacional y mundial. Queremos también expresar nuestro más sincero agradecimiento a la Organización Internacional del Trabajo y al Foro Económico Mundial por acoger la primera reunión en Ginebra y por las útiles contribuciones de sus altos representantes en esa ocasión.

Asimismo, todos los miembros del grupo de trabajo deseamos expresar nuestro agradecimiento por la gran recopilación de estudios de investigación realizada por Edlira Xhafa, una de las primeras licenciadas de la Universidad Laboral Mundial, que ha llevado a cabo esta tarea con gran entusiasmo y dedicación. También deseamos dar las gracias a Guntars Catlaks, Coordinador de la Unidad de Investigación de la IE, por sus consejos y su ayuda a lo largo de todo el proyecto; a Laura Figazzolo por su ayuda con la exigente tarea de la corrección; a Timo Linsenmaier, por la creación y el mantenimiento de una innovadora página web para las PPP en el sitio web de la IE; y a Christine Chappuis, que no sólo se ha encargado del trabajo administrativo para organizar reuniones y garantizar nuestra frecuente comunicación, sino que también ha redactado varias veces los borradores de los capítulos y el informe final.

Nuestro agradecimiento va asimismo a Marta Scarpato, Consultora Especial en Igualdad y Derechos Humanos, por su trabajo de relectura y revisión de la versión en español de este informe.



A medida que el trabajo fue avanzando, en la página web de las PPP fuimos publicando estudios y borradores con vistas a que estuvieran disponibles para cualquier consulta, y el grupo de trabajo fue recibiendo aportaciones extraordinariamente útiles de los miembros del Grupo de Referencia (véase el anexo VII) y los miembros de la Red de Investigación de la IE.

De acuerdo con los Términos de referencia establecidos por el Consejo Ejecutivo, confirmamos en que el Consejo considere este estudio útil para desarrollar políticas de la IE, y que el informe sea distribuido ampliamente para su uso por parte de las organizaciones miembro de la IE de todo el mundo.

Atentamente

Walter Dresscher  
Aob Países Bajos  
Presidente

Bob Harris  
El  
Secretario

## En nombre del Grupo de Trabajo

|                      |   |
|----------------------|---|
| Jenny Assael BUDNIK  | CPC Chile   |
| Theresa Naana DADZIE | GNAT Ghana  |
| Sulabha-Arun DONDE   | AIPTF India   |
| Calvin E. FRASER     | CTF Canada  |
| Dominique LASSARRE   | UNSA-Sup Francia  |
| Ted MURPHY           | NTEU Australia  |
| Patrick ROACH        | NASUWT RUK  |
| Ron HENDERSON        | NEA EE.UU. (en representación de Mary Futrell)                        |
| John BANGS           | En representación del Consejo del Instituto de Investigación de la IE |
| Ulrich THOENE        | En representación del Consejo Ejecutivo de la IE                      |

## MIEMBROS DEL GRUPO DE REFERENCIA

|                         |  |
|-------------------------|--|
| ROBIN Daniel            | SNES/FSU, Francia                                      |
| BONELLO Kevin           | MUT Malta  |
| LANGLOIS Richard        | CSQ, Canadá  |
| NZOMOI Joseph Ngonde    | UASU, Kenia  |
| KANU KALA Gaby          | Syndicat des Enseignants, Congo                        |
| HAMEL Pierre J.         | Institut National de la Recherche Scientifique, Canada |
| VAN RENTERGHEM Rudy     | COC Bélgica  |
| DUTRA VIEIRA Jucara     | CNTE, Brasil   |
| BALLARD Andy            | ATL, Reino Unido                                       |
| MARTINEZ NAVARRO Paloma | FETE-UGT, España                                       |
| LEHMANN Hans            | BLBS, Alemania   |
| THIRUMAN Mike           | STU, Singapur  |
| WATT Chris              | IEU, Australia   |
| YANG I-FENG             | NTA, Taiwán  |
| ROBINSON David          | CAUT, Canadá   |
| PELLISSIER Alain        | CSQ, Canadá  |
| BLAIS Marie             | FNEEQ (CSN), Canadá                                    |
| DURBRIDGE Rob           | AEU, Australia   |
| JUDGE Bernie            | TUI, Irlanda   |



# INDICE

|  |           |
|--|-----------|
| Prólogo .....  | 3         |
| Resumen y comentarios .....  | 8         |
| Introducción .....   | 11        |
| <b>1. ENTENDER LAS PPP EN MATERIA DE EDUCACIÓN .....</b>                                   | <b>4</b>  |
| Definiciones .....   | 14        |
| Clasificación de las PPP en la educación .....   | 17        |
| I. PPP contractuales .....   | 17        |
| II. Asociaciones de Actores Múltiples que participan en la Educación (MSPE) .....          | 19        |
| Variaciones en el tema .....   | 20        |
| <b>2. LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA .....</b>           | <b>21</b> |
| La aparición de las PPP en la educación .....  | 21        |
| Actores clave: organismos internacionales y sociedad civil .....                           | 25        |
| Motivaciones e intereses .....   | 27        |
| Evaluación del impacto .....   | 31        |
| Análisis de los diferentes tipos de PPP en la educación .....                              | 36        |
| ¿De qué lado se encuentran los/as docentes en este debate? .....                           | 68        |
| <b>3. LAS EXPERIENCIAS DE LOS SINDICATOS DE LA EDUCACIÓN .....</b>                         | <b>71</b> |
| Bases de la encuesta .....   | 71        |
| El perfil de los encuestados .....   | 73        |
| <b>Respuestas de los sindicatos</b> .....  | <b>76</b> |
| ■ Financiación de la educación .....   | 76        |
| ■ La existencia de las PPP en la educación .....   | 77        |
| ■ Tipos comunes de PPP .....   | 80        |
| ■ Actores principales que inician o promueven las PPP .....                                | 83        |
| ■ Percepciones de los sindicatos con respecto del impacto de las PPP en la educación ..... | 86        |

|   |     |
|---|-----|
| <b>4. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS SINDICALES</b> .....  | 101 |
| Políticas sindicales .....  | 101 |
| Impacto en los salarios y las condiciones laborales .....                                 | 103 |
| Participación sindical .....  | 106 |
| Modelos emergentes .....  | 110 |
| <b>5. ASOCIACIONES DE ACTORES MÚLTIPLES EN EDUCACIÓN (MSPE)</b> .....                     | 119 |
| Asociaciones Mundiales .....  | 119 |
| Actores comprometidos con las MSPE .....  | 120 |
| Iniciativas y programas de las MSPE .....   | 122 |
| Razones y motivaciones tras las MSPE .....  | 131 |
| Impacto de las MSPE en la educación .....   | 134 |
| Responsabilidad Social Corporativa .....  | 138 |
| Iniciativas de empresas destacadas .....  | 139 |
| Compromiso crítico .....  | 145 |
| <b>Conclusiones</b> .....   | 146 |
| <b>Recommencaciones</b> .....   | 157 |
| <b>List of Acrónimos</b> .....  | 159 |
| <b>Referencias/Bibliografía</b> .....   | 160 |
| <b>Anexo I – Términos de referencia para el grupo de Trabajo sobre las ppp</b> .....      | 164 |
| <b>Anexo II – Resolución de la IE “Educación de calidad: presente y futuro”</b> .....     | 165 |
| <b>Anexo III – Resolución de la IE “Educación - ¿Servicio público o mercancía”?</b> ..... | 169 |
| <b>Anexo IV – Cuestionario</b> .....  | 172 |
| <b>Anexo V – Informe Técnico</b> .....  | 182 |
| <b>Anexo VI – Resumen de los resultados</b> .....   | 185 |



## RESUMEN Y COMENTARIOS

La **primera parte** de los capítulos 1 y 2 del documento determina el contexto de debate sobre las PPP en materia de educación e intenta solucionar posibles problemas sobre las definiciones del término. Si bien la participación del sector privado en la educación cuenta con una larga historia, el concepto de las PPP actual está más relacionado con la ola ideológica de las últimas tres décadas, es decir, dar cada vez mayor espacio al sector privado en la adjudicación de contratos de servicios públicos y en el uso de los fondos públicos. Los motivos pueden ser diferentes según el entorno económico y político de cada país, pero el resultado es generalmente que el sector privado tiene un papel cada vez mayor en la adjudicación de contratos de la educación pública.

El análisis de las definiciones de las PPP encontradas en la literatura académica llegó a la conclusión de que el término es más bien ambiguo y complejo. No existe un verdadero consenso. En las clasificaciones presentadas por algunas agencias y algunos escritores se pueden entrever ciertas insinuaciones sobre el significado de la expresión "PPP en la educación". Al examinar la documentación existente, observamos que para describir los acuerdos sobre PPP, en la mayoría de los casos se utilizaban las PPP en materia de infraestructura. En general, se tiende a presentar las PPP como un término "Paraguas" que engloba a cualquier tipo de participación privada en la educación pública, desde acuerdos para la provisión de una educación totalmente pública hasta acuerdos para la provisión de una educación casi totalmente privada. Sin embargo, las PPP no tienen por qué describir obligatoriamente la provisión de una educación privada en las escuelas privadas, por ejemplo.

En los últimos años, muchos países han promocionado enormemente las PPP. Para poder entender sus tendencias y los actores involucrados en ellas es muy importante explorar los procesos políticos que se encuentran detrás de este cambio en la provisión de servicios públicos. Todavía queda mucho por analizar sobre los intereses y las motivaciones de estos actores a escala nacional e internacional, y sobre las formas en que el sector privado e intergubernamental y las instituciones supranacionales interactúan e influyen entre sí.

El motivo de la promoción de las PPP se remonta al discurso de moda sobre el "gobierno reducido", la limitación del gasto público, la retórica de la libertad de elección y la competencia, y el tan utilizado argumento de que los gobiernos no están haciendo su trabajo. Esta retórica de los líderes políticos, ya venga del gobierno o de la oposición, es ideológica por naturaleza. Está influida y/o complementada por actores del sector privado, que parecen estar forzando agresivamente los acuerdos sobre PPP por muchos motivos, algunos de los cuales explicaremos en este informe. Esta alianza entre los intereses políticos y los comerciales son el origen del discurso sobre las PPP, que últimamente parece ser el "único espectáculo en cartelera". Pero, ¿adónde nos lleva todo esto?

ción y una mayor autonomía de gestión para las escuelas. Por otro lado, en la evaluación de los programas relativos a las PPP también se refleja el limitado consenso sobre lo que constituye una educación de calidad y las asociaciones.

Ya es común escuchar que los sistemas educativos están en crisis o necesitan una intervención urgentemente. Pero estas crisis pueden ser tanto una amenaza como una oportunidad para volver a organizar el sistema educativo. La pregunta es si las PPP son realmente una oportunidad o más bien una amenaza para el futuro de nuestros sistemas educativos. Sin embargo, "tanto el capital privado para la educación pública como el capital público para la educación privada forman parte del movimiento hacia la privatización de la educación" (McAdie, 2004).

La **sección principal** del estudio, en los capítulos 3 y 4, pretende identificar las experiencias y las opiniones de los sindicatos de docentes con respecto de las PPP. En particular, el informe pretende ayudar a los sindicatos a entender los progresos vinculados a las PPP para proporcionarles información y ayudarlos a adoptar una posición más estratégica en este sentido. Este capítulo está basado en las respuestas de los sindicatos y sus posturas con respecto de las PPP en la educación. Un fenómeno incuestionable en la educación actual es que las PPP están llamando cada vez más la atención de los sindicatos, y que están cada vez más presentes en la mesa de negociación. En una era en la que los presupuestos públicos son limitados y los ingresos fiscales reducidos, la utilización de los recursos privados se considera cada vez más una estrategia para mantener la expansión de las oportunidades educativas, tanto en cantidad como en calidad. Esta opinión no sólo la comparten los gobiernos y la industria, también muchos sindicatos. El informe presenta y analiza varias opiniones con respecto de las PPP en algunos contextos con el objetivo de encontrar explicaciones, tendencias comunes y condiciones bajo las que algunos tipos de PPP podrían ser aceptables para los sindicatos. Si bien existe una clara tendencia a oponerse totalmente a las PPP, especialmente por parte de los sindicatos de los países desarrollados, ésta parece estar basada, ya no tanto en un principio ideológico, sino más bien en las malas experiencias vividas hasta el momento con varios intentos de privatización. En muchas ocasiones, estas medidas han demostrado ser ineficaces, ya que están basadas en la generación de beneficios privados a partir de los recursos públicos. En el otro extremo se encuentran los sindicatos, mayoritariamente en países con enormes déficits, tanto de acceso como de calidad educativa, donde la permanente falta de capacidad del gobierno les ha llevado a considerar cualquier proveedor privado de educación como una opción que les pueda ayudar a mejorar su situación. En lo que respecta a la calidad, también existen argumentos a favor y en contra de las PPP. Cuando las provisiones públicas fracasan, la participación privada se puede asociar con una mejor calidad y una mayor efectividad, pero cuando la educación pública tiene una calidad general alta, se suele culpar a las PPP de degradar los estándares educativos.



Entre estos dos extremos se encuentran los sindicatos que observan la situación con precaución y moderación. Para ellos, las experiencias y las políticas de otros sindicatos podrían tener un gran valor a la hora de desarrollar sus propias estrategias en materia de PPP. Por otro lado, dado que vivimos en un mundo globalizado, contar con un mejor entendimiento de las diferentes dimensiones de las PPP en la educación debería ayudarnos a proporcionar información y orientar las perspectivas y las estrategias de los sindicatos.

El **quinto capítulo** habla de las asociaciones de actores múltiples (MSP) que participan en la Educación en el mundo, y de algunos de los actores y sus programas. Las pruebas del impacto de estas iniciativas siguen siendo limitadas, por lo que extraer conclusiones en este momento es bastante difícil. Sin embargo, no cabe duda de que estas iniciativas afectan al futuro de los servicios públicos e influyen en cuestiones de democracia, responsabilidad y sostenibilidad. Estas preocupaciones deben ser consideradas seriamente en vista de las motivaciones y los intereses de los impulsores de las MSP, pero también de las experiencias vividas con respecto de las PPP mencionadas anteriormente.

El informe presenta una visión general que debería ayudar a los sindicatos a extraer conclusiones sobre las tendencias de las PPP actuales y establecer políticas al respecto. Si bien es cierto que a escala mundial existen muchos contextos diferentes, y que algunos de ellos crean formas particulares de PPP más aceptables que otros, también es verdad que hay muchas similitudes entre los países. Tenemos que enfrentarnos a la realidad de que las PPP han venido para quedarse y seguir desarrollándose. La única forma en que los sindicatos pueden influir sobre ellas de algún modo para evitar su peligroso impacto negativo y fomentar los aspectos positivos que puedan tener, es incrementar su participación en el debate sobre ellas. Este compromiso requiere reflexionar de forma estratégica y contar con una perspectiva internacional sobre el problema.

## INTRODUCCIÓN

El Consejo Ejecutivo de la Internacional de la Educación creó el Grupo de Trabajo sobre **Asociaciones Público-Privadas (PPP) en la Educación** en noviembre de 2007 para cumplir un mandato del Congreso Mundial de la IE celebrado en Berlín en julio de 2007, incluido en la resolución sobre *Educación de Calidad: Presente y Futuro* (anexo II), adoptada por el Congreso tras un importante debate.

El Consejo Ejecutivo estableció los Términos de Referencia para el Grupo de Trabajo (anexo I), y su actividad se inició en enero de 2008. En abril de 2007 se celebró una primera reunión en la Sede de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Ginebra, durante la que se incluyó una sesión en la Sede del Foro Económico Mundial (FEM), también en Ginebra. El estudio se inició antes de la reunión de abril de 2007, y más tarde fue emprendido por una asistente de investigación, Edlira Xhafa, nombrada para este fin. Las actividades de investigación previas a la reunión conllevaban una revisión exhaustiva de los documentos existentes sobre PPP en materia de educación, tanto de estudios académicos y documentos publicados por agencias gubernamentales como de otros elaborados por algunas entidades nacionales.

A continuación, la investigación continuó con un cuestionario elaborado por el Grupo de Trabajo con varias aportaciones del Grupo de Referencia (anexo VII). El grupo recibió información de las organizaciones miembro de la IE. El alto índice de respuestas a la encuesta (el 50% de una muestra estructurada, con respuestas de todas las regiones, y de organizaciones pequeñas, medianas y grandes activas en todos los niveles educativos) nos garantizó una buena visión general sobre la experiencia de muchas organizaciones miembro de la IE, las situaciones a las que se enfrentan actualmente, y sus opiniones en materia de política y estrategia.

Los Términos de Referencia requerían de nosotros:

*“identificar las diferentes definiciones de las asociaciones público-privadas que existen en las diferentes partes del mundo o que se utilizan en ocasiones con terminología distinta, entre las agencias gubernamentales y otras organizaciones mundiales o regionales”.*

No tardamos en descubrir que la expresión Asociaciones Público-Privadas (PPP) describe un amplio abanico de acuerdos. De hecho, la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos, particularmente en la educación, cuenta con una larga historia. En muchos países, las distintas creencias religiosas han llegado a establecer escuelas de primaria y secundaria y, en algunos casos, universidades. En varios países, estas escuelas se han integrado en los sistemas públicos. En otros, las escuelas religiosas privadas son independientes, pero reciben subvenciones públicas y están sometidas a la normativa pública. En prácticamente todos los países, las instituciones educativas públicas proporcionan un mercado significativo para los proveedores privados de un amplio ramo de servicios, desde ordenadores, libros de texto y otros materiales de aprendizaje, hasta cantinas y servicios de limpieza.



Hemos llegado a la conclusión de que las formas de interacción público-privada como las descritas arriba, bien establecidas a lo largo de la historia y la práctica de cada país, son diferentes a los nuevos conceptos de PPP en la educación surgidos en los últimos años y de los que se hablaba en la Resolución del Congreso de la IE. Sabemos que algunos de estos acuerdos han originado polémicas y debates políticos a lo largo de toda la historia, sobre temas como la asignación de recursos públicos y el papel laico del Estado. Los destacamos porque el contexto que proporcionan es significativo, pero no se encuentran en el centro del estudio de este informe.

La constitución de la propia IE refleja un entendimiento de la educación pública en un sentido amplio:

*“Promover el derecho a la educación para todos los seres humanos en el mundo, sin discriminación y con este fin:*

- (i) a través del establecimiento y la protección de sistemas educativos e instituciones académicas y culturales abiertos, públicos y debidamente reglamentados, cuyos objetivos principales sean el desarrollo democrático, social, cultural y económico de la sociedad y la preparación de todos los ciudadanos y ciudadanas a participar de forma activa y responsable en la sociedad;*
- (ii) obrar para que se creen las condiciones políticas, sociales y económicas necesarias para la consecución del derecho a la educación en todos los países, por el logro de oportunidades educativas iguales para todos, por la expansión de los servicios educativos públicos y por la mejora de su calidad”.*

Este informe trata los nuevos enfoques de las interacciones público-privadas en la educación que han surgido en muchos países desde 1990, así como los desarrollos que probablemente tendrán lugar en un futuro a corto plazo. Muchos de estos desarrollos, aunque no todos, están relacionados de alguna forma con el comercio.

En el Capítulo 1 propondremos definiciones más detalladas. En general, no cabe mucho lugar a dudas de que los diferentes tipos de PPP ya han empezado a redefinir el papel de los sectores públicos y privados, como la OCDE destacaba recientemente (OCDE, 2008). Sin embargo, no extraemos las mismas conclusiones que la OCDE, que, como otras instituciones internacionales y muchos gobiernos nacionales, ha afirmado que las PPP conformarán la tendencia del futuro. También hemos observado algunos cambios generales en el discurso político. Al principio, las PPP se fomentaban intensamente bajo el estandarte de que conferirían valor al capital, competencia y una mayor eficacia para dirigir los servicios públicos, así como una transferencia del riesgo y la innovación. Hoy, el énfasis parece centrarse más bien en la asequibilidad y el valor del capital.

De los debates del Congreso Mundial de la IE y las reuniones regionales, ha quedado claro que las PPP, en sus diferentes formas, se han convertido en una gran preocupación para muchas afiliadas de la IE. Como referencia, nos hemos centrado particularmente, no sólo en la Resolución del Congreso de Berlín en 2007 sobre *Educación de Calidad: Presente y Futuro*, sino también en la Resolución del Congreso de Porto Alegre en 2004 sobre *La Educación – ¿Servicio Público o mercancía?*

## Alcance y limitaciones del estudio

Este estudio ofrece una visión y un análisis generales de las Asociaciones Público-Privadas en la Educación. Dado el creciente uso del término, el estudio no explica detalladamente la educación privada ni la subcontratación en el sistema educativo. Por otro lado, las cuestiones sobre la privatización de la educación van más allá del alcance de nuestro estudio, sin bien el análisis de las PPP hace referencia en ocasiones a la tendencia hacia la privatización de la educación.

En particular, el estudio pretende aclarar las cuestiones siguientes:

- ⇒ definiciones de las PPP;
- ⇒ una evaluación de los programas de las organismos internacionales y la sociedad civil, y las actividades relacionadas con las PPP;
- ⇒ un análisis de las tendencias actuales en materia de interacciones público-privadas que afectan o podrían afectar a la educación en todos los niveles;
- ⇒ las experiencias y opiniones de las organizaciones miembro de la IE; y
- ⇒ propuestas de acción de la IE y sus organizaciones miembro.

A la hora de abordar estos objetivos, los principales métodos utilizados por el estudio han sido la revisión de datos secundarios mediante el análisis de la documentación disponible, y la colección de datos primarios mediante la realización de una encuesta a una amplia muestra de organizaciones miembro de la IE. La revisión de la documentación existente se utilizó fundamentalmente para abordar las cuestiones sobre las definiciones de las PPP, la evaluación de programas y actividades sobre PPP, y para el análisis de las tendencias de las PPP y su impacto en la educación. La documentación sobre PPP es cada vez más abundante y más diversa. La parte dedicada al análisis de la documentación se centraba en revisar principalmente cuestiones de calidad, democracia, transparencia, participación y sostenibilidad de la educación.

La parte dedicada a la encuesta tenía como fin recoger las experiencias y las opiniones de las organizaciones miembro de la IE en torno a las PPP y su percepción de las tendencias existentes. La muestra de la encuesta no incluía a todas las organizaciones miembro de la IE, de modo que los resultados podrían no corresponderse con la situación de todos los sindicatos afiliados a la IE. Sin embargo, el excelente índice de respuesta de esta muestra estructurada, con respuestas de todas las regiones, nos ofreció una gran seguridad sobre los resultados. Estimamos que de ellos se pueden extraer algunas impresiones muy útiles para orientar a los sindicatos a la hora de perfilar su postura política y sus estrategias en materia de PPP.



## Capítulo 1

# ENTENDER LAS PPP EN MATERIA DE EDUCACIÓN

### Definiciones

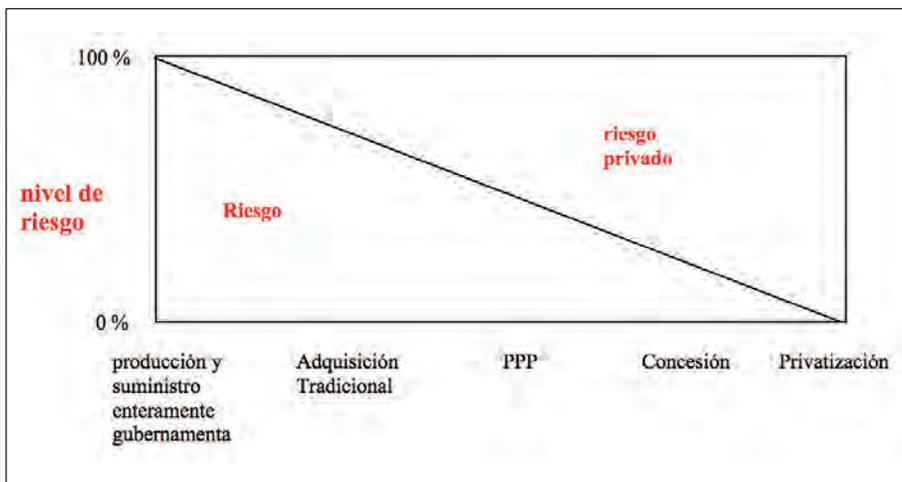
1. Los defensores y los críticos de las PPP están de acuerdo en la existencia de un concepto poco preciso para las PPP, el de una interacción público-privada para proporcionar un servicio. Ofrecer una definición clara del término es todo un reto. Se trata de una especie de “concepto paraguas” que engloba un amplio abanico de acuerdos entre las instituciones públicas y el sector privado, para dirigir infraestructuras públicas o con vistas a ofrecer servicios públicos (Centro de Estudios Europeos, 2006; OCDE, 2005).

Algunas de las definiciones utilizadas en los últimos años son:

- ⇒ “Un acuerdo entre gobiernos y socio(s) privado(s) (en el que pueden participar operadores económicos e inversionistas) según el cual el/los socio(s) privado(s) proporcionan un servicio de modo que los objetivos del gobierno con respecto del suministro de dicho servicio estén en línea con los objetivos de beneficio del/los socio(s) privado(s), y con el que el éxito de esta colaboración dependa de una transferencia suficiente del riesgo al/los socio(s) privado(s)”. (OCDE, 2008).
- ⇒ El conjunto de acuerdos “según los cuales el sector privado desempeña el papel de proveedor de infraestructura, bienes y servicios que tradicionalmente proporcionaba el gobierno” (FMI, 2004: 4).
- ⇒ “La transferencia al sector privado de proyectos de inversión que tradicionalmente llevaba a cabo o financiaba el sector público” (Comisión Europea, 2003, citado en OCDE, 2006).
- ⇒ “Un término general para las relaciones entre el sector privado y los organismos públicos cuyo objetivo es generalmente introducir recursos y/o competencias específicas del sector privado con vistas a ayudar al sector público a proporcionar bienes y servicios”, y:
- ⇒ “Un amplio abanico de acuerdos laborales de colaboración general, informal y estratégica, con el fin de diseñar-crear-financiar-y-operar (DFBO) contratos de servicios y empresas conjuntas formales” (ambas del Banco Europeo de Inversiones; citadas en OCDE, 2008).

2. Al parecer, todas estas definiciones se basan en la noción de que las PPP: “lleen un espacio entre los proyectos que tradicionalmente llevaba a cabo el gobierno y la privatización total” (Grimsey y Lewis, 2005, citado en OCDE, 2008: 9). La OCDE también destaca que puede haber una interacción público-privada en forma de contratos de administración y subcontrataciones a corto plazo, contratos de concesión y empresas conjuntas entre el sector público y el privado. Sin embargo, intenta poner un límite a estas interacciones señalando que **“la característica distintiva para determinar si un proyecto se puede definir como una adjudicación de contratos pública tradicional o una PPP debería ser si se ha transferido o no una cantidad de riesgo suficiente”** (OCDE, 2008).

Figura 1. **Posibilidades de combinación de la participación pública y privada, organizadas según el riesgo (OCDE, 2008: 11)**



fuelle : (OCDE, 2008: 11)

Sin embargo, se podría añadir que, en el caso de la educación, siempre es el gobierno el que carga con la responsabilidad final a la hora de proporcionar los servicios públicos, por lo que la asunción de la “distribución del riesgo” es discutible.

3. En el caso de adjudicación de contratos tradicionales, el gobierno firma contratos con proveedores privados para algunos servicios como, por ejemplo, la informática. En el caso de las concesiones, el operador privado le paga al gobierno una cantidad a cambio del derecho de operar un bien, y suele depender de los ingresos del usuario (OCDE, 2008: 13). Sin embargo, en la práctica puede ser difícil distinguir una PPP de una concesión.



## PPPs en materia de educación

4. Las asociaciones entre las autoridades públicas y las entidades privadas en la educación ya existían en algunos países antes de que se popularizara el término PPP. Reflejaban la historia y los procesos políticos de cada país. Sin embargo, las tres últimas décadas se han visto marcadas por la aparición de un tipo de PPP diferente, una estrategia alternativa para responder a los retos a los que se enfrentan los sistemas educativos. Esta alternativa, nacida en los países industrializados, se está promocionando también en los países en desarrollo de la mano de los organismos de ayuda y las instituciones internacionales, como el Banco Mundial y la OCDE. Esta promoción está teniendo efectos importantes en el papel del Estado con respecto del sector privado como proveedor de servicios públicos, incluidos los sistemas educativos.
5. En general, los términos que se utilizan para definir las PPP también parecen poder aplicarse a las PPP en materia de educación. UNISON (2005: 2) sostiene que las PPP son un mecanismo importante para introducir el sector privado en los servicios públicos, especialmente en servicios sensibles como la sanidad, los servicios penitenciarios y la educación. Los autores del informe de la IE sobre "Privatización Encubierta" entienden las PPP como una forma de privatización exógena, un término que describe formas de privatización que implican la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector privado, a través de modalidades basadas en el beneficio económico y la utilización del sector privado para la concepción, la gestión o la provisión de diferentes aspectos de la educación pública (Ball y Youdell, 2008: 8). Los autores sostienen que las relaciones de poder en las asociaciones público-privadas varían notablemente y que el lenguaje de las asociaciones "camufla" en muchas ocasiones acuerdos contractuales o de subcontratación (2008: 33).
6. Un gran defensor de las PPP en materia de educación y consultor del Banco Mundial, LaRocque (2008), afirma que estas PPP comparten varias características: son de naturaleza formal, implican el desarrollo de una relación a largo plazo entre los socios, se centran en lograr resultados concretos, incluyen un elemento de distribución del riesgo entre los socios y pueden implicar tanto a socios voluntarios y del sector comercial como a socios del sector privado. El papel del sector público es principalmente definir el alcance del negocio; especificar las prioridades, los objetivos, y los resultados; y determinar el régimen de ejecución para el que se espera que la gestión de la PPP ofrezca incentivos. El papel y la responsabilidad principales del sector privado en todas las PPP es proporcionar los objetivos comerciales de la PPP ofreciendo una buena relación precio-calidad al sector público.

---

<sup>1</sup> La OCDE ha organizado numerosos seminarios sobre PPP en todo el mundo, yendo incluso más allá de sus áreas de representación.

<sup>2</sup> UNISON es un importante sindicato del sector público de Gran Bretaña.

## Clasificación de las PPP en materia de educación

7. Las asociaciones en materia de educación pueden variar según los actores implicados o los tipos de asociación. El sector privado no es homogéneo y engloba varios actores no gubernamentales, como empresas, ONG, organizaciones benéficas y organizaciones religiosas. Estos actores pueden tener visiones distintas de la forma de proveer la educación, basadas en sus propias experiencias y en sus motivaciones económicas (Fennel, 2007). El término “asociación”, utilizado junto con otros términos como “actor múltiple” y “público-privado” se puede utilizar para un acuerdo puramente contractual, un acuerdo informal entre diferentes partes para trabajar juntas, un sistema bien estructurado y gobernado, o puede utilizarse como un término que simplemente indique una actitud de reciprocidad en los programas de desarrollo entre donantes y receptores (Draxler, 2008). Además, este fenómeno no es estático, sino que se va modificando a lo largo del tiempo. Teniendo en cuenta este amplio y cambiante significado, hemos optado por **hablar de dos categorías de interacción público-privada en la educación**. Una de ellas se describe de forma general como “**PPP contractuales**”, ya que existe alguna forma de relación contractual entre el gobierno y los proveedores privados. La otra se describe como “**Asociaciones de Actores Múltiples en la Educación**” (MSPE).

### PPP Contractuales

8. Este término define un amplio abanico de acuerdos que implican la apertura a la participación del sector privado (con ánimo de lucro y sin ánimo de lucro) en la provisión de la educación pública. La Corporación Financiera Internacional (IFC: parte del Grupo del Banco Mundial) ha intentado establecer una clasificación de las PPP basada en la participación del sector privado, y centrada principalmente en el suministro, la gestión y la financiación de la educación. Estos tipos son:

- Dirección privada de escuelas públicas – Contract Schools
- Aportaciones del sector privado en el proceso educativo
- Cheques y becas escolares
- Provisión de educación por parte de proveedores privados.

9. LaRocque (2007) ofrece otra clasificación de las PPP contractuales en la educación, en la que incluye algunas categorías adicionales:

- Infraestructura
- Contratación para la provisión de servicios educativos
  - Dirección privada de escuelas
  - Cheques/Subvenciones
- Garantía de calidad del sector privado
- Acuerdos de afiliación público-privados
  - Investigación e innovación.

<sup>3</sup> La IFC es el brazo de la inversión privada del Grupo del Banco Mundial, y tiene por objetivo promover el sector privado en los países en desarrollo. Dentro de la serie de “Herramientas para la Privatización”, se encuentra su “Manual para el Diálogo Público-Privado”. Una de las publicaciones anuales clave de la IFC, titulada “Doing Business” (“Haciendo Negocios”), ha sido muy criticada por la CSI y la OIT por promover el no respeto de los Convenios Laborales Internacionales.

10. Otra clasificación identifica cinco tipos de contratos en la educación, según los servicios que se obtienen o se adquieren del sector privado (Tabla 1).

**Tabla 1: Cinco tipos de contratos educativos**

| Objetivo de la contratación del gobierno  | Definición   | Tipos de contrato  |
|---|--|--|
| Gestión, servicios Profesionales (aportación)   | El gobierno adquiere servicios de dirección escolar o servicios auxiliares y profesionales   | Contratos de administración<br>Contrato de servicios profesionales (diseño del plan de estudios) |
| Servicios operativos (proceso)  | El gobierno adquiere servicios operativos para las escuelas  | Contratos operativos   |
| Servicios educativos (resultados)   | El gobierno adquiere plazas para estudiantes en escuelas privadas (contratos con la escuela para matricular a estudiantes específicos) | Contrato para la educación de estudiantes específicos  |
| Disponibilidad de instalaciones (aportación)  | El gobierno adquiere la disponibilidad de instalaciones  | Provisión de contratos para el servicio de infraestructuras                                      |
| Disponibilidad de instalaciones y servicios educativos (combinación de aportación y resultados) | El gobierno adquiere la disponibilidad de instalaciones junto con servicios (operativos o resultados)                                  | Provisión de contratos de Infraestructura con contratos de servicios educativos                  |

Fuente: *Patrinos, Banco Mundial 2006.*

11. El grupo de trabajo ha optado por una clasificación de las PPP contractuales en materia de educación basada en las tres tipologías. Nuestra clasificación es la siguiente:

- a) **PPP en materia de infraestructura:** El tipo más común de PPP en grandes proyectos de infraestructura en el sector de la educación es el de Construcción-Operación-Transferencia (BOT, por sus siglas en inglés) (LaRocque: 2006). A un operador privado se le proporciona una franquicia (concesión) para que financie, construya y dirija una instalación educativa, como una escuela pública, un edificio universitario o una residencia. El gobierno arrienda la instalación del sector privado durante un periodo concreto, y una vez finalizado dicho periodo la instalación pasa a manos del gobierno.
- b) **Dirección privada de escuelas públicas – (Contract Schools):** Las escuelas públicas son dirigidas por entidades u organizaciones privadas bajo un contrato con un organismo público. Las escuelas siguen siendo instituciones públicas financiadas públicamente, pero dirigidas por un operador del sector privado a cambio de una comisión de gestión.

- c) **Subcontratación de servicios educativos:** Contratos del gobierno con el sector privado para la provisión de servicios relacionados con la educación, tales como: el diseño del plan de estudios y/o su puesta en práctica; evaluación o gestión de los exámenes; evaluación, revisión, inspección de la escuela y/o programas de mejora escolar, así como el suministro de libros de texto y otros materiales de aprendizaje.
- d) **Subcontratación de servicios de apoyo no educativos:** Estos servicios pueden incluir: la cantina, el transporte, la atención médica o servicios de limpieza, la construcción y la dirección de residencias de estudiantes. El grupo de trabajo no ha considerado este tipo subcontratación como una categoría de PPP. Sin embargo, en la encuesta a las organizaciones miembro se incluyó para que pudieran compartir sus opiniones y sus experiencias.
- e) **PPP para la innovación y la investigación:** Programas gubernamentales que incitan asociaciones entre la industria y los institutos de investigación, y promueven la comercialización de la investigación pública.
- f) **Cheques y subvenciones:** El gobierno proporciona cheques a los estudiantes para que puedan matricularse en escuelas privadas o subvenciones directas a las escuelas privadas. Si bien estas también son formas de interacción público-privada en la educación, hemos considerado que van más allá del objeto de este informe. Sin embargo, sí se incluyó un espacio en la encuesta a las afiliadas a la IE para que pudieran expresar sus opiniones.
12. Esta clasificación tiene como objetivo mostrar el amplio alcance de los diferentes tipos de PPP y utilizarla para el estudio de las opiniones y las experiencias de los sindicatos miembros de la IE. Sin embargo, es cierto que no es fácil hacer una distinción clara entre los diferentes tipos de PPP, y que algunas categorías se pueden describir como PPP en algunos países y en otros no. No hemos incluido la educación privada como tal. En general, clasificamos separadamente las PPP en materia de infraestructura y les prestamos una atención especial por la importancia que tienen en tantos países.

## Asociaciones de Actores Múltiples en la Educación (MSPE)

13. La expresión Asociaciones de Actores Múltiples en la Educación (MSPE) ha comenzado a utilizarse más recientemente, promovida notablemente por el Foro Económico Mundial dentro de un marco general de Responsabilidad Social Corporativa. Con ella se pretende describir una forma de asociación que no implique una relación contractual con un beneficio comercial definible para el proveedor privado. Generalmente, se refiere a las compañías multinacionales que participan en iniciativas educativas globales en asociación con los organismos de la ONU, las Instituciones Financieras Internacionales y las organizaciones de la sociedad civil. Pensamos que era útil distinguir a las MSPE de las PPP contractuales, por lo que este tipo de asociación se analiza en un capítulo aparte (capítulo 5).



## Variaciones en el tema

14. El lenguaje oficial que los diferentes países utilizan para describir las PPP puede variar en cierta medida. El gobierno del Reino Unido habla de una *Private Finance Initiative* (Iniciativa de Financiación Privada) (IFP) como una forma de PPP. México cuenta con un *Proyecto para la Prestación de Servicios* (PPS). El gobierno provincial de Ontario, en Canadá, ha optado por utilizar la expresión "*Alternative Financing and Procurement*" (Financiación y Adjudicación de Contratos Alternativos) como una forma de asociación con el sector privado que define y asigna riesgos, recursos y retribuciones. España opta intencionalmente por no utilizar el término asociación porque la fórmula incluida en la legislación española no es una asociación sino un contrato entre una administración pública y una empresa o un consorcio privados, cuyo objetivo es complementarse recíprocamente. Deloitte y Touche (2007) señalan que existen algunas jurisdicciones que optan por describir su enfoque de la financiación alternativa como una forma de asociación, pero prefieren no utilizar la terminología de las PPP.
15. Dicho esto, se ha constatado que, en general, se ha adoptado ampliamente la terminología inglesa, seguramente porque las PPP se introdujeron inicialmente en el Reino Unido, Australia y Canadá. La utilización del término "asociación" suele ser apropiada en muchos contextos nacionales, pero también es cierto que el uso del concepto de las PPP sigue siendo bastante ambiguo. El extenso uso del término puede deberse a los esfuerzos de algunas instituciones internacionales y algunos gobiernos para marcar un límite entre la privatización y las PPP, pero, según numerosos autores, las PPP se utilizan en muchas ocasiones como una privatización disfrazada. Por ejemplo: "*A pesar de su ambigüedad, la expresión "asociación público-privada" puede ser útil en algunas ocasiones porque evita el efecto negativo que la "privatización" causa en las personas que se oponen a ella ideológicamente*". (Savas, 2005)
16. En el contexto de los países en desarrollo, el Banco Mundial acuñó un término similar, el de "*participación del sector privado*" (PSP) (ibid). Como las PPP, este término, sostienen Hall et al (2003), no es una expresión legalmente ni técnicamente exacta, sino una sustitución del antiguo uso del término "privatización". Sostienen que la gran mayoría de las PPP no son asociaciones en ningún sentido legal, sino meras relaciones contractuales. Sheil (2002) expone lo mismo, y hace hincapié además en que parece obvio que el retórico papel del término "asociación" tiene el único objetivo de esconder la impopularidad de la privatización tras un término que implica igualdad y, por lo tanto, evoca un acuerdo amistoso".
17. Sin embargo, ello no significa que las PPP se promuevan del mismo modo en todas partes. Fennell (2007) sostiene que existen diferencias entre los tipos de PPP adoptados en el Reino Unido y en Estados Unidos, por ejemplo, que indican que están basadas en las demandas de los respectivos procesos políticos. De hecho, de acuerdo con Commom (2001), sí parece haber un fuerte elemento de ideología nacional y política social en la forma en que se crean las asociaciones público-privadas (citado en Fennell, 2007).

## Capítulo 2

# LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA

### La aparición de las PPP en la educación

18. La participación privada en la oferta de servicios públicos tiene una larga tradición, con ejemplos importantes en los Países Bajos, Bélgica y Dinamarca. Sin embargo, se deberían tener en cuenta varias consideraciones al respecto. En primer lugar, esto está ligado a la historia de la educación obligatoria. En los Países Bajos, la ley de 1900 hizo obligatoria la educación para los/as niños/as de entre 6 y 12 años. En 1969 se modificó a 9 años de escolarización, y en 1978 esta obligación pasó a 10 años. La libertad de educar reconocida en la Constitución conduce, en este caso, a la obligación legal del gobierno de contribuir con los mismos fondos per capita en los centros de enseñanza religiosos y en las escuelas laicas, a condición de que las escuelas confesionales cumplan con los requisitos de calidad fijados por el gobierno. Este principio también se aplica a las universidades. Todas las escuelas e instituciones financiadas y dirigidas con recursos públicos se consideran públicas. Las otras escuelas que no reciben fondos del gobierno se consideran privadas, pero se reconoce que cumplen las obligaciones legales como proveedores de educación. Finalmente, también existe un pequeño grupo de escuelas privadas que no están reconocidas por el gobierno. En Dinamarca, el gobierno impuso siete años de escolarización obligatoria en 1814 (Patrinos, 2005). La historia de la educación pública en estos países también se debe observar desde un contexto más amplio que abarque los procesos políticos en los que se encuentra inscrita. En tercer lugar, y más importante, aunque las empresas privadas hayan ofrecido algún tipo de servicio público durante muchos años, la introducción de las asociaciones público-privadas a principios de 1990 estableció un modalidad de oferta de servicios que redefinió los papeles de los sectores público y privado (OCDE, 2008). En resumen, aunque algunos sistemas de educación europeos permitieron desde hace años la participación del sector privado en la oferta de la educación pública, la terminología actual de las PPP se refiere principalmente a las nuevas tendencias aparecidas a principios de 1990.
19. Sin embargo, algunos de los defensores de las PPP actuales, especialmente el Banco Mundial y la OCDE, se refieren al sistema holandés de libre elección basado en subsidios per capita como un “sistema de cheques”. Las afiliadas a la IE de los Países Bajos consideran que esta calificación es errónea.
20. A pesar de que el concepto nació en los países occidentales, el FEM afirma que en América Latina y Oriente Medio se encuentran algunos de los niveles más altos de participación en las PPP, donde las alianzas comerciales y otros modelos de PPP están particularmente activos (FEM, 2005: 47). La expansión de las PPP allanó el camino a cier-



tas recomendaciones como, por ejemplo, la de que los países en desarrollo deberían embarcarse en ellas para mejorar el acceso a la educación y la calidad en sus instituciones escolares (Patrinos, 2005 en Fennell, 2007).

21. **Los defensores de las PPP** sostienen que las asociaciones en el sector educativo han nacido de la necesidad de contar con más recursos económicos para dirigir unos sistemas escolares debilitados, así como de la necesidad de mejorar la calidad de la educación a través de la introducción de normas de gestión escolar empresariales (Fennell, 2007). Para la OCDE (2007), la introducción de las PPP en la educación ha provocado la aparición de cuestiones tales como: los nuevos acuerdos de financiación para permitir que los gobiernos avancen en sus programas laborales y para la satisfacción de la demanda de nuevos proyectos; ha hecho surgir nuevas capacidades y una disciplina más estricta centrada en la planificación y la ejecución de proyectos de construcción y los servicios asociados a ellos; ha proporcionado también innovación en la planificación y el suministro de servicios y, especialmente, en la financiación de acuerdos; y ha incitado una mayor disciplina en los procesos de adjudicación de contratos. La IFC sostiene que la falta de competencia en el sector público limita los incentivos para mejorar el rendimiento y la eficiencia, pero en el sector privado existen problemas de información, demasiados ejemplos de conductas oportunistas y un acceso desigual (Manual de la IFC sobre las PPP, 2002). Teniendo todo esto en cuenta, las asociaciones garantizarían que tengan lugar la oferta pública, la adjudicación de contratos y el abandono de algunos sectores educativos con vistas a disciplinar la provisión del servicio a través de la presión de un mercado competitivo. Del mismo modo, la OCDE (2008) concibe la aparición de las PPP como parte de la tendencia de los gobiernos a recurrir cada vez más a los mercados, bien para obtener aportaciones para la producción y el suministro gubernamentales, bien para la provisión directa de bienes y servicios. Las PPP en materia de educación se proponen en muchos casos para corregir las deficiencias en la provisión pública de los servicios educativos (Patrinos<sup>4</sup>, 2006). El Banco Mundial sostiene que en los países en desarrollo, el origen de estas tipo de asociaciones se basa en la demanda de acceso escolar y la necesidad de aprovechar los recursos privados cuando el estado no dispone de recursos para suministrar educación a todos/as.
22. De hecho, la documentación que promueve las PPP hace gran hincapié en el logro del acceso a la educación para todos y todas, uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El rendimiento de un país en la economía global se pone en serio peligro cuando los recursos económicos disponibles para los sistemas educativos son pobres. Las limitaciones en los recursos humanos y los presupuestos públicos para salud y educación implican que los gobiernos necesitan encontrar vías eficientes (en términos de

---

<sup>4</sup> Harry Anthony Patrinos es Economista Principal en Educación en el Banco Mundial. Está especializado en gestión escolar, financiación basada en la demanda y asociaciones público-privadas. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:21550596-iscURL:Y~menuPK:2448342~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282386,00.html#details>

costes) en el sector privado y el sector sin ánimo de lucro para el suministro de estos servicios y obtener el mejor rendimiento de estos proveedores remunerados con fondos públicos (sitio web del Banco Mundial sobre PPP). Algunos consideran que estas asociaciones son una forma ideal de evitar gobiernos fracasados, corruptos o simplemente ineficaces (Draxler, 2008.) Y es en este contexto en el que aparece la participación del sector privado, bien con ánimo de lucro bien sin ánimo de lucro, como una alternativa para garantizar el acceso a la educación y mejorar la competitividad de los países. Los **principales motivos** que los gobiernos exponen para comprometerse con las PPP contractuales incluyen:

- mejorar la calidad del gasto público estimulando la efectividad de la oferta del servicio y permitiendo un uso más eficaz de dicho gasto;
- permitir que los gobiernos aprovechen los conocimientos especializados del sector privado;
- permitir que los gobiernos superen restricciones operativas tales como la inflexibilidad de las escalas salariales y las restricciones relacionadas con el funcionamiento;
- permitir que los gobiernos respondan a las nuevas demandas y faciliten la adopción de innovaciones en la oferta de los servicios y la experimentación;
- permitir economías de escala;
- permitir que los gobiernos se centren en las funciones para las que cuentan con ventajas comparativas;
- incrementar el acceso a los servicios, especialmente para los grupos peor atendidos en las formas tradicionales de oferta de servicios;
- incrementar la transparencia del gasto público haciendo más visible el gasto de los servicios (Savas, 2000 en LaRocque, 2007).

A estos motivos se pueden añadir:

- compensar las limitaciones de los presupuestos públicos;
- sortear las restricciones políticas impuestas sobre los niveles de déficit permitidos para el préstamo público;
- movilizar los recursos cuando haya sistemas poco efectivos para la recaudación de renta pública, especialmente en los países en desarrollo.

23. El FMI reconoce que *"no se puede dar por sentado que las PPP sean más efectivas que la inversión pública y la provisión de servicios por parte del gobierno". Además, también muestra su preocupación por el hecho de "que las PPP se pueden utilizar muchas veces para evitar los controles sobre los gastos y eliminar la inversión pública del presupuesto y la deuda del balance financiero del gobierno, mientras éste sigue haciéndose cargo de la mayor parte del riesgo y se enfrenta potencialmente a altos gastos fiscales"* (2004:3). Nosotros consideramos que esta preocupación del FMI tiene una gran importancia.



### Cuadro 1: El Banco Mundial y el BNPP

Un proyecto propuesto por el Banco Mundial<sup>6</sup> en colaboración con el BNPP (*The Bank-Netherlands Partnership Programme*) sostiene que las limitaciones en los recursos humanos y los presupuestos públicos para salud y educación implican que los gobiernos necesitan encontrar vías eficientes (en términos de costes) en el sector privado y el sector sin ánimo de lucro para proporcionar estos servicios y obtener el mejor rendimiento de estos proveedores remunerados con fondos públicos (Draxler, 2008).

24. **Según los críticos de las PPP**, estas asociaciones nacieron como una alternativa a la impopularidad de la privatización. Al parecer, ese ha sido el caso particularmente en América Latina (Nordtveit, 2005a), pero también en el Reino Unido, por ejemplo. Influidos por el consenso post-Washington, los gobiernos y las agencias de financiamiento, especialmente el Banco Mundial y el FMI, han empezado a contratar de forma cada vez más frecuente a proveedores privados para la puesta en marcha de proyectos y la provisión de servicios. Los críticos de las PPP ven que ellas tienen grandes influencias de la era Thatcher y Reagan y de los principios de la teoría económica de Hayeks, centrada en la libertad individual y la reducción del rol del Estado (políticas que más tarde se popularizarían notablemente como neoliberalismo o fundamentalismo de mercado (Nordtveit, 2005a: 23). Este enfoque parece estar complementado por el nacimiento del paradigma de la Nueva Gestión Pública en la Europa Occidental “que considera la introducción del espíritu del ánimo de lucro en el sector público como una característica beneficiosa para garantizar un suministro de servicios mejor y más eficiente” (Fennell, 2007). Como ya hemos visto más arriba, un argumento para crear asociaciones en los sectores de la educación y la sanidad era llevar las prácticas de gestión del sector privado al sector público, mejorar la competencia e incrementar el rendimiento (Fennell, 2007). Sin embargo, en el caso de Hong Kong, Taiwán y Singapur, cuyos estudiantes disfrutaban de buenos resultados en la escala internacional, la percepción general es que la eficacia por sí sola no puede propiciar una buena educación. En el caso del Reino Unido, se ha argumentado que la ideología política ha sido un factor fundamental en la introducción de las PPP en el sistema educativo, más que cualquier beneficio económico sustancial (Ball, en Fennell, 2007). En los Países Bajos, se critica la nueva gestión pública del Consejo de Estado, el órgano consultivo oficial del gobierno, basán-

<sup>6</sup> Banco Mundial idem.

<sup>7</sup> Las críticas sobre muchas de las políticas del consenso de Washington (basadas en el enfoque de desarrollo del FMI y el Banco Mundial en la década de 1980), incluida la evidencia de su negativo impacto en la salud, llevó a la celebración del consenso post-Washington (Organización Mundial de la Salud, 2008). Este paquete de ideas y políticas tiene como objetivo:

- Gestionar el mercado libre, las finanzas y los sistemas monetarios
- Incluir la creación de códigos y normas ejecutables, y concesiones para el bienestar social a través de redes de protección social
- Crear una coherencia política vertical y horizontal
- Incluir a los negocios y las empresas en un Pacto Mundial por el Desarrollo y el proceso de PRSP.

dose en que las instituciones públicas deberían seguir siendo totalmente públicas y promover el valor de su carácter público, representado por nociones como la integridad, el profesionalismo y el compromiso con el interés común de la sociedad.

25. **Si bien la aparición de las PPP se presenta como una necesidad para lograr el acceso universal a la educación y/o la calidad en la educación, el motivo real del debate parece ser de naturaleza ideológica.** La aparición de las PPP parece reflejar el discurso ideológico de las últimas tres décadas, que se ha visto influido por términos como elección, competencia, rendimiento e innovación, asociado con el sector privado, yuxtapuesto a la corrupción y la burocracia, asociado con el sector público, etc. Si bien la promoción de las PPP en los países desarrollados ha estado articulada por medio de temas como el rendimiento, la elección y la competencia, el debate en la mayoría de los países en desarrollo y en los países con economías en transición se centra en la incapacidad del estado "para proveer un nivel adecuado y aceptable de educación", así como en cuestiones de corrupción. El argumento utilizado en estos países es que "los servicios del gobierno son corruptos, y la privatización, la subcontratación y las asociaciones podrían ayudar a evitar que haya funcionarios públicos corruptos" (Harper, 2000 en Nordtveit, 2005a). Estos argumentos parecen derivarse de nociones más bien románticas de la efectividad del sector privado, y de una tendencia a pasar por alto los intereses privados involucrados (véanse las secciones 32 y 33 de abajo). Los movimientos de la sociedad civil han nacido como proveedores alternativos de servicios sociales y de bienestar. De acuerdo con el concepto de la "Tercera Vía" de Anthony Giddens, que se convirtió en la orientación ideológica de los gobiernos de Clinton y Blair, la sociedad civil es una esfera intermediaria que sirve para complementar, más que sustituir, al Estado y para ofrecer una tercera vía a la provisión del bienestar, que no es ni privado ni público. Desde la década de 1980, el Banco Mundial y otras agencias de desarrollo empezaron a incluir a las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de sus programas sociales. A principios de los 90, los programas de desarrollo no sólo empezaron a incluir a la sociedad civil, sino también a establecer programas orientados a fortalecer, e incluso crear, organizaciones de la sociedad civil. Todo ello ha tenido lugar en un contexto cuyo telón de fondo mostraba una degradación crónica de muchos sistemas educativos, tanto en el Sur como en el Norte.

## Actores clave: organismos internacionales y sociedad civil

26. El **Banco Mundial** ha participado de forma particularmente activa en la promoción de las PPP en los países en desarrollo, y también ocupa un lugar prominente en el discurso sobre las PPP en los países industrializados. El brazo de la inversión privada del Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (IFC), ha creado un paquete de herramientas y un sitio web sobre las PPP en la educación<sup>8</sup>. Las actividades de apoyo del Banco Mundial a las PPP son muy amplias. El Banco Mundial ha participado en numerosos proyectos centrados en promover las PPP o en crear un entorno para la participación de los actores privados en la educación. La participación del Banco incluye una larga lista de países como, por ejemplo: Chile, Burkina Faso, Indonesia, El Salvador, las Islas Comores, Camerún y Etiopía. Además, ha estado muy activo tanto en la promo-



ción de algunos tipos de PPP, en Túnez, el Líbano, México y Argentina, como también directamente con el establecimiento de un entorno institucional para las PPP, en Indonesia, Camerún y Etiopía. Otro aspecto importante de los proyectos del Banco Mundial es la participación de las ONG en la provisión de la educación, como en los casos de Senegal, Ghana, Burkina Faso, Chad, Guinea, Níger y Gambia. La asistencia del Banco y la IFC es generalmente financiera y técnica, ya que proporcionan ayudas para el establecimiento de PPP en las que participan ONG.

27. La **OCDE** también participa de forma muy activa en la promoción de las PPP. Dispone de más de 300 documentos y actividades, como mesas redondas y foros sobre las PPP. Ha encargado un estudio sobre las PPP para proporcionar instalaciones educativas y sobre las PPP en general en varios países, por ejemplo: Albania, Bulgaria, México, Nicaragua, Sudáfrica, Tailandia, Turquía, Uganda y Vietnam. Las recomendaciones de los estudios de la OCDE han sido fundamentales para que los países se comprometan en las PPP para mantener o mejorar su competitividad en el mercado mundial. En un estudio de la OCDE sobre las asociaciones entre el gobierno y la industria en los Países Bajos, se revelaron algunas de estas dinámicas, argumentando que una “conclusión principal del Estudio sobre el Crecimiento de la OCDE era que un mayor uso de las asociaciones público-privadas puede mejorar la eficacia y la rentabilidad de la política tecnológica y de innovación” (OCDE, 2003).
28. La **Unión Europea (UE)** también ha mostrado un gran interés en promover las PPP. En abril de 2004, la UE elaboró un “Documento Verde” que establecía una serie de iniciativas con vistas a ampliar el papel del sector privado en los servicios públicos, promover las PPP, y garantizar que las PPP tengan acceso a los fondos públicos (Hall, 2004). La idea es promover las PPP como una vía para incrementar la inversión a través de incentivos financieros y administrativos, con el estímulo de los intereses privados que se pueden obtener de las PPP. El documento recomendaba que la UE revisara la legislación para facilitar un papel más sustancial del sector privado en los servicios públicos.
29. Del mismo modo, a pesar del escepticismo sobre algunas cuestiones (véase el Capítulo 1), el **Fondo Monetario Internacional (FMI)** también ha trabajado activamente en las PPP, con documentos y publicaciones sobre los riesgos financieros y las PPP; y proporcionando asistencia técnica sobre la gestión de riesgos en los países europeos y africanos, con aproximadamente 10 misiones en los últimos 3 años. En 2005, el FMI también organizó seminarios sobre inversión pública y PPP en América Latina, Asia, África y Europa (Cottarelli, 2008).
30. **USAID** es otro actor importante en la promoción de las asociaciones en general y las PPP en materia de educación en particular. Tiene una oficina especial – la Alianza para

<sup>8</sup> Véase EdInvest, un sitio web creado especialmente como “foro para particulares, corporaciones y otras instituciones interesadas en la educación en los países en desarrollo”, <http://www.ifc.org/edinvest/>

el Desarrollo Global (GDA)- encargada de introducir el modelo de ayuda al desarrollo de las asociaciones público-privadas en todos los niveles de la Agencia (USAID, 2005). Este modelo refleja la aparición de entidades del sector privado como participantes activos en el proceso de desarrollo (ibid). USAID ha desarrollado un programa de 5 años para apoyar las PPP en materia de educación en todo el mundo, incluidos Sudáfrica, India, Jordania, Angola y Perú, y también apoya las Asociaciones para la Educación del FEM/UNESCO y las MSPE (véase el Capítulo 5).

31. **UNESCO y UNICEF** también han mostrado su apoyo a las PPP, y cuentan con sitios web específicos para ellas. El Instituto Internacional de Planificación de la Educación de la UNESCO (IIEP) ha comenzado un estudio sobre las PPP en materia de educación con el objetivo de preparar programas de formación para los Ministerios de Educación de sus países miembro. Cabe destacar la creciente colaboración entre la UNESCO, el Foro Económico Mundial (FEM), USAID y varias sociedades de gran alcance, como Microsoft, Intel y Cisco. El FEM es un defensor de las PPP en general, pero ha pasado a hacer una distinción entre las asociaciones con intereses comerciales directos y las iniciativas globales, mediante la expresión **Asociaciones de Actores Múltiples para la Educación**, descritas en el Capítulo 1. Sin embargo, la UNESCO, el IIEP y UNICEF no siempre hacen una distinción tan clara. Estas cuestiones se abordarán más detalladamente en el Capítulo 5.

## Motivaciones e intereses

32. Los defensores de las PPP las consideran una vía para conseguir una mayor participación del sector privado con el fin de mejorar y reforzar los sistemas educativos y su infraestructura. Como ya hemos indicado anteriormente, los gobiernos suelen exponer varios motivos para defender las PPP: (i) brechas en la infraestructura; (ii) restricciones fiscales en los presupuestos públicos; (iii) atractivo de los nuevos instrumentos financieros; (iv) financiación al margen de las cuentas públicas (una de las motivaciones más dudosas); (v) mejorar el rendimiento; y mayor complejidad en las tareas del gobierno (superposición del sector público y el privado) (Fausch, 2008). Los gobiernos de los países de la UE se enfrentan a una presión cada vez mayor para mejorar los servicios públicos pobremente financiados e incluso ignorados, pero también se enfrentan a una serie de limitaciones (como la del Tratado de Maastricht) en su capacidad de aumentar la deuda (Infra-News, 2005). Es asombroso que en ningún momento se cuestionen los motivos de la existencia de unas infraestructuras educativas tan pobres: las PPP se presentan como una solución novedosa y sostenible a los problemas de los sistemas educativos.
33. La moda de las PPP genera su propio impulso. Algunos podrían incluso percibir algún tipo de conspiración. La lógica es sugerida por Miller y Gerson (2008): los servicios públicos con financiación insuficiente, provocan protestas y desencadenan una crisis, se dice que la privatización puede dar mejores resultados, se desregula o quiebran el control



público, se desvía el capital público a las corporaciones e se incrementan los precios. En cualquier caso, el sector privado tiene muchos y poderosos intereses en juego, y esos intereses influyen en los paradigmas del pensamiento político y la toma de decisiones. Los gobiernos de los países en desarrollo podrían verse forzados a adoptar el modelo de las PPP, tanto por sus limitados recursos como por las condiciones impuestas por las IFI en los presupuestos públicos.

34. Nordtveit (2005a) sostiene que en el caso de Senegal, había un gran motivo político para subcontratar los programas de alfabetización, ya que la financiación de muchas agencias donantes estaba sujeta al uso de sociedades privadas. Según Nordtveit (2005a: 129), desde el principio de las negociaciones entre el Banco Mundial y el gobierno sobre un posible proyecto de alfabetización, el debate se centró en la definición del enfoque de la subcontratación y la aclaración del papel del estado y de los proveedores. En los países en desarrollo, también se sienten grandes presiones para introducir las PPP, simplemente porque la moda a favor de las PPP se ha convertido en un factor omnipresente entre las agencias de cooperación y el personal local del Banco Mundial.
35. Los estudios publicados revelan serias dudas sobre los motivos de la introducción de las PPP y la engañosa naturaleza de algunos de los motivos presentados. Un caso señalado es el de las escuelas P3 (financiadas mediante PPP) en Nueva Escocia, Canadá. Froese-Germain (2004) señala las motivaciones políticas de este proyecto.

### **Cuadro 2: PPP en Nueva Escocia, Canadá**

Además de costar 32 millones de dólares más que si se hubiera financiado con recursos públicos, los motivos del proyecto P3 de Nueva Escocia eran políticos (este acuerdo permitió que el gobierno mantuviera el gasto de las escuelas al margen de sus cuentas en un intento de reducir el déficit provincial (Robertson, 2003, citado en Froese-Germain, 2004). Por otro lado, en muchas ocasiones se argumenta que las características fiscales de las PPP son exactamente las mismas que las de la deuda pública, excepto que estos fondos son más caros y menos flexibles y que los efectos macroeconómicos de la inversión en infraestructura sería exactamente la misma si la inversión fuera colectiva a través del sector público o de sociedades privadas seleccionadas (Quiggin, 2002 en Sheil, 2002). En su análisis sobre los motivos que exponen los gobiernos para tomar este camino, Sheil (2002) sostiene que “la única conclusión de que disponemos es que, efectivamente, nuestros Estados están aprisionados por su propia retórica populista contra la deuda pública” En las circunstancias actuales, con una fuerte presión sobre la inversión pública en infraestructura, las PPP parecen atractivas porque ofrecen a los gobiernos una forma de adoptar obligaciones equivalentes a la deuda y al mismo tiempo evitar que se note que lo han hecho.

Otro ejemplo de las políticas sobre las PPP nos llega desde Taiwán, China.

### Cuadro 3: PPP en Taiwán, China

Este es un modelo de mercado emergente. Aunque la orientación política de Taiwán, R.O.C., es bastante polémica, el rendimiento económico y educativo en realidad puede competir con los países más destacados. Sin embargo, debido a la recesión económica mundial y a un enorme déficit después de que el Partido Democrático Progresista tomó las riendas del gobierno, se introdujeron las PPP en la educación con el objetivo de reducir la carga del presupuesto educativo. Las ONG y las organizaciones sin ánimo de lucro han luchado mucho para que la legislación proteja el presupuesto educativo en un 21,5% de la media de beneficios netos obtenidos durante los tres años de gobierno. Por lo tanto, el sistema educativo de Taiwán está financiado principalmente en forma pública (las escuelas públicas en todos los niveles alcanzan un 90%). Lo que también los distingue de otros países es que las universidades han podido captar a los mejores estudiantes en el pasado y ofrecerles vacantes como docentes, de modo que la educación de Taiwán es una de las mejores. Sin embargo, el gobierno, bajo la presión de la crisis económica y los déficits financieros, ignora deliberadamente estos buenos resultados en la educación y hace que los estudiantes y las organizaciones civiles, que obtienen ayudas del gobierno, critiquen los resultados y lleven al público a sostener que la educación debería ser todavía mejor. Durante el periodo de 1995 a 1999, la política de abrir el mercado de la educación y estimular la competencia entre el profesorado planteó que los docentes y las escuelas eran meros negocios que suministran conocimientos, lo que indujo al público a exigir que los docentes proporcionaran un "servicio" mejor. Un gran número de docentes destacados abandonaron las escuelas y el gobierno empezó a recortar el presupuesto educativo para reducir el déficit, de forma que la calidad de la educación se ha ido deteriorando rápidamente en los últimos diez años, los que ha hecho crecer todavía más las críticas contra la educación. Invertiendo la causa y el efecto, el gobierno ha creado un buen entorno para introducir las PPP en la educación y engañar a los ciudadanos diciendo que las PPP podrían ayudarles a incrementar la calidad de la educación. La educación basada en los derechos ha sido sustituida por una educación basada en los beneficios. La educación se considera una herramienta para crear valores de producción para el país; por eso su calidad ha empeorado aún más y las PPP han tomado mayor popularidad. Si bien las PPP todavía no están ampliamente extendidas en Taiwán, sí existe una tendencia clara por parte del gobierno a colaborar con los sectores privados. Los otros casos de PPP en Taiwán incluyen la contratación de las comidas para el comedor escolar, el servicio de la cantina o los servicios de seguridad. Cabe destacar además, que el gobierno planea enmendar la legislación con el fin de legalizar las PPP en materia de educación. (Aportación de NTA).

36. Las PPP han nacido a raíz de alguna especie de acuerdo, complejo pero real, entre los intereses políticos y comerciales. **Los grupos de presión empresariales** son especialmente importantes para que las PPP funcionen. Participar en las PPP parece ser una inver-

sión muy segura con riesgos mínimos, donde además hay en juego una cantidad de fondos considerable. Por otro lado, las empresas de construcción que cuentan con varios contratos de IFP pueden mejorar su solvencia, frente a las compañías que no los tienen, debido al bajo riesgo de las fases de servicio de estos contratos (Gosling, sin fecha). Por eso, las inversiones de IFP son tan atractivas para los fondos de pensiones, que a su vez pueden explicar las oportunidades de refinanciación y la venta de participaciones en el capital de las compañías establecidas para dirigir proyectos de IFP. Otra dimensión de este debate es la de los casos del Reino Unido y Estados Unidos. Hatcher (en Froese-Germain, 2004: 2) describe la aparición de tres agendas distintas pero conectadas entre sí: una agenda comercial sobre lo que el sistema educativo debería hacer: especialmente, producir capital humano para la competitividad en la economía mundial; una agenda sobre cómo debería hacerlo de la manera más eficaz, adoptando un modelo de gestión tomado del mundo de los negocios; y una agenda sobre lo que la propia empresa debería hacer dentro del sistema escolar: abrir los sistemas educativos públicos a las compañías privadas con ánimo de lucro.

#### **Cuadro 4: La educación como una oportunidad de hacer negocios...**

“Un gran sistema escolar urbano es algo así como la General Motors de la educación. Creo que tienen dinámicas muy parecidas: enormes organizaciones burocráticas que se han ido desconectando cada vez más de sus clientes; que fabrican un producto inferior y están perdiendo clientes; que se encuentran demasiado sindicalizadas. Por otro lado, una exitosa escuela charter es “como Toyota hace 20 años” (Tilson, en Miller y Gerson, 2008).

#### **Cuadro 5: ... y la actitud antisindical**

En algunos tipos de PPP está apareciendo una actitud antisindical, con un rechazo a reconocer a los sindicatos y prácticas antisindicales en las escuelas dirigidas de forma privada, por ejemplo, las Vardy Academies en el Noreste de Inglaterra (aportación de ATL, Reino Unido).

37. También es interesante ver en la última década el avance del sector privado para introducirse en los servicios públicos a la luz de otros progresos más complejos en la economía mundial. En este caso cabe considerar el profético análisis que hizo Shutt en 1998:

*“... Así que parece inevitable que el continuo estancamiento económico acelere antes o después la quiebra efectiva del estado, conduciendo rápidamente a una crisis financiera que sumirá también al sector privado”.* (Shutt, 1998: 74).

38. Aunque tiene más de 10 años de antigüedad, el análisis de Shutt es totalmente oportuno hoy, y deja a la vista los intereses del sector privado en promover las PPP.

## Evaluación del impacto

39. Después de aproximadamente 15 años de existencia de diferentes tipos de PPP en varios países, es hora de evaluar su impacto. Para la IE y sus miembros, la cuestión clave son los efectos de las PPP sobre la igualdad de acceso y la calidad de la educación, algo especialmente importante en vista de los argumentos presentados muchas veces en favor de las PPP. Nos permitiremos recordar algunos de los preceptos básicos que se encuentran detrás de los conceptos de igualdad y calidad en la educación, ya que ellos nos proporcionarán los criterios para evaluar el impacto de las PPP.

### *Igualdad y Calidad*

*(1) Todas las personas tienen derecho a la educación. (2) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana ... (Artículo 26, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).*

40. Si bien el compromiso con la educación básica obligatoria fue ratificado con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la calidad de la educación fue abordada de forma específica en la Cumbre Mundial de Jomtien sobre EPT en 1990<sup>9</sup>: *La calidad es un prerequisite para lograr el objetivo fundamental de la igualdad y incrementar simplemente el acceso sería insuficiente para que la educación pueda contribuir plenamente al desarrollo del individuo y la sociedad* (UNESCO, 2005: 29). En 1995 llegaron los diez compromisos de la Cumbre Mundial de Copenhague para el Desarrollo Social y, en 2000, los ocho ODM de la ONU, que incluyeron Lograr la Enseñanza Primaria Universal. El Marco de Acción de Dakar<sup>10</sup>, adoptado en el mismo año (2000), sostenía que la calidad “constituye el centro de la educación” – y una condición determinante para la matriculación, la retención y la finalización de la misma (UNESCO, 2005: 29). Como ya afirmaba la UNESCO (2005, 28-29), la educación supone una serie de procesos y resultados definidos cualitativamente: la cantidad de niños y niñas que participan en ella es por definición una consideración secundaria, simplemente llenar de niños espacios llamados “escuelas” no es suficiente para lograr los objetivos de una educación de calidad. Un documento de carácter internacional que establece una importante normativa en materia de objetivos de la educación es la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (Cuadro 6).

<sup>9</sup> <http://www.un-documents.net/a54r122.htm>

<sup>10</sup> Para más detalles, véase el Marco de Acción de Dakar: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147e.pdf>



### Cuadro 6: Los objetivos de la educación en la Convención sobre los Derechos del Niño/a , artículo 29 (1) (1989)

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño/a deberá estar encaminada a:

|   |   |  |   |   |
|---|---|--|---|---|
| (a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física de los/as niño hasta el máximo de sus posibilidades | (b) Inculcar al niño/a el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y de los principios consagrados en la carta de las Naciones Unidas; | (c) Inculcar al niño/a el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país del que sea originario, y de las civilizaciones distintas de la suya; | (d) Preparar al niño/a para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, con igualdad de género y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; | (e) Inculcar al niño/a el respeto del medio ambiente natural. |
|---|---|--|---|---|

41. Sin embargo, existe una tendencia creciente a medir la calidad mediante comparaciones internacionales basadas en indicadores estandarizados (Carnoy, en Nordtveit, 2005a: 51). Estos indicadores hacen hincapié en los niveles de rendimiento nacional en materias como la lectura, las matemáticas y las ciencias, en los niveles de primaria y secundaria. Al analizar los sistemas educativos de varios países, el investigador de educación noruego Alfred Telhaug identificó una tendencia común que había prevalecido durante la década de 1980. Según Telhaug, aunque Japón, China, Alemania, Gran Bretaña, EE.UU., Rusia y los países Escandinavos tienen historias, culturas y sistemas políticos totalmente distintos, existe una tendencia común a pasar de centrarse en “el niño o niña” a centrarse en “la economía” (Nordtveit, 2005a).

42. Aunque la IE reconoce la importancia de la educación para el desarrollo económico de las sociedades y el éxito económico de los individuos, creemos que los docentes deben centrarse en primer lugar en el desarrollo pleno de cada niño/a y cada joven. Ésta será la base de nuestra evaluación del impacto de las PPP en la igualdad de acceso y la calidad de la educación.

### *Asociación*

43. El término "asociación", tan ampliamente utilizado, está basado en un concepto general más que en una definición precisa. De acuerdo con el Foro Económico Mundial "el término asociación significa cosas diferentes en las diferentes partes del mundo" (FEM, 2005: 45). "Asociación" implica igualdad, colaboración y transparencia para conseguir un mismo objetivo. Pero también se puede decir que, en realidad, el término "asociación" en el contexto de las PPP se ha convertido en un término engañoso, ya que "la idea de entablar una asociación oculta la verdadera naturaleza de la relación de las PPP, sugiriendo connotaciones positivas de igualdad, en una relación en que ambas partes colaboran para lograr un objetivo común" (Quiggin y Sheil, 2002). Del mismo modo, Sheil (2002) dice que "Lejos de constituir asociaciones en un sentido positivo, las PPP establecen que las partes contratantes deben perseguir sus intereses públicos y privados de forma independiente, diferente y potencialmente contradictoria". Draxler (2008) sostiene que los gobiernos, los cooperantes, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil tienen objetivos, áreas de representación y modos de trabajar diferentes. El gobierno tiene la responsabilidad principal de mantener el bien público y de garantizar la educación como un derecho humano, es decir, garantizar la universalidad, la igualdad y la calidad de la educación. Por otro lado, el sector privado tiene motivos legales y de imagen para tener en cuenta el bien público en muchas circunstancias, pero sus intereses principales siguen siendo lograr beneficios (Draxler, 2008).

### *Sector privado*

44. El término sector "privado" en estas asociaciones engloba actualmente a todos los actores no públicos. En esta categoría se encuentran las entidades corporativas, las ONG y las organizaciones religiosas (Fennell, 2007). La IFC (2002) considera que las asociaciones incluyen: "entre otros, al gobierno, organizaciones con ánimo de lucro, ONG de base comunitaria, organizaciones con intereses públicos más amplios, ciudadanos particulares, organizaciones religiosas, representantes políticos y organizaciones de cooperantes". Es sorprendente que según los defensores de las PPP, las asociaciones se puedan crear entre casi todo tipo de agrupación imaginable, pero que se hagan tan pocas referencias a las organizaciones de trabajadores/as. Concretamente, los docentes y las organizaciones de docentes raramente tienen voz en estas asociaciones. Casi no existen referencias al diálogo social y la participación de los docentes en los esfuerzos por mejorar los sistemas educativos y proporcionar una educación de calidad del modo en que se propone en la Recomendación de la OIT/UNESCO relativa la Situación del Personal Docente (1966).

### *Enfoque de la educación*

45. Los grupos de interés arriba descritos difieren enormemente en su enfoque de la educación. Para simplificarlo, podríamos decir que, por un lado, se encuentran aquellos que mantienen un enfoque de derechos humanos con respecto de la educación, y



sostienen que la educación tiene un papel fundamental para crear y promover el pensamiento crítico y transformar las sociedades. Estos consideran que la educación pública debe estar abierta a todos/as, y que es fundamental como garantía del derecho a la educación para todos los niños/as y los jóvenes, sin discriminaciones y como base para la ciudadanía de una democracia. Muchas ONG se unieron a los sindicatos de la educación en este enfoque y, de hecho, es la base de la coalición creada por la IE con Oxfam y otras ONG en la Campaña Mundial por la Educación.

46. Por otro lado, encontramos hoy a los impulsores de las PPP, para los que la prioridad se encuentra más bien en la necesidad de invertir en la educación por motivos económicos. Los defensores de las PPP tienden a centrarse en la grave situación de los sistemas educativos y en las consecuencias para la competitividad en la economía mundial. Con ello, lo hagan conscientemente o no, están introduciendo una nueva ola de pensamiento político en la educación. Para ellos, es más importante enfrentarse a los retos sin perder tiempo pero, sobre la marcha, introducir una nueva forma de pensamiento sobre la educación pública. De hecho, cada vez se hacen más esfuerzos por que las personas confundan las diferencias entre la provisión de educación pública y privada, y restarle importancia a las referencias a los valores de la educación pública. Estas diferencias básicas están despertando una gran preocupación con respecto de las PPP que va más allá de establecer y firmar un mal acuerdo, y que llega a tratar sobre la forma en que se determina la calidad y el contenido de una educación” Shaker (2003).
47. Por eso, los indicadores de la calidad varían tanto, según la perspectiva de quien los utiliza. Los educadores/as, por ejemplo, se preocuparían por la “cuestión de cómo la educación puede contribuir a crear una sociedad más justa, más que servir simplemente como una herramienta para duplicar estructuras sociales ya existentes” (Nordtveit, 2005b: 18). Por otro lado, las empresas consideran que la educación “es una condición sine qua non para el crecimiento económico sostenible”. Si bien ambas opiniones son válidas, no cabe duda de que existe una diferencia clara entre ellas. El FEM sostiene que “la educación se mide a partir de generaciones, mientras que el rendimiento del sector privado se mide a partir de trimestres” (FEM, 2005: 48).
48. Las diferentes formas de entender términos tan claves como “calidad” y “asociación”, los diferentes enfoques de la educación y de la historia de la educación son fundamentales para entender las diferencias en la evaluación de las PPP. Según la perspectiva, los criterios para medir la calidad de la educación pueden variar enormemente. El FMI (2004) sostiene que “al considerar la opción de las PPP, el gobierno tiene que comparar el gasto de la inversión pública y la provisión de servicios públicos con el gasto de los servicios proporcionados por una PPP”. La documentación existente sobre las PPP muestra una preocupación especial con respecto de la rentabilidad y la distribución de los riesgos, y deja en un segundo plano los riesgos para los ciudadanos. La educación no se considera un derecho ni un bien público necesario para la sociedad; se considera más bien como un producto o una mercancía” (Nordtveit,

2005a): 30). En el caso de las IFP de Gran Bretaña, Davidson (2002) sostiene que su [lenguaje]: “es como los lenguajes de los abogados mercantiles con respecto de la evasión fiscal”. Además, “las normas contables son muy poco objetivas. Tienen diferentes interpretaciones y, por supuesto, manipulaciones, y muchas veces existe más de una forma razonable de evaluar los ingresos y los gastos” (Granof y Zeff, 2002).

49. Cabe señalar que las PPP son difíciles de evaluar de forma clara. Monbiot (2002) atribuye la ambigüedad de muchas PPP del Reino Unido a dos motivos principales: “primero, porque son tan complejas y parecen tan aburridas que poca gente entiende sus implicaciones; y segundo, porque hay muchos detalles fundamentales ocultos al ojo público debido a la prohibición absoluta de revelar cualquier información (conocida como “secreto profesional”). Otro ejemplo nos llega desde un país en desarrollo. En un municipio colombiano, el sector privado proporcionó un nivel significativo de recursos y tenía una sólida plantilla, pero el personal municipal era limitado, de modo que las autoridades municipales no podían desempeñar ningún papel de liderazgo importante. USAID reconoció que este desequilibrio podía minimizar el papel del sector público en el municipio (USAID, 2008: 16).
50. Del mismo modo, un informe que examina una muestra de 25 estudios recientes, tres globales/europeos, 18 británicos y 4 australianos, de gobiernos, consultores y personal académico, ha demostrado “la falta de una perspectiva a largo plazo” y que “los análisis políticos y la evaluación de las PPP/IFP se ven limitados por varios factores clave”.

*“En primer lugar, la combinación de intereses políticos y económicos de las organizaciones del sector público, las empresas importantes y las instituciones financieras en hacer creer que las PPP/IFP funcionan bien”. Ellos también mantienen la ilusión colectiva, incitada por las sociedades de contabilidad/consultorías de gestión, de que la evaluación de las diferentes alternativas y la elaboración de estudios comerciales son “científicas” y se basan en el análisis de las opciones existentes, mientras que, en realidad, en muchas ocasiones es artificial, porque las PPP/IFP son “el único espectáculo en cartelera”.*

*En segundo lugar, el alcance de la evaluación viene determinado por una definición del valor del dinero muy limitada, que además excluye la consideración de la igualdad y la equidad, la justicia social, el empleo, la sostenibilidad y el bienestar de la comunidad.*

*En tercer lugar, en realidad, prácticamente no existen estudios a nivel local”. (Whitfield, 2007).*



## Análisis de los diferentes tipos de PPP en materia de educación

La sección siguiente se centrará en cada uno de los tipos de PPP contractuales en la educación, de acuerdo con la clasificación expuesta en el Capítulo 1.

### Proyectos de infraestructura

51. En el cuadro de abajo (7) se muestra una breve descripción de algunos de los proyectos de PPP en materia de infraestructura.

#### Cuadro 7: PPP en materia de infraestructura

Bajo los acuerdos de IFP, como ocurre en el Reino Unido, los proyectos de gran importancia, como las escuelas, los hospitales o los conjuntos residenciales, se diseñan, construyen, financian y dirigen a través de un consorcio privado, por medio de un contrato que suele durar 30 años (LaRocque, 2007). El modelo utilizado generalmente es el de DCFO (Diseñar, Construir, Financiar, Operar), mediante el cual un socio del sector privado (generalmente un consorcio de sociedades) toma a su cargo la provisión y la dirección a largo plazo de una instalación, de acuerdo con las especificaciones de la Autoridad Educativa Local (AEL) y de la(s) escuela(s). Al consorcio privado se le remunera de forma regular mediante capital público, según su rendimiento a lo largo del periodo contractual. Si el consorcio no alcanza alguno de los objetivos, el pago se reduce. (LaRocque, 2007).

El Nuevo Proyecto Escolar del estado australiano de Nueva Gales del Sur, tiene dos componentes principales. Primero, el sector privado financia, diseña y construye nueve escuelas públicas nuevas en el estado, entre 2002 y 2005. Para ello, se deben satisfacer o superar los estándares de diseño de escuelas del Departamento de Educación y Formación (DEF). En segundo lugar, el sector privado proporciona los servicios de limpieza, mantenimiento, reparación, seguridad, y otros servicios relacionados en estas escuelas, mobiliario, accesorios, equipamiento y jardines hasta el 31 de diciembre de 2032. A cambio, el sector privado recibe pagos mensuales del DEF según su rendimiento durante la fase operacional del proyecto. Al final del periodo contractual, los edificios pasan a manos del sector público. El Nuevo Proyecto Escolar de Nueva Gales del Sur forma parte de otro intento por introducir las PPP en Australia. Un informe reciente de Standard and Poor's muestra el interés creciente de los inversores en las PPP, con proyectos a la vista valorados en hasta 3,7 millones de dólares (LaRocque, 2007). Este proyecto se ha extendido hasta el Estado de Australia del Sur.

El proyecto escolar de PPP en Offenbach tiene como objetivo la rehabilitación, el mantenimiento y la gestión de más de 90 escuelas dentro de la zona de Offenbach, situada en los alrededores de Frankfurt, Alemania, y que cuenta con aproximadamente 350.000 ciudadanos/as. El proyecto, mediante el cual el gobierno contrata la financiación, la renovación y la dirección de las escuelas públicas, está dividido en dos partes, con un valor conjunto de más de mil millones de dólares. La primera parte del proyecto de PPP incluye 43 escuelas. El valor total del contrato está estimado en 492 millones de dólares. El contrato se ha firmado recientemente con la empresa SKE, una filial del grupo French Vinci. Según estimaciones, debido al acuerdo PPP se generará un ahorro de aproximadamente un 19%, comparado con el suministro de servicios similares por parte del gobierno. La segunda parte incluye 49 escuelas. El contrato se ha firmado recientemente con HOCHTIEF. El valor total del contrato está estimado en 545 millones de dólares. Durante el proyecto escolar de Offenbach, los socios del sector privado dirigirán las escuelas durante un periodo de 15 años (LaRocque, 2007).

52. La relación calidad-precio y la asequibilidad se consideran los puntos de referencia para la viabilidad de las PPP y se han utilizado ampliamente como eslogan político en favor de un uso agresivo de las mismas. La relación "calidad-precio" implica evaluar los beneficios y su valor teniendo en cuenta todos los factores de tipo sociales, políticos, medioambientales, organizativos y operacionales, así como económicos (OCDE, 2007). Marty (2008), considera que la relación calidad-precio se crea mediante la transferencia de riesgo, mejores términos financieros, la innovación, una mayor tasa de ocupación, o una gestión integrada de principio a fin. La relación calidad-precio se demuestra comparando los gastos de principio a fin del proyecto de la forma en que se financian mediante la adjudicación del contrato convencional (Comparador del Sector Público – CSP), menos un descuento racional simple del Gasto Neto en Valor Actual (GNVA) (Marty, 2008). La relación calidad-precio está estrechamente vinculada con la transferencia de riesgos, considerada como una de las características principales de las PPP. Como ya hemos dicho anteriormente, según la OCDE, si no existe una distribución de riesgos, no puede existir una PPP. Algunos sostienen que una transferencia total del riesgo es una ilusión, ya que el gobierno internalizaría el riesgo, y seguiría siendo el responsable en última instancia, en el caso de los servicios públicos básicos (Marty, 2008). El gobierno tiene la responsabilidad principal de garantizar la educación a sus ciudadanos/as. Si renuncia a esta responsabilidad, se producirá un fracaso moral y un riesgo de fracaso político (y electoral) (Draxler, 2008). De hecho, en el caso de las PPP, en realidad, el riesgo recae totalmente sobre el gobierno, ya que se compromete a ofrecer una garantía de entre 25 y 30 años. Es precisamente esta garantía del gobierno la que asegura todas las políticas de PPP y la que las convierte en el río de oro por el que luchan todos los consorcios privados (Sheil, 2002). Otro argumento a favor de las PPP es que traen consigo innovación. Pero en este caso, al parecer se habla de innovación financiera, no educativa. Tomemos el caso de JF Oyster:



### Cuadro 8: Escuela J.F. Oyster, Washington DC

La escuela bilingüe de enseñanza básica *JF Oyster*, de Washington DC, que abrió sus puertas en septiembre de 2001, fue la primera escuela pública construida en esta ciudad en los últimos 20 años. En 2002, la escuela contaba con 350 estudiantes. Fue construida sin ningún coste para los contribuyentes, a través de una nueva asociación público-privada. En el marco de esta asociación, un promotor inmobiliario local demolió la escuela existente y construyó una nueva a cambio del derecho a construir un bloque de apartamentos sobre lo que había sido un parque. La construcción de la escuela fue financiada mediante un empréstito público libre de impuestos de 11 millones de dólares que el promotor deberá devolver a lo largo de 35 años con parte de los beneficios generados por los pisos, en lugar de los impuestos sobre la propiedad. (LaRocque, 2006)

53. En este ejemplo, es difícil ver cual es el riesgo que haya podido tomar el promotor privado.
54. *“Los proyectos de PPP se basan en la idea de que mediante la explotación de las competencias del sector privado y la asignación del riesgo a la parte más capacitada para gestionarlo se puede conseguir una mejor relación calidad-precio”* (BNPP<sup>11</sup>, sin fecha). Existe un gran escepticismo entre los economistas sobre la difícil evaluación de las PPP, no cabe duda de que es imposible comprobar sistemáticamente la relación calidad-precio de las PPP comparándola con la contratación pública tradicional. De hecho, en muchos casos, las PPP han demostrado precisamente lo arriesgadas que pueden llegar a ser. Los cuadros 9, 10 y 11 describen algunos casos específicos.

### Cuadro 9: Tower Hamlets

El municipio londinense de *Towers Hamlets* otorgó un contrato de 120 millones de libras para la rehabilitación de 27 escuelas a un consorcio que operaba como una Entidad con Fines Especiales, denominada *Tower Hamlets Schools Ltd*. El contratista que presentó la mejor oferta fue *Ballast PLC*, una filial de un importante grupo holandés, *Ballast Nedam Infra B.V.* La gestión de las instalaciones se llevó a cabo de la mano de una filial de la sociedad *Ballast* en el Reino Unido, *Wiltshier*, y los recursos financieros fueron proporcionados por *Abbey National Bank*, *Abbey National Treasury Services*. El contrato inicial se firmó hasta 2007.

Pero *Ballast PLC* interrumpió su actividad comercial en octubre de 2003, después de medio año de pérdidas, de más de 10 millones de libras, y un año anterior de pér-

<sup>11</sup> El Bank Netherlands Partnership Program (BNPP) fue establecido en 1998 entre el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos y el Banco Mundial.

didadas, hasta 35 millones de libras, con un déficit de pensiones en su balance general de aproximadamente 25 millones de libras. Al cerrar la filial, su sociedad matriz holandesa renunció al contrato de las escuelas de *Tower Hamlets* y un contrato de 45 millones de libras para renovar seis escuelas en East Lothian. *Wiltshier* también cerró sus puertas como resultado de la decisión de su sociedad matriz.

Estos cierres afectaron en gran medida al programa de las escuelas *Tower Hamlets*. Pero la situación se agravó todavía más con una decisión de *Abbey National* de retirarse del mercado de IFP, después de los negativos resultados de sus operaciones bancarias de inversión. Su efecto combinado ha sido un “gran obstáculo debido a los retrasos en la planificación de las actividades de construcción”, lo que ha ocasionado problemas de gestión y organización para los docentes. En un documento confidencial del comité de *Tower Hamlets* redactado en junio de 2004 se informaba que se trataba de un “impacto en el comportamiento y el ánimo de los alumnos, y un impacto en el ánimo del personal”. Además, también decía que:

“La desaparición de *Ballast PLC* ha implicado que las escuelas reciban unos servicios de gestión muy pobres durante algún tiempo... La quiebra de *Ballast PLC* ha provocado que algunas escuelas queden en unas circunstancias poco envidiables y extremadamente difíciles, ya que una gran parte de sus instalaciones estaba en obras, sin ningún avance visible”. *Ballast Nedam*, la sociedad matriz de *Ballast PLC*, ha pagado una indemnización de 8,2 millones de libras, pero esta cantidad no compensa la interrupción de los servicios ni siquiera recompensa las pérdidas económicas hasta la fecha.

La retirada unilateral del mercado financiero de IFP de *Abbey National Treasury Services* (ANTS), la filial de *Abbey National*, es igualmente preocupante. El informe de *Towers Hamlets* deja claro que el SPV, *Towers Hamlets Schools Ltd*, llegó a un acuerdo con ANTS sobre las condiciones de su retirada sin la participación ni el acuerdo del consejo. ANTS y *Towers Hamlets Schools Ltd* llegaron a un acuerdo sobre la indemnización sin la participación de las autoridades locales y la indemnización se pagó bajo el control de *Towers Hamlets Schools*, no del consejo. “Esto expone al consejo al riesgo de que si *TH Schools* tomara la decisión estratégica de incumplir el contrato, podría decidir también proporcionar el menor servicio posible tomando el mayor efectivo posible del contrato”. (Informe de la comisión de *Tower Hamlets*). A pesar de la intervención de *Partnerships UK*, ANTS ha informado de que ha rechazado modificar su decisión de retirarse sin garantizar primero que se haya establecido algún tipo de refinanciación. Dado que una función del inversionista es aceptar el riesgo financiero de la gestión del proyecto, la retirada de ANTS transfiere el riesgo al consejo sin que éste reciba ningún tipo de compensación por ello.

El impacto general de la retirada de ANTS y la quiebra de *Ballast* se refleja en un incremento en los gastos y el riesgo percibido del proyecto escolar de *Tower Hamlets*. Aunque que no se puede culpar por ello a *Tower Hamlets*, sí se ha visto obligado a incrementar las cuotas que abona a las *TH Schools* para prevenir el riesgo de que se retiren del proyecto. Por eso, queda claro que el acuerdo de un contrato de IFP no fija ningún tipo de compromisos financieros ni proporciona ninguna certeza sobre la realidad de la transferencia de riesgos. (Gosling, sin fecha).



55. Este ejemplo, y otros muchos, nos dejan preguntas importantes como: ¿Hasta qué punto podemos experimentar con nuestros servicios públicos? Y, también importante: ¿qué precio se paga a cambio? ¿Cuáles son algunos de los problemas relacionados con las experiencias de las escuelas con respecto de las PPP? Las escuelas PPP de Nueva Escocia, Canadá, son otro caso que destacar (Cuadro 10)

### Cuadro 10: Más sobre las PPP y las escuelas de Nueva Escocia

En 1997, el gobierno liberal decidió que todas las escuelas nuevas de Nueva Escocia serían construidas a través de una iniciativa de P3, por lo que empezó a buscar socios (empresas inmobiliarias, promotores inmobiliarios, sociedades financieras y fondos de pensión públicos) y comenzó su construcción. Cuando el gobierno conservador tomó el poder en 1999, salió a la luz que las escuelas P3 estaban costando cantidades de dinero mucho mayores de lo que se había dicho al principio y canceló el proyecto. Sin embargo, las escuelas P3 ya construidas siguen existiendo y, según se dice, se ven acorraladas por numerosos problemas que dejan a la vista y refuerzan las preocupaciones sobre este aspecto de la privatización de la educación. La preocupación pública sobre el proceso de las P3, incluidos los costes adicionales para los contribuyentes, resultantes de la incapacidad de la sociedad privada de proponer tipos de interés más bajos para la construcción de escuelas públicas regulares, ha venido acosando al proyecto desde el principio. Se dijo que estas escuelas proporcionaban al gobierno la posibilidad de manifestar falsamente una posición financiera mejor porque el acuerdo de las P3 no aparece en las cuentas del gobierno. Además, al final del contrato, la autoridad pública tiene la posibilidad de adquirir una instalación que había estado alquilando durante varios años, una instalación que para entonces tiene alrededor de 25-35 años, y con un valor que se habrá visto reducido. Todo ello resulta en más gastos para los contribuyentes a pesar de que se diga que las P3 son más baratas y más eficaces que los proyectos de construcción de escuelas administrados y financiados públicamente. *Los gastos adicionales no se suelen descubrir hasta que el proyecto P3 ya está en marcha* (importancia añadida). En junio de 2000, Nueva Escocia canceló sus proyectos de P3 (50 escuelas por 350 millones de dólares) cuando se dio cuenta de que eran demasiado caros. Sin embargo, las 38 escuelas que ya estaban construidas a través de esta iniciativa les han costado a los contribuyentes de Nueva Escocia 32 millones de dólares más de lo que se había estimado en un principio. Cuando la provincia volvió a utilizar los métodos tradicionales del sector público para la construcción de escuelas, el ahorro estimado por escuela fue de 2 millones de dólares. (Erica Shaker, CCPA, 2003).

El experimento de las P3 en Nueva Escocia sacó a flote un gran número de problemas, como la ubicación de las escuelas nuevas, que se determinaba basándose en intereses corporativos en lugar de las necesidades educativas. El acceso a la escuela para los estudiantes y la comunidad era limitado después del horario escolar, ya que los propietarios corporativos solían alquilar las instalaciones y la tecnología de última generación que en ellas se encontraba para impartir cursos de formación pri-

vados, algo que ya se había estipulado de antemano en el contrato de alquiler (Froese-Germain, CTF, 2004).

*Scotia Learning Centres* (SLC) cobraba 75 dólares por hora por un gimnasio, mientras que la autoridad pública cobraba 30 dólares por hora en las escuelas públicas. Los contribuyentes creían que ellos eran los responsables de los gastos operacionales, de las mejoras de capital, las reparaciones y las mejoras técnicas. El contrato de PPP eximía explícitamente a las empresas de los gastos asociados a la mala calidad de la construcción e incluso a la instalación eléctrica y la fontanería. Irónicamente, el Consejo Canadiense para las Asociaciones Público-Privadas presentó las primeras escuelas P3 de Halifax con su primer premio en infraestructura. En el año 2000, los estudiantes seguían bebiendo agua embotellada porque se había encontrado arsénico en el agua de la escuela, y el propietario corporativo y el consejo no se ponían de acuerdo en quién era el responsable del suministro del agua. Los tejados siguen goteando y las pistas de deporte siguen inutilizables cuatro años después de su inauguración. El SLC exigía una participación en todas las concesiones de la escuela, incluido un 30% de las ventas de golosinas. El problema sobre la responsabilidad en los gastos de vandalismo todavía no se ha resuelto (OSSTF/FEESO, 2004).

Otros problemas observados en las escuelas P3 de Canadá incluyen: que no están ubicadas necesariamente en barrios urbanos, donde más se las necesita, sino cerca de barrios de familias con rentas altas, donde quizás los inversores ya cuentan con una propiedad o donde pueden incrementar el valor de la propiedad para los promotores inmobiliarios; la aplicación de cuotas desorbitadas en las escuelas P3 para las actividades extraescolares tiene “el efecto de que la comunidad utiliza cada vez menos las escuelas y se pierde el sentimiento de propiedad”; cobran bastante más de lo que realmente cuesta proporcionar el producto o el servicio; se reduce la calidad por el uso de materiales con una calidad por debajo de la estándar y la contratación de trabajadores no sindicalizados; y recortan gastos de producción reduciendo la plantilla o los salarios, o ambos, subcontratando muchas veces los servicios de cuidado y mantenimiento y otros servicios de apoyo. (OSSTF/FEESO, 2004)

56. Patrinos (2005) analiza el mismo caso de forma diferente, y sostiene que un análisis realizado por KPMG<sup>12</sup> sobre el plan no había podido demostrar si estos proyectos lograban una buena relación calidad-precio o no, en parte porque las autoridades nunca habían preparado sistema para comparar los resultados del sector público con los de las IFP. Del mismo modo, LaRocque (2007) sostenía que los problemas de las PPP en Nueva Escocia estaban vinculados con varios problemas políticos y de otro tipo, incluidos los excesivos gastos del proyecto “*gold plating*” (que tenía por objetivo incrementar los estándares escolares y seleccionar ubicaciones caras) y una pobre gestión burocrática. Las escuelas PPP en Nueva Escocia son un ejemplo claro de análisis muy diferentes sobre el mismo problema.

<sup>12</sup> Klynveld Peat Marwick Goerdeler (accounting firm).



### Cuadro 11: PPP en Escocia

Según el diario irlandés Sunday Tribune “En una escuela *Jarvis* de Escocia, los daños en el tejado provocados por una fuerte tormenta se quedaron sin reparar durante un mes, mientras que la autoridad local esperaba a que la empresa cumpliera sus obligaciones en materia de mantenimiento”. “Al final, la autoridad local se vio obligada a reparar los daños”. Un proyecto de *Jarvis* para colocar tejados nuevos en las escuelas de Wirral a lo largo de 2003 sufrió graves retrasos debido a que los trabajadores dejaron sus puestos reivindicando que no les habían pagado desde hacía dos meses. Esto, junto a otros problemas del contrato, llevó al cierre de las escuelas durante el verano y durante un periodo extendido, por lo que las clases tuvieron que ser interrumpidas. La sección de alojamiento de Jarvis, la *Jarvis UPP Holdings*, pagó una indemnización de 120.000 libras a 400 estudiantes de la Universidad de Lancaster por los retrasos en la construcción de la residencia de estudiantes. (Financial Times, 31 de mayo de 2004) El Consejo Municipal de Brighton dijo en febrero que la calidad del trabajo de la empresa *Jarvis* en las obras de rehabilitación de cuatro escuelas era “inaceptable” (Gosling, sin fecha).

57. Las conclusiones sobre si las PPP realmente ofrecen una buena relación calidad-precio y mejoran la eficacia son contradictorias. Algunos (Patrinos, 2006) sostienen que las IFP han conseguido que el gobierno ahorrra dinero y han proporcionado una infraestructura educativa más eficaz. Otros (el Instituto de Investigación sobre Política Pública, Gran Bretaña, en Quiggin & Sheil, 2002, y Sheil, 2002) sostienen que los resultados (británicos) eran muy variables, ofrecían beneficios significativos en las redes de carreteras y las prisiones, pero no en los hospitales y las escuelas, y que la privatización es simplemente una alternativa más cara que financiar la infraestructura mediante los tradicionales créditos públicos. Según la *Comisión de Auditoría (2003) del Reino Unido*<sup>13</sup>, la calidad de las escuelas IFP es, estadísticamente hablando, notablemente peor que la de las escuelas financiadas a través del modelo tradicional (véase el cuadro 12).

### Cuadro 12: Escuelas IFP en el Reino Unido

#### Informe de la Comisión de Auditoría (2003)

Como es lógico la mayoría de los usuarios estaban contentos de tener una escuela nueva, pero lo estaban menos con algunos aspectos específicos de sus edificios como, por ejemplo, su tamaño, la distribución y el control ambiental. Una característica de las IFP es que los proveedores deben enfrentarse a deducciones económicas si no solucionan ciertos problemas y, de este modo, por ejemplo, el sistema incluye unas garan-

<sup>13</sup> Organismo independiente encargado de garantizar que el capital público se invierte de forma económica, eficaz y efectiva para lograr servicios locales y nacionales de alta calidad en el sector público.

tías de mantenimiento que no siempre se pueden encontrar en el modelo de contratación tradicional. Pero esto sólo ocurre si los problemas vulneran las especificaciones del contrato firmado y los criterios de disponibilidad y rendimiento. Algunos de los problemas que encontramos estaban cubiertos por las especificaciones del contrato (por ejemplo, las filtraciones de los tejados). Pero otros no lo estaban como, por ejemplo, los problemas de acústica, cuyo rendimiento es más difícil de definir de forma precisa, en muchas ocasiones y difícil de solucionar una vez que la escuela está construida. Traducir todos estos aspectos en una especificación válida y convertirla en una herramienta para evaluar el rendimiento es un reto considerable.

El coste unitario de las escuelas nuevas varían notablemente, y no existe una diferencia clara entre las IFP y las escuelas tradicionales, ni en lo relativo a su construcción ni en la mayoría de los gastos de gestión (el gasto medio de los servicios de limpieza y mantenimiento) de acuerdo con las pocas pruebas con las que contamos en este momento, parece ser mayor en las escuelas IFP, probablemente debido a que sus estándares son más altos. No existe ninguna prueba de que la construcción de las escuelas IFP terminara antes.

#### **Informe reciente de varios consultores de gestión destacados (2008)**

La calidad de los edificios de las academy schools (academias), establecida como parte de la iniciativa IFP del gobierno del Reino Unido, parece haber mejorado desde que se pusieron en marcha las primeras. Algunos de los edificios anteriores, si bien se consideraban extraordinarios en cuanto a su arquitectura, no siempre estaban en las mejores condiciones de uso. Los alumnos, los padres y el personal solían describir los edificios y las instalaciones de las academias como “la peor característica de la academia”. Los alumnos estaban preocupados especialmente por las instalaciones sanitarias y la falta de espacio para reunirse durante los recreos y las comidas; los padres solían quejarse del diseño y el tiempo que se había tardado en construir el edificio; y el personal mencionaba el diseño, especialmente el espacio dedicado a las aulas. Los problemas relativos a la gestión del proyecto de los edificios anteriores (incluido el exceso de costes, el seguimiento de defectos y la necesidad de realizar modificaciones tras la ocupación del edificio) han sido un tema omnipresente durante toda la evaluación. Los gastos más importantes de algunas de las academias anteriores eran sustancialmente mayores que los de edificios equivalentes construidos bajo la iniciativa Building Schools for the Future (BSF) (Construyendo escuelas para el futuro). Los gastos de mantenimiento y servicios también parecen ser mayores en las academias que en sus escuelas anteriores. (PricewaterhouseCoopers, 2008)

58. Estos informes no pudieron mostrar ninguna superioridad en la relación coste-eficacia de las IFP en las escuelas del Reino Unido. Pero aún así, en el Reino Unido se siguen utilizando. En este caso se debe tener en cuenta además otro problema grave: cuanto más capital público se hipoteca (vincula) en la operación de la infraestructura física, más presión se ejercerá en los fondos invertidos en los otros servicios (Sheil, 2002).

### Cuadro 13: Otro desastre de las PPP en Canadá

En esta PPP, en el sector de la sanidad, los contribuyentes fueron los que pagaron las consecuencias. Un informe del Auditor General de Ontario sobre el proyecto del *Brampton Civic Hospital* muestra los riesgos de este tipo de financiación: "Las asociaciones público-privadas (P3) son un método cada vez más popular para financiar la construcción de proyectos públicos, desde sistemas de depuración hasta hospitales. Pero un informe reciente del Auditor General de Ontario nos debería hacer reflexionar un instante. El Auditor General Jim McCarter examinó en detalle el acuerdo mediante el cual un consorcio privado construyó el *Brampton Civic Hospital* y se lo alquiló a la provincia. Utilizando los siempre prudentes términos propios de un contable, básicamente su opinión era que: "Nuestro trabajo ha llegado a la conclusión de que los gastos globales podrían haber sido más bajos si el gobierno hubiera construido el hospital". Con términos más claros: Los contribuyentes han pagado las consecuencias. Sobre el papel, las P3 parecen muy buenas. La idea es que una sociedad privada utiliza sus capacidades empresariales y su acceso al capital para construir instalaciones de forma rápida y con una buena relación coste-eficacia. Los gobiernos faltos de recursos económicos, por su parte, pueden invertir en el presente en la tan necesitada infraestructura pagando a los inversores a largo plazo, como se suele hacer con una hipoteca. En teoría, ello permite que tanto el socio público como el privado se centren en lo que mejor saben hacer.

Pero observemos lo que ocurrió en la práctica en el *Brampton Civic Hospital*. En noviembre de 2001, el gobierno de Ontario aprobó la construcción de varios hospitales nuevos mediante el modelo de las P3. En agosto de 2003, se firmó un acuerdo entre el *William Osler Health Centre* (la corporación sanitaria que dirige el *Brampton Civic*) y la *Healthcare Infrastructure Company* (un consorcio de sociedades del sector privado) para diseñar, construir y financiar un hospital nuevo. El consorcio también iba a ofrecer servicios no clínicos como los servicios de lavandería, limpieza, seguridad y mantenimiento durante un periodo de 25 años. El Auditor General comprobó que, una vez que todo estuvo dicho y hecho, la P3 les había costado a los contribuyentes de Ontario 194 millones de dólares más que si el hospital se hubiera construido y dirigido públicamente. Financiar el gasto de la construcción añadió 200 millones más en intereses porque el gobierno puede tomar dinero prestado a un interés más bajo que las empresas privadas.

Por mucho que nos guste quejarnos sobre la posible incompetencia del gobierno, este no es precisamente el momento de gloria del capitalismo. Pagar a PPP 394 millones de dólares de más por un hospital de 614 millones de dólares es patético. Así que, ¿cómo se aclaró el hecho de que las P3 en realidad no nos ayudan a ahorrar? Una vez más, el problema del *Brampton Civic* es informativo. El Auditor General indica que existen varios problemas clave:

En 2001, un consultor estableció el coste de un nuevo hospital de 716 camas en 381 millones de dólares. En 2004, después de que la provincia se embarcara en las P3, esta estimación se elevó a 525 millones de dólares por un hospital más pequeño, de

608 camas, pero nunca se justificó el motivo. (El hospital abrió sus puertas con 479 camas operativas en octubre de 2007); el coste de un hospital construido por el gobierno se había superado en, nada menos que, 289 millones de dólares, por lo que era una opción totalmente inasequible comparada con una P3; por ejemplo, cuando estimó el coste de un hospital construido por el gobierno, el *William Osler Health Centre* añadió 67 millones de dólares, suponiendo un 13% de exceso de costes. En realidad, el exceso de costes se eleva a aproximadamente el 5%; la provincia se gastó 28 millones de dólares en consultores para el proyecto P3 pero no los incluyó en sus gastos; tampoco tuvo en cuenta el tiempo que los empleados públicos invirtieron en el proyecto; durante la construcción, se invirtieron 63 millones de dólares en modificaciones, debido a la falta de planificación y las prisas del proyecto.

Si bien estas cifras son de por sí suficientemente concluyentes, el Sr. McCarter destaca además que la provincia nunca llevó a cabo un análisis formal para determinar si el mercado era suficientemente amplio y competitivo para justificar un acuerdo de P3. En este caso, la respuesta es clara: "no". Porque hay tan pocas constructoras capaces de llevar a cabo un proyecto tan grande y tan complejo como el de construir un hospital, que habrían acabado involucrándose tanto si la instalación se hubiera construido públicamente como a través de un consorcio. Por eso, lo único que se consigue con las P3 es engordar las facturas. En su informe, el Auditor General hace una serie de recomendaciones para evitar el desastre del *Brampton Civic* y señala que el gobierno de Ontario ya ha puesto en marcha muchos cambios. No cabe duda de que las PPP se pueden mejorar mucho. Pero nadie plantea la pregunta de si se debería recurrir a ellas realmente.

"En un momento en que el gobierno federal se ha embarcado en un plan para salir de la recesión, también ha creado una nueva corporación estatal, PPP Canadá Inc., y ha invertido 1,3 mil millones de dólares para "liderar la promoción de las asociaciones público-privadas". Los contribuyentes se merecen más que una engañosa P3. Y se merecen también más justificaciones que la del falso argumento de que los gobiernos son ineficaces. Los necesarios proyectos públicos, desde hospitales hasta puentes, deberían ser construidos y dirigidos de la forma más eficaz y con la mejor relación coste-eficacia posible y, hasta ahora, las P3 no han demostrado poder hacerlo. Como ya dijo de forma tan mordaz el humorista y aspirante a político Greg Malone: "Las P3 se deberían llamar P12: Public Private Partnerships to Plunder the Public Purse to Pursue Policies of Peril to People and the Planet for all Posterity" (Asociaciones Público Privadas para saquear el bolsillo público y perseguir políticas de riesgo para la gente y el planeta para la posteridad).

(A. PICARD, *Globe and Mail*, 5 de febrero de 2009)

<http://www.theglobeandmail.com>

59. No cabe duda de que los problemas de las PPP van más allá de lo que se podría considerar problemas técnicos. Las PPP levantan serias preocupaciones sobre los procesos involucrados, así como problemas relacionados con los conceptos de democracia, responsabilidad y transparencia. En otros términos, todos los problemas relacionados con las PPP en los diferentes



países han provocado la cuestión fundamental de la democracia en los servicios públicos. Quizás, la preocupación más importante es que las relaciones comerciales pueden cambiar de forma radical los valores y los procesos de los gobiernos democráticos (CUPE, 2005).

### Dirección privada de escuelas públicas – Contract Schools

60. *En este tipo de PPP se incluyen las escuelas públicas dirigidas por entidades u organizaciones privadas bajo un contrato con un organismo público. Con estos acuerdos, las escuelas siguen siendo instituciones públicas financiadas públicamente, pero dirigidas por un operador del sector privado a cambio de una comisión de gestión.*
61. Estas iniciativas están basadas en el argumento de que dando **autonomía** a las escuelas las liberaremos de las limitaciones de los servicios públicos, y aprovecharemos el interés y el conocimiento de padres y otros miembros de la comunidad motivados para mejorar el control escolar (Patrinos, 2006). En algunos de estos contratos operativos, el operador privado dirige y provee de personal a la escuela. Estas escuelas incluyen las escuelas charter de los EE.UU., la red de escuelas *Fe y Alegría (FyA)* de América Latina, *los Colegios en Concesión* de Colombia, las *City Academies* y las *Edison Schools* del Reino Unido, las *AVEC* de Venezuela y la Educación Alternativa de Nueva Zelanda, entre otras. Cada una de ellas tiene su propio funcionamiento, como se muestra en los cuadros de abajo.
62. En EE.UU., las entidades que participan en la gestión escolar son, en su gran mayoría, compañías con ánimo de lucro. El número de escuelas públicas gestionadas de forma privada en Estados Unidos ha aumentado de 138 en 1998-99 a 463, gestionadas por 51 Organizaciones de Gestión Educativa (EMO), en 2003-2004 (Patrinos, 2006). En 2003, aproximadamente el 80% de las escuelas gestionadas de forma privada eran escuelas charter (véase el Cuadro 14).

#### Cuadro 14: Escuelas públicas gestionadas de forma privada en los Estados Unidos

La gestión privada de escuelas públicas en los EE.UU. puede tomar dos formas. La primera incluye la contratación directa, según la cual la dirección de una escuela local contrata directamente a una EMO (Organización de Gestión Educativa) para gestionar una escuela pública. La segunda incluye la contratación indirecta, según la cual las EMO gestionan las escuelas *charter*, bien como poseedor de la licencia de la escuela, bien por medio de un contrato con la organización que la posee. Si bien estas escuelas son gestionadas de forma privada, siguen siendo públicas y financiadas públicamente. Los estudiantes no suelen pagar ninguna cuota para asistir a ellas. Generalmente, los operadores del sector privado dirigen las escuelas con los peores resultados en un distrito escolar concreto. Teniendo en cuenta la tipología expuesta, las sociedades privadas pueden dirigir una escuela mediante “contratos de administración” o “contratos operativos”. Con el primero, el sector privado únicamente se hace cargo de la gestión de la escuela, mientras que la enseñanza y otros servicios siguen siendo ofrecidos por el gobierno o un consejo escolar local, con unos términos y condiciones concretos. Con el segundo, la enseñanza y los otros servicios son ofrecidos por un operador privado, y los tér-

minos y condiciones de empleo pueden diferir de los del contrato docente principal. Bajo ambos modelos, el operador del sector privado recibe una cantidad fija por cada estudiante (generalmente igual al coste medio de la educación de un estudiante en el sector público) o una cantidad fija por la dirección y debe satisfacer unos resultados específicos (LaRocque, 2007).

#### *Escuelas charter*

Las escuelas charter son escuelas públicas laicas de elección que operan con total libertad con respecto de muchas de las regulaciones que se aplican a las escuelas públicas tradicionales, como las restricciones geográficas para la matriculación y los contratos los docentes sindicalizados. La licencia que establece una escuela es un contrato de rendimiento que detalla la misión de la escuela, su programa, sus objetivos, los estudiantes a los que está dirigida, sus métodos de evaluación y las formas de evaluar el éxito escolar. Las escuelas charter pueden ser dirigidas por la comunidad o por un administrador escolar con ánimo de lucro o sin él. Las licencias pueden ser aprobadas por un consejo escolar local, una universidad u otro órgano autorizado. La duración de las licencias puede variar, pero suelen ser válidas entre 3 y 5 años. Las escuelas charter deben rendir cuentas a su propio patrocinador o a un órgano autorizante en materia de resultados académicos y adhesión al contrato de la licencia. La licencia de la escuela se puede revocar si no se siguen las directrices sobre el plan de estudio y gestión o si no se satisfacen los estándares establecidos. Al término de la licencia, la entidad que la concede puede renovar el contrato si lo desea.

63. Generalmente, los operadores del sector privado suelen ocuparse de las escuelas de un distrito concreto con resultados muy pobres, como en el caso de Filadelfia, donde varias organizaciones de gestión con ánimo de lucro y sin ánimo de lucro dirigen 70 de las escuelas con los peores resultados de la ciudad. En su conjunto, los resultados no son concluyentes. Varios estudios sostienen la existencia de mejoras significativas en el rendimiento de las escuelas, mientras que otros no han encontrado ningún impacto negativo (Patrinos, 2005). Otros señalan problemas muy graves en las escuelas charter. De acuerdo con Gerson y Miller (2006), las escuelas charter dirigidas por empresas privadas, funcionan con horarios "flexibles", jornadas escolares más largas, cursos más largos, no reconocen derechos de antigüedad a los/as docentes, no tienen pensiones, tienen beneficios sanitarios limitados, etc. También plantearon otras preocupaciones dos miembros de la Commission on Skills of the American Workforce (Comisión sobre las Capacidades de la Población Activa Americana)<sup>14</sup>, que escribieron una breve declaración en la que comentaban su "preocupación" sobre el hecho de que "el diseño de las contract schools se pueda convertir en un paraíso para muchos oportunistas", y citaban el ejemplo de Ohio, "donde la legislación sobre las escuelas charter ha dado como resultado un rendimiento negativo de los estudiantes, una responsabilidad casi imperceptible, pero, eso sí, beneficios considerables para los operadores, muchos con agendas políticas muy peculiares". La lista de preocupaciones sobre las escuelas charter continúa (Cuadro 15).

<sup>14</sup> Morton Bahr y Dal Lawrence (antiguo presidente de la *Toledo Federation of Teachers*).



### Cuadro 15: La otra cara de las escuelas charter – el caso de Oakland

El estado tomó la dirección de las escuelas públicas de Oakland, California, en 2003 porque, al parecer, el municipio no podía pagar un préstamo estatal. El Oakland Unified School District (OUSD) es un distrito escolar compuesto mayoritariamente por grupos minoritarios en una ciudad que perdió mucha de su industria cuando llegó la automatización. El traspaso implicó que los padres, los estudiantes y los docentes de la ciudad perdieran sus derechos civiles para tomar decisiones sobre sus escuelas. Todo lo que vino después fueron pérdidas. El estado puso el pretexto de la responsabilidad fiscal, pero no tardó en duplicar la deuda. Su verdadero objetivo era convertir la educación pública de la ciudad en un modelo corporativo. Randolph Ward, el primer administrador del estado, no tardó en cerrar los diarios escolares, cerrar varias escuelas, abrir charters, eliminar bibliotecas, y despedir consejeros y personal de apoyo, especialmente en las escuelas pobres de Flatland. Las escuelas se convirtieron en centros de beneficios, basadas en exámenes de alto riesgo (high-stakes testing) y un aprendizaje programado (scripted learning). Se trataba de un plan falso, similar a lo que está ocurriendo en la actualidad en Nueva Orleans, Washington DC y otras ciudades. Durante cuatro años, el Oakland Unified School District (OUSD) ha sido una especie de laboratorio cautivo para ofrecer una educación corporativa: *“Ha sido acogido como un modelo nacional de reforma educativa, un distrito escolar donde las asociaciones público-privadas se han combinado con un fuerte liderazgo y un gran deseo de transformar por completo un sistema educativo en dificultades”* (énfasis añadido). *“Todos los distritos escolares han visto en parte lo que Oakland estaba viviendo, pero pocas veces (si es que alguna) se unieron para apoyar una reforma coherente, como se hizo en Oakland”*. *“Juntas, estas fuerzas (un administrador nombrado por el estado, los filántropos y las organizaciones comunitarias clave) se propusieron poner patas arriba el sistema escolar de Oakland creando un mercado de opciones educativas para las familias, trasladando los presupuestos escolares de la oficina central a las escuelas y forzando a la arraigada burocracia a reinventarse como una organización de apoyo de buena fe para las escuelas”*.

A pesar de todo, tras 4 años de administradores designados por el estado, el distrito se encontraba con la mayor deuda de la historia y con muy poco positivo que mostrar. De hecho, cuando el estado tomó el control, fue prácticamente como si lo hubiera tomado el multimillonario Eli Broad, ya que él mismo nombró a dedo a todo el personal importante del distrito. Una vez que la comunidad había perdido su voz, 42 de las 98 escuelas se cerraron, se convirtieron en charter o en “pequeñas escuelas”. El 62% de las escuelas de Oakland han sido forzadas a entrar en el PI bajo la ley NCLB (“No Child Left Behind” ley de promoción de la educación infantil. Administración Bush). De repente, para sorpresa de todos, resulta que las escuelas charter le están costando dinero al distrito, que pierde los ingresos de la asistencia media diaria (ADA) por cada niño que se va a una escuela charter. Además, en California, la pro-

riedad pública, que muchas veces incluye edificios, suministros, ordenadores y todo tipo de recursos, suele pasar gratuitamente a las escuelas charter. Pero a pesar de todo, el OUSD sigue aumentando continuamente el número de escuelas charter. Bajo el régimen estatal, cada recorte en el programa educativo condujo a un ataque a los docentes y cada ataque a los docentes conllevó recortes en el programa educativo. Bibliotecas, orientadores, enfermeras y psicólogos desaparecieron de las escuelas situadas en los barrios pobres de la ciudad. Las guarderías extendieron su horario a tiempo completo, sin siestas, para que los niños pudieran realizar exámenes estandarizados. Pero claro, como no se puede confiar en estudiantes tan jóvenes para rellenar los formularios, los docentes están obligados a rellenar cientos de formularios en su propio tiempo libre. Como apoyo, aparecieron las fuerzas corporativas y le ofrecieron más de 40 millones de dólares al OUSD "para rediseñar la oficina central" y rechazaron invertir ni un céntimo de su dinero en las aulas. Los administradores están abandonando las escuelas de forma alarmante, a pesar del dinero que ganan. Entretanto, son los niños los que pagan la deuda, ya que una parte se deduce de la ADA que la ciudad recibe del estado. Los niños se ven forzados a pagar el crédito (Miller y Gerson, 2008)

64. Si bien algunos sostienen que las escuelas charter son públicas, lo cierto es que han evolucionado muy rápido, hacia escuelas bien financiadas y selectas para los jóvenes con buenos recursos ("the Haves"), o hacia escuelas con grandes carencias para los jóvenes sin recursos ("the Have-Nots") (Quigley, en Miller y Gerson, 2008). Sus direcciones no cuentan con la responsabilidad pública de las escuelas estatales, no tienen que rendir cuentas al sector público y pueden escoger a sus estudiantes, algo que las escuelas públicas no pueden hacer. Otro estudio también afirma que las escuelas charter suelen recibir más donaciones privadas, por lo que cuentan con muchos más recursos que las escuelas públicas, y ni siquiera así tienen mejores resultados (Miller y Gerson, 2008).
65. Las academias del Reino Unido se enfrentan a retos similares a los de muchas escuelas charter de los EE.UU., especialmente porque se suelen hacer cargo de escuelas con malos resultados en zonas socialmente desfavorecidas. Una evaluación reciente del programa muestra que no existe un impacto significativo a corto plazo en los resultados del aprendizaje, pero quizás sea demasiado pronto para evaluar el impacto del programa porque estuvo activo durante dos años (Machin y Wilson, 2005, en Patrinos, 2006).



### Cuadro 16: Academias del Reino Unido

Las academias, descritas como “escuelas independientes financiadas públicamente” han sido una de las iniciativas más polémicas dentro de la agenda educativa del gobierno laborista del Reino Unido desde 1997.

El programa de las academias formaba parte, al menos al principio, de la respuesta del gobierno para luchar contra el “bajo rendimiento educativo” en las zonas desfavorecidas y aumentar la demanda de plazas en las escuelas. El programa de las academias se inició en marzo de 2000 como un “enfoque radical para promover una mayor diversidad y acabar con el fracaso escolar en los centros urbanos” (Taylor, 2004). En el marco de este programa, el gobierno establece contratos bajo la forma de acuerdos de financiación con patrocinadores externos que representan los intereses del sector privado o voluntario. Al comienzo, se pide que los patrocinadores contribuyan con el 20% de los gastos más importantes, hasta un máximo de 3 millones de dólares (equivalente), y el gobierno se compromete a pagar el otro 80%. Cada academia cuenta con una libertad significativa para llevar a cabo la organización de sus estructuras, el personal y el plan de estudios. Las 3 primeras escuelas abrieron sus puertas en septiembre de 2002. (Fuente: Machin y Wilson 2005, citado en Patrinos, 2006). Los patrocinadores dan un nombre a la escuela y nombran un órgano directivo a cambio de invertir hasta 2 millones de libras en ella. Sin embargo, existen dudas sobre el hecho de que todos los patrocinadores originales haya proporcionado el total de los 2 millones de libras requerido. (Taylor y Evans, 2006)

Desde 2008, el gobierno ha animado activamente a las autoridades locales a participar en el patrocinio de las academias. También hay una preocupación cada vez mayor sobre el hecho de que la expansión a 400 academias “conllevará muchos retos [para el gobierno] a la hora de garantizar un número suficiente de patrocinadores de calidad”. Por otro lado, se ha eliminado el requisito de que los patrocinadores colaboren con 2 millones de libras.

(PricewaterhouseCoopers, 2008).

El equivalente más parecido al programa de las academias es el Charter Schools of the United States, aunque este programa está estrechamente relacionado con la fracasada iniciativa City Technology Colleges, desarrollada por el Gobierno Conservador en el Reino Unido durante la década de 1980.

El amplio poder y la reducida responsabilidad pública de los patrocinadores de las academias también ha sido gran objeto de discusión. Las pruebas disponibles apuntan a que los patrocinadores utilizan los fondos públicos para avanzar en sus intereses religiosos y comerciales, reducir el compromiso y la consulta con los padres de los alumnos de las academias, y el fracaso de los patrocinadores para cumplir los términos salariales y otros términos y condiciones contractuales del personal que pasa a trabajar de las antiguas escuelas a las academias. Sin embargo, hablar con los patrocini-

nadores y los directores de las academias para realizar una investigación y una evaluación independientes es una tarea difícil, y refleja en cierta medida que estas escuelas se resisten al escrutinio público. Existe una extendida preocupación sobre la dificultad para obtener pruebas independientes del impacto del modelo de las academias en los estándares de la educación. (Rogers y Migniuolo, 2007; y Needham y Gleeson, 2006)

Las academias no satisfacen el marco de condiciones y salarios nacionales para los docentes y algunas de ellas se han mostrado poco dispuestas a reconocer a los sindicatos. En respuesta a la creciente preocupación sobre las dificultades que los sindicatos se han encontrado al intentar representar a sus miembros en las academias, el Trades Union Congress (TUC), junto con sindicatos de docentes y personal de apoyo, han elaborado y publicado un "Acuerdo Modelo para las Academias de Inglaterra", presentado oficialmente en 2008. Este Acuerdo Modelo pretende apoyar las negociaciones con las academias en materia de reconocimiento, consulta y acuerdos de negociación. (TUC, 2008)

Las pruebas existentes sobre las academias indican que tienen una alta demanda de plazas. Para cada plaza se reciben como media 2,6 solicitudes. Sin embargo, también existen pruebas del estudio encargado por el gobierno británico de que aunque el número de alumnos de entornos sociales desfavorecidos ha aumentado en alrededor de 1.400 desde que se abrió la primera academia, la proporción relativa de alumnos de estos entornos se ha reducido a un ritmo más rápido que en otras escuelas, con una caída de aproximadamente el 6% en las academias, frente al 2% en las escuelas comparativas y al 1% de toda Inglaterra. Ello sugiere que una de las aspiraciones políticas principales del programa de las academias no se ha cumplido.

Entre las propias academias también existen grandes diferencias, en términos de admisión de alumnos con necesidades educativas especiales, aunque no existen pruebas suficientemente sólidas de que los cambios en el perfil de los alumnos de las academias haya ido en detrimento de las otras escuelas. Sin embargo, a pesar de todo, es más probable que las academias excluyan alumnos de sus aulas si lo comparamos con las otras escuelas a nivel nacional.

El impacto de las academias en los logros de los estudiantes confirma que existe una diversidad considerable en todas las academias y no existe un único "efecto academia". También existen pruebas de que las academias contratan a más docentes sin el Qualified Teacher Status (estatuto de docente cualificado) (QTS) (12%) que las escuelas mantenidas por las autoridades locales (5%), a pesar de que todos los acuerdos de financiación para las escuelas requieren el QTS. (PricewaterhouseCoopers, 2008)

En su documento de campaña *Academies – looking beyond the spin: why the NUT calls for a different approach*, ("Academias – más allá de lo que se ve: por qué NUT pide un enfoque diferente"), NUT presenta los motivos clave de su oposición a la iniciativa de las academias. 2007 ha visto un nivel de campañas sin precedentes en



todo el país en contra de las academias particulares. La *Anti-Academy Alliance* (Alianza antiacademias) organizó una Comisión de Investigación en la Cámara de los Comunes en junio de 2007, en la que los parlamentarios escucharon los testimonios de los sindicatos de los trabajadores de la educación, las organizaciones de padres y consejos escolares, los investigadores de educación y casi 30 grupos de campaña locales: “Las pruebas presentadas revelaron una crítica irrefutable contra la iniciativa de las academias (ubicaciones inadecuadas, patrocinadores indeseables, el cierre de escuelas de cada vez mejor calidad, el hecho de ignorar las consultas, la intimidación a las autoridades locales mediante la financiación de la iniciativa *Building Schools for the Future* (Construyendo Escuelas para el Futuro), la manipulación de las políticas de admisión de alumnos, la escasa atención a los estudiantes con necesidades educativas especiales y las preocupaciones sobre el plan de estudios que se imparte en las academias. Sorprendentemente, el mensaje era que la iniciativa de las academias estaba dañando a las escuelas locales y se estaba culpando a unas reacias autoridades locales, padres, consejos escolares y docentes” (NUT, 2007). El programa de las academias se está expandiendo incluso a pesar de que todavía no se ha demostrado su éxito en sus propios alumnos ni se ha evaluado independientemente su impacto en otras escuelas locales. (NUT, 2007)

Sin embargo, las opiniones sobre esta cuestión son variadas. El informe de TUC (Rogers Migniuolo, 2007) destaca los “recientes avances y cambios en el modelo de las academias, que ofrecen oportunidades para construir una nueva estrategia”. En muchas partes del país, se está permitiendo a las autoridades locales que integren las academias en sus estrategias generales para la provisión de la enseñanza secundaria en sus localidades. Además, los relativamente recientes cambios en el modelo de los acuerdos de financiación por los que se rigen las actividades de las academias implica que cada vez se les obliga más a satisfacer los estándares nacionales requeridos en las escuelas comunitarias. Sin embargo, a pesar de estos positivos avances, siguen existiendo retos para lograr un nuevo consenso sobre un programa de reforma de las academias que pueda alcanzar el apoyo de todas las partes. “Un resultado clave del informe es que el propio programa, y el contexto en el que opera, han cambiado enormemente desde su lanzamiento y existe una necesidad primordial de revisarlo y evaluar la situación actual”. (Rogers Migniuolo, 2007)

66. El Education and Skills Select Committee del Reino Unido considera que “a pesar de que los gobiernos dicen ceñirse a una política basada en la evidencia, parece que los programas caros se extienden antes de probarlos y evaluarlos adecuadamente comparándolos con otras alternativas menos costosas” (Cámara de los Comunes, 2005).

67. Del mismo modo, también hay problemas importantes en las escuelas Edison introducidas en el Reino Unido<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Comunicación por correo electrónico con Andy Ballard (ATL)

### Cuadro 17: Las escuelas Edison en el Reino Unido

Las escuelas Edison están bien establecidas en los Estados Unidos, con cerca de 100 escuelas charter, que gozan de libertades similares a las de las academias. La empresa, que tuvo varios problemas financieros tras su establecimiento, ha logrado éxitos variados. En Inglaterra, su operación ha crecido en los últimos cuatro años y ahora trabaja como consultora para al menos 60 escuelas. Captó la atención de Lord Adonis cuando fue ministro subalterno de educación, y Michael Gove, el secretario de educación de la oposición, ha visitado Turin Grove para conocer el enfoque de la sociedad. El Presidente de Edison dijo que un contrato comercial y los incentivos de los beneficios ayudaban a garantizar un alto rendimiento en la empresa. “No nos avergonzamos de ser una empresa con ánimo de lucro” dijo. “Eso es lo que nos permite innovar y mejorar las escuelas. Pretendemos reforzar nuestra influencia y convertirnos en un actor principal. Si no ofrecemos un buen servicio a un buen precio, la gente no nos utilizará”. Las Edison Schools ya se encuentran en un avanzado proceso de diálogo con los patrocinadores de la academia para hacerse cargo de tres escuelas en el próximo año, y 12 en total. La compañía cobrará a cada academia alrededor de 1,2 millones de libras por un contrato de tres años, y aproximadamente el 20% del importe se utilizará para la mejora del rendimiento escolar. Esta polémica acción ha llevado al límite la prohibición del gobierno de dirigir con ánimo de lucro las escuelas estatales. También llega tras un cambio político que ha allanado el terreno para que las compañías con ánimo de lucro puedan dirigir una educación alternativa para los niños excluidos y vulnerables. Los patrocinadores de las academias no tienen permiso para dirigir sus escuelas con ánimo de lucro. Pero las Edison Schools podrán tomar capital de los presupuestos escolares a cambio del logro de objetivos. Marl Logan, director ejecutivo de las operaciones Edison en el Reino Unido, dijo que la compañía ofrecería una buena relación calidad-precio y mejoras sostenibles. La cantidad incluye proporcionar un equipo directivo, las formaciones del personal y un sistema para realizar un seguimiento estricto del rendimiento de los alumnos. Las Edison Schools dijeron que habían recibido un interés todavía mayor de las autoridades locales después de la puesta en marcha del Reto Nacional del Gobierno, que ha amenazado con cerrar las escuelas donde menos del 30% de estudiantes del CGES obtengan cinco buenas notas, incluidos el inglés y las matemáticas. El plan de la compañía de dirigir academias está basado en un modelo que ya utiliza en la Turin Grove School, anteriormente conocida como Salisbury School, en Edmonton, al norte de Londres. Tomó la dirección de la escuela en abril del año pasado, la primera vez que una empresa con ánimo de lucro logra este acuerdo. Las Edison Schools también esperan expandir su trabajo con las autoridades locales. Se llevaría a cabo de forma similar al acuerdo que la compañía ha firmado recientemente en Northampton, donde trabaja con 20 escuelas. Parte del contrato se basaría en un método de pago según los resultados, con notas de los exámenes, puntuaciones con valor añadido y teniendo en cuenta la clasificación de la Ofsted. (TES Connect, 2008<sup>16</sup>)

<sup>16</sup>Más información en: <http://www.tes.co.uk/article.aspx?storycode=6005076>



68. Estas iniciativas son fomentadas con vistas a liberar a las escuelas de las limitaciones de los servicios públicos o darles "autonomía", y aprovechar el interés y el conocimiento de padres y otros miembros de la comunidad motivados para mejorar el control escolar. Sin embargo, según los defensores de las escuelas charter, los resultados iniciales no son concluyentes. "Las mejoras en la gestión" incluyen una reducción en la parte del presupuesto invertido en recursos humanos. Aunque las escuelas charter suelen recibir grandes donaciones privadas que les proporcionan muchos más recursos que a las escuelas públicas, no muestran resultados significativos. Además, las escuelas charter dirigidas por empresas privadas funcionan con horarios "flexibles", jornadas escolares más largas, cursos más largos, no tienen derechos de antigüedad para los docentes, no tienen pensiones, tienen beneficios sanitarios limitados, etc. Otro inconveniente de este modelo es que ofrece a los estudiantes más pobres unos modelos educativos que no satisfacen sus necesidades reales. Otras preocupaciones: el diseño de las contract schools se puede convertir en un paraíso para muchos oportunistas. Entre los motivos expuestos para promover estas PPP se incluían alternativas para una educación pública de mala calidad. Sin embargo, incluso los defensores de las PPP han destacado la posible corrupción y los problemas que plantea el seguimiento de las PPP financiadas públicamente (se ofrece capital público directamente a las escuelas privadas; como un bloque por cada beca estudiantil). Los casos de corrupción no sólo se han observado en los países pobres, con sistemas y democracias débiles, también en los países ricos, como lo demuestra el siguiente caso de EE.UU.:

#### **Cuadro 18: Corrupción**

Brenda Belton, antigua jefa de supervisión de las escuelas charter para el Consejo de Educación fue declarada culpable en 2007 por un robo masivo en un sistema educativo con bajos rendimientos. Belton admitió haber tramitado alrededor de 649.000 dólares en pagos escolares ilegales y contratos preferenciales para ella misma y sus amigos. No es mejor el ejemplo de California, donde el presidente de una de las redes de escuelas charter más grandes el estado, C. Steven Cox, fue acusado de 113 cargos de malversación de fondos públicos, hurto y evasión de impuestos. Entretanto, en Oakland, el director de la Urban Preparatory Charter Academy, Isaac Haqq, dimitió de su cargo después de que se demostrara que había cambiado por sobresalientes y notables las notas de muchos estudiantes que no habían superado los exámenes. (Miller y Gerson, 2008).

69. De hecho, tal como indica el Acuerdo Global de las Naciones Unidas (en Draxler, 2008), en muchos ámbitos, los negocios están estrechamente relacionados con graves problemas como, prácticas de explotación, corrupción, desigualdad salarial, y barreras que desalientan la innovación y la capacidad empresarial. Los problemas de corrupción observados en las PPP en materia de educación no sólo están relacionados con el hecho de que las personas que las ejecutan no sean las adecuadas. De hecho, indican las perversiones que este tipo de acuerdos traen a los sistemas educativos.

70. Un caso concreto es el de las PPP contractuales con las ONG y las organizaciones religiosas. Un ejemplo de la dirección de una escuela pública por parte de una organización religiosa es el caso de las escuelas AVEC en Venezuela (cuadro 19) y Fe Alegría en América Latina (cuadro 20).

#### Cuadro 19: AVEC en Venezuela.

La Asociación Venezolana de Educación Católica (AVEC) dirige más de 700 escuelas católicas, la mayoría proporciona educación a niños pobres. En 1990, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD), llegó a un acuerdo con AVEC para ofrecer ayudas a las escuelas privadas situadas en zonas urbanas y rurales de renta baja, comunidades indígenas, escuelas de formación profesional y escuelas que sólo podían cubrir hasta el 85% de sus gastos de actividad. Las escuelas Fe y Alegría forman una gran red de escuelas AVEC. En 2005, las ayudas estatales para las escuelas AVEC ascendían a casi 49 millones de dólares, con las que se cubría los gastos de 483.000 estudiantes. El acuerdo entre el MECD y AVEC establece que las escuelas AVEC deben mantener un mayor grado de rendimiento que las escuelas públicas (Mora, 2005). Mientras que a las escuelas públicas no se les ha impuesto ningún tipo de condición, las escuelas AVEC sí deben proporcionar sus estados financieros al MECD para dar cuenta del uso de los fondos y presentar un informe de gestión anual. La supervisión también ocupa un lugar central en el modelo AVEC: los supervisores visitan las escuelas dos veces al año para evaluar la situación académica y operativa. La información que recogen se archiva para análisis futuros (Patrinos, 2006 – informe del Banco Mundial).

71. Según Patrinos (2006), apenas existen pruebas empíricas rigurosas del impacto que tienen las escuelas AVEC en los resultados escolares comparados con las escuelas públicas. Al comparar las escuelas AVEC subvencionadas por el gobierno con las escuelas públicas, observamos que AVEC tiene resultados escolares mucho mejores (Mora, 2005). Los índices de repetición y de abandono escolar son más bajos en las escuelas AVEC que en las públicas, y las escuelas AVEC tienen un porcentaje más alto de docentes con diplomas de educación superior (*ibid*). Además, las escuelas AVEC tienen gastos por estudiante más bajos, pero un porcentaje más alto de sus presupuestos se invierte en gastos no personales (*ibid*).
72. Entre las instituciones afiliadas a AVEC destaca la red de escuelas Fe y Alegría, presente en 14 países latinoamericanos. FyA es una iniciativa jesuita que nació en Venezuela en 1955 y desde entonces sus programas se han extendido por varios países latinoamericanos (Mora, 2005). FyA está financiada por las aportaciones del estado y de particulares (*ibid*).



## Cuadro 20: *Fe y Alegría* (FyA) en América Latina

Entre las instituciones afiliadas a AVEC destaca la red de escuelas FyA, presente en 14 países latinoamericanos. FyA es una iniciativa jesuita que nació en Venezuela en 1955 y desde entonces sus programas se han extendido hacia varios países latinoamericanos (Mora, 2005). FyA está financiada por las aportaciones del estado y de particulares. En América Latina, la red escolar FyA es un ejemplo de contratación a gran escala. Dirige escuelas en 14 países latinoamericanos y ofrece sus servicios a más de un millón de estudiantes. Dirigen principalmente escuelas públicas. FyA es una organización no gubernamental afiliada a la Iglesia Católica que dirige programas educativos para la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y técnica en las comunidades más pobres de América Latina. La mayoría de las escuelas están situadas en zonas rurales, pero algunas de ellas se encuentran dentro o en los alrededores de los núcleos urbanos. Según el acuerdo con el gobierno, los salarios de los docentes se financian públicamente, mientras que las comunidades y el sector privado cubren otros gastos (Patrinos, 2005 y LaRocque, 2007 – informes para el Banco Mundial). Algunas fuentes indican que las escuelas integradas en la FyA superan a las escuelas públicas tradicionales, con índices de repetición y abandono escolar más bajos, e índices de progreso y retención escolar más altos. El indicador principal del buen funcionamiento de las escuelas es la retención escolar, en gran parte porque la mayoría de los países donde está activa la FyA no existen los exámenes estandarizados. Las mismas fuentes atribuyen la superioridad de estas escuelas al hecho de que suelen gozar de una mayor autonomía, a pesar de estar financiadas y reguladas públicamente. Estas escuelas suelen nombrar directores y docentes sin la interferencia del estado ni de los sindicatos de docentes. Parte de su éxito se atribuye también a su flexibilidad contractual y a su estructura administrativa descentralizada. Pero, aún así, sigue habiendo escépticos sobre el éxito de este tipo de contratos, por ejemplo: cuando se tienen en cuenta las aportaciones de la comunidad, los gastos unitarios de las escuelas FyA son más altos que en las escuelas públicas.

73. Según Patrinos (2005), la evaluación del programa en nueve países indica que las escuelas integradas en la FyA superan a las escuelas públicas tradicionales, con índices de repetición y abandono escolar más bajos, e índices de progreso y retención escolar más altos. Las escuelas FyA suelen encabezar las listas de resultados en las pruebas de rendimiento y la retención general en las escuelas FyA es un 11% más alto que las de las escuelas públicas. Al comparar las FyA con las escuelas públicas de nueve países de América Latina, Swope y Latorre (2000, en Patrinos, 2005) comprobaron que teniendo en cuenta las aportaciones de la comunidad, los gastos unitarios de las escuelas FyA eran más altos que en las escuelas públicas. Sin embargo, es importante considerar que el indicador principal del buen funcionamiento de las escuelas es la retención escolar, en gran parte porque la mayoría de los países donde está activa la FyA no existen los exámenes estandarizados.

**Cuadro 21: Colegios en Concesión (Colombia)**

La ciudad de Bogotá, Colombia, ha introducido el programa de colegios en concesión, según el cual, instituciones privadas de alta calidad se hacen cargo de la gestión de algunas escuelas públicas. El programa de colegios en concesión fue desarrollado a finales de la década de 1990, y los primeros colegios empezaron a abrir sus puertas en el año 2000. Actualmente, hay 25 escuelas (que ofrecen sus servicios a 26.000 estudiantes) en manos de directores privados que actúan de acuerdo con el modelo de la concesión. El programa está diseñado con el objetivo de superar algunos de los problemas de las escuelas públicas, como una dirección débil, incapacidad para seleccionar a su propio personal, falta de flexibilidad laboral, falta de equipamiento y materiales, el papeleo burocrático y la politización/sindicación del sector educativo. Con este programa, las escuelas privadas y las organizaciones educativas compiten por tomar la dirección de escuelas nuevas en barrios pobres de Bogotá. El ganador puede dirigir una o varias escuelas. Las escuelas reciben 506 dólares por estudiante a tiempo completo al año (muy por debajo del gasto medio anual de un estudiante que asista media jornada a una escuela pública), deben proporcionar servicios educativos a niños pobres y están obligadas a aceptar a todos los estudiantes. Los contratos de administración tienen una duración de 15 años. El proveedor goza de plena autonomía sobre la dirección escolar y es evaluado de acuerdo con sus resultados. Si no logra satisfacer los objetivos educativos, como las puntuaciones de los exámenes estandarizados y los índices de abandono escolar durante dos años consecutivos, corre el riesgo de que se interrumpa el contrato. Las escuelas son supervisadas a través de sociedades privadas, el Ministerio de Educación, y una evaluación financiada por este último (LaRocque, 2007 y Patrinos, 2006 – informes para el Banco Mundial).

74. Aunque todavía no se han llevado a cabo verdaderas evaluaciones sobre su impacto, los primeros resultados muestran que el programa ha traído consigo varias “mejoras en la gestión”, además de una reducción en la parte del presupuesto invertida en recursos humanos (del 90% al 55% en el sistema público), que ha liberado capital para el apoyo nutricional, así como para la compra de libros de texto y materiales docentes (LaRocque, 2007). Los docentes han expresado su satisfacción por la mayor autonomía de la que gozan las escuelas (Patrinos, 2005, LaRocque, 2005). Pero este tipo de escuelas también ha traído consigo algunas desventajas (Mora, 2005). Los salarios y las condiciones laborales de los docentes son peores que en el sector público, los docentes dejan estas escuelas tan pronto como tienen la ocasión de hacerlo, con los efectos negativos que ello conlleva para la escuela. Otro inconveniente de este modelo es que ofrece a los estudiantes más pobres unos modelos educativos que no satisfacen sus necesidades reales.
75. Uno de los casos de participación de ONG en PPP para el suministro de la educación es el de Senegal, analizado en el cuadro 22 (Nordtveit, 2005b: 18). Aunque quizá no representa a todas las PPP en las que participan ONG, cabe considerar los análisis de Nordtveit, especialmente porque en otros países, como Burkina Faso, Chad, Guinea, Níger y Gambia, se ha presentado el mismo patrón.



## Cuadro 22: El caso de Senegal

El "Women's Literacy Project" (Proyecto de Alfabetización de Mujeres"), es un proyecto financiado por el Banco Mundial que el gobierno senegalés puso en manos de asociaciones y organizaciones de desarrollo local entre 1996 y 2001. El proyecto tenía como objetivo reforzar a las organizaciones de la sociedad civil existentes y estimular el establecimiento de asociaciones nuevas para la oferta de cursos de alfabetización. A nivel local, el proyecto de alfabetización se diseñó con vistas a enseñar a leer y escribir y mejorar las capacidades organizativas de las participantes, por ejemplo, creando capacidad local para dirigir asociaciones de mujeres. La selección de las organizaciones que iban a tomar las riendas del proyecto se realizó mediante una subcontratación, con un proceso de licitación mediante el que se seleccionaron las mejores propuestas de financiación del curso. El método se denominó "asociación" o "hacer hacer". Nordtveit (2005a) sostiene que las PPP no tienen suficientes directrices para garantizar una distribución igual de los servicios, como por ejemplo, el hecho de que los proveedores tiendan a elegir sólo zonas y grupos étnicos fácilmente accesibles. Si no se corrigen, los criterios de mercado del enfoque de la asociación pueden excluir a algunos grupos de la población de estos servicios (por ejemplo, nómadas o habitantes de zonas alejadas e inaccesibles) (Nordtveit (2005a). Al revisar los resultados del proyecto financiado por el Banco Mundial "*Women's Literacy Project*", se observó que las asociaciones público-privadas "reducían la calidad de la enseñanza debido a la reducción de gastos" (Nordtveit, 2005: 21).

Las preocupaciones sobre el caso de Senegal se hicieron oír desde el propio Banco Mundial, que señaló que una cantidad considerable de capital "se ha invertido en la supervisión y en un sistema de evaluación que no ha conseguido en absoluto garantizar que las actividades de alfabetización fueran de una calidad adecuada" (Nordtveit, 2005b: 17). De hecho, la experiencia de proporcionar la educación mediante PPP con ONG en Senegal ha modificado el papel y la influencia de la sociedad civil y del gobierno. La oposición del gobierno se debilitó tanto que tenía menos elección a la hora de definir sus políticas de aplicación en la década de 1990 que antes, mientras que el Banco Mundial y otras instituciones bilaterales y multilaterales tenían más influencia (Nordtveit, 2005). Del mismo modo, Nordtveit (ibid) sostiene que este sistema ha modificado la naturaleza de las asociaciones de la sociedad civil, que se han convertido en negocios dependientes del gobierno. La experiencia de este tipo de acuerdos en Senegal, explicados por Nordtveit (2005), reveló también otros problemas, por ejemplo: (i) las PPP no tienen suficientes directrices para garantizar una distribución igual de los servicios, como el hecho de que los proveedores tiendan a elegir sólo zonas y grupos étnicos fácilmente accesibles; (ii) si no se corrigen, los criterios de mercado del enfoque de la asociación pueden excluir a algunos grupos de la población de estos servicios (nómadas o habitantes de zonas alejadas e inaccesibles); (iii) el sistema ha modificado la naturaleza de las asociaciones de la sociedad civil, que se han convertido en negocios dependientes del gobierno.

76. Una revisión del Banco Mundial ha señalado que la contratación de la gestión escolar es difícil de llevar a la práctica debido a la dificultad de identificar criterios de rendimiento medibles y verificables (Patrinos, 2005). Al intentar analizar las experiencias de las escuelas bajo los acuerdos de PPP, y refiriéndose al ejemplo de las escuelas FyA, Patrinos (2006) dice que las escuelas suelen gozar de una gran autonomía. A pesar de estar financiadas y reguladas públicamente, suelen nombrar directores y docentes sin la interferencia del estado ni de los sindicatos de docentes. La contratación de servicios operativos se prueba sobre todo en las zonas o las escuelas con peores condiciones financieras, como en el caso de EE.UU., donde se suele utilizar especialmente en las escuelas “débiles”. En América Latina, los gobiernos suelen firmar contratos con una FyA con el objetivo de dirigir escuelas de zonas rurales para poblaciones de difícil acceso, y la gran dependencia de la participación de los padres y la comunidad es un complemento a la responsabilidad que se intenta lograr mediante el contrato. Los cursos de alfabetización en Senegal ofrecen una escolarización barata y poco efectiva (mientras que el sistema de enseñanza primaria estatal ofrecía una educación mucho más cara pero también más efectiva). La alfabetización mediante esta PPP en Senegal se puede describir como una educación pobre para los/as más pobres, y cabe destacar además la actitud centrada en el ánimo de lucro de los proveedores privados. Los proveedores ofrecían una enseñanza de poca calidad porque querían extraer beneficios del servicio y, para conseguirlo, reducían los gastos (Nordtveit, 2005: 3).

### Subcontratación de servicios educativos

77. Este tipo de PPP incluye servicios tales que: (i) suministro de libros de texto; plan de estudios y otros materiales escolares para las escuelas; (ii) suministro de servicios relacionados con las escuelas y las instituciones de educación superior, como la supervisión y la inspección de las instalaciones<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> El sitio web del Banco Mundial sobre Teacher Evaluation as Part of Quality Assurance (Evaluación docente como parte de la garantía de la calidad) también ofrece un (controvertido) vistazo sobre la forma en que los países involucran al sector privado en los sistemas educativos. (a) en países centralizados (como Cuba, Francia o Japón), el estado controla el plan de estudios, forma y contrata a los docentes y los evalúa y mide los resultados de los estudiantes; (b) algunos países reformistas, en su mayoría con una tradición descentralizada (Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda, Reino Unido, Estados Unidos) utilizan cada vez más estándares con el fin de equilibrar la docencia, los materiales y la evaluación con respecto de los objetivos del plan de estudios; (c) los países o sistemas (Países Bajos, Escocia, Ontario-Canadá) con altos resultados educativos y una fuerte tradición democrática, con un enfoque autoregulatorio, sustituyen la participación y la responsabilidad de los actores por el control, de modo que, en lugar de estándares, tienen un diálogo continuo sobre la calidad de la educación y lo que se puede hacer para mejorarla.

<http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/08.TeacherReform/teacher%20ref%20Quality%20Assurance.htm>



78. Según Patrinos (2006), contratar servicios profesionales para mejorar la calidad es algo menos común. Las escuelas públicas y privadas de 11 países de todo Oriente Medio, Europa y América del Norte han firmado contratos con la Sabis Network, fundada en 1886 en Líbano, para el diseño de los planes de estudios y el suministro de servicios. En 2003, había alrededor de 25.000 estudiantes en escuelas de la red Sabis, que trabajan con el Sistema Educativo Sabis<sup>18</sup>, un plan de estudios internacional. Dos ejemplos de la subcontratación de servicios educativos son India y Brasil (cuadro 23 y 24):

#### **Cuadro 23: Quality Assurance Resource Centre (Centro de Recursos para la Garantía de la Calidad) India**

Otro tipo de servicio ofrecido a las escuelas de la India es el Quality Assurance Resource Centre (Centro de Recursos para la Garantía de la Calidad) de la SEF, que promueve la introducción de mecanismos para evaluar y acreditar cursos, programas y títulos ofrecidos por proveedores educativos (tanto públicos como privados) (Banco Mundial, 2003).

La SEF (Sindh Education Foundation) dirige un Centro de Recursos para la Garantía de la Calidad (QUARC), un proyecto de desarrollo educativo que pretende desarrollar un programa de certificación de garantía de calidad como herramienta para influir en la calidad de la educación, tanto en las escuelas públicas como en las privadas. El programa de certificación propuesto permitiría clasificar la calidad de las escuelas con el fin de informar a los padres y así ellos puedan tomar sus decisiones sobre la escolarización de sus hijos. También proporcionaría un apoyo a medida para mejorar la calidad de las escuelas públicas, privadas y comunitarias/ONG mediante, por ejemplo, la formación y el fomento de las capacidades de los docentes, el personal de dirección y los administradores. El programa acaba de ver la luz. Su presupuesto asciende aproximadamente a 40 millones de rupias indias (LaRocque, 2008).

#### **Cuadro 24: Red de escuelas Pitágoras (PNS)**

Pitágoras y Positivo son ejemplos de grandes corporaciones que apoyan tanto al sector público como al privado mediante un paquete integrado de mejoras escolares que ofrece apoyo administrativo y técnico a las escuelas afiliadas (Mora, 2005). En Brasil, además de proporcionar a las escuelas un plan de estudios integrado y libros de texto, también ofrecen a los directores y las escuelas un amplio abanico de oportunidades de desarrollo profesional y apoyo de gestión. En el caso de las escuelas públicas, la participación de estas empresas se financia mediante la venta de libros a las escuelas, (Mora, 2005). La PNS apoya a las escuelas públicas y privadas mediante un paquete integrado de mejoras escolares que ofrece un plan de estudios integrado, apoyo técnico y de gestión a las escuelas afiliadas. Las escuelas firman un contrato anual con la PNS, mediante el que se comprometen a utilizar los libros de texto de Pitágoras en todos los niveles. La PNS cuenta con su propio plan de estudios y proporciona libros de texto, formación en gestión para los directores, formación para docentes, acceso barato a Internet, así como apoyo de gestión y pedagógico a las escuelas afiliadas a su red. Cinco directores regionales visitan las escuelas afiliadas entre una y cinco veces al año. Actualmente, la PNS cuenta con alrededor de 350 escuelas y más de 150.000 estudiantes. En 2001, Pitágoras cobraba a las escuelas, independientemente de su ubicación, entre 68 y 157 dólares por estudiante por sus servicios (LaRocque, 2007)

<sup>18</sup> Las escuelas Sabis tienen jornadas escolares más largas que la mayoría de las escuelas y hacen más hincapié en los exámenes.

79. El concepto de “mecanismos de garantía de calidad” presenta varios problemas. Sin embargo, muchas veces sorprende el hecho de que la documentación disponible no trate el contenido de la educación de calidad, sino solo sobre mecanismos, métodos y modelos organizativos (Fredriksson, sin fecha). Estos sistemas de evaluación tienen una base bastante diferente a la de los indicadores comparativos internacionales, como el programa PISA<sup>19</sup>.
80. Durante un análisis crítico de los sistemas educativos en Europa, Amaral et al (2006), señala que, con la nueva gestión pública, los estudiantes se consideran clientes, y en los sistemas de educación superior se han puesto en marcha medidas de garantía de calidad y responsabilidad para asegurar que el suministro académico satisface las necesidades y las expectativas de los clientes. Entre estos mecanismos se encuentra un amplio abanico de indicadores del rendimiento y medidas para evaluar la calidad académica. A partir de la década de 1980, la práctica de la auditoría en el sector público recibió un estímulo decisivo para mantener los compromisos políticos con el fin de reformar la administración del sector público (Fredriksson, sin fecha). En poco menos de una década, la frecuencia y el número de exámenes estandarizados se ha duplicado en muchos países como respuesta al debate político y público sobre la efectividad de las escuelas públicas.
81. En su ensayo “*The case against standardized testing*” (“Los argumentos en contra de los exámenes estandarizados” en EE.UU., Henry (2007) apunta que en 2005, se añadieron 11 millones de exámenes en las escuelas de enseñanza básica y media; otros 11 millones de exámenes de ciencias en los institutos llevaron el total nacional hasta aproximadamente 50 millones en 2008, en medio de signos de que se está mermando la calidad, la formalidad y la validez de los exámenes (*ibid*). Henry (2007) afirma que no existen estudios académicos a gran escala revisados por colegas del sector que demuestren o sugieran que un programa educativo con exámenes de alto riesgo (*high-stakes testing*) estandarizados mejore el aprendizaje, el desarrollo de capacidades o el éxito de los estudiantes. También señala que los exámenes estandarizados únicamente son obligatorios en las escuelas públicas, y los compara con el enfoque de las escuelas privadas de élite: “El lema académico de la Blake School de Minneapolis es: *Retar la mente; comprometer el corazón*. Y la descripción de su programa: *Uno de los valores clave de la escuela Blake es su pasión por el aprendizaje. Todos los días, en todas las clases, nuestros estudiantes se comprometen con este valor involucrándose activamente en el proceso de aprendizaje*. La Declaración de Objetivos de la academia *St. Paul* y la escuela *Summit School* de Saint Paul dice así: “*En su búsqueda de la excelencia en la enseñanza y el aprendizaje, la academia St. Paul y la Summit School educan a un grupo de jóvenes diverso y motivado para convertirlos en líderes y personas serviciales, les inspiran una pasión perdurable por el aprendizaje, y les ayudan a llevar vidas productivas, éticas y felices*”. (Henry, 2007).

<sup>19</sup> Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), OCDE 2006.

82. Entonces, pregunta Henry: si las escuelas privadas de élite en la educación americana no utilizan los exámenes de alto riesgo, ¿por qué se fomentan en las escuelas públicas? Kohn (2000) también destaca el impulso político de los exámenes estandarizados en su importante trabajo sobre este tema y su impacto en las escuelas. Kohn sostiene que “no son como el tiempo, algo a lo que debamos resignarnos”. . . . No son una fuerza natural sino una fuerza política, y las decisiones políticas se pueden poner en duda, retar y cambiar”. En otros términos, es hora de retar el enfoque basado en los exámenes de la Nueva Gestión Pública, que ha cambiado el debate sobre la calidad y la responsabilidad educativa.
83. El Congreso de la IE de 2007 expresó la misma preocupación en su resolución “Educación de Calidad: Presente y Futuro”.

*... que toda evaluación de la calidad de la educación impartida por las instituciones de educación pública no debe basarse solamente en la puntuación obtenida por los estudiantes, sino que debe tener en cuenta toda una serie de factores relacionados con el entorno escolar y didáctico, como, por ejemplo, la capacidad de los estudiantes, las competencias, las circunstancias socioeconómicas, los recursos financieros y pedagógicos, las instalaciones, la administración escolar, el tamaño de las clases y el modelo organizativo de los centros”. (Congreso de la IE, 2007)..*

84. La educación está muy politizada y lo mismo ocurre con los indicadores que se utilizan para evaluarla. Como la IE sostiene “los sistemas de evaluación podrían convertirse en herramientas políticas y económicas para promover la privatización” Como la IFC reconoció “cada actor tiene una interpretación diferente sobre la producción y la valoración de la calidad educativa”. Pero la IFC afirma incluso que estas interpretaciones diferentes se deben considerar fundamentales a la hora de abordar el “compromiso entre la mejora de la calidad y el acceso, la cantidad y los gastos”. Al parecer, nos sugiere que no tenemos otra alternativa que la de encontrar los mejores “compromisos”. De esta afirmación se desprenden varias preguntas: **¿es verdad que no tenemos otra elección que establecer compromisos? ¿Sobre qué cuestiones tenemos que establecer compromisos en la educación? ¿Quién toma las decisiones y mediante qué procesos?**

### Subcontratación de servicios de apoyo no educativos

85. No se ha intentado evaluar los estudios sobre el impacto de estas PPP, pero se incluyó un espacio en la encuesta para que las afiliadas pudieran ofrecernos sus comentarios. El siguiente cuadro nos ofrece un resumen de algunos ejemplos de subcontratación de servicios de apoyo en varios países.

<sup>20</sup> Resolución de la IE “Educación de Calidad: Presente y Futuro” en el Congreso Mundial de la IE de 2007 (anexo II).

### Cuadro 25: Servicios de apoyo en el mundo

Los servicios de apoyo, actividades no educativas como el mantenimiento, el transporte de estudiantes y las comidas escolares, suelen conllevar un gran gasto para las escuelas públicas. En los pocos casos en los que se han realizado buenos análisis sobre los gastos, se suele comprobar que estos servicios son significativamente más caros en las escuelas públicas que en las privadas. La proporción de personal no educativo suele ser muy alta en las escuelas públicas; en algunos países, el personal de apoyo de las escuelas públicas tiene salarios más altos que el personal con trabajos similares en el sector privado. Los responsables políticos en materia de educación de muchos países han extendido la contratación de los servicios de apoyo como una forma de mejorar la relación calidad-precio de estos servicios, y así liberar recursos y tiempo dedicados a la educación. Los contratos se suelen proponer a varias escuelas, de modo que la gestión de la contratación se pueda desarrollar desde un único lugar y los contratos sean suficientemente generales como para atraer a un gran número de licitadores. La contratación de servicios de apoyo se realiza prácticamente en todos los sistemas de educación pública en diferentes grados. Por ejemplo, las autoridades educativas del sector público en los países de la OCDE casi nunca gestionan los servicios de alimentación. Prácticamente, todos los servicios de transporte escolar en Inglaterra y Nueva Zelanda, y el 80% en Canadá los realizan empresas subcontratadas (Patrinos, 2006). El Reino Unido, por ejemplo, no sólo subcontrata servicios fundamentales como las mejoras escolares, los servicios de asesoramiento sobre el plan de estudios, las estrategias en lengua, literatura y matemáticas y los servicios de inspección/asesoramiento, sino también servicios de apoyo como la gestión financiera y presupuestaria, los recursos humanos y los servicios de tecnologías de la información (LaRocque, 2007).

### PPP en materia de innovación e investigación

86. Estas asociaciones son diferentes según los tipos y las características de los actores involucrados, como: i) asociaciones entre las universidades y la industria; ii) asociaciones entre el gobierno (incluidos los laboratorios) y la industria; iii) asociaciones entre los institutos de investigación y la industria; y iv) una combinación de los arriba mencionados, como asociaciones entre varios institutos de investigación estatales y la industria (OCDE, sin fecha). En muchos países de la OCDE, las asociaciones de la industria con los institutos de investigación son más comunes que las de las universidades y los laboratorios (*ibid*).
87. Las asociaciones entre la industria y el gobierno se proponen por razones bastante similares a las utilizadas para promover las PPP en general. De acuerdo con la OCDE (sin fecha), "tres de los factores principales que llevan a las asociaciones público-privadas, en especial las colaboraciones entre las universidades y la industria, son: i) una mayor

rapidez de transición hacia una economía basada en el conocimiento; ii) una mayor globalización y competencia; y iii) las limitaciones presupuestarias de los gobiernos y su impacto en los patrones de financiación de la investigación universitaria, así como los gastos más altos de la investigación en general. Algunos destacan que este tipo de asociación no es nueva, sino que nació en el siglo XIX en los sistemas de investigación de EE.UU. y Alemania, y más tarde llegó a Japón, Corea y el Reino Unido. Sin embargo, en los últimos años, los intentos del gobierno británico de alentar una investigación de mayor relevancia inmediata para el sector privado mediante consejos de financiación e investigación parecen haber alterado los términos de esta relación (UCU, 2008). Estas tendencias se reflejan especialmente en los países de la OCDE, como en Canadá, donde los consejos consultivos externos han hecho de los laboratorios públicos lugares más aplicados y orientados hacia los clientes (OCDE, sin fecha).

88. Según un informe de UCU(Reino Unido)<sup>21</sup> (2008), mientras que el personal académico se enfrenta a unos limitados recursos para financiar la investigación en ámbitos "quizá temporalmente fuera de moda o cuyas conclusiones pueden ser mal acogidas por los financiadores de la investigación", ahora se ejerce un mayor nivel de presión para que adapten sus resultados de modo que reflejen las necesidades de sus patrocinadores" (UCU, 2008). Esta misma tendencia se observa también en EE.UU. La OCDE (sin fecha) sostiene que la causa de todo ello yace en las características nacionales específicas y las arraigadas estructuras de financiación de la investigación (en las universidades). Los científicos que llevan a cabo una investigación básica en las universidades de EE.UU., dependen en gran medida de las becas de los fondos extra-presupuestarios. Como es de comprender, el hecho de encaminar la investigación hacia las necesidades de la industria también hace que la agenda de investigación se adapte a los intereses de las compañías de gran alcance, capaces de financiar y explotar la investigación en las universidades (UCU, 2008).
89. La OCDE se muestra muy entusiasta con la promoción de este tipo de PPP a través del Directorado de Ciencia, Tecnología e Industria. De hecho, una importante conclusión del Estudio sobre el Crecimiento de la OCDE era que los gobiernos deben ser más sensibles a la rápida transformación de los procesos de innovación y a las necesidades y estrategias comerciales relacionadas con dichos procesos, y que un mayor uso de las asociaciones público-privadas puede incrementar esta sensibilidad y mejorar la eficacia y la rentabilidad de la política tecnológica y de innovación (OCDE, 2003). Después de esta política, la OCDE ha estado activa en la elaboración de revisiones entre pares de los programas de PPP para la investigación y la innovación en sus países miembro.
90. Aunque es necesario investigar más profundamente este ámbito, cabe citar un ejemplo. Un informe de la New Economics Foundation del Reino Unido ha demostrado el papel creciente de la industria del petróleo y del gas en la financiación de la investigación en los departamentos de geología y los centros de investigación, de tal modo que se ha comenzado la investigación de la extracción de combustibles fósiles, y se ha dejado a un lado las de las fuentes de energía renovables o sostenibles (UCU, 2008). Puede ser interesante investigar cómo el papel del personal académico ha cambiado con este

<sup>21</sup> [http://www.ucu.org.uk/media/pdf/a/h/challengingmarket\\_report.pdf](http://www.ucu.org.uk/media/pdf/a/h/challengingmarket_report.pdf) .

tipo de asociación.

### **Cheques educativos, becas, recaudación de fondos y cuotas**

91. McAdie (2002) distingue entre el capital privado utilizado para la educación pública (recaudación de fondos escolares para material básico como libros de texto, materiales para el aula, libros y ordenadores para la biblioteca; materiales escolares que los docentes compran con su propio dinero) y los patrocinios y donaciones corporativos; y el capital público utilizado para la educación privada (en las escuelas charter, los cheques, y la financiación del gobierno para las escuelas privadas).
92. Los contratos con las escuelas para que acepten estudiantes matriculados con la ayuda de fondos públicos se utilizan mucho y se consideran una buena estrategia para extender rápidamente el acceso a la educación, a la vez que se evitan grandes gastos en el sector público. Este tipo de contratos también se basa en los principios de la presión competitiva, bien porque son los padres los que seleccionan las escuelas (Filipinas, España), bien por el uso de las licitaciones (Nueva Zelanda) (Patrinos, 2006).

#### **Cuadro 26: Contratación de la educación en Filipinas**

Desde 1998, con el plan de Contratación del Servicio Educativo (ESC), el gobierno de Filipinas ha utilizado la contratación con el fin de apoyar la matriculación de estudiantes con rentas bajas en institutos privados de localidades donde las escuelas públicas están al completo. Para reunir los requisitos necesarios para ser elegidas, las escuelas deben estar certificadas y tener cuotas relativamente bajas. La renta de las familias no puede superar los 1.280 dólares. El pago por estudiante a las escuelas privadas es de 71 dólares y no puede superar el gasto unitario en los institutos públicos. Las escuelas no están autorizadas a cobrar a los estudiantes cuotas suplementarias. El número de estudiantes que disfrutaron del ESC pasó de 4.300 en 158 escuelas en 1986 a 280.216 en 1.517 escuelas en 2003. En 2002, los contratos del ESC cubrieron el 22% de los estudiantes de los institutos privados (igual al 13% de todas las inscripciones en las escuelas privadas). Una reciente evaluación del procedimiento de certificación en una región del país mostró que menos del 10% de las escuelas no satisfacían los estándares requeridos. Fuente: FAPE 2004 (Patrinos, 2006).

#### **Cuadro 27: PACES en Colombia**

El Programa de Ampliación de Cobertura en Educación Secundaria (PACES) inició su andadura en 1991 con el fin de proporcionar acceso a la enseñanza secundaria a una tercera parte de la población más pobre de Colombia mediante unos cheques con los que pagar su asistencia en las escuelas privadas. Los gobiernos municipales proporcionaban el 20% de la financiación del PACES, y el gobierno federal cubría el otro 80%. El programa, que se mantuvo hasta 1997, llegó a cubrir los gastos de 125.000 niños de 216 localidades. Los cheques se podían renovar hasta el final de la enseñanza secundaria tantas veces como el/la niño/a siguiera progresando, y un 77% de los/as beneficiarios/as lo hacían. Los cheques se podían utilizar en las escuelas privadas y de formación profesional y alrededor del 40% de las escuelas privadas aceptaban pagos mediante cheques. El gasto unitario de las escuelas privadas que participaban en



- el proyecto era un 40% más bajo que en las escuelas que no participaban en él.
93. Debido a la alta cifra de inscripciones en el programa había más solicitantes que cheques, por lo que después se empezaron a sortear (Banco Mundial 2006 en Patrinos, 2006).
94. El caso chileno (Cuadro 28) nos muestra un ejemplo de un programa de cheques con incentivos financieros tanto para instituciones públicas como privadas.

### **Cuadro 28: El caso chileno**

La educación básica se proporciona en Chile en tres tipos de escuelas: Escuelas municipales, escuelas privadas subsidiadas y escuelas privadas no subsidiadas. Además, también existen algunas escuelas técnico-profesionales con una financiación especial a través de corporaciones comerciales. Antes de 1980, la administración del sistema escolar chileno estaba totalmente centralizada en el Ministerio de Educación. En 1981, como parte de las radicales reformas orientadas al mercado del gobierno de Pinochet, Chile introdujo un programa de cheques escolares a nivel nacional con incentivos financieros, tanto para las instituciones públicas como las privadas. Los objetivos de su reforma eran dos: por un lado, la idea era acercar la toma de decisiones en materia educativa a todos los territorios y, por otro, generar competencia en la matriculación de estudiantes entre las escuelas municipales y las privadas, ya que la financiación dependía del número de estudiantes matriculados en cada escuela. El objetivo de esta política escolar de libre elección debía traer consigo mejoras en la calidad de la educación, ya que significaba que los padres podían escoger cualquier escuela que desearan y ello obligaba a las escuelas a competir entre ellas. La libertad escolar cambia los incentivos de las escuelas y las incita a proporcionar una educación de mejor calidad a precios más bajos. La educación pública y la privada representan cerca del 90% de las matriculaciones en Chile. Esta combinación público-privado ha logrado que el sistema escolar chileno sea capaz de captar y retener muchos más estudiantes que en años anteriores. El sistema escolar actual es más capaz de captar, proporcionar educación y retener a los niños de un 40% de la población más pobre que en 1980 (Mora, 2005). En 1988, Chile empezó a aplicar un sistema para evaluar la calidad de la educación y las diferencias entre los diferentes tipos de escuelas. Los resultados de este sistema muestran que las escuelas privadas sin financiación pública tienen los mejores resultados educativos, mientras que las escuelas privadas subsidiadas tienen mejores resultados que las escuelas municipales (Mora, 2005). Otras medidas para evaluar el rendimiento, como el índice de abandono escolar y de repeticiones, seguían la misma tendencia (MINE-DUC-SIMCE, 2005, *ibid*). Sin embargo, la validez de esta comparación se ha discutido mucho, según Mora (2005), dadas las diferencias en el nivel socioeconómico de los estudiantes de los tres tipos de escuelas. Otros factores han dificultado también cualquier comparación entre las escuelas públicas y privadas. Bellei (2005, en Patrinos, 2006) identifica tres motivos principales: las escuelas privadas tienden a estar situadas en las zonas urbanas y están al servicio de estudiantes con rentas medias y medias-altas; existen grandes diferencias en el nivel de recursos disponibles para las escuelas, e incluso entre el mismo tipo de escuelas; y apenas hay información sobre cómo las familias seleccionan las escuelas y cómo las escuelas privadas seleccionan a

sus estudiantes.

95. Los resultados de estas experiencias suelen ser contradictorios y poco concluyentes. De hecho, Gauri (1998, en Patrinos, 2006) descubrió que “la elección escolar había desembocado en una estratificación social y académica más fuerte”. Mora (2005:5) también lo confirmaba, pero, aunque decía que no cabe duda de que la elección escolar ha contribuido al acceso para algunos niños con recursos limitados, también destacaba que las políticas de libre elección escolar en Chile tendían a favorecer a las familias con ingresos medios y altos. Mora (ibid) concluye que la competencia no trae consigo la mejoría en el rendimiento escolar, ya que las escuelas privadas subsidiadas eligen a los estudiantes con mayores recursos y capacidades y dejan a los más desfavorecidos en las escuelas públicas municipales. El sistema de libre elección y competencia podría incluso haber provocado una segmentación más fuerte en el sistema. No se ha respetado la igualdad, especialmente porque las escuelas privadas están autorizadas a cobrar cuotas más altas a sus estudiantes.

#### **Recaudación de fondos para escuelas públicas y mercado en los servicios educativos**

96. Otra faceta de la financiación de escuelas públicas con capital privado sobre la que no hay mayor discusión es la recaudación de fondos. La cada vez mayor dependencia de estos fondos en algunos países refleja tanto unos presupuestos públicos cada vez más bajos como un énfasis en los contribuyentes privados cada vez más alto para contrarrestar el déficit. Según Froese-Germain (2004), en Canadá, el 7% de la inversión total en la educación básica y secundaria venía de fuentes privadas en 2001-2002, y alcanzó más del 10% en Alberta y Quebec. El 9% de los hogares canadienses pagaron matrículas en la educación preescolar y básica en el año 2000, una media de 974 dólares por familia. Parte del movimiento de recaudación de fondos también refleja una tendencia a apoyarse cada vez más en los estudiantes internacionales. En un periodo en que la financiación de la educación provincial está en declive, se está poniendo muy de moda el lucrativo “mercado de estudiantes internacionales”. Los consejos escolares captan agresivamente a estudiantes extranjeros para sus institutos (en algunos casos mediante las misiones comerciales federales de “Team Canada”). Las cuotas de matrícula para los estudiantes extranjeros son desorbitadas. Los consejos de Vancouver, Ottawa y Toronto cobran cuotas anuales de 10.000 dólares o incluso más. La capacidad de captar incluso un pequeño número de estudiantes internacionales puede marcar una gran diferencia en el presupuesto de un consejo escolar (Bruno-Jofré & Henley, 2002 en Froese-Germain, 2004). Los efectos de estas tendencias son palpables. Cuando se piensa en la escuela como un mercado privado más que como un bien comunitario, las prioridades cambian. Y esto es lo que ocurre en la decisión de las escuelas secundarias del norte de Vancouver, que no aceptan estudiantes de su propio barrio porque reservan las plazas para los estudiantes internacionales (Kuehn, 2003). Un fenómeno similar ha aparecido en las escuelas estatales de Australia, donde recaudan fondos a través de las cuotas que imponen a los estudiantes internacionales.
97. La dependencia de las fuentes de financiación privadas pueden conllevar muchas consecuencias negativas para la educación pública (McAdie, 2004). Igualdad: las



escuelas que más dinero recaudan suelen estar situadas en barrios más ricos, por lo que se incrementan las desigualdades en la educación entre los niños de las familias ricas y las pobres. Competencia por la financiación: depender de donantes privados puede forzar la competición entre los programas y las escuelas, ya que todas las instituciones, aunque diferentes, buscan las mismas fuentes de fondos. Esta competencia puede hacer malgastar tiempo y energía para encontrar enfoques más positivos para la educación pública. Financiación con objetivos preestablecidos: depender de fuentes privadas, mediante la recaudación de fondos o las donaciones corporativas, permite a las fuentes privadas, más que a las escuelas y sus consejos, a influir en las decisiones sobre los programas escolares. Se puede considerar que algunas escuelas o programas “merecen más” el apoyo, a discreción de los intereses privados. Lo que se financia: Un número cada vez mayor de elementos se consideran “adornos” fuera de la financiación del gobierno. El equipamiento para los patios de recreo, las excursiones e incluso algunos recursos para las aulas y el aprendizaje se consideran no esenciales. Los niños de familias con más recursos y barrios más ricos tendrán un mejor acceso a una mayor variedad de experiencias, algo que tendrá un impacto positivo en su educación. Estabilidad de la financiación: depender de la financiación de fuentes privadas no es estable. Muchas fuentes de financiación no se comprometen a proporcionar los recursos durante un periodo extenso. Es posible que, cuando los padres y las empresas se encuentren en una situación económica difícil, no estén dispuestas o en situación de apoyar la educación pública en la misma medida que en años anteriores. Requisitos para recibir la financiación: los donantes privados pueden poner condiciones a su financiación para la educación pública. Por ejemplo, las corporaciones u organizaciones privadas pueden requerir que se haga publicidad sobre ellas o que se aplique un plan de estudios específicos, e incluso que se utilicen otros materiales. Los problemas inherentes a la recaudación de fondos escolares son un reto para los principios fundamentales de los sistemas educativos. La recaudación de fondos para las escuelas refuerza la noción de que la educación es una obra de beneficencia en lugar de un derecho fundamental humano y social, e incrementa las desigualdades entre las escuelas y sus comunidades porque, como ya hemos dicho antes, los barrios de gente obrera tienen muchas más dificultades para recaudar fondos que los más ricos (Froese-Germain, 2004).

## ¿De qué lado se encuentran los docentes en este debate?

98. La revisión de la documentación existente sobre las PPP muestra que hay pocos estudios e investigaciones en los que los docentes son el centro del análisis, e incluso en esos casos, las cuestiones de representación y voz en el lugar de trabajo suelen presentarse con un toque negativo.
99. Encontrar documentación que trate el impacto de las PPP en el personal docente es muy difícil, ya que se considera una parte de las llamadas “reformas educativas” más amplias. Con respecto de las reformas en el Reino Unido, una encuesta de la Comisión de Auditoría constató la existencia de demasiados objetivos como “motivo importante para que los/as trabajadores/as del sector público abandonen sus puestos de tra-

bajo". Como ellos/as decían "muchos sentían que el contenido de su trabajo se centraba cada vez más en lo que se podía evaluar y no en lo que era importante" (Unite, 2007). Ball y Youdell (2007: 47) tuvieron las mismas sensaciones cuando estudiaron la cada vez mayor supervisión del trabajo de los docentes, los resultados y las brechas en los valores, los objetivos y la perspectiva entre el personal de alta dirección con una preocupación primordial por equilibrar el presupuesto, la contratación, las relaciones públicas y la gestión, por un lado, y el personal docente por otro, con una preocupación primordial por el plan de estudios, el control en las aulas, las necesidades de los estudiantes y la conservación de documentos. Ball y Youdell califican esta tendencia como parte de una privatización endógena, es decir, la aplicación de métodos de empleo y gestión propios del sector privado en las instituciones públicas. La privatización endógena suele allanar el camino para la privatización exógena (exterior). En un reciente informe de la OIT se destacaba la misma preocupación, donde se indicaba que las consecuencias de las PPP sobre los empleos y las condiciones laborales son significativas: reducción de empleo; pérdida de puestos de buena calidad; reducción salarial; aumento de trabajadores temporales; inestabilidad laboral y trabajadores interinos; la aparición de dos niveles de mano de obra; deterioro general de las condiciones en términos de sanidad, protección, seguridad y formación en el trabajo, pérdida de los convenios colectivos, reducción en los índices de sindicación y debilitamiento de la influencia de los sindicatos (OIT, 2006 en CSN, 2008).

100. Las cuestiones relacionadas con la calidad de la enseñanza, que sí constituyen el centro de una educación de calidad, se siguen dejando de lado con las PPP. La calidad sigue dominada por un discurso basado en la competencia, la elección de los padres y la orientación al cliente (factores que se consideran precondiciones que deberían llevar a la buena calidad en la educación). La situación de los/as docentes de todo el mundo sigue siendo crítica. En su informe de 2006, el Comité de Expertos de la OIT/UNESCO sobre la aplicación de las Recomendaciones sobre el Personal Docente, revisó los avances claves que habían tenido lugar en los tres años anteriores, y destacó un "declive documentado de la situación de los docentes en todo el mundo y un abandono de la profesión cada vez mayor" (CEART, 2006: 12). Según las organizaciones de docentes, el valor social de la profesión docente, expresado mediante el nivel de remuneración comparado con el de otras profesiones, está en declive a largo plazo. Además, según ellas, en general los salarios de los docentes del sector público son más bajos que los de algunas escuelas privadas (CEART, 2006: 17).
101. Cuando revisó las necesidades mundiales para 2015, la UNESCO (2007) señaló que los países de todo el mundo necesitarán contratar a más de 18 millones de docentes en la próxima década. Según la UNESCO (2007), "las diferencias salariales pueden tener un grave impacto en la calidad de la educación, ya que se reduce el prestigio de la profesión docente". Los salarios bajos atraerán a menos docentes cualificados y desmoralizarán a los docentes que deseen hacer carrera en el sector de la educación". Cuando los proyectos de PPP hacen referencia a los docentes, lo hacen más bien en términos de formación y cualificación, e ignoran otras cuestiones preocupantes para la mayoría de los docentes de todo el mundo. Según el FEM, el rendimien-



to escolar (determinado mediante evaluaciones) ha mejorado notablemente gracias a las clases con menos alumnos, la mejora de las prácticas docentes, un horario de clase adecuado, la provisión de libros de textos y una mayor formación para los docentes, todo lo cual requiere una inversión significativa (FEM, 2005: 45).

102. El capítulo 4 trata el impacto de las PPP en las condiciones laborales, la situación laboral y la representación de los docentes. Estos análisis son fundamentales para el futuro de los sistemas educativos porque "las escuelas son más que unos simples edificios, son comunidades, lugares de aprendizaje, reflexión y una respuesta para los barrios donde se encuentran situadas" (Shanker, 2003). La experiencia con las PPP refuerza la necesidad de garantizar que nuestras escuelas, como parte de nuestro sistema educativo, sean responsables frente a sus beneficiarios y no se dejen llevar por análisis sobre la relación gastos-beneficios o los beneficios sobre la inversión realizada. La importancia del personal educativo para poder ofrecer una educación de calidad es incuestionable.

## Capítulo 3

# LAS EXPERIENCIAS DE LOS SINDICATOS DE LA EDUCACIÓN

### Bases de la encuesta

103. El Consejo Ejecutivo de la IE ordenó al Grupo de Trabajo que recogiera información de las organizaciones miembro de la IE sobre su experiencia con las PPP o con conceptos similares y las políticas que habían adoptado al respecto. El grupo de trabajo respondió a su mandato con una encuesta a las afiliadas en junio y julio de 2008. Los capítulos anteriores han demostrado la amplia y ambigua naturaleza del concepto de las PPP. La dificultad de concretar una definición se nos presentaba como un reto a la hora de elaborar preguntas para la encuesta, por la sencilla razón de que el término “PPP” puede significar cosas diferentes en cada país. Sin embargo, el Grupo de Trabajo se centró en las categorías descritas más arriba (Capítulo 1), y elaboró una serie de preguntas.

### Alcance y objetivos

104. Los ámbitos de estudio fueron los siguientes:
1. definiciones de las PPP en las diferentes partes del mundo, del modo en que las perciben y las entienden las afiliadas a la IE;
  2. experiencias de las organizaciones miembro de la IE con las PPP y el alcance de su participación, en caso de haberla;
  3. políticas sindicales sobre las PPP y decisiones sobre las respuestas de los sindicatos con respecto a las PPP;
  4. propuestas de acción en materia de PPP.
105. La encuesta también tenía como objetivo identificar factores que influyen o modifican la percepción de los sindicatos con respecto de las PPP y, principalmente, la evaluación de los sindicatos del impacto global de las PPP en la calidad de la educación y las condiciones laborales de los docentes y los otros trabajadores de la educación.
106. La encuesta se componía de un cuestionario<sup>22</sup> de 7 páginas estructurado del modo siguiente:
1. la familiaridad del sindicato con el término PPP aplicado a la educación;
  2. tipos de PPP en cada país;
  3. actores que promueven/introducen las PPP en la educación;
  4. motivos expuestos por los gobiernos para participar en las PPP en materia de educación;
  5. definición de “educación de calidad” por parte de los sindicatos;
  6. percepción general de los sindicatos con respecto de las PPP en materia de educación;
  7. impacto de las PPP en materia de educación sobre el empleo y las condiciones laborales;
  8. políticas sindicales sobre las PPP;
  9. experiencia y participación en las PPP;
  10. tendencias actuales y previsibles en las PPP en materia de educación; y
  11. comentarios generales.

<sup>22</sup> Detalles del cuestionario en el anexo V.



107. Las preguntas abiertas se incluyeron para darle la posibilidad a las organizaciones miembro de detallar sus respuestas. Estas preguntas nos ofrecieron información tanto interesante como relevante.

### Encuestados

108. Los/as encuestados/as eran dirigentes de afiliadas nacionales de la IE. En un principio, la encuesta se centraba en **158 encuestados** de 100 países, con llamadas y correos electrónicos de seguimiento (más de 450 correos), **setenta y nueve (79) organizaciones (50%)** del grupo objetivo inicial respondieron a la encuesta. Representaban a **57 países**.

109. El estudio utilizaba un muestreo intencional de 158 organizaciones, de entre las 394 afiliadas a la IE<sup>23</sup>. La muestra total de 158 organizaciones se dividió de acuerdo con los criterios siguientes: (1) distribución regional; (2) estado de desarrollo del país; (3) tamaño de la organización; y (4) niveles educativos representados. Cada una de las afiliadas contaba con un encuestado.

110. Los encuestados eran:

- Secretario/a General / Presidente/a / Secretario/a General Adjunto/a o Presidente Adjunto/a / Subsecretario/a (36 encuestados)
- Departamentos de relaciones internacionales (12 encuestados)
- Asesores (6 encuestados)
- Departamentos de investigación (3 encuestados)
- Otros departamentos (8 encuestados)

111. El cuestionario se redactó primero en inglés, y después se tradujo al francés y al español. Las respuestas de los encuestados también se aceptaban en estas lenguas y después se traducían al inglés. El método de procesamiento y el análisis de datos se encuentra descrito en el anexo VI del presente informe.

### Marco de análisis<sup>24</sup>

112. El estudio propone variables claves que podrían explicar características comunes y/o variaciones de percepción relacionadas con las experiencias de los sindicatos con las PPP en materia de educación. Cada variable principal tendía a influir de forma significativa en una serie específica de variables auxiliares. Los sindicatos se agruparon según sus posturas con respecto de las PPP. A continuación se analizaba cada grupo/postura con el objetivo de encontrar características comunes que pudieran permitirnos encontrar algunos patrones. Este análisis nos permite ayudar a los sindicatos a **entender estos desarrollos**, con el fin de proporcionarles los instrumentos necesarios para adoptar una postura más estratégica con respecto de las PPP, teniendo en cuenta la "situación general", y extraer conclusiones y recomendaciones para que la **IE elabore una política coherente y a largo plazo en materia de PPP**.

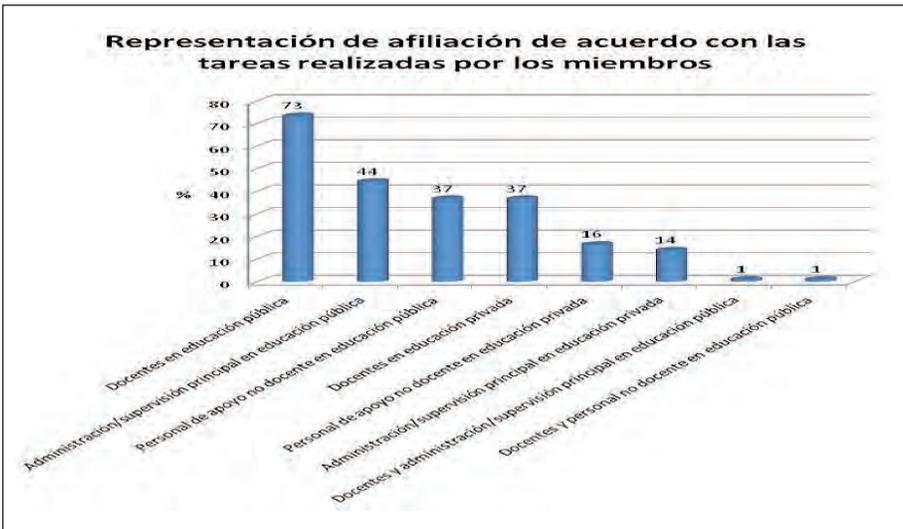
<sup>23</sup> Desde entonces, el número de afiliadas a la IE se ha incrementado a 401.

<sup>24</sup> En el anexo V se encuentra el marco de análisis detallado.

## El perfil de los encuestados

113. La membresía de las organizaciones encuestadas oscilaba entre 248 (Fiji) y 5.292.533 (Rusia). La membresía conjunta de las 73 organizaciones que contestaron a esta pregunta (seis no lo hicieron) era de más de 19 millones. Aproximadamente el 60% de esta membresía (según los datos proporcionados por 67 organizaciones) estaba compuesta de docentes mujeres y otros empleados del sector de la educación. Los **docentes de la educación pública** son el grupo más organizado (73%). El 44% de las organizaciones encuestadas citaban como miembros al personal de dirección/supervisión del sector público. El 37% citó como miembros al personal no docente de la educación pública. El 37% de las organizaciones afirmó contar entre su membresía con **docentes de la educación privada**. Alrededor del 14% de los encuestados incluían miembros con puestos de dirección/ supervisión en la educación privada, y el 16% contaba como miembros al personal no docente de apoyo de la educación privada. Muchas de las organizaciones representan a miembros de varias categorías.

Figura 1

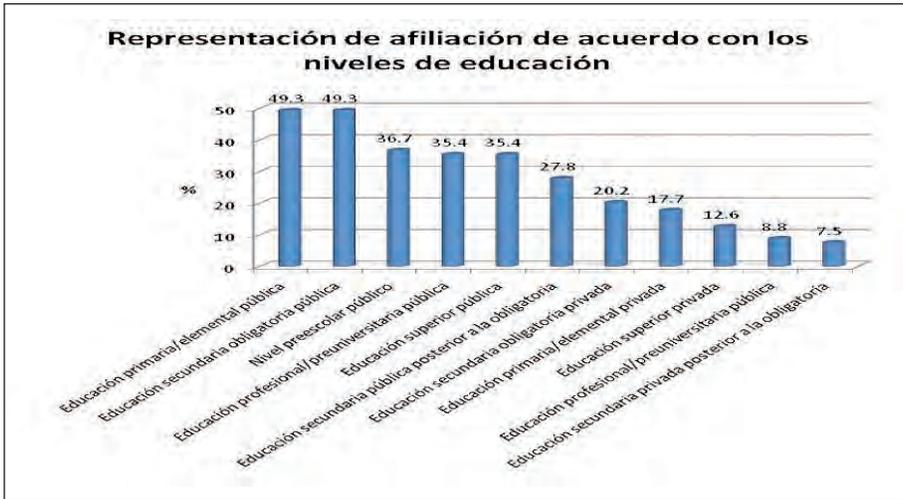


114. El número más alto de membresía sindical procedía de los niveles obligatorios de la enseñanza pública primaria/básica (49,3%) y la enseñanza pública secundaria (49,3%). La muestra incluía a los docentes y otro personal de la educación activo en todos los niveles de la educación, tanto en los sistemas públicos como en las instituciones privadas (Figura 2)<sup>23</sup>. Muchas organizaciones representan a miembros de más

<sup>23</sup> Más detalles en el Informe técnico (anexo V).

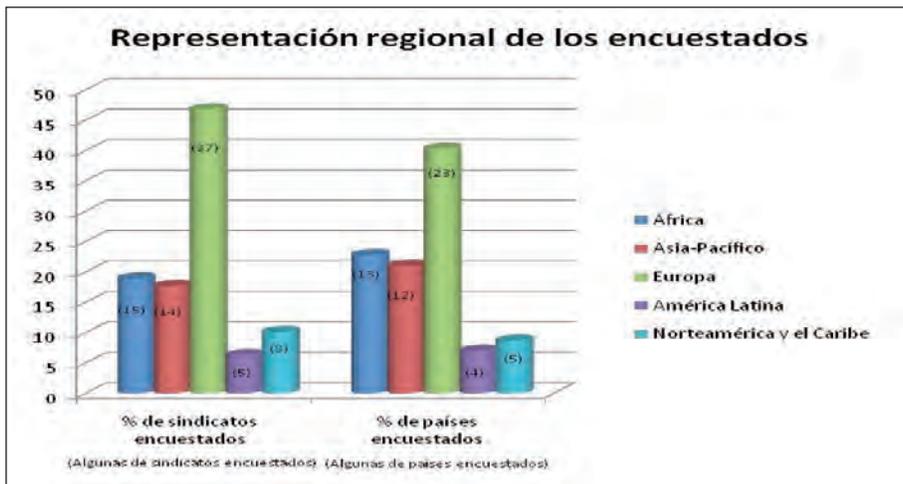
de un nivel educativo. En la mayoría de los países, se trata de organizaciones independientes para los docentes y otro personal de las escuelas públicas y privadas.

Figura 2



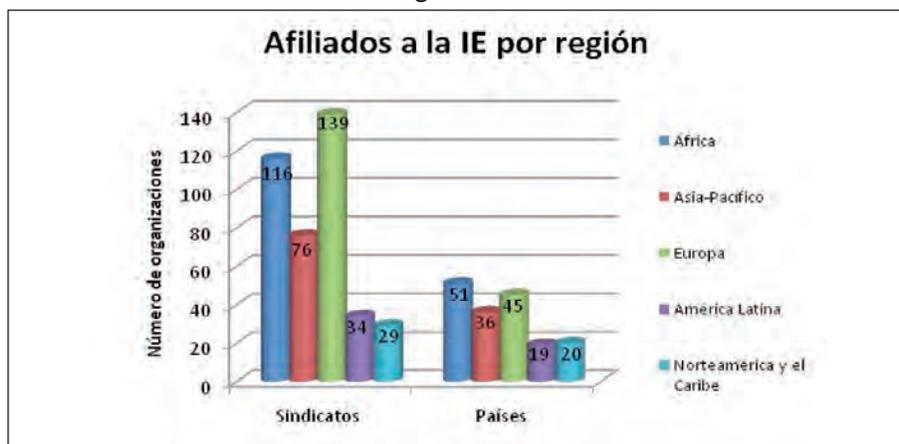
115. Los encuestados que respondieron al estudio provenían mayoritariamente de **Europa**. En segunda posición se encuentran los sindicatos de África, seguidos por Asia-Pacífico y, por último, América Latina.

Figura 3 (a)



116. La representación regional de los encuestados se puede comparar con la distribución de las organizaciones miembro de la IE y los países de cada región.

Figura 3 (b)



117. Los países con ingresos altos representan la mayoría de los países que respondieron a la encuesta. Los países con ingresos medios-altos y los países con ingresos bajos ocupaban la segunda y la tercera posición respectivamente. Los países con ingresos medios-bajos ocupaban la última posición<sup>26</sup>.

Figura 4



<sup>26</sup> Las economías están divididas de acuerdo con la RNB per capita de 2007, calculada según el Banco Mundial Atlas method. Los grupos son: low income, 935 dólares o menos; lower middle income, entre 936 y 3.705 dólares; upper middle income, entre 3.706 y 11,455 dólares; y high income, 11,456 o más. Véase <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20420458~menuPK:64133156~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html> Para más detalles, véase el Informe Técnico (anexo V).

## Respuestas de los sindicatos<sup>27</sup>

118. Esta sección presenta una vista general de las principales tendencias que se han desarrollado en relación con:

- financiación de la educación (porcentaje del PIB invertido en educación);
- formas comunes de PPP (tipos, actores involucrados, motivos principales para participar en una PPP);
- nivel de participación de los sindicatos;
- impacto general de las PPP percibido por los sindicatos.

### Financiación de la educación

119. Si bien la mayoría (86,1%) de los encuestados indicaron que el gobierno nacional/federal era el encargado de financiar la educación pública, un 44,3% señaló el papel de los gobiernos de las comunidades / provincias. Un 25,3% mencionó las estructuras de gobierno regionales dentro de su país y más de la mitad (55,7%) también destacó el papel de los municipios/localidades. Por lo tanto, en muchos países, la responsabilidad de la financiación se comparte entre dos o más niveles de las autoridades públicas. Los gobiernos nacionales desempeñan el papel principal en muchos, pero no todos los países.

Figura 5



120. En 1998, el Congreso Mundial de la IE instó a todos los gobiernos a que aplicaran la recomendación de la Comisión Internacional de la UNESCO sobre la Educación para el siglo XXI (Delors, UNESCO 1996) de invertir el 6% del Producto Nacional Bruto

<sup>27</sup> En el anexo VI se muestra una vista general completa de las conclusiones principales. También en el Informe Técnico (anexo V).

(PNB) en educación. Esta referencia se incluyó más tarde en los anexos regionales del Marco de Acción de Dakar del Foro Mundial sobre la Educación en el año 2000. Desde entonces, el PIB (Producto Interior Bruto) se ha utilizado de forma generalizada para esta referencia, en lugar del PNB<sup>28</sup>. 40 de las 79 organizaciones proporcionaron información adicional sobre esta cuestión: 26 de ellas indicaron que la inversión en educación era menor del 6% del PIB, y 14 indicaron una inversión superior.

### La existencia de las PPP en la educación

121. A la pregunta de si el sindicato está familiarizado con el término PPP aplicado a la educación, un gran número de organizaciones (78,5%) contesta afirmativamente. Sólo el 20,3% contesta de otra forma.

Figura 6



122. También se pedía que los sindicatos detallaran lo que entendían como PPP. Abajo se muestra una tabla con la información recogida:

- Relación entre las partes en las PPP
  - Transferencia de las tareas públicas a las iniciativas privadas mediante mecanismos judiciales y/o legales
  - Contrato entre el sector público y el privado
  - Protocolo o acuerdo entre una entidad privada y una pública
  - Delegación de poderes y operaciones de la educación pública a intereses privados
  - Acuerdo económico
  - Patrocinio de escuelas, institutos a gran escala
  - Colaboración formal entre proveedores públicos y privados
  - El gobierno colabora con el sector privado

<sup>28</sup> El Producto Interior Bruto (PIB) se define como el coste total de todos los bienes y servicios producidos dentro del país en un período de tiempo concreto (generalmente 365 días del año). El Producto Nacional Bruto (PNB) se define como el valor de todos los bienes y servicios (finales) producidos en un país en un año, más los ingresos de sus ciudadanos en el extranjero, menos los ingresos de los extranjeros residentes en el país.



- *Duración*

- Entre 20 y 30 años
- Desde proyectos a corto plazo hasta iniciativas a largo plazo (varios años)

- *Actores*

- Sector privado/actor/entidad (corporaciones, bancos comerciales, fundaciones religiosas, fundaciones de caridad, patrocinadores independientes; ONG, padres)
- Sector público / actor (gobierno, autoridades locales y proveedores públicos)

- *Motivos*

- Proporcionar servicios / infraestructura
- Utilizadas para proyectos complejos urgentes
- Una forma más barata de proporcionar una infraestructura educativa
- Ayuda económica para las instituciones públicas con el objetivo de beneficiar a ambas partes
- Proporcionar un servicio mucho mejor con vistas a lograr una educación para todos de calidad en todo el mundo
- Proporcionar educación en zonas con un bajo índice de escolarización pública
- Permitir una oferta complementaria a las necesidades educativas del país
- Ayudar al estado en el logro de los objetivos más importantes relacionados con la mejora de los servicios o la infraestructura
- Cubrir los gastos más importantes que los distritos escolares, las comunidades o el gobierno federal no están dispuestos a financiar

- *Tipos de PPP*

- El gobierno financia la operación del sector privado
- PPP en materia de infraestructura; los fondos del sector privado se utilizan para construir, dirigir y/o gestionar una infraestructura pública
- Dirección de una instalación educativa (personal y su actividad)
- El gobierno proporciona el espacio y el sector privado construye la escuela o vice versa
- El actor privado reconstruye y proporciona materiales educativos - el gobierno paga los salarios, materiales y mantenimiento de las escuelas
- Subcontratación de servicios educativos (diseño del plan de estudios y/o su puesta en práctica, innovación en la educación, exámenes y pruebas, sistemas de evaluación, auditorías)
- El actor privado proporciona el equipamiento, como ordenadores: (y en ocasiones utiliza las instalaciones de la escuela a cambio)
- El actor privado proporciona alimentos, alojamiento, servicios de limpieza, mantenimiento
- El gobierno financia la asistencia/utilización de las instalaciones de instituciones privadas para algunos estudiantes
- El actor privado organiza cursos especiales para estudiantes en las escuelas públicas
- Sistema de cheques: El estado entrega ayudas al proveedor privado basándose en una asistencia media de alumnos. El subsidio no está sujeto a la responsabilidad sobre el control (Chile).

- Escuelas charter<sup>29</sup>
- Las academias<sup>30</sup> son escuelas independientes financiadas públicamente. Los patrocinadores privados, a cambio de una pequeña proporción de los gastos de la construcción, se hacen con una cantidad mucho mayor de financiación del gobierno para la construcción de una nueva academia. Ganan control sobre los bienes de la escuela y su gobernanza, el plan de estudios, las admisiones y el personal.
- Las trust schools<sup>31</sup>
- Escuelas no públicas (Polonia) que aplican el plan de estudios nacional y están financiadas por padres, empresas privadas y fundaciones, y ayudas del gobierno basadas en el número de alumnos
- Provisión privada de la educación en zonas donde no existe educación pública: el estado proporciona subsidios para cada estudiante y los salarios de los docentes
- Los padres financian la escuela, pero el nombramiento de un director es responsabilidad del estado
- Inversión de fondos privados en escuelas públicas
- Escuelas independientes (Suecia): financiadas totalmente por el estado y dirigidas por el actor privado. El actor privado no está autorizado para pedir cuotas a los padres, pero sí para obtener beneficios

123. No cabe duda de que los sindicatos entienden el término PPP de formas muy distintas, lo que confirma la impresión de muchos estudios de que este término es muy general y muy ambiguo. Los sectores público y privado, llamados en muchas ocasiones actores o entidades, varían también según el nivel de compromiso por parte del gobierno. También existen niveles diferentes de compromiso o asociación entre las escuelas del sector público y las empresas/consorcios y bancos, instituciones religiosas y fundaciones de caridad, ONG y padres como actores privados.

124. Los sindicatos mencionaron muchos tipos de PPP, más allá de las categorías propuestas en el cuestionario, y sus respuestas nos ofrecieron una información muy valiosa sobre cómo el amplio concepto de PPP se traduce a la realidad en los diferentes países. Esta diversidad de PPP en cada país confirmó los resultados de la documentación consultada.

---

<sup>29</sup> Los operadores del sector privado dirigen las escuelas con los peores resultados en un distrito escolar concreto. Las escuelas charter son escuelas públicas laicas de elección que operan con total libertad con respecto de muchas de las regulaciones que se aplican a las escuelas públicas tradicionales, como las restricciones geográficas para la matriculación y los contratos de los sindicatos de docentes. (véase Capítulo 2)

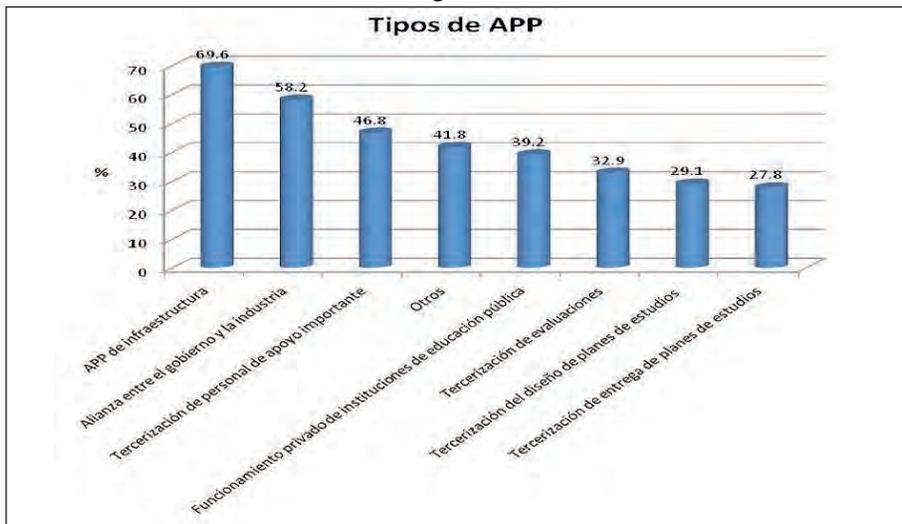
<sup>30</sup> Las academias son un tipo de escuelas charter (idem)

<sup>31</sup> Las trust schools son escuelas financiadas públicamente y apoyadas por un fondo caritativo.

### Tipos comunes de PPP

125. Los tipos de PPP incluidos en las preguntas de la encuesta eran<sup>32</sup>: a) PPP en materia de infraestructura, b) dirección privada de las escuelas públicas, c) subcontratación de servicios educativos, d) subcontratación de servicios de apoyo no educativo, y e) asociaciones entre el gobierno y la industria para la innovación y la investigación, f) cheques y ayudas.
126. Como se muestra en la Figura 7, las PPP en materia de infraestructura y las asociaciones entre el gobierno y la industria para la innovación y la investigación parecen ser el tipo más común en los países de los encuestados. Alrededor del 70% de los encuestados hablan sobre la existencia del primer tipo de PPP, y el 58% hablan del segundo. La fuerte presencia de las asociaciones entre la industria y el gobierno es un hallazgo interesante, dada la limitada documentación sobre este tipo de PPP. Casi la mitad de los encuestados (46,8%) cita la subcontratación de servicios de apoyo importantes. La subcontratación del diseño del plan de estudios y de su puesta en práctica eran subtipos del tipo d) (subcontratación de servicios educativos)<sup>33</sup>.

Figura 7



127. Otros tipos o características de las PPP mencionadas en las respuestas a las preguntas abiertas son: captación de fondos de las organizaciones de padres y docentes (Brasil); los padres se hacen cargo de los docentes (Congo); propuesta de transformar las uni-

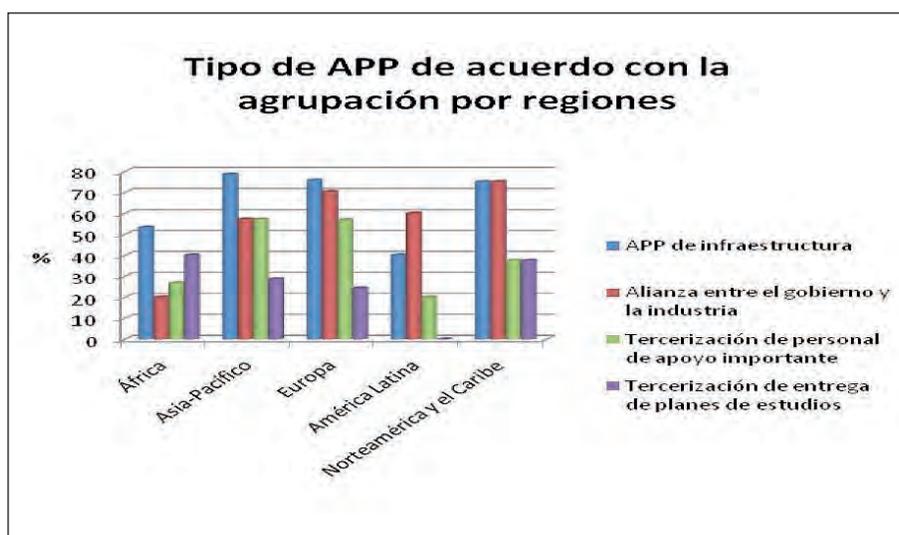
<sup>32</sup> Para ver una definición de los términos utilizados, véase el capítulo 1.

<sup>33</sup> Se incluían 3 subtipos de servicios educativos: a) diseño del plan de estudios; b) puesta en práctica del plan de estudios; c) evaluación, calificaciones escolares y administración de los exámenes

versidades públicas en fundaciones (Italia); prácticas y patrocinios (República Dominicana); apoyo para los padres o los servicios contratados de proveedores de educación de la primera infancia (Finlandia); alquiler de instalaciones escolares a terceros (Malta); formación de docentes (Filipinas); “escuelas con contratos de asociación” (escuelas *charter*) (Portugal), en las que las escuelas privadas son financiadas por el Estado bajo la condición de que acepten a todos los estudiantes que residan en la zona y se acojan al plan de estudios nacional; contratación de tecnologías de la comunicación (Suiza); y subcontratación de asesoramiento sobre el personal y asesoramiento sobre sanidad y seguridad, servicios de gestión de nóminas y administración general (Reino Unido).

128. **Agrupación según el índice de ingresos y el tipo de PPP:** excepto en los países con ingresos altos, las asociaciones entre la industria y el gobierno se hacen más evidentes o presentes cuando los ingresos de un país se incrementan.

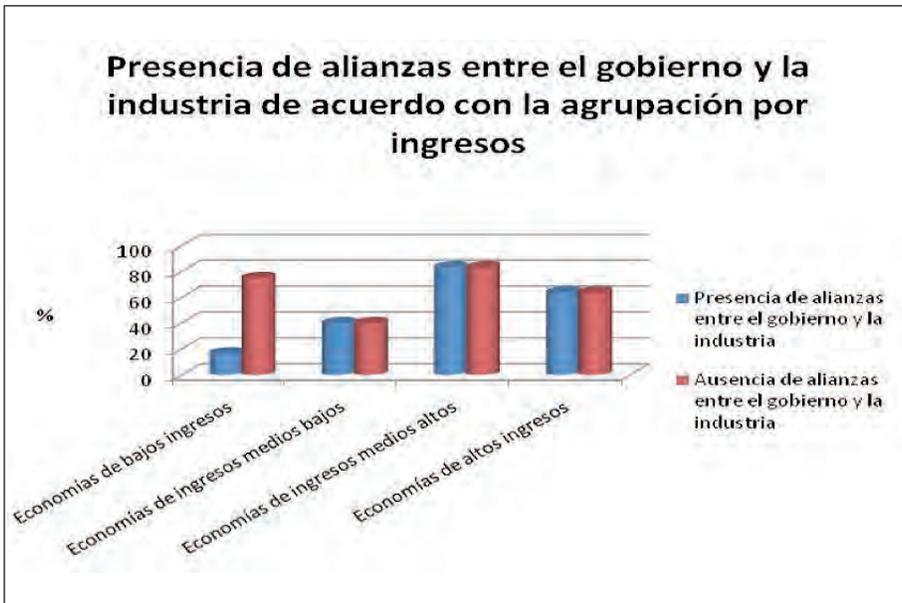
Figura 8



129. **Agrupaciones regionales y PPP:** excepto en el caso de América Latina, la mayoría de los encuestados de cada grupo regional señala que las PPP en materia de infraestructura son las más comunes en sus países. Si tomamos las formas más comunes de PPP, la imagen que obtenemos de la encuesta es que las PPP en **materia de infraestructura** están muy presentes en todas las regiones, excepto en la de América Latina (un 40%). Las **asociaciones entre la industria y el gobierno** están muy presentes en todas las regiones, excepto en África. La **subcontratación de servicios de apoyo no educativos** está muy extendida en Asia-Pacífico y Europa, menos en África, América Latina e incluso menos América del Norte/Caribe.

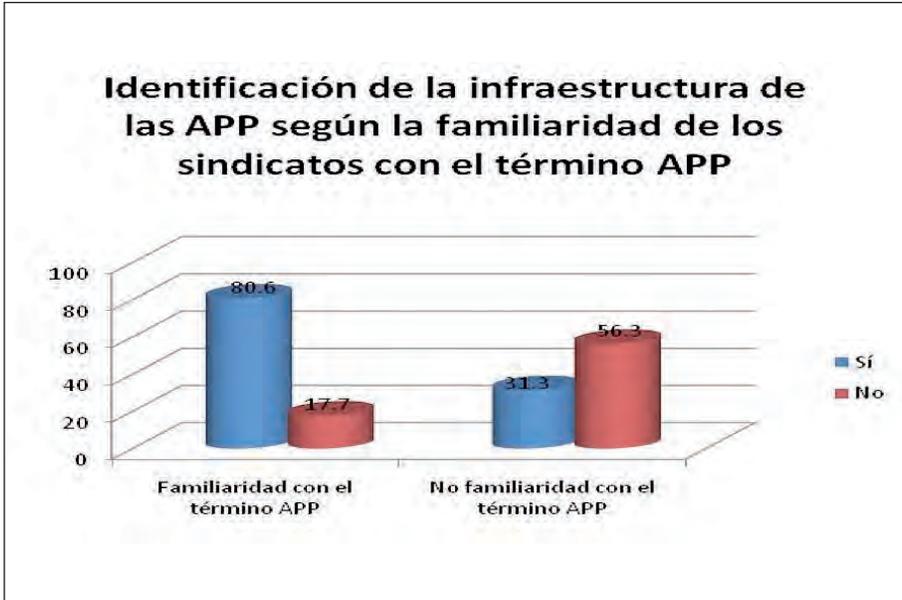
130. También es interesante observar la presencia de las asociaciones entre la industria y el gobierno en relación con los índices de ingresos de los países. Este tipo de PPP está muy extendida en los países con ingresos medios-altos y altos, menos en los países con ingresos medios-bajos y muy poco en los países con ingresos bajos.

Figura 9



131. Entre las organizaciones que afirmaban estar familiarizadas con el término PPP, la mayoría también identificó la existencia de las PPP en materia de infraestructura en sus respectivos países. Por otro lado, entre las que no estaban familiarizadas con el término, la mayoría indicó que las PPP en materia de infraestructura no existían. Esto confirma que este tipo de PPP son, en general, las más visibles.

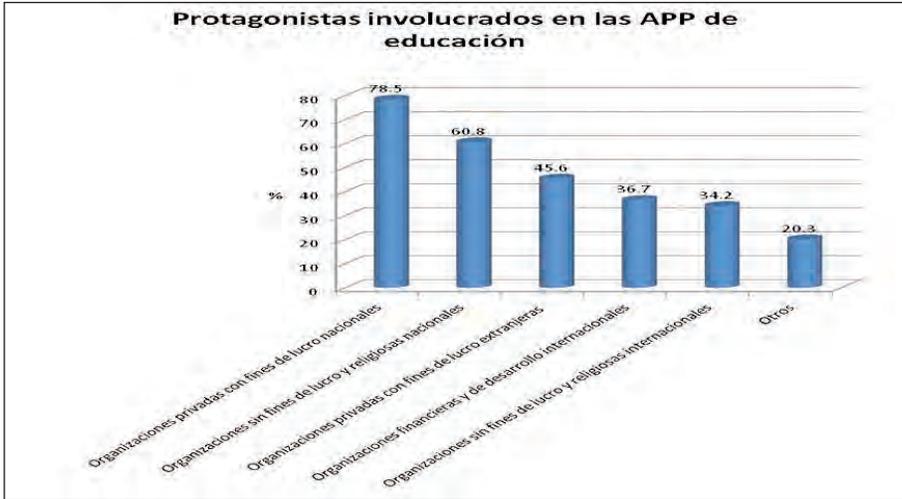
Figura 10



### Actores principales que inician o promueven las PPP

132. Un número extraordinario de encuestados indicó que sus gobiernos eran los actores principales en iniciar/promover las PPP. Las entidades domésticas privadas con ánimo de lucro son el actor dominante citado por casi el 80% de los encuestados. Las ONG y las organizaciones religiosas nacionales aparecían como el segundo actor principal, citado por un gran número de encuestados (60%). Los encuestados se referían con frecuencia a un largo periodo de participación de los actores religiosos en la provisión de la educación. Las entidades privadas con ánimo de lucro extranjeras ocupaban el tercer lugar, con casi la mitad de los encuestados. Las instituciones financieras y de desarrollo internacionales se mencionaban en un mismo porcentaje, el 36,7%. El 34,2% de las organizaciones citaban las ONG internacionales y las organizaciones religiosas. El 20,3% de las organizaciones indicaron otros actores principales como iniciadores o promotores de las PPP en sus países, por ejemplo: secciones universitarias extranjeras (Bulgaria); expertos en gestión (Dinamarca); agencias privadas que proporcionan la educación sobre bases comerciales (India) y grandes sociedades educativas (Suecia); fundaciones no gubernamentales establecidas por el gobierno para proporcionar la educación (Malta); gobiernos locales interesados en reducir sus gastos porque los fondos asignados a los gobiernos locales son en muchas ocasiones muy bajos (Polonia); y padres de asociaciones de estudiantes (Ruanda).

Figura 11



133. **Actores de las PPP y agrupación regional:** las entidades nacionales privadas con ánimo de lucro son actores dominantes en todas las regiones, excepto en América del Norte y el Caribe. En Asia-Pacífico, Europa y América Latina están enormemente extendidas. **Los actores de las PPP y el PIB en la educación pública:** Como cabía esperar, las IFI están más presentes en los países que asignan menos de un 6% del PIB a la educación (59,6%).

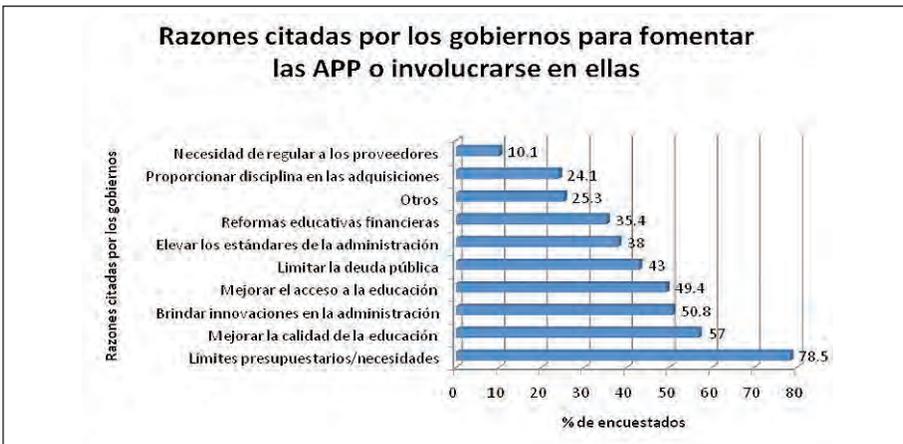
Figura 12



134. Los motivos que los gobiernos exponen para promover y participar en las PPP en materia de educación: los resultados de la encuesta reflejan los tres motivos más comunes para que los gobiernos participen en las PPP, a saber: límites presupuestarios (78,5%), mejora de la calidad educativa (57%) e innovación en la gestión educativa (50,8%).

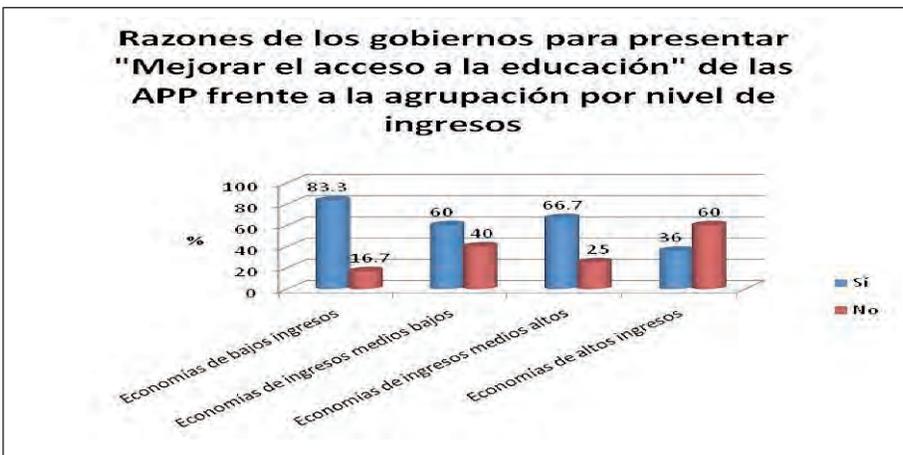
Otros motivos citados son: mejorar el acceso a la educación (49,4%); limitar la deuda pública (43%); elevar los estándares de gestión (38,0%); financiar reformas educativas (35,4%); proporcionar una mayor disciplina (24,1%); y la necesidad de regular las operaciones de los proveedores del sector privado (10,1%). Cabe destacar el contraste con la documentación recogida, muchas veces de fuentes del Banco Mundial, como ya hemos visto en el Capítulo 2, donde los estudios daban menos importancia a las limitaciones presupuestarias, y más a las cuestiones de gestión y eficacia

Figura 13



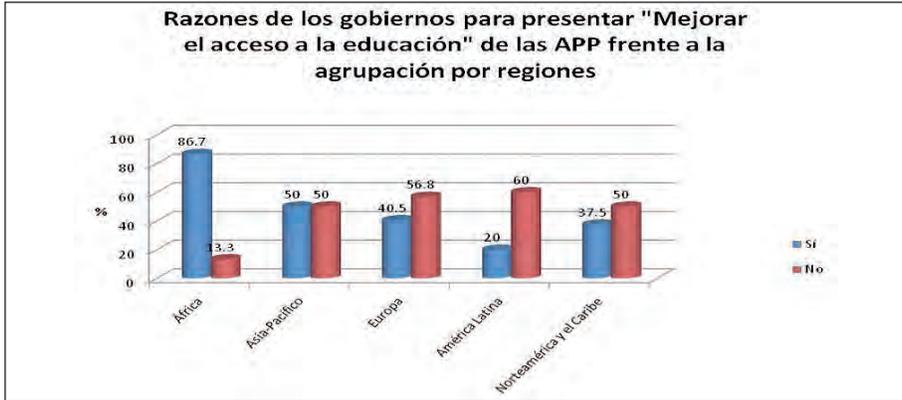
135. El motivo de **mejorar el acceso a la educación** está muy vinculado a la agrupación según el índice de ingresos – la mayoría de los encuestados de los países con altos ingresos citan este motivo y también lo hace un número extraordinario de países con bajos ingresos.

Figura 14



136. El deseo de mejorar el acceso a la educación también está muy relacionado con la agrupación regional. La mayoría de los encuestados de África señalaron este motivo (86,7%), seguidos por los encuestados de Asia (50%). Sin embargo, en América Latina fue un motivo que sólo citó una minoría de los encuestados (20%).

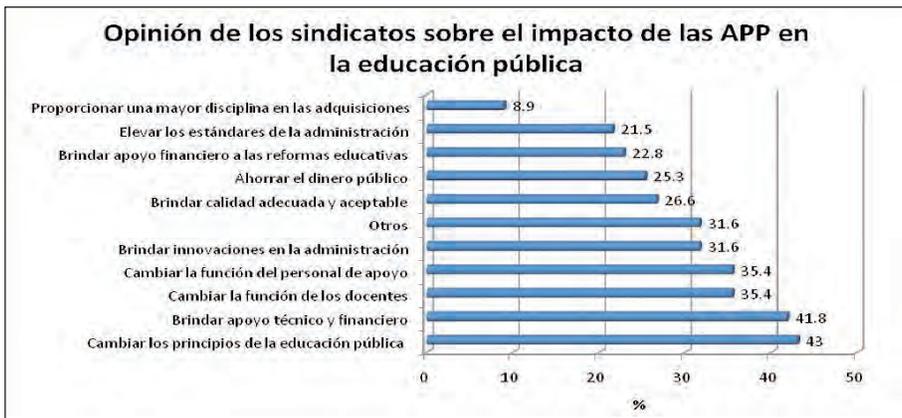
Figura 15



**Percepciones de los sindicatos con respecto del impacto de las PPP en la educación**

137. Con una clasificación establecida según el número de encuestados en orden descendente, estas percepciones indican que las PPP: (1) modifican los valores de la educación pública (43%); (2) proporcionan un apoyo técnico y financiero (41,8%); (3) modifican el papel del personal de apoyo (35,4%) y de los docentes (35,4%); (4) proporcionan innovación en la gestión (31,6%); (5) proporcionan una calidad adecuada y aceptable (26,6%); (6) ayudan a ahorrar en capital público (25,3%); (7) proporcionan un apoyo económico en las reformas educativas (22,8%); (8) elevan los estándares de gestión (21,5%); y (9) proporcionan una mayor disciplina en la adjudicación de contratos (8,9%).

Figura 16

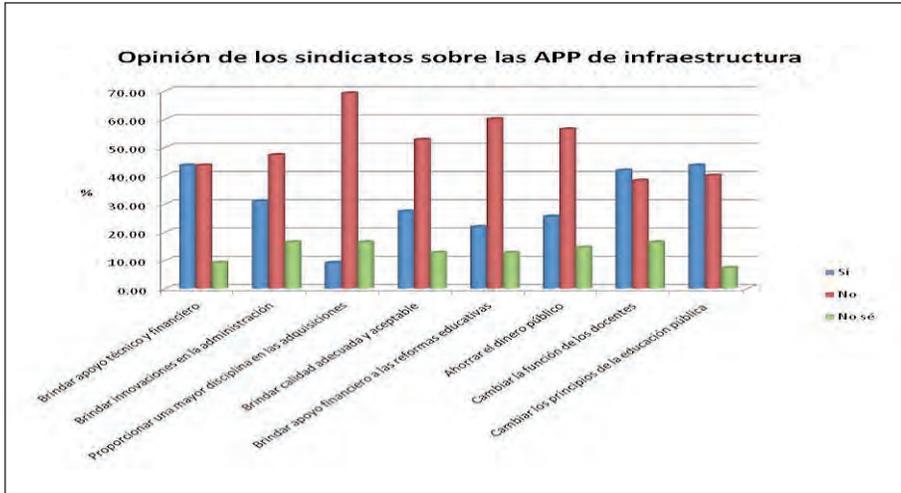


138. El 31,6% de los encuestados indicó otros impactos, tanto negativos como positivos, que variaron o dieron matices diferentes a las preguntas de la encuesta. Los impactos negativos son: las PPP amenazan los futuros presupuestos educativos; satisfacen las necesidades de los actores privados pero no las de las escuelas; no ofrecen una buena relación calidad-precio y no existe una transferencia de riesgos al sector privado; no mejoran la calidad de los servicios; las PPP se consideran un indicador de la privatización; la participación del sector privado en la provisión de la educación ha hecho más difícil la distinción entre la responsabilidad de las estructuras gubernamentales y los contratos de las sociedades privadas; violación del principio de responsabilidad democrática local y sistema de admisión justo que afecta particularmente a los niños con necesidades educativas especiales y problemas de conducta (academias del Reino Unido); muy poco debate público sobre los métodos de financiación; las PPP alejan de sí mismas el debate argumentando que se trata de un bien público; minimización del concepto “público” en favor de “ciudadanos”; excluyen a los pobres y redefinen el papel de las estructuras estatales responsables de la educación. Todos estos motivos reflejan algunos de los resultados principales de la revisión de la documentación resumida en el Capítulo 2. Algunos encuestados citaron percepciones más positivas con respecto de las PPP, por ejemplo: ayudan al gobierno a promover un entorno sano de enseñanza/aprendizaje cuando no dispone de la capacidad necesaria para proporcionar una educación para todos o prevenir el fracaso del sistema educativo. Las PPP se consideran en algunos casos como una vía positiva, siempre y cuando se mantengan bajo el control del gobierno y estén bien organizadas.
139. Si bien la percepción general de los miembros con respecto del impacto de las **PPP en materia de infraestructura** es variada, tiende a ser más negativa que positiva en la mayoría de los casos. La mayoría de los sindicatos consideran que las **PPP en materia de infraestructura** no: (1) proporcionan una mayor disciplina en la adjudicación de contratos (69,1%); (2) proporcionan apoyo financiero para las reformas educativas (58,1%); (3) ayudan a ahorrar en capital público (56,4%); (4) proporcionan una educación de calidad adecuada y aceptable (48,4%); ni (5) proporcionan innovación en la gestión educativa (41,9%). Las opiniones se encuentran divididas sobre el hecho de si las PPP en materia de infraestructura: (1) proporcionan un apoyo técnico y financiero, (2) modifican los valores de la educación pública (el 43,6% dice que sí); y (3) modifica el papel de los docentes (el 41,8% dice que sí).

---

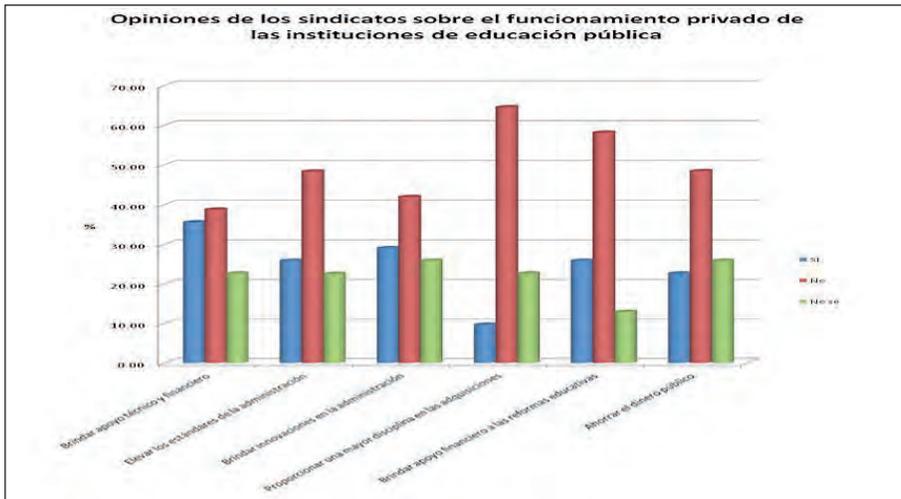
<sup>34</sup> Aportación de NUT

Figura 17



140. En general, los encuestados piensan que la **dirección privada de las instalaciones educativas**: (1) no proporcionan una mayor disciplina en la adjudicación de contratos (64,5%) y (2) no proporcionan apoyo económico en las reformas educativas (58,1%). Una parte significativa de los encuestados tampoco está de acuerdo con que este tipo de PPP: (1) ayuden a ahorrar capital público (48,4%); (2) eleven los estándares de gestión (48,4); (3) proporcionen innovación en la gestión (41,9); o (4) proporcionen apoyo financiero y técnico (38,7%).

Figura 18



141. Las opiniones son muy distintas para la **subcontratación del diseño del plan de estudios y su puesta en práctica**. En este caso, la mayoría de los sindicatos reconocen que este tipo de participación privada proporciona servicios financieros y técnicos, mientras que una mayoría significativa declara que modifican el papel de los docentes y los valores de la educación pública. Este tipo de PPP tiene una valoración negativa cuando se pregunta sobre si elevan los estándares de gestión, proporcionan innovación, disciplina y transparencia a la hora de adjudicar los contratos y si ayudan a ahorrar en capital público.

142. Las opiniones negativas indican que:

- La subcontratación transforma la educación, que pasa a ser de un bien público/común a una transacción individual/comercial/bien privado/transacción financiera; de la responsabilidad del estado a la responsabilidad de la familia.
- La transformación de las escuelas en “escuelas-mercado”; competencia malsana entre escuelas; introducción de conceptos privados como la competitividad global en las educaciones en detrimento de los desfavorecidos;
- Minan/transfieren la responsabilidad pública; introducen la cultura del secreto; y ponen en peligro la orientación comunitaria de las escuelas; y
- Amenazan la libertad/misión y autonomía académicas.

143. Sin embargo, cuatro encuestados, todos de África, señalaron un impacto positivo en el entorno de aprendizaje

Figura 19

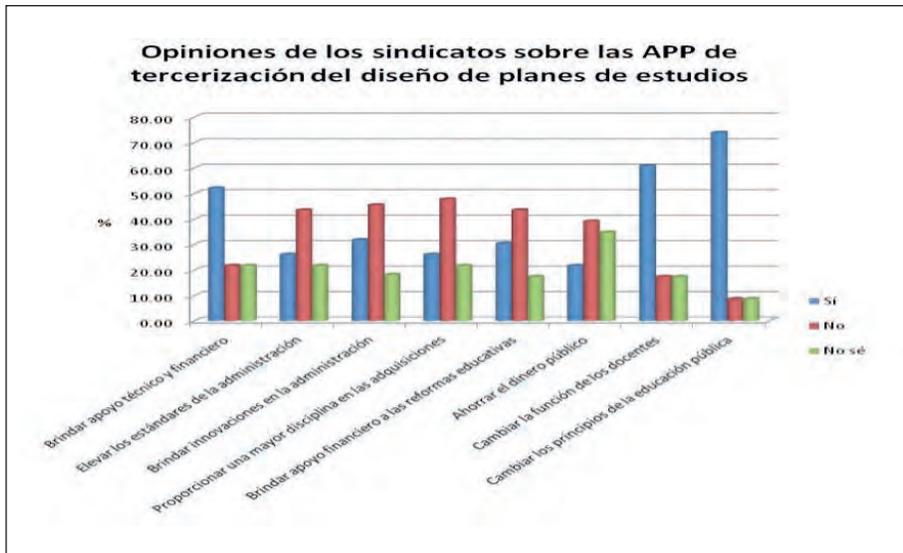
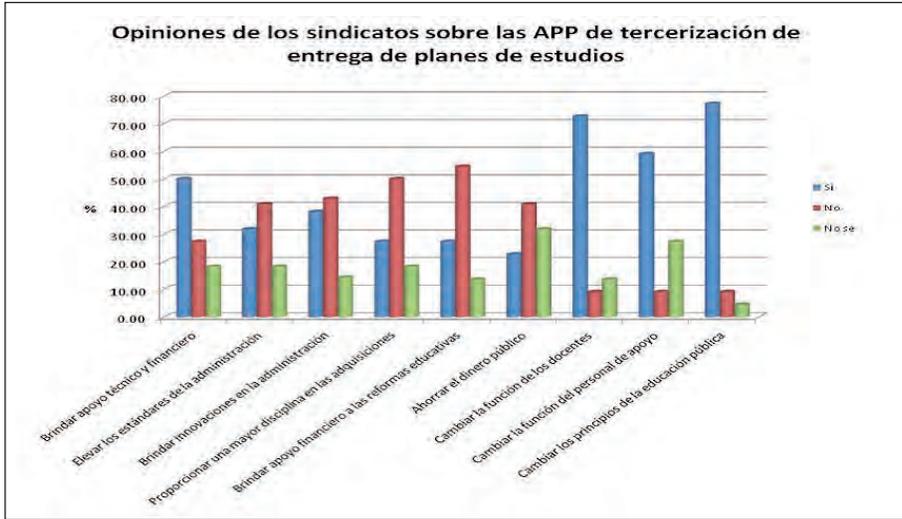
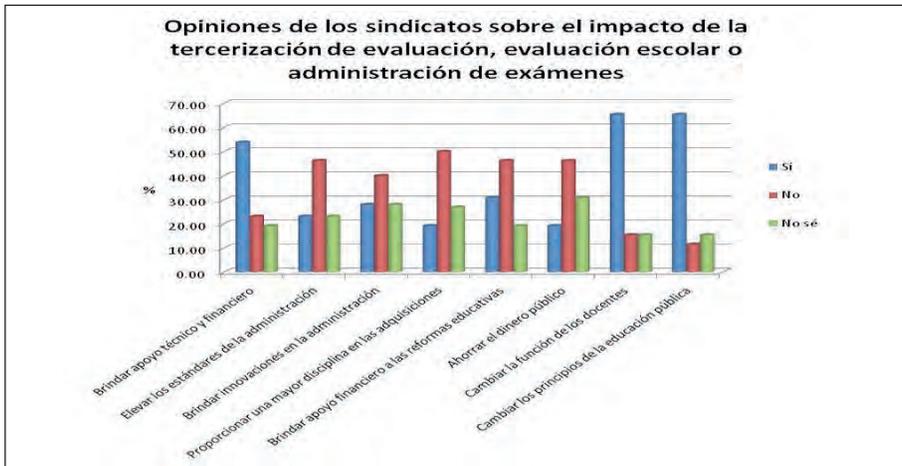


Figura 20



144. Un patrón similar apareció con respecto de la subcontratación de la evaluación de las escuelas o la administración de los exámenes.

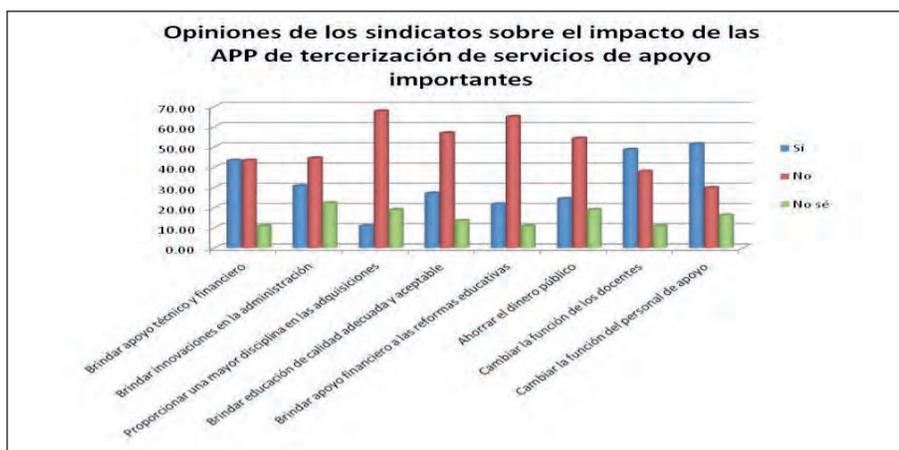
Figura 21



145. La percepción de los sindicatos con respecto de la subcontratación de los servicios educativos de apoyo mostró patrones similares, tanto si los servicios incluían el diseño del plan de estudios, como si incluían su puesta en práctica, la evaluación escolar o la administración de los exámenes. Las opiniones eran un tanto diferentes en relación con la **subcontratación de servicios de apoyo no educativos significativos**. La mayoría de los sindi-

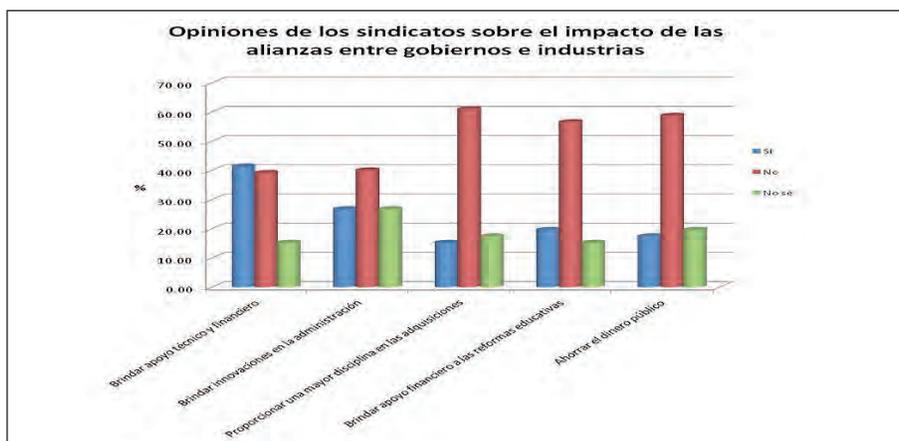
catos no percibe ningún impacto en la calidad de la educación, las reformas u otras cuestiones de gestión, ni ningún impacto en la disciplina en la adjudicación de contratos, o el ahorro en capital público. Aunque pocos sindicatos señalan algún impacto en el papel de los docentes o en los valores de la educación pública, sí fue el caso de la subcontratación de servicios educativos, para la que una pequeña parte de encuestados mantenía estas opiniones.

Figura 22



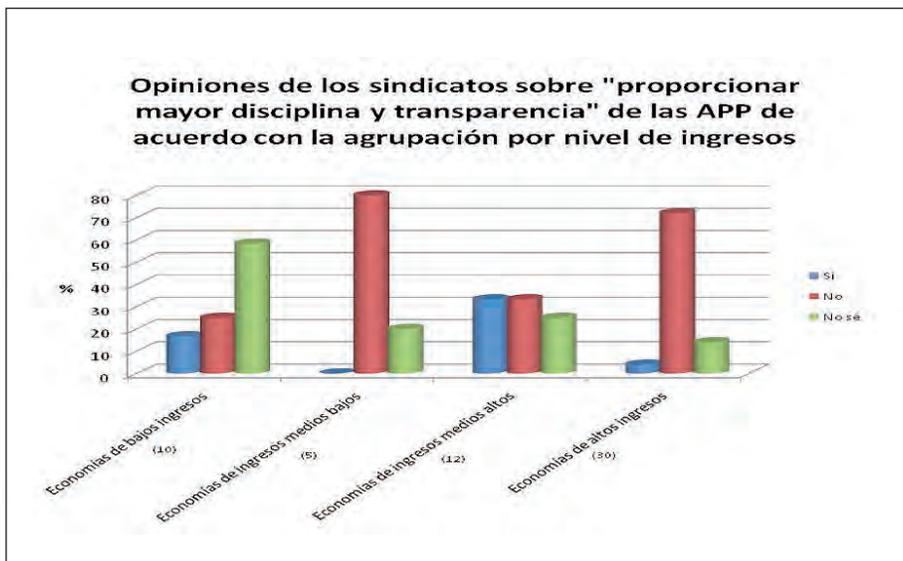
146. Observaciones similares se extraen de la percepción de los sindicatos sobre el impacto de las **asociaciones de la industria y el gobierno en la educación**, aunque un número muy bajo de sindicatos indicaba la provisión de un apoyo financiero y técnico al sistema educativo. Sin embargo, la diferencia no es significativa. No se indicó ningún impacto notable en el papel de los docentes, el personal de apoyo ni los valores de la educación pública.

Figura 23



147. A continuación, intentamos encontrar alguna conexión entre la percepción de los sindicatos y otros factores.
148. En general, las respuestas a la encuesta nos revelan que para todos los tipos de PPP, el único ámbito donde la mayoría de los encuestados indican un impacto positivo de las PPP es la provisión de un apoyo financiero y técnico a la educación pública.
149. La agrupación según el índice de ingresos está estrechamente relacionada con la percepción de que las PPP proporcionan o no una mayor disciplina y transparencia. Las percepciones negativas son más visibles en los países con ingresos medios-bajos y con ingresos altos, mientras que en los países con ingresos medios-altos los encuestados parecen tener distintas opiniones. En los países con ingresos bajos, la mayoría de los encuestados no conocen el impacto.

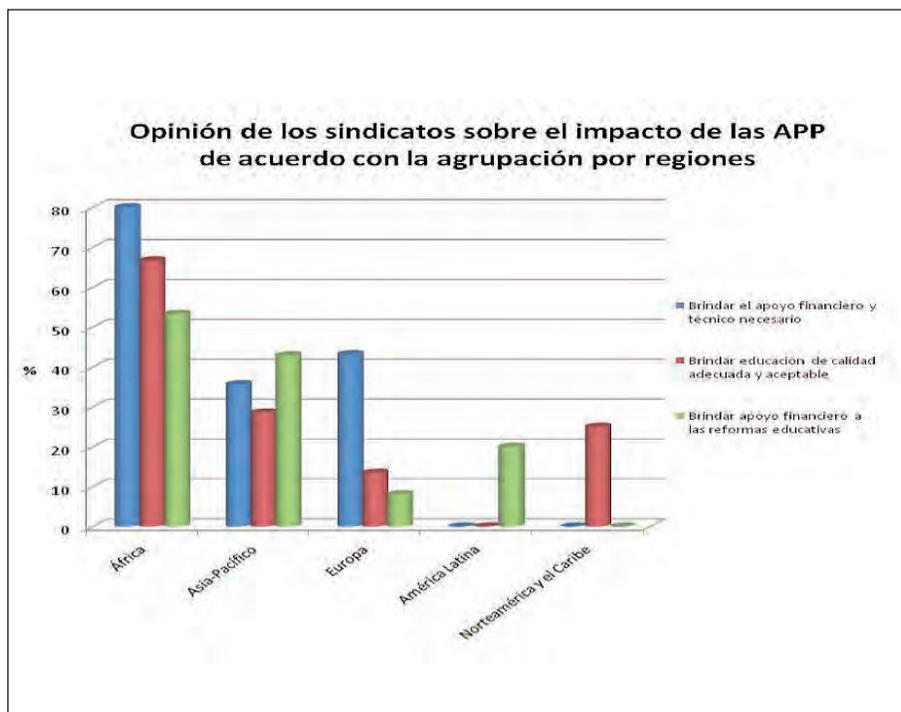
Figura 24



150. **Agrupación regional y percepción de los sindicatos del impacto de las PPP:** En cuanto a la agrupación regional, se identifican tres percepciones significativas – (1) las PPP proporcionan el apoyo financiero y técnico necesitado; (2) proporcionan una educación de calidad adecuada y aceptable; y (3) proporcionan apoyo financiero en las reformas educativas. La percepción de que las PPP proporcionan el apoyo financiero y técnico necesitado parece estar muy extendida entre los sindicatos de África. Aproximadamente el 80% de los encuestados responde afirmativamente. Europa ocupa el segundo lugar, aunque no todos los encuestados comparten esta opinión. En Asia-Pacífico, cerca del 35% de los encuestados indican un impacto positivo de las

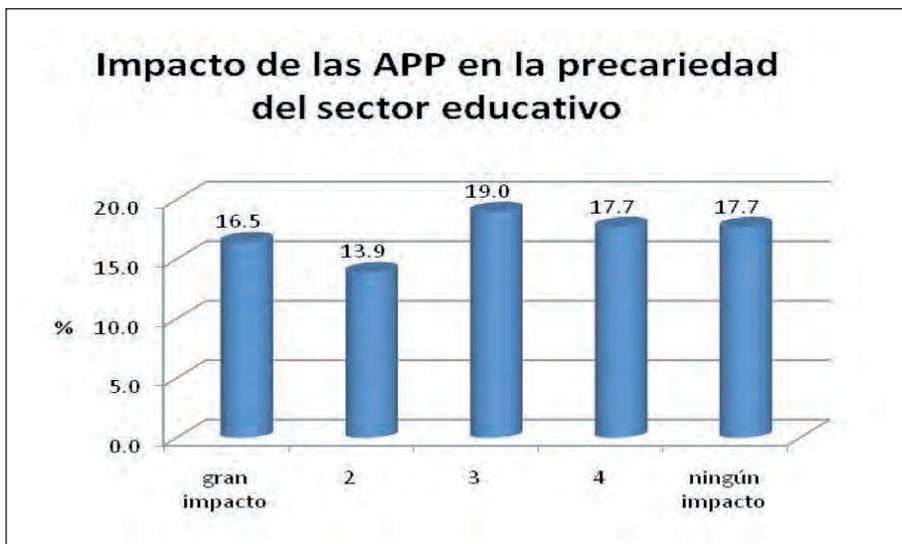
PPP a la hora de proveer el apoyo financiero y técnico necesitado. Sin embargo, los sindicatos de América Latina y América del Norte y Caribe no opinan que las PPP aporten el apoyo financiero y técnico necesitado. Con respecto de la idea de que las PPP proporcionan una educación de calidad adecuada y aceptable, África vuelve a encabezar la lista. La mayoría de los encuestados, un 65%, afirma esta percepción. En Asia-Pacífico, un 28% de los encuestados comparten esta idea; alrededor del 20% en América del Norte y Caribe; y un 12% en Europa. Ningún encuestado de América Latina está de acuerdo con que las PPP proporcionen una educación de calidad adecuada y aceptable. Una vez más, la mayoría de los encuestados africanos (más del 50%), creen que las PPP proporcionan un apoyo financiero en las reformas educativas. Comparte esta opinión alrededor del 40% de los encuestados de Asia, cerca del 20% de América Latina y un 5% de Europa, y ninguno de los encuestados de América del Norte y Caribe. En general, los encuestados de África indican tres impactos positivos de las PPP en la educación: proporcionan el apoyo financiero y técnico necesitado, proporcionan una educación de calidad adecuada y aceptable, y proporcionan apoyo financiero en las reformas educativas. La mayoría de los encuestados de otras regiones no comparten esta opinión.

Figura 25



151. La encuesta a las organizaciones miembro proporcionó información interesante sobre las condiciones laborales que no conseguimos con la revisión de estudios recientes sobre las PPP en materia de educación. Un ejemplo importante era el del impacto sobre la precariedad laboral. En una escala del 1 al 5 (donde 1 indica un gran impacto y 5 ninguno), las organizaciones encuestadas tenían que indicar el nivel de impacto de las PPP en la precariedad laboral en el sector educativo. En este caso, con precariedad laboral nos referimos a contratos a corto plazo y otras formas de empleo no reguladas.
152. Cerca del 67% de los encuestados indican algún grado de impacto de las PPP en la precariedad de las relaciones laborales en el sector de la educación. Los sindicatos de los países desarrollados detallan particularmente esta respuesta, y destacan preocupaciones sobre: (1) la existencia de contratos de trabajo a corto plazo/que no cumplen la normativa, o su inexistencia (sin derecho a jubilación); (2) un incremento de la contratación a tiempo parcial; (3) la precarización de las condiciones laborales y total flexibilización en el sector, ya que los empleados del sector que participa en las PPP se rigen por el Código Laboral; (4) la proliferación del empleo contractual; (5) incremento en la contratación de instructores y personal no cualificado; (6) menos posibilidades de sindicalización para los trabajadores.
153. Por otro lado, el uso de las PPP parece tener efectos indirectos negativos en los salarios, las condiciones del servicio y los derechos de pensión profesional. Estos resultados parecen estar relacionados con la idea de que algunos tipos de PPP concretos modifican el papel de los docentes y tienen un impacto negativo en los valores de la educación pública.

Figura 26



154. Entre los encuestados que indicaron que las PPP modifican el papel de los docentes y el personal de apoyo, la mayor parte indicaron un 1 (las PPP tenían un alto grado de impacto en la precariedad laboral) en el caso del papel de los docentes y 4 (casi ninguno) en el caso del papel del personal de apoyo. Pocos indicaron que las PPP no tenían ningún impacto en la precariedad laboral. La mayoría de los encuestados que indicaron que las PPP modifican el papel de los docentes y el personal de apoyo también pensaban que las PPP tenían un gran impacto en la precariedad laboral.

Figura 27

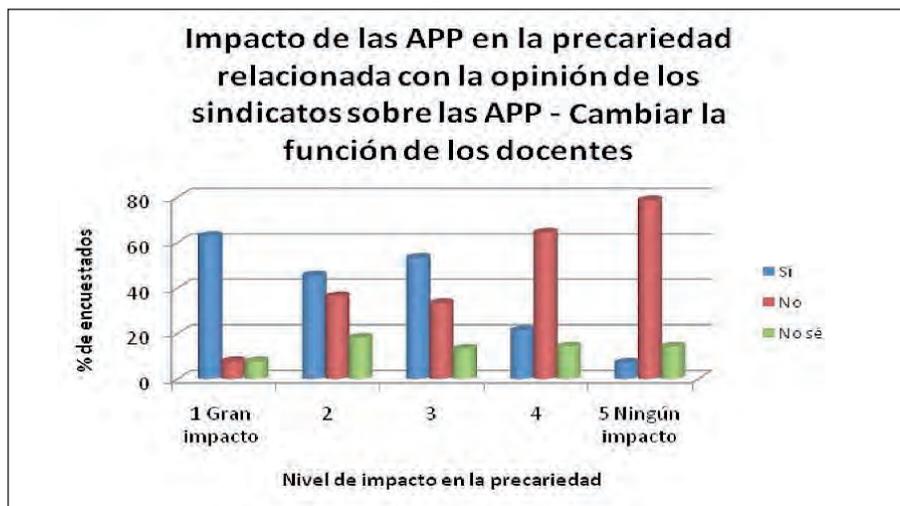
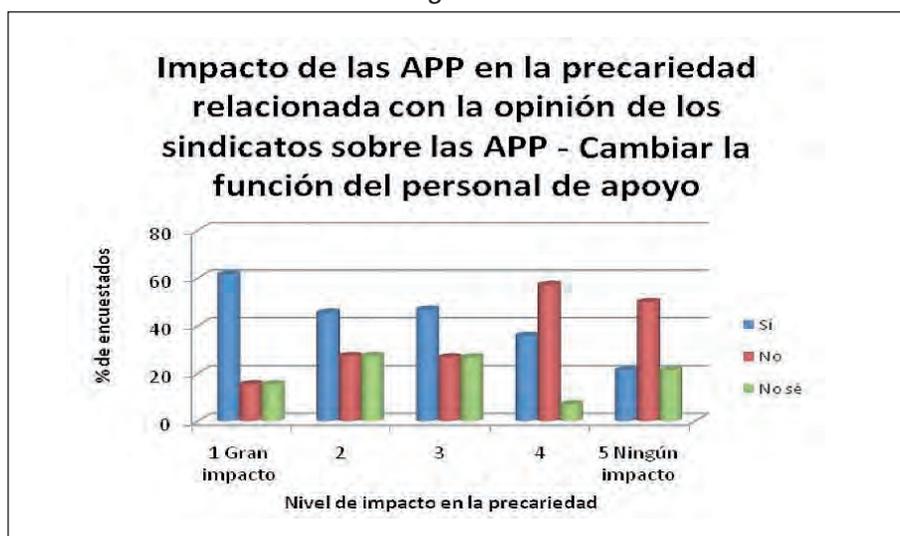
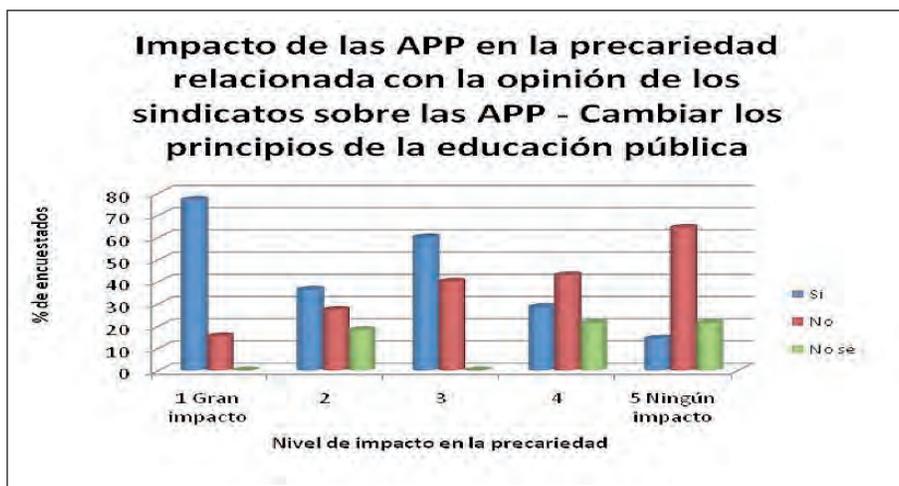


Figura 28



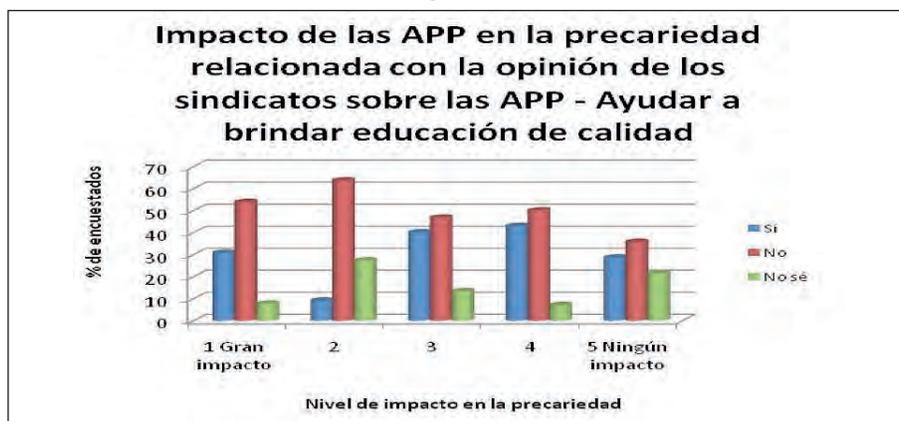
155. Las observaciones anteriores también son aplicables al caso de la relación entre el impacto de las PPP en la precariedad laboral y los valores de la educación pública. Una vez más, observamos la relación con la precariedad laboral. Si las PPP modifican los valores de la educación pública, posiblemente sea porque han dado lugar a la precariedad laboral.

Figura 29



156. Entre los encuestados que indicaron que las PPP no ayudan a proporcionar una educación de calidad, la mayoría, una vez más, indicó 2 y 1 en las preguntas sobre el impacto de las PPP en la precariedad laboral (Figura 30).

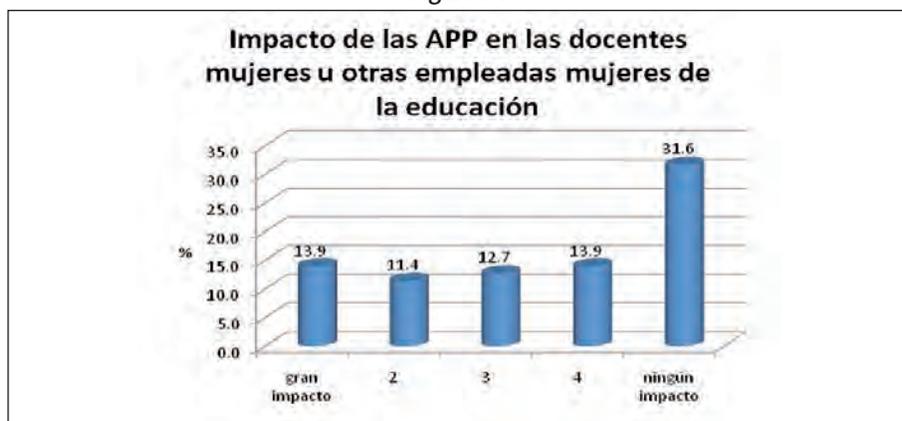
Figura 30



157. A la pregunta sobre el modo en que las PPP afectan a las docentes mujeres u otras empleadas de la educación mujeres, el 51,9% de las organizaciones indicaron algún impacto y el 31,6% no indicó ningún impacto.

158. A la pregunta sobre el modo en que las PPP afectan a las docentes u otras mujeres empleadas de la educación, el 51,9% de las organizaciones indicaron algún impacto y el 31,6% no indicó ningún impacto. Los encuestados que detallaron esta pregunta indicaron que el impacto negativo que las PPP tienen sobre las docentes y las mujeres empleadas de la educación se reflejaba de varios modos: acceso a la baja por maternidad / protección del puesto de trabajo cuando un hijo está enfermo; pérdida del derecho a la seguridad social y un salario más bajo. Las mujeres forman la mayor parte del personal temporal; se espera que sean flexibles, sufren la inestabilidad laboral y una dirección autoritaria y tienen un acceso limitado a las instalaciones disponibles para sus compañeros con puestos fijos.

Figura 31



159. Cerca de la mitad (49,4%) de los encuestados identificaron algún grado de impacto de las PPP en la organización sindical entre los docentes y otros trabajadores de la educación (Figura 32). El 20,3% indicó un alto grado de impacto, y el 30,4% indicó que no tenían ningún impacto.

Figura 32



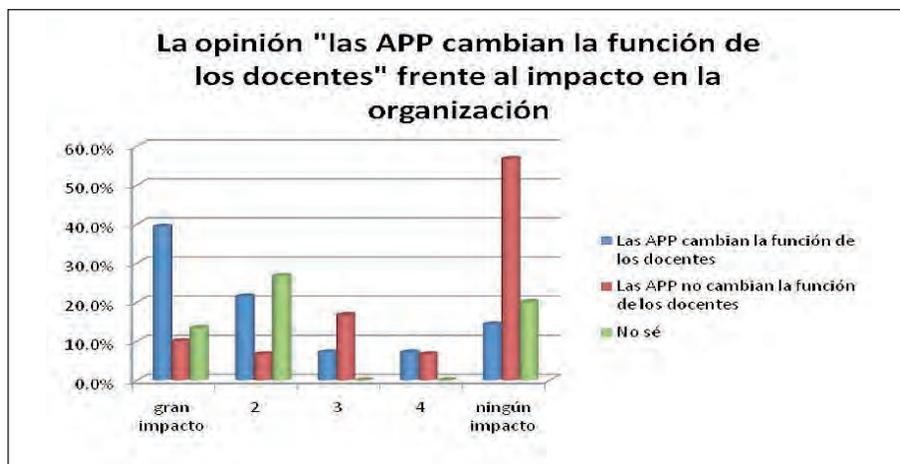
160. De los encuestados que detallaron sus respuestas, el 68,2% indicó que las PPP tienen un impacto negativo en el sector de la educación. Algunos encuestados citaron varias categorías, como los trabajadores manuales (personal de limpieza y cocina) o personal de investigación encargado de trabajos sensibles desde el punto de vista comercial, donde sindicarse es difícil. Algunos encuestados indicaron diferencias entre las PPP y sostienen que no impiden la sindicación. Un dato interesante es que un encuestado afirmaba que las PPP ofrecían una oportunidad, ya que “pueden incrementar la actividad sindical porque motivan a los empleados a buscar un sindicato”, pero también señalaba que “las PPP se oponen muchas veces a la sindicación”.
161. Algunos cruces de variables de las respuestas a la encuesta revelaron relaciones significativas entre el impacto de las PPP en la sindicación y algunas opiniones de los sindicatos.
162. Por ejemplo, entre los encuestados que indicaron que las PPP proporcionan innovación en la gestión y la proporción de servicios, más del 40% también indicó que las PPP no tienen ningún impacto en la sindicación, mientras que el 10% afirmó lo contrario.

Figura 33



163. El mismo patrón se observó con respecto de la idea de que las PPP proporcionan una educación de calidad adecuada y aceptable y el impacto en la sindicación.
164. Entre los encuestados que indicaron que las PPP modifican el papel de los docentes, casi el 40% indicó también que las PPP tienen un gran impacto en la sindicación. El contrario es cierto. Este resultado se sostiene todavía más si combinamos las columnas 1 y 2 y las comparamos con el total de las columnas 4 y 5.

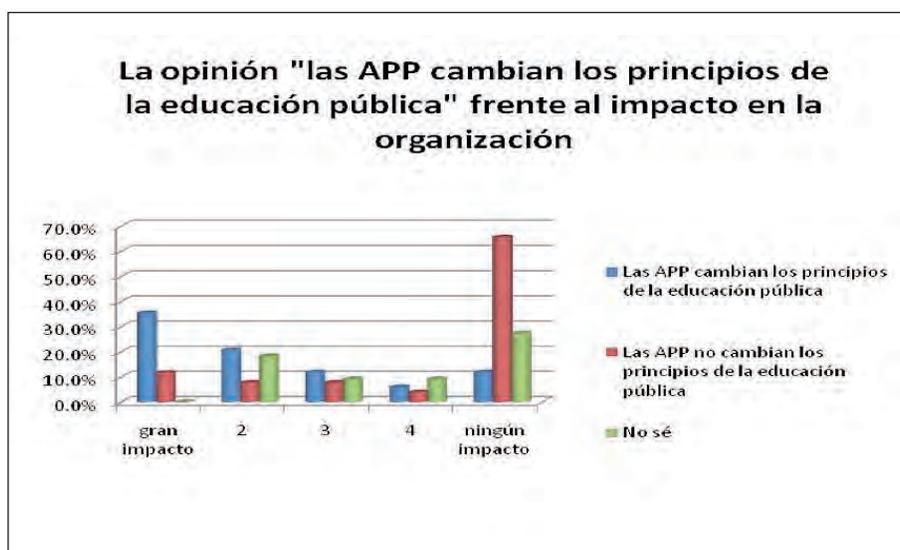
Figura 34



165. Una vez más, podemos extraer la misma conclusión en el caso de la idea de que “las PPP modifican el papel del personal de apoyo”, si bien la diferencia de posturas es menos clara.

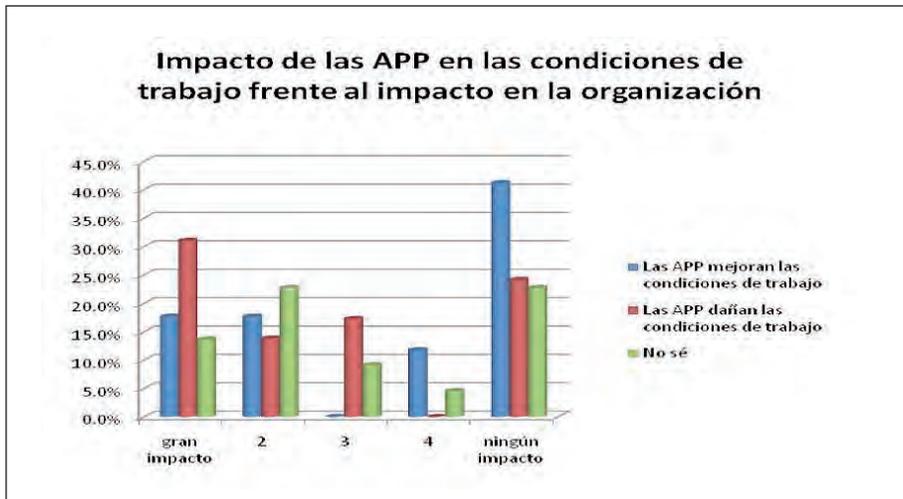
166. La interrelación entre la percepción de que “las PPP modifican los valores de la educación pública” y el impacto en la sindicación indica el mismo patrón de respuestas.

Figura 35



167. El impacto que se percibe de las PPP en las condiciones laborales y el impacto en la sindicación también están relacionados. Como se muestra en la Figura 36, los encuestados que indicaron que las PPP mejoran las condiciones laborales también tendían a indicar que las PPP no tenían ningún impacto en la sindicación. Por otro lado, también hubo más encuestados que señalaron que las PPP deterioran las condiciones laborales y que al mismo tiempo señalaban un alto grado de impacto de las PPP en la sindicación.

Figura 36



## Capítulo 4

# POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS SINDICALES

### Políticas sindicales

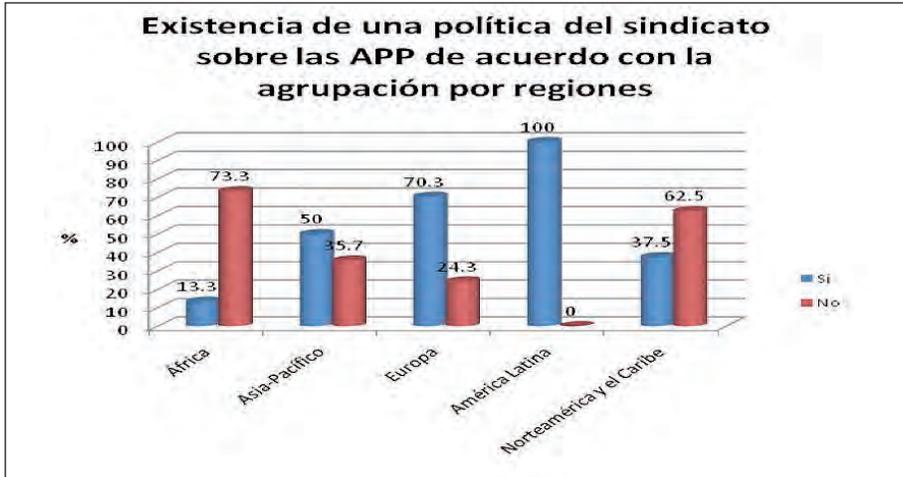
168. Alrededor del 54% de las organizaciones indicaron que disponían de una política sindical sobre las PPP, mientras que el 38% no dispone de ella y el 2,5% indicó no tener conocimiento de ello (“no lo sé”).

Figura 37



169. A la pregunta sobre los motivos de la falta de políticas sobre las PPP, la mayoría de ellas señalaron el hecho de que las PPP son nuevas, limitadas o se considera que su impacto sobre las condiciones laborales de los docentes es limitado. Además, no tienen suficientes recursos para centrarse en las PPP, ya que los retos a los que se enfrentan son numerosos. Algunos encuestados indicaron que, aunque no disponen de políticas específicas, están en contra de las PPP. Algunos indicaron estar en fase de desarrollo de políticas al respecto. La existencia de una política sindical sobre PPP varía enormemente entre las diferentes regiones. Todos los encuestados de América Latina indicaron que tienen políticas sobre las PPP. Una gran mayoría de los encuestados europeos (70,3%) y la mitad de los encuestados de Asia-Pacífico también disponen de políticas sobre las PPP. La mayoría de los sindicatos de África (73,3%) y América del Norte y Caribe (62,5%) no disponen de políticas sindicales sobre las PPP.

Figura 38



170. En general, los resultados de la encuesta indican que la existencia de una política sindical puede atenuar el impacto de las PPP en la sindicación, pero no lo elimina totalmente.

Figura 39



171. La Figura 40 quizás sea más significativa, ya que nos muestra la relación entre la participación sindical en las PPP y el impacto de las PPP en la sindicación. La participación sindical en las PPP puede atenuar el impacto (negativo) de las PPP en la sindicación, pero una cuestión importante en este caso es el tipo de participación de los sindicatos. Más adelante aparecen algunas formas de participación.

Figura 40



### Impacto en los salarios y las condiciones laborales

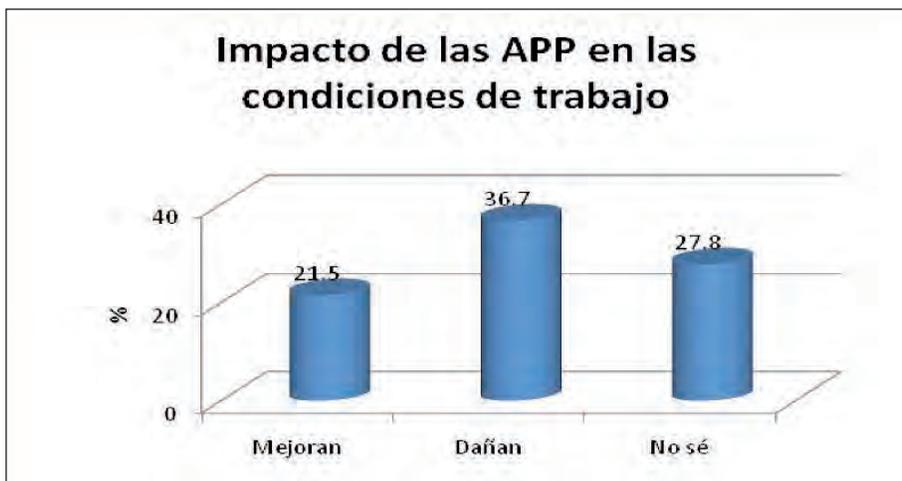
172. De acuerdo con el 34,2% de los encuestados, son las entidades privadas las que determinan los salarios y las condiciones laborales (Figura 41). Sólo el 15,2% de los encuestados indicaron que las que los determinan son las autoridades públicas. Alrededor del 16% indicó que lo hacen tanto las entidades públicas como las privadas, y el 20,3% indicó no tener conocimiento de ello ("no lo sé"). Estos resultados corroboran los resultados anteriores de que las entidades privadas son los actores más predominantes en las PPP.

Figura 41



173. El hecho de que las entidades privadas, especialmente aquellas con ánimo de lucro, determinen en muchas ocasiones los salarios y las condiciones laborales durante los acuerdos de PPP explica en gran medida la percepción negativa de las PPP por parte de los sindicatos y su impacto negativo en la seguridad laboral, las condiciones laborales, la calidad de la educación pública y los valores de la educación pública. De hecho, muchos de los encuestados que se oponen o desconfían de las PPP han mencionado que los intereses privados amenazan muchos aspectos de la educación pública. Estas percepciones o posturas de los sindicatos sobre las PPP se comentan más adelante.
174. Un número más alto de encuestados, el 36,7%, indicó que las PPP dañan las condiciones laborales, frente al 21,5% de los encuestados que indicaron que mejoran las condiciones en general. Alrededor del 28% no conocía el impacto, y el 12,7% no contestó a esta pregunta (Figura 42).

Figura 42



175. Casi la mitad de los encuestados (46,8%) detalló su respuesta sobre el impacto de las PPP en las condiciones laborales. De ellos, los que afirmaban que las PPP dañan las condiciones laborales destacaron: la promoción del empleo a tiempo parcial; la debilidad del estatuto permanente y la seguridad laboral; el declive de los salarios y los beneficios; las restricciones en las vacaciones anuales y las horas extras; las restricciones en el derecho a sindicarse; más trabajo voluntario por parte de los docentes para disminuir la carga de trabajo; y una mala distribución de los edificios, entre otros. De aquellos que señalaron una mejora en las condiciones laborales gracias a las PPP (13,5%), algunos detallaron su respuesta con "pocas mejoras".

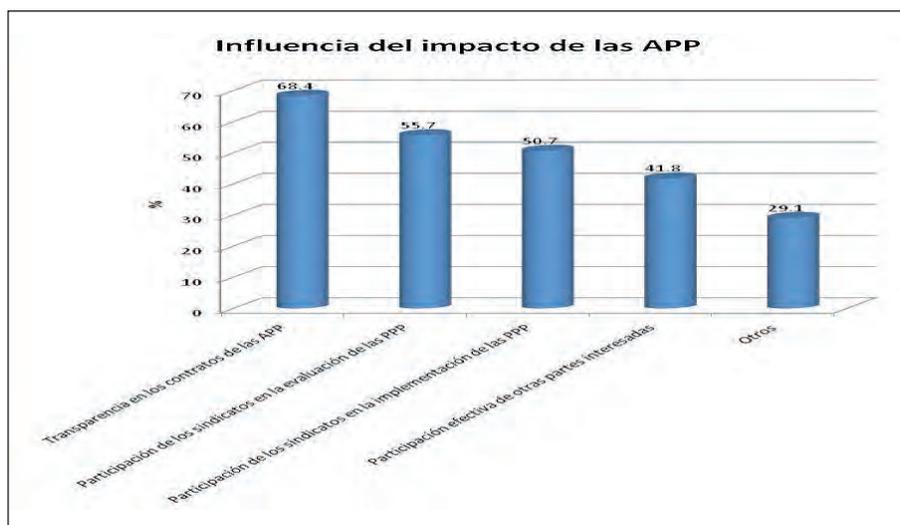
176. También es interesante señalar el caso de un sindicato de África, que si bien apreciaba el papel de las PPP al evitar el fracaso total de su sistema educativo, señalaba al mismo tiempo que las condiciones laborales se habían visto perjudicadas.

177. Los encuestados indicaron varias opciones como condiciones necesarias para minimizar o paliar el impacto de las PPP. Con una clasificación establecida según el número de encuestados en orden descendente, estas condiciones son:

- Transparencia en la adjudicación de contratos y los procesos de las PPP (68,4%);
- Participación del sindicato en la evaluación de las PPP (56%);
- Participación de los sindicatos en la puesta en práctica de las PPP (50,7%),
- Identificación y participación efectiva de otros actores en la fase de planificación y puesta en práctica de las PPP (41,8%).

La Figura 43 ilustra la distribución de las respuestas.

Figura 43



178. Sin embargo, varios de los encuestados que detallaron su respuesta, mantuvieron su opinión de que los sindicatos deberían luchar contra la introducción de las PPP en la educación. La oposición de los sindicatos a la participación en las PPP variaba en gran medida entre aquellos que defendían que los "sindicatos deben entender las PPP y participar en el proceso e incluso establecer entidades para proporcionar asesoramiento especializado a los actores privados" y los que expresaban "un rechazo total" o los que no creían "que involucrar a los sindicatos y otros actores en el proceso paliará los efectos negativos de las PPP". Un encuestado señaló que los sindicatos y otros

actores deberían participar en la decisión de si, en primer lugar, la PPP es necesaria en alguna situación concreta.

179. Alrededor del 29% de los encuestados indicaron otras condiciones para minimizar/paliar los impactos negativos de las PPP: negociaciones con sindicatos sobre los términos y condiciones, especialmente si hay personal involucrado; respeto por los estándares laborales; el establecimiento de entidades para proporcionar asesoramiento especializado a los actores privados sobre las PPP; compromiso de crear capacidades mediante la transferencia de conocimientos; oportunidades de sindicación; y provisiones estatutarias que limiten la desregularización de la provisión de servicios en el sector público.

## Participación sindical

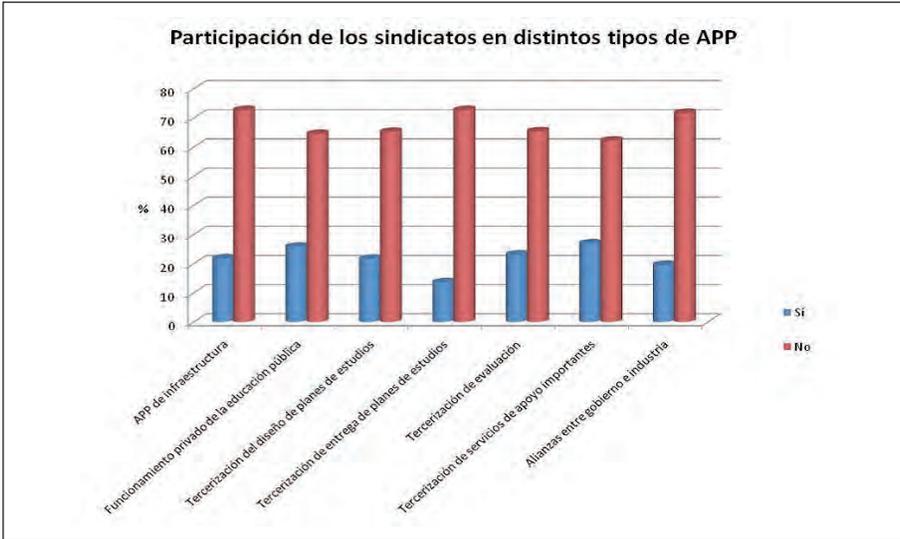
180. Sólo el 22,8% de los encuestados indicaron que habían participado en algún programa o proyecto de PPP, frente al 67,1% que indicó que no había participado en ninguno (Figura 44).

Figura 44



181. Este patrón se puede aplicar en todos los tipos de PPP diferentes en la educación.

Figura 45



182. La falta de participación de los sindicatos en programas o proyectos de PPP trasciende todas las categorías de ingresos de los países.

Figura 46





183. Alrededor del 66% (52) de los encuestados detallaron los motivos por los que sus organizaciones no han participado en ninguna PPP. Los motivos citados son: una oposición por principios a las PPP (36,5%); las PPP son nuevas o todavía limitadas (19,2%); los sindicatos no son aceptados/son excluidos; los sindicatos no son invitados; no existe un foro a nivel nacional para debatir las cuestiones relacionadas con las PPP; las políticas se aplican a nivel local y el sindicato representa a sus miembros a nivel nacional; no existen apenas posibilidades de que el sindicato participe en las PPP; y participar en las PPP es una práctica poco común.
184. Alrededor del 28% de los encuestados respondió a esta pregunta e indicó varios grados de impacto de la participación sindical en las PPP. Generalmente, las declaraciones sobre la participación sindical en las PPP era positiva. Los ámbitos principales en los que los sindicatos piensan que existe algún impacto son:
- La protección de las condiciones laborales;
  - La ralentización del proceso de las PPP; y
  - El cambio de dirección de las PPP para que estén menos centradas en los beneficios.
185. Varios encuestados (22%) expresaron menos entusiasmo sobre el impacto de la participación sindical en las PPP, pero pensaban que era necesaria.
186. Alrededor del 66% (52) de los encuestados detallaron los motivos por los que sus organizaciones no participan en ninguna PPP. Sus respuestas varían desde la decisión del propio sindicato de no participar, hasta el hecho de que no se les permita participar. De los 52 encuestados que contestaron a esta pregunta, los motivos principales citados son:
- Los sindicatos no participan porque se oponen a las PPP por principios (36,5%);
  - Las PPP son nuevas o todavía limitadas (19,2%).
187. Otros motivos citados son:
- No se acepta/se excluye a los sindicatos;
  - No se invita a los sindicatos;
  - No existe un foro a nivel nacional para debatir las cuestiones relacionadas con las PPP;
  - Las políticas se aplican a nivel local y el sindicato representa a sus miembros a nivel nacional;
  - No existen apenas posibilidades de que el sindicato participe en las PPP; y
  - Participar en las PPP es una práctica poco común.
188. Alrededor del 48% de los encuestados indicó que consideraría la participación sindical en las PPP si tuviera la oportunidad de hacerlo. Alrededor del 22% contestó negativamente a esta pregunta, y el 17,7% respondió "no lo sé" (Figura 47).

Figura 47



189. A la pregunta de en qué tipos de PPP consideraban que los sindicatos podrían participar, respondió alrededor del 35% de encuestados (28). De ellos:

- El 14,2% indicó que estarían dispuestos a participar en todas las PPP;
- El 25% indicó que en ninguna de las PPP que afectan las condiciones laborales/derechos de los miembros;
- El 50% indicó diferentes tipos de PPP o diferentes fases de los ciclos de las PPP. Los tipos de PPP de más interés parecen ser:
  - Las PPP en materia de infraestructura
  - La mejora de la cualificación de los docentes y la calidad de la enseñanza
  - La subcontratación de servicios educativos
  - Investigación e innovación.

O fases, tales que:

- Puesta en práctica de las PPP
- Evaluación de las PPP

190. Los sindicatos también tenían que detallar sus papeles si participaban en alguna PPP. Alrededor del 29% respondió a esta pregunta y sus respuestas se podrían clasificar en dos categorías principales: papeles y temas.



Papeles:

- Socios;
- Representantes;
- Actores;
- Seguimiento;
- Supervisión;
- Representantes de socios sociales;
- Representantes profesionales de los docentes; y
- Órgano facilitador e iniciador de los proyectos relativos a las PPP;
- Experiencia en planificación, funcionamiento y evaluación;
- Planteamiento de políticas.

Temas:

- Diseño y construcción;
- Mantenimiento;
- Salarios y condiciones laborales;
- Derecho a los convenios colectivos;
- Fomento de la capacidad de los directivos;
- Educación de alta calidad.

## Modelos emergentes

191. La mayoría (65% - 82% de 79) de los encuestados escribieron comentarios sobre lo que consideran tendencias corrientes y previsibles en las PPP en materia de educación en sus respectivos países. Un número tan alto de respuestas en una pregunta abierta de la encuesta indica un alto nivel de interés (o preocupación) sobre las PPP en materia de educación.
192. En general, los encuestados destacan una tendencia continua hacia un mayor uso de las PPP en el sector de la educación. Alrededor de 52 (80% de 65) encuestados prevén esta tendencia en sus países, especialmente respecto de un uso creciente de las PPP en general (y en particular las PPP en materia de infraestructura), un uso creciente de los cheques educativos, la subcontratación de la formación y los cursos tanto para los docentes como para los estudiantes, la gestión y el mantenimiento privados de las infraestructuras, y una mayor evaluación, estimación y desarrollo de tecnologías innovadoras y restauración.
193. Algunos de los encuestados indicaron también los motivos por los que prevén una utilización continua de las PPP en el sector educativo de sus países. Entre los motivos más citados se encuentran: la limitada inversión de presupuesto público en educación, la promoción de la ideología de las PPP por parte del gobierno, la atracción hacia la financiación privada de los beneficios previsibles de las PPP a medio plazo, el hecho de que más del

50% de la educación financiada por el estado ya esté gestionada de forma privada; el hecho de que el gobierno ya invierta el capital público de las universidades públicas en otras universidades, la necesidad de recortar gastos, la promoción de las TIC en las escuelas y las universidades públicas por parte del sector privado, las PPP ofrecen a los políticos una forma muy cómoda de evitar responsabilidades, la aprobación de las PPP por parte de los sindicatos, en algunos casos, y el desarrollo de nuevas formas de privatización en la educación, con un incremento en el número de escuelas charter autorizadas que trabajan sin acogerse a las regulaciones que se aplican a las escuelas públicas y tienen más tendencia a contratar a docentes y personal de apoyo educativo no sindicados.

194. Sin embargo, otros encuestados indicaron tendencias opuestas, como: la falta de una política pública clara sobre las PPP; el sector de la educación todavía no está en el punto de mira de los proyectos de las PPP y el gobierno es el único que se encarga de la educación; no es probable que las PPP en materia de educación aumenten, ya que su financiación también es cada vez más baja; las PPP no son relevantes con respecto de las necesidades y las aspiraciones; la incertidumbre del liderazgo político después de las elecciones; y no tener ninguna experiencia con las PPP.

195. El 62% (51 organizaciones) de los encuestados comentaron las posturas de sus sindicatos con respecto de las PPP en materia de educación. Sus posturas variaban desde una oposición total a las PPP en materia de educación hasta una aceptación plena de las mismas. El análisis de sus comentarios hizo surgir un espectro de posturas que mostramos en forma de esquema en la Figura 48

**Figura 48**





196. Sin embargo, cabe señalar que la descripción de las posturas sobre el espectro únicamente se basa en los comentarios que los encuestados nos proporcionaron en la muestra. Se podría invitar a los sindicatos a que aclaren sus posturas, y a los sindicatos que no se incluyeron en la encuesta también se les podría dar la oportunidad de enviar sus comentarios.

197. Un análisis de las respuestas parece indicar la aparición de las posturas siguientes:

**Grupo 1: aceptación total** (6 sindicatos)

- los sindicatos de este grupo proceden principalmente de África
- el porcentaje de PIB invertido en educación se encuentra por debajo del 4%
- las formas dominantes de PPP son las PPP en materia de infraestructura y gestión privada, muchas veces impuestas por las IFI y llevadas a cabo por ONG y organizaciones religiosas internacionales
- entre los motivos principales se encontraban: presupuesto limitado, necesidad de mejorar la calidad y el acceso, los estándares de gestión, y la innovación
- los sindicatos no participan en ellas pero les gustaría hacerlo
- las PPP han mejorado la calidad de la educación y en algunos casos han evitado el fracaso total del sistema.

**Grupo 2: aceptación condicional** (12 sindicatos)

- los sindicatos de este grupo proceden de África (5), Asia (2), Europa (3), Oriente Medio (1), Caribe (1)
- el porcentaje del PIB invertido en educación se encuentra casi siempre por debajo del 5%
- existen formas diferentes de PPP, que varían de acuerdo con el contexto:
- África: la infraestructura y la dirección de las escuelas queda generalmente a cargo de las ONG, las organizaciones religiosas y las IFI
- Asia: la infraestructura y dirección privada la llevan a cabo diferentes actores
- en Oriente Medio, los sindicatos ya participan en las PPP.

**Grupo 3: Esperemos a ver qué ocurre** (2 sindicatos)

- los sindicatos de este grupo proceden del Caribe (1) y Asia (1)
- En ambos casos se indica que el porcentaje del PIB invertido en educación es muy bajo
- se reconocen todas las formas de PPP, dirigidas en su mayoría por ONG nacionales o internacionales y por las IFI
- ambos sindicatos indican un impacto positivo de las PPP en el sistema educativo nacional y les gustaría participar más en las PPP, pero hasta ahora no han participado realmente en ellas.

**Grupo 4: Escepticismo/desconfianza** (4 sindicatos)

- los sindicatos de este grupo proceden del Caribe (1), Europa (2) y Pacífico (1)
- el porcentaje del PIB invertido en educación oscila entre el 4% y el 8%
- se reconocen todos los tipos de PPP y, en particular, las asociaciones entre la industria y el gobierno, dirigidas por las entidades privadas con ánimo de lucro nacionales
- todos los sindicatos de este grupo han participado de alguna forma en el proceso de negociación de las PPP, pero desearían participar más con vistas a prevenir los impactos o las consecuencias negativas de las PPP.

**Grupo 5: compromiso crítico** (9 sindicatos)

- los sindicatos de este grupo proceden de Europa (7), América del Norte (1) y Pacífico (1)
- el porcentaje de PIB invertido en educación se encuentra alrededor del 6%
- están presentes todos los tipos de PPP, dirigidas principalmente por entidades privadas nacionales
- los motivos principales citados para participar en las PPP son: presupuesto limitado, necesidad de elevar los estándares de gestión y la innovación
- los sindicatos de este grupo desearían una mayor participación en las PPP
- Europa y Oriente Medio: todos los tipos de PPP, dirigidas principalmente por entidades privadas nacionales e internacionales, y organizaciones religiosas en el caso de Oriente Medio
- los motivos principales citados para participar en las PPP son: presupuesto limitado, necesidad de mejorar el acceso a la educación
- el nivel de participación varía:
  - en África, los sindicatos todavía no han participado en ellas pero lo desearían
  - en Asia, los sindicatos desearían una mayor participación para limitar el impacto negativo de las PPP en las condiciones laborales
  - en Europa, los sindicatos todavía no han participado en gran medida, pero desearían hacerlo para limitar el impacto negativo de las PPP en las condiciones laborales

**Grupo 6: oposición total** (20 sindicatos)

- la mayoría de los sindicatos proceden de países en desarrollo
- el porcentaje de PIB invertido en educación se encuentra alrededor o por encima del 6%
- están presentes todos los tipos de PPP, y están dirigidas por diferentes actores
- los motivos principales citados para participar en las PPP son: presupuesto limitado, mejorar la innovación y elevar los estándares de gestión
- los sindicatos de este grupo no participan en las PPP o sólo lo hacen de forma limitada.



198. En general, los resultados indican que no existe una postura común con respecto de las PPP, casi el mismo número de encuestados se opone a ellas y las acepta bajo ciertas condiciones. A continuación intentamos definir algunos patrones a partir de las respuestas recibidas.
199. En primer lugar, de entre los sindicatos que aceptan las PPP, la gran mayoría procede de **países en desarrollo**, especialmente de África. En este caso, las PPP toman la forma de PPP en materia de infraestructura y dirección escolar, así como de diseño del plan de estudios y su puesta en práctica, y la subcontratación de servicios de apoyo no educativos significativos. En el caso de África, son las IFI las que suelen imponer las PPP y principalmente son dirigidas por ONG y organizaciones religiosas internacionales o entidades privadas (extranjeras o nacionales) sobre la base de los mandatos o las recomendaciones de la IFI; de hecho, el motivo más citado por los gobiernos para participar en las PPP es la necesidad de mejorar la calidad y el acceso a la educación. En los países africanos, las PPP se consideran beneficiosas, ya que mejoran la calidad general del sistema educativo nacional, y en algunos casos incluso llegan a evitar el fracaso total de todo el sistema. Estos países se caracterizan por la limitada inversión pública en educación, tanto en términos absolutos como relativos, y por eso las PPP representan una respuesta a esta falta de financiación.
200. Observaciones similares se pueden extraer de los países en desarrollo de Asia y Pacífico. También en estos casos, la forma dominante de PPP es la de las PPP en materia de infraestructura, seguida de la subcontratación de servicios de apoyos no educativos significativos y las asociaciones entre la industria y el gobierno (especialmente en los países más desarrollados de la región). Los actores principales que promueven las PPP en la región son las entidades privadas nacionales. En los países con ingresos bajos de Asia, el motivo predominante para participar en las PPP es la necesidad de mejorar el acceso a la educación. En Asia-Pacífico, cerca de una tercera parte de los encuestados señala un impacto positivo de las PPP a la hora de proporcionar el apoyo financiero y técnico necesitado y un nivel adecuado y aceptable de educación de calidad; cerca de la mitad de los encuestados están de acuerdo en que las PPP proporcionan fondos para las reformas educativas necesarias. Estas respuestas están estrechamente relacionadas con los países con ingresos bajos o medios, donde el porcentaje del PIB invertido en educación no supera el 6%.
201. En América Latina, podemos decir que la situación es ligeramente distinta, a raíz de lo que podemos deducir basándonos en las tres respuestas recibidas de la región (Brasil, Chile y la República Dominicana). La forma dominante de PPP es la asociación entre la industria y el gobierno, seguida por las PPP en materia de infraestructura. En este caso también, los actores más importantes son las entidades privadas nacionales, especialmente en los países donde el porcentaje del PIB invertido en la educación no supera el 6%. En estos casos, una vez más, el principal motivo para participar en las PPP es

la necesidad de mejorar el acceso a la educación. La percepción clave del impacto de las PPP en la educación está relacionada con la provisión de fondos para las reformas educativas. Chile y Brasil representan casos particulares, ya que sus contextos políticos nacionales tienen un gran impacto en las opiniones de los sindicatos. En Brasil, existe un gran debate sobre la movilización de recursos privados para satisfacer las necesidades sociales, incluida la educación para todos. En Chile, ha aparecido un sistema educativo dividido como resultado de las reformas de los años 90, cuando los intereses de los contratistas privados coincidían con los de los segmentos más favorecidos de la sociedad, y se dejaba a los pobres de las zonas rurales y urbanas con unas escuelas públicas en condiciones degradantes.

202. En cambio, los sindicatos de los **países desarrollados** parecen ser más cautos, escépticos o incluso estar totalmente en contra de las PPP. En Europa, América del Norte y Asia-Pacífico (Japón, Australia, Nueva Zelanda), aparecen todas las formas de PPP: principalmente, las PPP en materia de infraestructura y las asociaciones entre la industria y el gobierno. Estas PPP están dirigidas por actores diferentes, pero especialmente por entidades o consorcios privados nacionales. Sólo en estos países, el gobierno no cita “mejorar el acceso a la educación” como un motivo para participar en las PPP. En cuanto a la percepción general del impacto de las PPP en la educación, cabe destacar una diferencia interesante. Si bien la mayoría de los sindicatos europeos mencionan los argumentos del gobierno de que las PPP proporcionan el apoyo financiero y técnico necesitado, en América del Norte, los sindicatos citan principalmente los motivos presentados por el gobierno de que las PPP proporcionan un nivel adecuado y aceptable de educación de calidad. Una posible explicación podría ser las formas diferentes que en se organizan y se gestionan los sistemas de educación pública. La descentralización y la dependencia de los impuestos locales como fuente principal de financiación para los distritos educativos, algo típico en los EE.UU. y Canadá, implican capacidades muy diferentes en los distintos ámbitos, y muchas veces constituyen una limitación para las escuelas públicas. Las desigualdades destacan más en América del Norte en términos de acceso a una educación de calidad. Al otro lado del Atlántico, especialmente en Europa continental y del Norte, los sistemas de educación pública han sido tradicionalmente muy centralizados y burocráticos, con procedimientos de financiación relativamente homogéneos y servicios de educación de alta calidad. En estos contextos, el sector privado y las PPP en particular han tenido una presencia mínima hasta los últimos años. El concepto per se no se había percibido hasta ahora como una verdadera alternativa a la educación a gran escala y financiada por el gobierno. La situación en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda es diferente, y en los países en transición de Europa Central y del Este muchos sindicatos se enfrentan hoy a fuertes movimientos hacia la privatización total de la educación.

203. Las **PPP en materia de infraestructura** son las más aceptadas en los países en desarrollo. En este caso, como ya hemos visto, las PPP representan en muchas ocasiones



la única opción para garantizar la existencia y un funcionamiento adecuado de los sistemas educativos. La gestión privada de la escuela pública se acepta en la mayoría de los casos, especialmente cuando implica la **prestación de servicios de apoyo (no educativos)**, y está ampliamente extendida tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Estos tipos de PPP se asocian a la provisión de apoyo financiero en las reformas educativas y a una mayor disciplina en la adjudicación de contratos; es más, los políticos las presentan como una ayuda para ahorrar capital público y se asocian (especialmente en los países desarrollados) a la provisión de una educación de calidad adecuada y aceptable. Las asociaciones entre la industria y el gobierno parecen ser más problemáticas, junto con la **dirección privada de la evaluación escolar y la administración de los exámenes**. Las preocupaciones sobre estas formas de PPP nos llegan principalmente desde Europa, América del Norte y Australia. Quizás esté relacionado con el hecho de que estas dos últimas formas de PPP originan problemas sobre la autonomía y los valores de la educación pública, especialmente en el contexto actual, donde la tendencia dominante a nivel mundial es un incremento en la práctica de evaluaciones de los estudiantes a nivel escolar e internacional. La gestión privada de la evaluación escolar está muy asociada, según los sindicatos, a un cambio en el papel de los docentes y los valores de los sistemas de educación pública. En lo que respecta a las **asociaciones entre la industria y el gobierno** en materia de investigación e innovación, se reconoce ampliamente que ayudan a proporcionar el apoyo financiero y técnico necesario para la educación pública (especialmente en la educación superior), al mismo tiempo que levantan prejuicios en relación con la autonomía de la investigación cuando se toman recursos privados.

204. Por lo tanto, las **reacciones de los sindicatos varían según los diferentes contextos**. En los países en desarrollo, las PPP son impuestas muchas veces argumentando que son la única posibilidad de, en primer lugar, garantizar que el sistema cuente con los fondos necesarios para seguir funcionando y, en segundo lugar, garantizar las mejoras necesarias para incrementar su calidad y el acceso. Los sindicatos no tienen otra elección, ya que muchas veces son la única opción para tener una infraestructura y el suministro de este servicio. Por lo tanto, los encuestados señalan siempre el hecho de que las PPP proporcionan el apoyo financiero y técnico necesitado, una educación de calidad adecuada y aceptable, y un apoyo financiero en las reformas educativas, pero muchos de los encuestados de los otros grupos regionales no comparten esta opinión. Este resultado parece estar relacionado con el hecho de que, en los países con ingresos bajos, el porcentaje del PIB invertido en educación suele ser de menos del 6%, por lo que necesitan el apoyo de las entidades privadas. En los países desarrollados, los sindicatos tienden a tomar una postura más estratégica, e intentan ver la situación en su conjunto y las consecuencias a largo plazo de los procesos de la privatización en la educación. Muchos sindicatos de los países industrializados aceptarían una participación condicional o un compromiso crítico con respecto de las PPP, mientras que otros las rechazan totalmente. Esta actitud tan cautelosa o incluso negativa

(más común, como ya hemos visto, en los países desarrollados) está estrechamente relacionada con algunas reflexiones sobre el impacto de las PPP en las condiciones laborales y temas como la precariedad laboral<sup>35</sup>, las mujeres y la sindicación. De hecho, el impacto general de las PPP (especialmente algunos tipos de ellas) sobre temas relacionados con los términos de empleo y las condiciones laborales de los docentes (y personal no educativo) levantan grandes prejuicios entre los sindicatos de docentes, y cambian su percepción de las consecuencias de las PPP a corto y largo plazo. Además, a largo plazo, los sindicatos parecen preocupados por el impacto global de estos diferentes tipos de participación privada en la educación pública sobre sus valores (se encuentran en juego principios como la democracia y la autonomía de las escuelas y los docentes). Estas preocupaciones, como ya hemos apuntado anteriormente, son más notables en los países en desarrollo, donde las PPP implican un desarrollo más avanzado de unos sistemas educativos que ya funcionan adecuadamente.

205. Muchos sindicatos (especialmente en los países desarrollados) han experimentado algún tipo de **participación** en las PPP, y ellos son los que suelen contar con una política clara al respecto. Muchas veces afirman que desearían participar más con vistas a evitar el impacto negativo de las PPP arriba mencionado. De hecho consideran que una mayor participación de los sindicatos puede garantizar una mayor protección de las condiciones laborales, una ralentización del proceso de las PPP y una modificación de su orientación para que estén menos centradas en los beneficios. Los encuestados indicaron varias opciones como condiciones necesarias para minimizar o paliar el impacto negativo de las PPP: transparencia en la adjudicación de contratos y los procesos de las PPP (68,4%); participación de los sindicatos en la evaluación de las PPP (56%); participación de los sindicatos en la puesta en práctica de las PPP (50,7%); identificación y participación efectiva de otros actores en la fase de planificación y de puesta en práctica de las PPP (41,8%).

Alrededor del 29% de los encuestados cita otras condiciones: negociaciones con sindicatos sobre los términos y condiciones, especialmente si hay personal involucrado; respeto por los estándares laborales; el establecimiento de entidades para proporcionar asesoramiento especializado a los actores privados sobre las PPP; compromiso de crear capacidades mediante la transferencia de conocimientos; oportunidades de sindicación; y provisiones estatutarias que limiten la desregularización de la provisión de servicios en el sector público. Pero aún así, varios encuestados opinan que los sindicatos deberían luchar contra la introducción de las PPP en la educación, y expresan un rechazo total del concepto o no creen que “con la participación de los sindicatos y otros actores en el proceso se paliarán los efectos negativos de las PPP”.

---

<sup>35</sup> Con precariedad entendemos aquí los contratos a corto plazo u otras formas de empleo no reguladas.



206. La IE ha podido extraer conclusiones interesantes de toda esta información. En primer lugar, las PPP están extendidas por todas las partes del mundo y tienen **impactos significativos en la calidad de la educación, su acceso y en las condiciones laborales de los docentes y los trabajadores del sector de la educación**. Las PPP son transnacionales y sus políticas y todas sus prácticas en un país se pueden aplicar fácilmente en otros. Por eso los sindicatos necesitan una base de conocimientos común con vistas a desarrollar una política coherente a escala internacional. En segundo lugar, aunque los proyectos de desarrollo de infraestructuras parecen ser los más aceptados, especialmente en los países que no cuentan con fondos públicos para los edificios escolares y los servicios de mantenimiento, también es cierto que levantan grandes preocupaciones sobre la efectividad de la inversión y la calidad de los edificios. Los sindicatos deberían seguir vigilantes y hacer un seguimiento crítico de estos proyectos de PPP. Las PPP que implican la subcontratación de la gestión de la enseñanza, la contratación de docentes y la evaluación escolar parecen ser las más peligrosas, ya que tratan a los docentes como objetos de manipulación y minan gravemente la autonomía pedagógica y la calidad de la educación. En tercer lugar, la única forma de que los sindicatos puedan influir en el desarrollo de las PPP es participar en ellas de forma activa y crítica. Los sindicatos deberían estar presentes en todos los proyectos de PPP nuevos y participar de forma crítica pero constructiva en ellos con vistas a evitar las formas más radicales y peligrosas de PPP, y orientar el proyecto en su conjunto hacia objetivos de mayor provisión, mejor calidad y menos beneficios. No existe ninguna forma en que los sindicatos puedan detener la expansión de las PPP o ignorarlas. Finalmente, aunque no existe un enfoque general, este informe sugiere algunos patrones que permiten el desarrollo de una política común considerable sobre las PPP en la educación en general y en sus formas específicas.

## Capítulo 5

# ASOCIACIONES DE ACTORES MÚLTIPLES EN EDUCACIÓN (MSPE)

### Asociaciones Mundiales

207. Mientras que las PPP se consideran, por lo general, iniciativas conjuntas gubernamentales (incluyendo a organizaciones intergubernamentales) comerciales y con ánimo de lucro, se ha introducido un nuevo término, el de “asociaciones de actores múltiples” (MSP, por sus siglas en inglés), que abarca a las asociaciones que agrupan a una amplia serie de actores de la sociedad civil y del sector público y privado (Draxler, 2008). El Foro Económico Mundial (FEM) promociona este concepto, que es más amplio y engloba tanto a organizaciones de la sociedad civil como a organizaciones comerciales y sin ánimo de lucro que trabajan en colaboración con las agencias gubernamentales y las agencias oficiales de desarrollo (WEF, 2005: 8). Para el FEM, se trata de un modelo de cooperación al desarrollo en el que actores del sector privado (empresas privadas, fundaciones empresariales, grupos o asociaciones de empresas) y del sector público (Ministerio de Educación y escuelas) aportan competencias y recursos para conseguir unas metas de desarrollo conjuntas (USAID, 2008: 7). Este concepto implica unas obligaciones recíprocas y una responsabilidad mutua, lo que incluye las relaciones tanto voluntarias como contractuales, la distribución de las aportaciones (monetarias o no monetarias), los riesgos para el prestigio (en vez del traslado unidimensional del riesgo al sector privado) y la responsabilidad mancomunada en el diseño y la ejecución (WEF, 2005: 8). Se acercan a la definición más amplia de las PPP ofrecida por la OIT.

*Las asociaciones público-privadas establecen relaciones voluntarias y de colaboración entre varios sectores tanto en el sector público (estatal) como en el privado (no estatal), en el que todos los participantes acuerdan colaborar con el fin de alcanzar una meta común o emprender unas tareas específicas. Las asociaciones podrían cumplir varios objetivos, entre los que se incluyen la promoción de una causa, la implementación de criterios normativos o códigos deontológicos o la distribución y coordinación de recursos y competencias. Podrían englobar la realización de una actividad única y específica o evolucionar hacia una serie de acciones o incluso hacia una alianza perdurable, de tal manera que se genere un consenso y un sentimiento de pertenencia en cada una de las organizaciones que colaboran y sus actores. Aunque varían de forma considerable, dichas asociaciones suelen establecerse en forma de programas de cooperación estructurados que implican una distribución de las responsabilidades, así como de las competencias, los recursos y otras prestaciones. (OIT, 2008)*

208. Dichas asociaciones se han creado con el fin de promocionar, concentrar recursos, intercambiar competencias o desarrollar nuevos modos para crear u ofrecer infraestruc-



turas y servicios. De este modo, según Draxler (2008), se consideran mecanismos complementarios que pueden aportar competencias, sinergias, recursos y respuestas de mejor calidad a las necesidades.

209. El número de actores comprometidos con las asociaciones de actores múltiples para la educación es cada vez mayor. Este capítulo intenta aportar algo de luz en torno a las diferentes formas de estas las asociaciones y sobre algunos de los principales actores que participan de forma activa en dichas iniciativas y programas.

## Actores comprometidos con las MSPE

210. A continuación se presenta una visión general de algunas de las principales agencias y organizaciones que desempeñan un papel activo en la iniciación y promoción de asociaciones de actores múltiples para la educación.
211. Las relaciones de la UNESCO con el sector privado abarcan la cooperación con empresas comerciales, pequeñas y medianas empresas (PYMES), fundaciones filantrópicas, asociaciones profesionales y económicas y otras organizaciones de la comunidad empresarial, personas físicas, comunidades, padres y familias. Se espera que las Asociaciones Público-Privadas desempeñen una función cada vez más importante en la Educación para Todos y Todas, de manera que se cree un recurso alternativo de financiación para el logro de los objetivos de la EPT y se ofrezca más asistencia técnica. Las cinco agencias intergubernamentales que encabezan el movimiento internacional de EPT (UNESCO, PNUD, el UNFPA, UNICEF y el Banco Mundial) comparten la misma visión acerca del valor de las PPP y también apoyan el concepto que estas asociaciones representan en su acción a nivel internacional. La UNESCO ha fijado explícitamente el objetivo de ayudar a los gobiernos a integrar las PPP en el sector de la educación con vistas a lograr la Educación para Todos y Todas<sup>36</sup>.
212. UNICEF participa en asociaciones de actores múltiples internacionales con otras organizaciones de las Naciones Unidas y el Banco Mundial. Al igual que el resto de agencias, UNICEF considera que el logro de los ODM es una “necesidad apremiante para lograr objetivos urgentes (UNICEF, 2006<sup>37</sup>). UNICEF reconoce y fomenta sus relaciones con las sociedades (ibid). Juntos, los socios corporativos y UNICEF han movilizado recursos, creado programas, desarrollado políticas y diseñado y puesto en práctica iniciativas de promoción y campañas de sensibilización (ibid). Los socios corporativos apoyan muchas de las actividades de UNICEF, como las intervenciones en los ámbitos de supervivencia infantil, educación, prevención del VIH y respuesta human-

<sup>36</sup> Ilona Genevois. 2008. Presentación PPT: “El IIEP y las Asociaciones Público-Privadas en el sector de la educación”. Reunión del Grupo Consultivo sobre el Fomento de la Capacidad. Septiembre de 2008.

<sup>37</sup> UNICEF, informe de 2006. Más información en: [http://www.unicef.or.kr/unicef/intro/2006\\_Annual\\_Report\\_2006.pdf](http://www.unicef.or.kr/unicef/intro/2006_Annual_Report_2006.pdf)

itaria en situaciones de emergencia. Más adelante se describen algunos de los programas de asociación de UNICEF.

213. El PNUD considera que la actividad empresarial y la de desarrollo se refuerzan mutuamente: las empresas que fomentan el desarrollo mediante la contratación de personas con pocos recursos y la prestación de bienes y servicios también deben beneficiarse de ese mismo desarrollo, ya que unos mayores ingresos generan nuevas oportunidades de mercado y posibilidades de expansión<sup>38</sup>. El concepto del PNUD sobre su papel empresarial resulta bastante sorprendente en este caso. Considera que tiene el papel de reunir “a los actores adecuados y negociar soluciones, haciendo uso de nuestra exhaustiva base de conocimientos globales. Sin embargo, en algunas situaciones también podemos ayudar mediante la asistencia técnica directa y el acceso al capital inicial. Ofrecemos una presencia universal: trabajamos a tiempo completo en 166 países, mantenemos relaciones de confianza tanto con empresas como con gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, contamos con una gran experiencia en el ámbito del desarrollo y conocemos al detalle las condiciones de desarrollo ‘sobre el terreno’”.
214. El Banco Mundial, como ya hemos indicado anteriormente, está profundamente implicado en la iniciación y el apoyo a las PPP y al concepto más amplio de las MSP. La Iniciativa Acelerada de Educación para Todos (EFA-FTI), lanzada por el Banco, es una asociación internacional entre países desarrollados y países en desarrollo para lograr la educación universal básica gratuita en varios países específicos para el año 2015, fecha de los ODM. Además de movilizar fondos, la iniciativa apoya el diseño de planes educativos integrales para todo el sector y completa los ámbitos de política, capacidad y datos.
215. El FEM se ha mostrado muy entusiasta con el lanzamiento y el impulso de las MSP en todo el mundo. Ha abogado por un papel más importante del sector privado en la educación y ha identificado varias áreas de participación para:
- a) **Establecer las condiciones básicas para un aprendizaje efectivo:** mejorar la infraestructura escolar; desarrollar y distribuir unos suministros y equipamiento adecuados; ofrecer comidas escolares y servicios sanitarios; ampliar el acceso a una educación asequible y de calidad.
  - b) **Mejorar el contenido educativo y la formación:** afianzar el contenido de los planes de estudios y la formación de los docentes y permitir una formación para la empleabilidad adaptada al siglo XXI.
  - c) **Promover una gestión eficaz de la educación:** Desarrollar la planificación y los mecanismos de financiación, y promover una innovación y una gestión orientadas al rendimiento e impulsada por los resultados.
  - d) **Comprometerse en actividades de promoción:** crear apoyo público y compromiso político para mejorar la educación y generar nuevos modelos que impliquen a todos los actores en PPP de colaboración. FEM (2006: 33-38)

<sup>38</sup> Más información en: [http://www.undp.org/partners/business/why\\_partner\\_with\\_UNDP.shtml](http://www.undp.org/partners/business/why_partner_with_UNDP.shtml)



## Iniciativas y programas de MSPE

216. La lista de programas y proyectos relacionados con la educación e indicados en esta sección tan solo destaca una parte de un número cada vez mayor de iniciativas adoptadas por agencias de la ONU y empresas del sector privado. Aunque no es, ni muchos menos, una lista completa, permite hacerse una idea de la naturaleza y del rumbo de dichas iniciativas.

### UNESCO

217. La UNESCO ha llevado a cabo varios proyectos de investigación y organiza talleres, seminarios y reuniones a nivel nacional, regional e internacional sobre las PPP en materia de educación.

218. A continuación se presentan algunos ejemplos de los acontecimientos que se han celebrado a nivel internacional recientemente:

- Taller sobre Asociaciones Público-Privadas en materia de EPT, organizado de forma conjunta por el Foro Económico Mundial y la UNESCO con el apoyo de USAID (París, 18 de julio de 2006)
- Dos mesas redondas sobre "Development-Driven Public-Private Partnerships in Basic Education" ("Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo, en la Educación Básica"), organizadas de forma conjunta por el Foro Económico Europeo y la UNESCO, la primera celebrada al mismo tiempo que la Cuarta Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre EPT (Brasilia, noviembre de 2004) y la segunda a continuación, en París (abril de 2005).
- Sesión sobre la Asociación con el Sector Privado en materia de EPT (París, julio de 2004) en la Quinta Reunión del Grupo de Trabajo sobre la Educación para Todos.

219. Proyectos educativos en todo el mundo en colaboración con empresas multinacionales y fundaciones:

220. *Conferencia internacional "El proceso de Bolonia: calidad de los programas educativos en las universidades modernas"*<sup>39</sup> (noviembre de 2006 en San Petersburgo). La conferencia se organizó dentro del marco de las actividades de la UNESCO sobre la reforma de la educación superior con el objetivo de implantar el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) en los países de la región. El EEES es el objetivo del proceso de Bolonia, es decir, crear en Europa unos sistemas de educación superior que sean más similares, compatibles y coherentes. Esta actividad contó con el apoyo conjunto de la Oficina de la UNESCO en Moscú y *British Petroleum*.

<sup>39</sup> Más información en: [http://www.undp.org/partners/business/why\\_partner\\_with\\_UNDP.shtml](http://www.undp.org/partners/business/why_partner_with_UNDP.shtml)

221. *Fondo Internacional para la Educación Superior en Iraq*: La cooperación entre la UNESCO y la fundación *Qatar Foundation for Education, Science and Community Development*<sup>40</sup>. Desde 2003, el Fondo ha ofrecido ayuda inmediata y a largo plazo para la reconstrucción de la educación superior en Iraq.
222. *Ford Foundation*: La UNESCO y la *Ford Foundation* colaboran actualmente en los ámbitos de las ciencias, la educación y la cultura<sup>41</sup>. Las iniciativas de educación incluyen: Establecimiento de un Órgano Regional para garantizar la calidad de la educación superior en los Estados Árabes; Laboratorio Latinoamericano para la evaluación de la calidad en la Educación
223. *Escuelas en Egipto*: Se trata de un proyecto emprendido por la Hans Christian Andersen ABC Foundation y la UNESCO<sup>42</sup>. Desde 2005, la *Hans Christian Andersen abc Foundation* colabora con la UNESCO en un proyecto escolar para niños en circunstancias difíciles.
224. *The Global Agreement (Acuerdo Mundial)*: La UNESCO y Microsoft recurren a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para fomentar la educación<sup>43</sup>. En noviembre de 2004, la UNESCO y Microsoft iniciaron una colaboración a través de un acuerdo para acelerar el desarrollo económico y social en todo el mundo.
225. *Asociaciones para la Educación (PFE)*: Las PFE constituyen una iniciativa conjunta de la UNESCO y el Foro Económico Mundial que se lanzó oficialmente en enero de 2007 gracias a la Iniciativa Mundial para la Educación del FEM. Entre las metas que se han marcado está la mejora de la comprensión general del valor de las Asociaciones de actores múltiples para la Educación (MSPE), con un interés especial en las funciones de los gobiernos y el sector privado, y el apoyo en la puesta en práctica de dichas asociaciones a fin de ayudar a lograr los objetivos de la Educación para Todos (EPT)<sup>44</sup>.
- Objetivo 1: Ampliar y mejorar de forma íntegra el cuidado y la educación de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos.
  - Objetivo 2: Garantizar que para 2015 todos los niños, y en particular las niñas, en circunstancias difíciles y pertenecientes a minorías étnicas, puedan acceder y finalizar una educación primaria obligatoria de calidad y gratuita.
  - Objetivo 3: Garantizar la satisfacción de las necesidades educativas de todos los/as jóvenes y los adultos mediante un acceso equitativo a programas de aprendizaje y enseñanza de aptitudes para la vida.
  - Objetivo 4: Conseguir para el año 2015 una mejora del 50% en los niveles de alfabetización de adultos, en especial en las mujeres, y un acceso equitativo a la educación básica y la continua para todos los adultos.

<sup>40</sup> Más información en:

[http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=31888&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=31888&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>41</sup> [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=31752&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=31752&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>42</sup> [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=31340&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=31340&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>43</sup> [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=31629&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=31629&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>44</sup> <http://www.weforum.org/en/initiatives/gei/PartnershipsforEducation/index.htm>



- Objetivo 5: Eliminar las diferencias de género en la educación primaria y secundaria para 2005 y conseguir la igualdad de género en la educación, con el objetivo principal de garantizar que las niñas accedan plenamente a una educación básica de buena calidad y la superen con éxito en igualdad de condiciones.
- Objetivo 6: Mejorar todos los aspectos de la calidad de educación y garantizar la excelencia de todos ellos para que todo el mundo obtenga unos resultados educativos reconocidos y medibles, en particular en los ámbitos de alfabetización, las matemáticas y la enseñanza de aptitudes esenciales para la vida.

226. Educación para Todos y Todas (EPT): A fin de cumplir la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se han establecido diferentes asociaciones de actores múltiples para la educación. Dichas iniciativas incluyen la Asociación pro Desarrollo de la Educación en África (ADEA), que comenzó como un foro de cooperantes y ha ido evolucionando hasta incluir ministerios de educación receptores (Draxler, 2008). Las asociaciones de actores múltiples de todo el mundo, como los mecanismos de coordinación de la EPT (por ej., el Grupo de Trabajo de la EPT y el Grupo de Alto Nivel sobre EPT) dirigidos por la UNESCO y su mecanismo de financiación equivalente, la Iniciativa Acelerada de EPT, incluyen cooperantes, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil (ibid). Este tipo de cooperación ha contado con el respaldo de diferentes instrumentos, procesos y marcos internacionales para asociaciones de actores múltiples, tal y como se indica en el cuadro 2. Draxler (2008) ofrece de nuevo una interesante definición cuando describe las asociaciones de actores múltiples en la Educación para todos (EPT), al definir como objetivos “la reunión y la gestión de recursos, así como la movilización de competencias y compromisos por parte de socios procedentes del sector público, empresarial y de la sociedad civil, a fin de contribuir a la expansión y la mejora de la calidad de la educación”. En 2007, el Grupo de Alto Nivel amplió su membresía a fin de incluir al Foro Económico Mundial, lo que representó un gran avance para la integración de la comunidad empresarial en estos mecanismos.

### **Cuadro 1: Acuerdos intergubernamentales basados en la Educación para Todos y las Asociaciones de actores múltiples.**

#### **a) Instrumentos internacionales**

Marco de Acción de Dakar  
Objetivos de Desarrollo del Milenio  
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción  
La Declaración Universal de los Derechos Humanos

#### **b) Mecanismos y procesos**

Plan de Acción Mundial de EPT (marzo de 2007)  
Coordinación Internacional de Educación para Todos  
Iniciativa Acelerada de EPT  
La Declaración de París  
Documentos sobre las Estrategias de Reducción de la Pobreza  
Proceso de la ONU “Unidos en la Acción”

**c) Marcos mundiales para las MSPE**

Coalición Mundial de Empresas  
 IFC Edinvest  
 El Pacto Mundial  
 La Iniciativa Mundial de Educación (GEI) del FEM

**UNICEF**

227. *La Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas (UNGEI)*, dirigida por UNICEF, es una asociación de organizaciones comprometidas con la eliminación de las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria. La UNGEI ofrece actividades de promoción y apoyo técnico para el diseño, la financiación y la puesta en práctica de planes educativos nacionales. Ofrece a los actores (entre los que se incluyen agencias del sistema de la ONU, gobiernos, países donantes, organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil, el sector privado, comunidades y familias) una plataforma de acción y aúna esfuerzos para conseguir la escolarización de las niñas.

228. *El Inter-Agency Standing Committee Cluster for Education in Emergencies (Comité Permanente Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia)*<sup>45</sup> forma parte de los mayores esfuerzos de reforma de la ONU para incrementar la eficacia de la ayuda humanitaria. UNICEF y la Alianza "Save the Children" son agencias líderes en el ámbito de las asociaciones y desempeñan tareas a nivel nacional cuyo objetivo es el de especificar las funciones, las obligaciones y la responsabilidad de los socios, pertenezcan o no a la ONU, que desean restablecer la educación en situaciones de crisis específicas. Otro de los objetivos es realizar una mejor tarea de coordinación de los esfuerzos para restablecer sistemas educativos en periodos de transición después de una crisis. En el grupo de asesoramiento global se incluyen la UNESCO, el Programa Mundial de Alimentos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Comité Internacional de Rescate, el Fondo Cristiano para la Infancia y la Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE). A nivel nacional, los principales socios del grupo son la INEE y los respectivos ministerios de educación nacionales.

229. *La Business partnership for Girls Education in Yemen (Asociación de Empresas para la Educación de las Niñas en Yemen)*<sup>46</sup> comenzó el 30 de agosto de 2006, fecha que marcó el inicio de una novedosa coalición tripartita entre el gobierno, el sector privado y UNICEF. La Business partnership for Girls Education es la primera iniciativa de gran alcance de este tipo en el país iniciada por el sector privado, y está liderada por tres empresas comerciales líderes del Grupo Arwa (Shamlan Water), Spacetel y el Grupo Universal.

<sup>45</sup> Más información en: [http://www.unicef.org/girlseducation/index\\_44882.html](http://www.unicef.org/girlseducation/index_44882.html)

<sup>46</sup> Más información en: [http://www.unicef.org/media/media\\_35579.html](http://www.unicef.org/media/media_35579.html)



## PNUD

230. Tal y como se ha indicado antes, el PNUD es otra de las agencias de la ONU que participa en asociaciones de actores múltiples con el fin de apoyar la Educación para Todos. Entre las iniciativas emprendidas por el PNUD en este marco se incluyen:
231. La asociación del *PNUD y HONDA para la educación en Malasia*: En enero de 2008, Honda y PNUD renovaron su asociación para promover la educación para el desarrollo en Malasia. El proyecto “Desarrollo de Recursos Humanos a través de la Educación y la Formación para Jóvenes de Malasia” es una iniciativa de Responsabilidad Social Corporativa (CSR) de Honda y PNUD cuyo objetivo es ofrecer de forma anual becas integrales no vinculantes a 20 estudiantes sin recursos pero con un gran deseo de continuar sus estudios, a fin de que continúen con su educación superior o formación .
232. *Asociación del PNUD y Coca Cola*: Coca-Cola se ha asociado con el PNUD para reducir la brecha digital existente en Malasia y, a tal efecto, en marzo de 2002 lanzaron el proyecto “E-learning for life” (“Aprendizaje electrónico para la vida”) junto con el Ministerio de Educación de Malasia . Mediante el apoyo a la visión del gobierno de Malasia de crear una economía basada en el conocimiento, el proyecto brindará oportunidades de aprendizaje electrónico y formación en TIC y ofrecerá acceso a estudiantes, docentes y comunidades locales.
233. *Asociación del PNUD y la fundación Mohammed bin Rashid Al Maktoum Foundation*: En noviembre de 2007, la fundación *Mohammed bin Rashid Al Maktoum Foundation* y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) iniciaron una nueva asociación para promover la generación de conocimiento creativo y la inversión en educación . Esta asociación constituye la primera de una serie de iniciativas estratégicas anunciadas por el Primer Ministro de los Emiratos Árabes Unidos y Soberano de Dubai en la Conferencia sobre el Conocimiento celebrada en Dubai (2007). El acuerdo representa la primera asociación entre el PNUD y una fundación privada en la región y constituye un gran avance para la iniciativa del PNUD de trabajar con todos los sectores de la sociedad árabe, entre los que se incluyen los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las fundaciones.
234. *Colaboración del PNUD y Cisco Systems en Vietnam*: El PNUD y Cisco Systems han llevado su colaboración mundial en educación sobre Internet hasta Vietnam, según un informe de CISCO de 2004<sup>50</sup>. Se ha nombrado a un Voluntario de las Naciones Unidas (VNU) patrocinado por el PNUD para ampliar la disponibilidad del Programa Cisco Networking Academy® en ciudades pequeñas como Cantho, Dalat, Danang y Hue, y en ellas ayudar a entender el valor de Internet y de la educación en las TI (*ibid*).

<sup>47</sup> Más información [http://www.undp.org.my/uploads/HDF\\_MOU\\_PR\\_4JAN2008.pdf](http://www.undp.org.my/uploads/HDF_MOU_PR_4JAN2008.pdf)

<sup>48</sup> Más información [http://www.un.org/Pubs/chronicle/2002/issue2/0202p22\\_elearning.html](http://www.un.org/Pubs/chronicle/2002/issue2/0202p22_elearning.html)

<sup>49</sup> Más información [http://business.maktoob.com/News-20070423130841-Mohammed\\_bin\\_Rashid\\_Al\\_Maktoum\\_Foundation\\_Partners\\_with\\_UNDP\\_to\\_Boost\\_Knowledge\\_Creation\\_in\\_Arab\\_World.aspx](http://business.maktoob.com/News-20070423130841-Mohammed_bin_Rashid_Al_Maktoum_Foundation_Partners_with_UNDP_to_Boost_Knowledge_Creation_in_Arab_World.aspx)

<sup>50</sup> Más información [http://newsroom.cisco.com/dlls/global/asiapac/news/2004/pr\\_12-08.html](http://newsroom.cisco.com/dlls/global/asiapac/news/2004/pr_12-08.html)

235. *La asociación de PNUD y Microsoft*: La asociación de Microsoft y el PNUD se inició en el Foro Económico Mundial de Davos celebrado en enero de 2004, cuando Bill Gates y el entonces Administrador del PNUD, Mark Malloch Brown (posteriormente Ministro del gobierno británico) firmaron un memorando de acuerdo. El PNUD y Microsoft han firmado un acuerdo de tres años con vistas a incrementar el éxito escolar a través del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)<sup>51</sup>. El objetivo del PNUD es acelerar la puesta en práctica de las TIC en las escuelas y favorecer a todas las comunidades en general. Microsoft apoyará este objetivo mediante la aportación de su experiencia en la puesta en práctica de las TIC en escuelas a través de su programa *Pathfinder Blueprint for Schools*. Este programa (puesto en práctica por primera vez en Namibia) es una guía detallada para los gobiernos de los países con pocos servicios tecnológicos cuyo objetivo es integrar las TIC en las estrategias de educación nacional.

#### **Cuadro. 2: El PNUD y CISCO systems llevan la colaboración para la educación sobre Internet hasta Vietnam**

El PNUD, a través del Asia Pacific Development Information Programme (Programa de Información para el Desarrollo de Asia-Pacífico) (APDIP), y Cisco han mantenido una exitosa colaboración durante varios años para llevar el programa Networking Academy a poblaciones con pocos servicios de la zona de Asia-Pacífico. Además, Cisco y el PNUD han nombrado VNU para que apoyen la participación en el programa en zonas alejadas de toda la región. En la actualidad, hay VNU trabajando en Bangladesh, Camboya, China, India, Indonesia, Mongolia, Nepal, Sri Lanka, Tailandia y ahora también en Vietnam.

“El PNUD se ha comprometido a reducir la brecha digital en las zonas alejadas. Países como Vietnam pueden beneficiarse enormemente de una educación avanzada. A pesar de que el país presenta un índice de alfabetización del 94%, con un 50% de la población con una edad de 18 años o inferior, tan solo ocupa la posición 112 en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD”, afirmó el Don Subinay Nandy, Representante del PNUD (interino) en Vietnam. “El PNUD está muy satisfecho por haber involucrado a empresas del sector privado como Cisco Systems en el apoyo a nuestros esfuerzos. El programa Cisco Networking Academy ha demostrado ser un excelente módulo de inicio en la economía de Internet para muchas personas de países menos desarrollados”.

Desde que se lanzó en 1997, el programa Networking Academy de Cisco, basado en la inversión comunitaria, se ha convertido en un modelo de asociación entre los sectores público y privado. Uno de los “laboratorios” de aprendizaje electrónico más grandes del mundo, el plan de estudios del programa Academy, utiliza tecnologías asociadas con la gestión de redes e Internet para transmitir a los/as estudiantes competencias para planificar, crear y desplegar esas mismas redes.

El programa ha recibido una acogida positiva en unas 10.000 instituciones educativas de todo el mundo por su contenido en estándares abiertos. Más de 380.000 estudiantes de 160 países ya han completado el programa Networking Academy. (CISCO 2004).

<sup>51</sup> Más información en <http://www.microsoft.com/presspass/presskits/unlimitedpotential/docs/undp.pdf>

## FORO ECONÓMICO MUNDIAL

236. Las asociaciones de actores múltiples del FEM: El Foro Económico Mundial comenzó su actividad en el ámbito de la educación en 2003, con el lanzamiento de la Iniciativa Mundial para la Educación (GEI), con el objetivo general de sensibilizar y apoyar la puesta en práctica de planes del sector educativo nacional importantes, sostenibles y escalonados a nivel mundial a través del fomento de las MSPE. La Iniciativa para la Educación en Jordania (JEI) fue la primera iniciativa de este tipo, lanzada en una Reunión Extraordinaria del FEM celebrada en el Mar Muerto. Más tarde siguieron otros programas, como la Iniciativa para la Educación en Palestina (PEI), la Iniciativa para la Educación en Egipto (EEI) y la Iniciativa para la Educación en Rajastán (REI). En el siguiente cuadro se presenta un breve resumen de estos programas.

### Cuadro 3: La Iniciativa Mundial para la Educación

#### La Iniciativa para la Educación en Jordania (JEI)

La Iniciativa para la Educación en Jordania (IEJ) es una asociación público-privada global de acción local cuyo objetivo es mejorar la educación en Jordania a través del uso eficaz de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y, al mismo tiempo, crear competencias locales del sector de las TIC y generar un modelo de reforma para otros países. Estos son algunos de los resultados obtenidos por la JEI: el compromiso de más de 30 socios activos de los sectores público y privado, el desarrollo de un plan de estudios electrónico de matemáticas (primaria y secundaria) completo, el despliegue continuo de tecnología en clase y la formación en 50 Discovery Schools, la transferencia de aproximadamente 3,7 millones de dólares a empresas locales como parte de los programas de JEI y los primeros pasos para la difusión del modelo a otros países de la región de Oriente Medio. Las contribuciones directas a la Iniciativa de los socios locales y mundiales han alcanzado unos 25 millones de dólares americanos. Más información en: <http://www.weforum.org/pdf/JEI/JEIreport.pdf>

#### La Iniciativa para la Educación en Palestina (PEI)

La PEI se lanzó en el Foro Económico Mundial celebrado en el Mar Muerto, Jordania, en junio de 2005, bajo la dirección del Dr. Sabri Saidam, antiguo Ministro de Telecomunicaciones y Tecnología de la Información, y del Dr. Naim Al-Hommus, Ministro de Educación y Estudios Superiores de la Autoridad de Palestina. El objetivo principal de la PEI es la mejora del futuro de la educación en la Autoridad Nacional Palestina (ANP) a través de unas técnicas pedagógicas favorecidas por la tecnología que impulsan el desarrollo socioeconómico. Los objetivos principales de la iniciativa son:

- Mejorar el uso de las TIC existentes en el sistema educativo de la ANP y allanar el terreno para favorecer el desarrollo de una economía palestina basada en el conocimiento a través de la colaboración del sector público y el privado.
- Fomentar la innovación en el sistema educativo y en todo el sector palestino de las TIC mediante el impulso de un modelo sostenible de asociación público-privada a

través de la adaptación y el uso eficaces de las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo.

- Reforzar las competencias de la educación de la ANP, las TIC y la industria del conocimiento para el desarrollo de soluciones de aprendizaje innovadoras en colaboración con empresas locales e internacionales, creando un valor económico que favorezca unas oportunidades empresariales beneficiosas para todos.
- Mejorar un proceso de aprendizaje que gire en torno al estudiante y le ofrezca unas competencias, un conocimiento y unas experiencias que le permitan encontrar empleo y adoptar una visión empresarial.

Más información en: <http://www3.weforum.org/en/initiatives/gei/Palestinian%20Education%20Initiative/index.html>

### La Iniciativa para la Educación en Egipto (EEI)

La Iniciativa para la Educación en Egipto (EEI) es una asociación público-privada cuyo objetivo es mejorar la educación del país a través de un uso eficaz de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). Con el apoyo del Foro Económico Mundial, las multinacionales y los donantes, los Ministerios de Tecnologías de la Información y la Comunicación, Educación y Estudios Superiores han puesto en marcha varias iniciativas para ofrecer TIC a todos los egipcios a un precio asequible. Los objetivos principales de la iniciativa son:

- Mejorar la forma de desarrollo y suministro de la educación a los/as ciudadanos/as egipcio/as a través de asociaciones público-privadas.
- Favorecer una reforma educativa en Egipto mediante el diseño de modelos público-privados eficientes que mejoren la creatividad de docentes y estudiantes a través de un uso eficaz de las TIC.
- Desarrollar las competencias del sector local de TI para adoptar soluciones de aprendizaje innovadoras en colaboración con empresas de talla internacional.
- Mejorar los canales de aprendizaje a lo largo de la vida que fomenten el desarrollo socioeconómico a través de centros de difusión y aprendizaje electrónico.
- Establecer una comunidad educativa virtual que potencie el rendimiento educativo, establezca conexiones, elimine limitaciones y cree oportunidades para el estudiantado del siglo XXI a fin de que alcancen su máximo potencial.
- Preparar a todos los estudiantes de las escuelas y las universidades para su incorporación a la población activa del sector digital.
- Estimular el compromiso gubernamental nacional y la ciudadanía empresarial para crear un modelo de reforma educativa que pueda exportarse y reproducirse por toda la región árabe.

Más información en: <http://www3.weforum.org/en/initiatives/gei/EgyptEducationInitiative/index.html>

### La Iniciativa para la Educación en Rajastán (REI)

Encabezada por el Primer Ministro de Rajastán, Vasundhara Raje, la REI se lanzó en la Cumbre Económica de la India, celebrada en noviembre de 2005 en Nueva Delhi. Entre los socios de la REI se encuentran: el gobierno de Rajastán, el Foro Económico Mundial, la Confederación Industrial de la India (CII) y la Global eSchools and Communities Initiative (Iniciativa Mundial de Comunidades y Escuelas de aprendizaje electrónico) (GeSCI) del grupo de trabajo de la ONU sobre las TIC. La REI fomen-



tará las actividades de creación y puesta en marcha de asociaciones público-privadas a través de proyectos centrados en la mejora de la prestación de servicios educativos y, en particular, en la promoción del acceso, la inscripción y el mantenimiento equitativo de niños y niñas en las escuelas, reduciendo de este modo las desigualdades de género, fomentando el desarrollo de competencias y mejorando los niveles de aprendizaje. La REI es una ambiciosa iniciativa que pretende equilibrar el objetivo de Educación para Todos a través de un enfoque doble:

**Programas basados en las TIC:**

Proyecto GRACE, Girls of Rajasthan And Computer Education (Niñas de Rajastán y Enseñanza Informática)

Centros de Distrito para la Enseñanza Informática

Programa School Computer education (enseñanza informática en escuelas) (CALP)

Informatización de departamento

EDUSAT

Teacher training Technology Academies (Academias tecnológicas de formación para profesores/as)

**Programas no basados en las TIC:**

Desarrollo de competencias de aprendizaje

Adopción de becas escolares para niños indigentes

Programa de almuerzos

Niños con necesidades especiales

Más información en: <http://www3.weforum.org/en/initiatives/gei/Rajasthan%20Education%20Initiative/index.html>

### La Alianza Mundial para la Educación (GEA) en Ruanda

Del sitio web del FEM: [www.weforum.org/gei](http://www.weforum.org/gei) :

"Dentro del marco de la FTI, la GEA iniciará una colaboración sin precedentes en la que participarán empresas, el gobierno nacional y el grupo de donantes locales con vistas a obtener los mejores resultados de eficacia y sostenibilidad a largo plazo. "Este nuevo programa piloto en Ruanda es el complemento para 50x15, una iniciativa mundial financiada por AMD para facilitar la conectividad a Internet y unas prestaciones informáticas asequibles y accesibles para el 50% de la población mundial en el año 2015".

"La provisión de un acceso universal a la educación es una acción decisiva para cambiar la calidad de vida y la prosperidad económica de las personas y los países" afirmó John Chambers, Presidente y Consejero Delegado de Cisco. "Creemos que esta nueva alianza constituirá un poderoso avance en el ámbito de la educación a nivel mundial, que unirá a los sectores público y privado para ofrecer a los niños un futuro con más oportunidades económicas y sociales". "Ampliar el acceso a una educación de calidad para todos los niños es una iniciativa esencial en las sociedades sostenibles y prósperas" comentó William Gates, Presidente de Microsoft Corporation. AMD, Cisco, Edelman, Intel y Microsoft, entre otros socios, han manifestado enérgicamente su deseo de buscar formas eficaces de colaboración con la FTI para ayudar al gobierno de Ruanda y al de otros países a alcanzar sus prioridades en materia de educación".

En el caso de Ruanda resulta especialmente interesante la participación del sindicato nacional de docentes (EER) desde el comienzo del proceso de negociación para la definición de la iniciativa indicada anteriormente.

## ILO

237. Aunque la OIT no ha recurrido a la terminología de las MSPE, la definición de PPP que ha ofrecido recientemente se asemeja al concepto siguiente:

*Las asociaciones público-privadas establecen relaciones voluntarias y de colaboración entre varios actores tanto en el sector público (estatal) como en el privado (no estatal), en las que todos los participantes acuerdan colaborar con el fin de alcanzar una meta común o emprender unas tareas específicas. Las asociaciones pueden cumplir varios objetivos, entre los que se incluyen la promoción de una causa, la aplicación de criterios normativos o códigos de conducta o la distribución y coordinación de recursos y competencias. Pueden englobar la realización de una actividad única y específica o evolucionar hacia una serie de acciones o incluso hacia una alianza perdurable, de tal manera que se genere un consenso y un sentimiento de propiedad en cada una de las organizaciones que colaboran y sus actores. Aunque varían de forma considerable, dichas asociaciones suelen establecerse en forma de programas de cooperación estructurados que implican una distribución de las responsabilidades, así como de las competencias, los recursos y otras prestaciones. (OIT, 2008)*

## Razones y motivaciones tras las MSPE

238. El terreno de las iniciativas para la educación es muy amplio. Toda la investigación y los artículos dedicados a las iniciativas de MSPE o relacionados con las PPP parten del Objetivo de Desarrollo del Milenio de alcanzar la Educación Básica para Todos y van seguidos de una cruda descripción del grave estado de los sistemas educativos en los países en vías de desarrollo:

*El Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) en materia de educación se compromete a garantizar que para 2015 los/as niños y niñas de todo el mundo puedan recibir un ciclo completo de educación primaria. Sin embargo, desde el año 2000, muy pocos países se encuentran en condiciones de llegar a alcanzar este objetivo. Más de 100 millones de niños en edad escolar no asisten a la escuela, y un 60% de ellos son niñas. La gran mayoría (96%) se encuentra en países en desarrollo, en particular, en el África Subsahariana y en el Sur de Asia. De los/as niños/as matriculados/as, la mayoría abandona los estudios antes de finalizar la educación primaria. En el África Subsahariana, los matriculados en educación primaria representan el 58% y el índice de finalización es únicamente del 33%. FEM (2006: 31)*

239. A pesar de que todos coinciden en que es necesario intervenir para ayudar a estos países a lograr la educación para todos y todas, las motivaciones varían. El argumento comercial que se toma para mejorar la educación se describe en la publicación del FEM (2006: 32):

Un sistema educativo eficaz es esencial para el crecimiento económico y el desarrollo de un sector privado próspero. La mejora de la educación beneficia al sector pri-



vado de varias maneras significativas, como, por ejemplo, mediante:

- *La creación de una población* activa competente. La educación amplía el grupo de trabajadores cualificados, lo que atrae a la inversión extranjera e implica la creación de empleo.
- *La mejora del poder adquisitivo*. Los/as niños/as con una buena educación tienen más posibilidades de acceder a puestos de trabajo con una mejor remuneración cuando sean adultos, lo que les dará un mayor poder adquisitivo y potenciará el crecimiento económico del país.
- *La mejora de la productividad*. La educación primaria es un factor clave en la creación de productividad en los países menos desarrollados, mientras que la educación posterior es necesaria para la innovación.

240. El documento del FEM también cita a un representante empresarial que afirma que “para que una PPP sea sostenible en términos empresariales, la sociedad debería obtener un beneficio perceptible de la misma” (WEF, 2006: 41). (Las PPP en materia de educación se promocionan en todas las regiones como un factor de creación de productividad. Por ejemplo, Downes (2006) apunta que el proceso de reposicionamiento y desarrollo de la nueva economía caribeña a través del Mercado Único de la Comunidad y la Economía del Caribe requeriría una planificación creativa y una generación de importantes recursos, que a su vez precisarían la formación de asociaciones público-privadas).

## Evaluación de la GEI

241. En 2006, el FEM encargó al Profesor Tom Cassidy, de la Universidad de Harvard, un trabajo de descripción y evaluación del modelo de asociación de la GEI aplicado en Jordania, Egipto y Rajastán (India). El modelo de asociación de la GEI expuesto por Cassidy (2007) giraba en torno a los siguientes elementos:

1. Valores principales y objetivos de desarrollo
2. Visión, metas y objetivos
3. Disponibilidad organizativa (que favorezca el entorno)
4. Liderazgo, gobierno y toma de decisiones
5. Gestión y aplicación
6. Planificación
7. Comunicaciones
8. Movilización de recursos
9. Escuelas y comunidades:
  - i) Directores
  - ii) Docentes
  - iii) Estudiantes
10. Socios: Socios del sector de las TIC y otros socios
11. Seguimiento y evaluación
12. Resultados

242. A partir de ahí, Cassidy desarrolló un “modelo de cambio del sistema educativo basado en estándares” en el que se mostraban las aportaciones del sector privado local o internacional, así como de ONG, organizaciones de donantes y prestamistas y universidades, y continuó con la siguiente afirmación:

*“Las asociaciones no son un fenómeno nuevo en la educación. Los directores escolares competentes de muchos países reconocen desde hace tiempo el valor que tienen las asociaciones para garantizar recursos para sus escuelas a través de las colaboraciones con los padres, la comunidad, y los socios del sector privado y la sociedad civil de los alrededores”. “Los siguientes elementos hacen de la GEI una acción diferente en su más amplio sentido:*

- *La idea de concentrar e integrar la implicación de una gran cantidad de socios de características muy diferentes en una estrategia compartida y coordinada para el cambio y la reforma de la educación.*
- *La difusión del concepto de “socio” a fin de animar y justificar la participación activa en la reforma educativa de un conjunto de actores mucho más amplio de lo que era habitual en el pasado.*
- *La invitación explícita a los socios para que participen en el diálogo en torno a los principales elementos de la reforma y sobre el modo en que debería o podría producirse el cambio.*
- *Depositación de la confianza en los socios de que van a llevar a cabo su cometido pre-scindiendo al máximo de la injerencia gubernamental; y*
- *El compromiso con respecto a la propuesta de valor añadido para que todos los socios tengan la posibilidad de obtener algún beneficio de su participación en la asociación*

*Estas diferencias representan un cambio significativo con respecto de las estrategias anteriores, en las que los ministerios emprendían relaciones personales múltiples, aunque principalmente bilaterales, con una serie de socios externos, en su mayoría ONG y agencias de prestamistas y donantes regionales e internacionales que eran, en su mayoría, acuerdos contractuales de tipo “licitación” y que suponían la participación de los socios en actividades que, en el mejor de los casos, estaban algo relacionadas con las actividades de otros socios”.*

243. También apuntó que: *“Materializar el cambio y pasar de una “mentalidad de licitación” a una “mentalidad de asociación” ha planteado ciertos retos en el pasado y sigue planteándolos hoy en día a algunos socios. Las iniciativas de asociaciones de actores múltiples como la GEI representan un cambio significativo en el modelo de desarrollo educativo”.*

244. Los recursos se facilitan a través de estas iniciativas. Resulta complicado determinar el importe financiero implicado pero, de todos modos, se quedaría corto teniendo en cuenta las necesidades existentes. Quizás resulte mucho más importante la presentación de un enfoque empresarial de las “acciones posibles” para “que el trabajo llegue a buen fin”.



## Impacto de las MSP en la educación

245. Aunque existe una gran cantidad de documentación sobre las MSP en materia de educación “las pruebas prácticas sobre su funcionamiento y sus resultados todavía son escasas”, afirma Draxler (2008). Existe una carencia de pruebas evidentes sobre el impacto de estas iniciativas. Sin embargo, podrían realizarse algunas consideraciones en torno al impacto basándonos en la documentación existente y en las experiencias de las MSP en materia de Sanidad, que cuentan con una trayectoria más dilatada. Tal y como Draxler (2008) establece, la gran parte de la documentación existente sobre las cuestiones teóricas y la experiencia de las asociaciones en el sector social hacen referencia al sector de la sanidad. La educación, como tema concreto, no es una cuestión destacada.
246. Aunque la necesidad de una mayor financiación y ayuda en la educación es el tema principal de las reuniones internacionales, existen cuestiones fundamentales que también deben tenerse en cuenta, como la sostenibilidad de estas iniciativas, el impacto sobre la infraestructura y el sistema público y las implicaciones para las estructuras estatales que deben lidiar con procedimientos informativos y burocráticos ante las organizaciones internacionales, así como con cuestiones relativas a mecanismos reguladores.
247. *Necesidades y suministro*  
La primera consideración importante aparece en Draxler (2008): la mayoría de asociaciones surgen a raíz de una idea sobre un programa o proyecto y no de una necesidad identificada de forma clara. De hecho, la mayoría de asociaciones se desarrollan en torno a una noción de suministro: la voluntad de una o varias partes de contribuir en la provisión o la mejora de la educación de un modo que consideren positivo (Draxler, 2008). A la hora de acordar una definición de las necesidades, ésta suele basarse más en la experiencia y el conocimiento colectivos de los principales promotores que en la evaluación o las consultas pormenorizadas a los destinatarios finales (ibid). En realidad, tal y como reveló un informe de Oxfam en 2004, menos del 8% de la ayuda se enviaba a planes y presupuestos gubernamentales. El resto se dirigía a proyectos individuales y de importancia, al apoyo técnico y a iniciativas “verticales” (por ejemplo, basadas en las campañas de lucha contra enfermedades como el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis) (Campaña Mundial para la Educación, 2007).
248. Otro aspecto de la paradoja “necesidad-suministro” vio la luz gracias al informe de 2007 de la Campaña Mundial para la Educación.

**Cuadro 4: Cooperantes, favoritos y huérfanos: la financiación en función de los intereses**

Otro factor que da lugar a que muchos/as niños/as se queden atrasados en sus estudios es la insistencia de los países ricos en fomentar las asociaciones de desarrollo en países en los que tienen un interés estratégico o con los que tienen vínculos históricos. Ello deja a muchas naciones que se enfrentan a grandes retos educativos con serios problemas de financiación, a pesar de haber movilizado la voluntad política nacional para el logro de las metas establecidas. Lo anterior queda ampliamente demostrado al examinar la experiencia de la Iniciativa Acelerada de Educación para Todos (EFA-FTI), el enfoque innovador que se desarrolla desde 2002 para garantizar que la ayuda se dirige a los lugares en los que puede invertirse de forma más eficaz y para animar a países con ingresos bajos a que lleven a cabo una planificación ambiciosa. La FTI anima a los países en desarrollo a establecer un único plan de sector para lograr la EPT en sus estrategias de reducción de la pobreza, que se apoye claramente en los recursos nacionales. En teoría, los cooperantes responden mediante una mayor provisión coordinada de apoyo técnico y financiero, de forma transparente y previsible. Sin embargo, mientras que el número de países pobres que pasa las rigurosas pruebas de viabilidad y compromiso político exigidas para conseguir el sello de aprobación de la FTI es cada vez mayor, los cooperantes esconden sus verdaderas intenciones y se desentienden de sus obligaciones en vez de aportar el capital necesario. En abril de 2007, 29 países en desarrollo habían cumplido su parte del “contrato” de la FTI, pero los cooperantes les dieron una respuesta banal y poco halagüeña. Desgraciadamente, algunos de los países que se enfrentan a los mayores retos permanecen estancados, tras haber ilusionado a sus poblaciones en vano. Entre ellos se incluye una serie de países africanos que todavía tienen más de un millón de niños sin escolarizar: Burkina Faso, Etiopía, Mozambique y Nigeria. Todos ellos han adoptado estrategias arriesgadas con el fin de ofrecer a todo el mundo acceso a la educación. Entre ellas se incluyen medidas como la abolición de tasas administrativas y la lucha activa por establecer políticas que lleven a un equilibrio entre los géneros. El mensaje que transmite su experiencia es el siguiente: puede que sus esfuerzos no sean recompensados. En la actualidad, esta innovadora iniciativa de gran potencial se encuentra en una situación precaria justo cuando debería constituir la pieza clave del motor para poder alcanzar la EPT. (Informe de la Campaña Mundial para la Educación, 2007).

**249. El impacto en los sistemas educativos**

Varios analistas han manifestado su preocupación por el impacto de estas intervenciones verticales en los sistemas nacionales. El caso de Senegal comentado anteriormente es un buen ejemplo de ello. Los críticos señalan el posible debilitamiento de la acción gubernamental e intergubernamental, ya que el sector privado participa de forma cada vez más directa en el diseño y la puesta en práctica de los objetivos de desarrollo (Draxler, 2008). Asimismo, en el caso de las MSP en materia de sanidad, el FMI (2007, en Maciocco, 2008) apunta que muchos cooperantes, cada uno con sus propias prioridades, requisitos burocráticos y estructuras de supervisión, han provocado una situación de derroche y confusión en las naciones destinatarias. En la



Campaña Mundial para la Educación (2007) se señalan otros problemas relacionados con las ayudas para la educación como, por ejemplo, el uso de asesoramientos de elevado coste. Estos datos han sido confirmados por el Banco Mundial, que estima que un tercio de la Asistencia Oficial para el Desarrollo en el sector la educación se invierte en asesores (ibid).

250. *Mecanismos reguladores*

Aquellos que consideran que la educación es un bien público y que, como tal, debe ofrecerse bajo una responsabilidad y un control públicos, también opinan que la participación del sector privado debe ser objeto de un control y una regulación más directos (Draxler, 2008). La naturaleza voluntaria de los actuales mecanismos reguladores y la dificultad para realizar un seguimiento (ya no digamos ejecutar) de la conformidad del sector privado con ellos es inquietante en este contexto (Draxler, 2008). La realidad parece ser aún peor para muchos países pobres que todavía se encuentran atrapados en un círculo vicioso de instituciones débiles y mecanismos de regulación y capacidades de implementación insuficientes.

251. *Sostenibilidad*

Una de las cuestiones importantes a tener en cuenta sigue siendo la sostenibilidad de estos programas verticales, ya que, tal y como el FMI (2007, en Maciocco, 2008) apunta en el caso de las MSP en materia de sanidad, existe la posibilidad de que los fondos de los cooperantes no mantengan su estabilidad o su duración. Para los países receptores, estas aportaciones han planteado complicados retos para la gestión de los sectores de la sanidad (ibid). Según Draxler (2008), hasta ahora, las asociaciones público-privadas en materia de educación no han generado fondos adicionales suficientes en lo que a porcentajes de gasto total se refiere para destacar en términos monetarios. Existe la posibilidad de que factores influyentes en el mercado modifiquen las prioridades, dando lugar, posiblemente, a unas desigualdades mucho más importantes, sin ampliar de forma significativa ni el acceso ni la financiación (Bull and McNeill, 2006 en Draxler, 2008). Los representantes del gobierno se muestran seriamente preocupados y escépticos en torno a la sostenibilidad a largo plazo de estas iniciativas (USAID, 2008: 16).

252. *Implicaciones políticas*

¿Qué implicaciones políticas tiene el hecho de que las grandes empresas o fundaciones sean las abanderadas (y las titulares de abundantes fondos) de la política educativa? Zammit, (2003 en Draxler, 2008) comenta que "las asociaciones que emprenden misiones de desarrollo en países del Sur (como la de "ofrecer medicamentos baratos para salvar vidas") también brindan la oportunidad de mejorar la imagen empresarial y los medios para introducirse en el mercado ofreciendo a empresas ya de por sí poderosas un acceso preferente a los mercados de los países en desarrollo, así como otros elementos para aumentar su ventaja competitiva y su influencia política, por ejemplo, a través del acceso privilegiado a los gobiernos de países en desarrollo".

253. Asimismo, debería tenerse en cuenta un caso en Estados Unidos. En diciembre de 2006, la *New Commission on the Skills of the American Workforce* (Nueva Comisión sobre las Aptitudes de la Población Activa Estadounidense) presentó su informe, *Tough Choices or Tough Times* (Elecciones duras o tiempos duros), que fue publicado por el *National Center on Education and the Economy* (Centro Estadounidense para la Educación y la Economía). Dicho informe fue financiado, en gran parte, por las Fundaciones de Bill y Melinda Gates, Hewlett, Casey y Lumina. Entre otras cosas se exigía: que todas las escuelas públicas se convirtieran en algo que fuera más allá de las escuelas charter y que se denomina "*Contract Schools*" (escuelas contractuales); que la educación secundaria fuera obligatoria hasta el primer año de instituto para la mayor parte de los estudiantes; que se acabara con los planes de jubilación de los/as docentes y se redujeran sus prestaciones sanitarias; que se introdujeran incentivos al mérito y otras diferencias salariales para los/as docentes; que se eliminaran las facultades de los consejos escolares locales (de manera que los centros escolares "públicos" pertenecieran a las empresas privadas y toda la normativa se realizara a nivel estatal) (Gerson and Miller, 2006). También se presentaron varias motivaciones económicas en relación con los cambios que debían realizarse. Sin embargo, tal y como establecen Gerson y Miller (2006), a pesar de que la comisión manifiesta que se ahorrarán 60.000 millones de dólares en educación primaria y secundaria, no menciona que en la actualidad las empresas ya tienen acceso a un mercado de un billón de dólares anual basado en la privatización de las escuelas públicas y sus servicios. En un documento de seguimiento, Miller y Gerson (2008) sugieren que estas medidas, consideradas en conjunto, podrían paralizar efectivamente el control público de la educación pública. Es más, podrían debilitar peligrosamente el poder de los sindicatos de docentes y propiciar de este modo el resto de ataques que se perpetren contra el sector público, dejando la política educativa en manos de una red de grupos de reflexión empresariales, empresarios corporativos y grupos de presión.
254. Las MSPE plantean una serie de cuestiones que se deben tener en cuenta y llevar a debate. En primer lugar, profundizar en la cuestión del equilibrio de poderes (o la falta del mismo) en el seno de las MSPE. Se debe establecer la diferencia entre el hecho de bautizar algo con el término de "asociación" y el de garantizar que todos los actores tengan la misma representación e influencia. Por ejemplo, el hecho de que un socio del sector privado contribuya con recursos financieros en el proyecto, ¿le daría más poder que a un sindicato o que a otro socio en la iniciativa social en cuestión? También se debería ahondar en la cuestión de qué tipo de gobierno y organización deseáramos ver en las MPSE. Esta cuestión reviste una importancia especial, ya que los diferentes actores de una MPSE podrían tener perfectamente objetivos muy diferentes. En algunos casos, estos objetivos podrían complementarse, pero en otros podrían ser opuestos y entrarían en conflicto. La distribución de poderes en el marco de un acuerdo de MSPE determinará la forma de conciliación de los objetivos opuestos o los objetivos que predominarán.
255. También existen otras cuestiones que deben plantearse, como la de hasta qué punto algunos gobiernos y el sector privado podrían utilizar las MSPE como estrategias para vender las PPP bajo una apariencia diferente a un público reacio al mismo tiempo que se capta la adhesión de sindicatos y otros actores. En otras palabras, ¿en qué medida podrían las MSPE convertirse en una tapadera de las PPP?



## Responsabilidad Social Corporativa

256. Nos reunimos con el Presidente fundador del FEM y sus altos cargos, responsables de la Iniciativa Mundial para la Educación y las *Partnerships for Education Program* (Asociaciones para el Programa Educativo), formado principalmente por importantes empresas y con el lema "*Comprometidos con la mejora de la situación mundial*", el FEM desea poner de relieve el concepto de "Ciudadanía Empresarial Mundial".
257. No cabe duda de que la importancia de la educación es una de las ideas básicas del Fundador del FEM y una serie de Consejeros Delegados de las empresas mundiales que forman parte del FEM, y que además consideran la Iniciativa Mundial para la Educación uno de sus programas clave. De ahí que la GEI comenzara partiendo de la consideración de que las empresas deben contribuir en "la mejora de la situación mundial" a través de la educación. No obstante, la Responsabilidad Social Corporativa (RSE) plantea cuestiones más amplias. Algunas de ellas se abordan en la publicación del TUAC: "Organizing workers globally: the need for public policy to regulate investment" ("La organización de los trabajadores a nivel mundial: la necesidad de una política pública para regular la inversión") (John Evans, 2008). El artículo anterior señala que, por lo general, las empresas insisten en un enfoque voluntario de la RSE, que haga referencia, en particular, al respeto de los derechos fundamentales en el trabajo y los estándares medioambientales. Sin embargo, el mismo artículo argumenta de forma convincente que la RSE no puede sustituir a una política y una normativa públicas adecuadas. La crisis financiera actual, que rápidamente se ha convertido en una recesión mundial de la economía real, revela de forma drástica la necesidad de dicha normativa.
258. Pero también hay otra dimensión importante que debe tenerse en cuenta. La RSE también se basa en una tradición filantrópica del sector privado en una serie de países, sobre todo en Estados Unidos, aunque también en Alemania, Suecia, Corea y Japón. En esos países, y también en otros, las empresas y los empresarios que han amasado fortunas declaran que se sienten responsables de "devolver algo a la comunidad". Nos referimos, por ejemplo, a fundaciones como Carnegie, Rockefeller y Ford en Estados Unidos, Nobel en Suecia o Bertelsman en Alemania. Más recientemente, se ha observado la aparición de fundaciones procedentes del sector informático. Entre ellas, la más destacada y con mayores fondos es la de Bill y Melinda Gates. Esta tradición filantrópica no debe ignorarse, ya que algunas de las fundaciones mencionadas arriba han realizado muchas obras benéficas y tienen previsto seguir con esta actividad. Además, se centran cada vez más en los ámbitos de la educación y la salud, tanto en los países industrializados como en países en desarrollo, y se dedican explícitamente a ofrecer apoyo para la consecución de los ODM, incluida la Educación para Todos. Al mismo tiempo, surge la lógica duda de hasta qué punto influyen las fundaciones en las políticas y estrategias en el ámbito social, incluida la educación, y saltan las alarmas sobre la tendencia a la privatización del propio proceso de toma de decisiones.

259. Un elemento adicional, relativamente nuevo, es la participación directa de las empresas. Por lo tanto, en la actualidad existe una serie de fundaciones y empresas con una participación cada vez mayor no solo en la GEI, sino también, y de forma más amplia, en la educación. No obstante, la cuestión que planteamos al FEM, y que todavía está pendiente de respuesta, es si estas empresas también cumplen las responsabilidades que tienen para con las comunidades en las que operan, y de las que se benefician, mediante el pago de impuestos justos y razonables. En otras palabras, un tema importante que debería saltar a la palestra es que la filantropía, por muy honorable que sea, y a pesar de sus buenas intenciones, no puede servir de atenuante, ni mucho menos de excusa, para no asumir la responsabilidad de proveer fondos públicos, mediante impuestos justos y razonables, para unos servicios de calidad.
260. Dicho esto, varias de las fundaciones y empresas con las que nos hemos puesto en contacto manifiestan de forma explícita su apoyo a unos servicios públicos de calidad. Podrían considerarse aliados de peso en la reafirmación de nuestra campaña de apoyo a los servicios públicos de calidad adecuadamente financiados. En nuestras conclusiones retomaremos este punto.

## Iniciativas de empresas destacadas

261. Los siguientes cuadros (del 5 al 8) ilustran algunas iniciativas notables de empresas de alcance mundial. El texto se ha extraído de sus propios sitios web y ofrece una buena imagen de sus programas, del lenguaje que utilizan y de los principales aspectos en que se centran.

### Cuadro. 5: La iniciativa P21

Del sitio web de P21: <http://resources21.org/moved.htm/resources/p21strategies.pdf>

*"La Partnership for 21st Century Skills (Asociación para las Competencias del siglo XXI) nació en Estados Unidos como una organización líder en materia de sensibilización, centrada en la introducción de las competencias del siglo XXI en la educación. La organización agrupa a la comunidad empresarial, los responsables educativos y los responsables políticos con el objetivo de definir una visión sólida de la educación del siglo XXI y garantizar que los estudiantes salen de las escuelas con las competencias necesarias para ser unos ciudadanos, trabajadores y líderes eficaces en el siglo XXI. La Partnership for 21st Century Skills insta a los responsables empresariales, educativos y gubernamentales a unirse a su causa, a considerar de forma estratégica la implementación de las competencias del siglo XXI en el aprendizaje y a trabajar a largo plazo para crear un sistema educativo que prepare de forma óptima a los estudiantes de hoy para el trabajo de mañana.*

Las **organizaciones que forman parte del Consejo** en la actualidad incluyen a las más destacadas del panorama empresarial estadounidense y a NEA. Sus miembros son: Adobe



Systems, Inc., American Association of School Librarians, Apple, ASCD, Atomic Learning, Blackboard, Inc., Cable in the Classroom, Cisco Systems, Corporation for Public Broadcasting, Davis Publications, Dell, Inc., Discovery Education, Education Networks of America, Education Testing Service, EF Education, Ford Motor Company Fund, Gale, Cengage Learning, Hewlett Packard, Intel Foundation, JA Worldwide®, K12, KnowledgeWorks Foundation, Learning.com, Learning Point Associates, LEGO Group, Lenovo, McGraw-Hill, Measured Progress, Microsoft Corporation, National Education Association, Oracle Education Foundation, Pearson, PolyVision, Scholastic Education, Sesame Workshop, THINKronize, Verizon, Wireless Generation. Socios estratégicos: *Council of Chief State School Officers* (Consejo de Directores de Escuelas Estatales) (CCSSO), *International Society for Technology in Education* (Sociedad Internacional para la Tecnología en el sector de la Educación) (ISTE).

El marco de Asociación para el aprendizaje en el siglo XXI se basa en “competencias básicas” consideradas necesarias para que los niños tengan éxito como ciudadanos y trabajadores en el siglo XXI. La Asociación ha identificado seis elementos principales en la educación del siglo XXI:

1. **Asignaturas fundamentales.** La No Child Left Behind Act (ley de promoción de la educación infantil) de 2001, que vuelve a autorizar la ley de Educación Primaria y Secundaria de 1965, identifica las siguientes asignaturas fundamentales: la lengua inglesa, la lectura o la lengua y la literatura, las matemáticas, las ciencias, las lenguas extranjeras, la educación para la ciudadanía, el gobierno, la economía, las artes, la historia y la geografía.

2. **Contenido del siglo XXI.** Algunas áreas, de contenido significativo y emergente, son esenciales para obtener éxito en comunidades y lugares de trabajo. Las siguientes áreas de interés no suelen destacarse en los centros escolares actuales:

- \* Sensibilización mundial
- \* Familiarización con los ámbitos financieros, económicos, comerciales y empresariales
- \* Formación cívica
- \* Sensibilización sobre la salud y el bienestar

3. **Competencias de educación y opinión.** Al igual que los estudiantes necesitan aprender contenido académico, también deben saber cómo pueden seguir aprendiendo (y utilizar de forma eficaz e innovadora sus conocimientos) a lo largo de sus vidas.

4. **Familiarización con las TIC.** La familiarización con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) es la capacidad de utilizar la tecnología con el objetivo de desarrollar competencias y conocimientos del siglo XXI que apoyen la docencia y el aprendizaje del siglo XXI.

5. **Aptitudes para la vida.** Los buenos docentes siempre han incorporado aptitudes para la vida en su pedagogía. En la actualidad, el reto reside en incorporar estas aptitudes esenciales en las escuelas de forma deliberada, estratégica y amplia.

6. **Evaluaciones del siglo XXI.** Las evaluaciones realistas del siglo XXI son el pilar fundamental para sentar las bases de una educación para el siglo XXI. Las evaluaciones deben valorar los cinco resultados importantes (asignaturas básicas), el contenido del siglo XXI, las competencias de aprendizaje, la familiarización con las TIC y las aptitudes para la vida. Para obtener unos resultados eficaces, sostenibles y asequibles, las evaluaciones deben recurrir a tecnologías modernas para aumentar la eficacia y

reducir el tiempo de respuesta. Las pruebas normalizadas por sí solas únicamente pueden valorar algunas de las competencias y los conocimientos importantes que los estudiantes deberían aprender. Un balance de evaluaciones, que incluya la realización de pruebas normalizadas de alta calidad y unas evaluaciones eficaces en el aula, ofrecerá a los estudiantes una gran herramienta para dominar el contenido y las competencias fundamentales que lleven a la obtención de unos resultados satisfactorios. Estas servirán para trasladar las competencias del siglo XXI al centro de la educación primaria y secundaria de Estados Unidos mediante la creación de asociaciones de colaboración entre los responsables educativos, el sector empresarial, la comunidad y el gobierno.

Todos los niños de Estados Unidos necesitan las competencias y los conocimientos del siglo XXI para tener éxito como ciudadanos, trabajadores y líderes eficaces en el siglo XXI. Existe una profunda brecha entre las competencias y los conocimientos que la mayoría de los niños aprenden en la escuela y los que realmente necesitan en las comunidades y lugares de trabajo comunes del siglo XXI. Para enfrentarse con éxito al estricto trabajo en las aulas de la educación superior, los retos de las carreras y una población activa competitiva, las escuelas estadounidenses deben conciliar los entornos académicos con los entornos del mundo real mediante la introducción de competencias del siglo XXI en sus métodos de enseñanza y aprendizaje.

En este marco, los educadores o administradores que deseen tomar alguna acción pueden promocionar la introducción de las competencias del siglo XXI en la educación mediante:

- \* La adopción de una visión de la educación que incorpore competencias del siglo XXI.
- \* La agrupación de los actores adecuados, entre los que se incluyen las personas físicas importantes de los sectores de la educación, la empresa, el gobierno, las actividades extraescolares y las asociaciones de padres.
- \* El uso de la Partnership's MILE Guide Self-Assessment tool (una herramienta de autoevaluación para mejorar el aprendizaje y la educación) que permite determinar los avances que se han hecho hasta la actualidad.
- \* La creación de un plan de acción que utilice la guía interactiva de la Asociación: "Route 21".

#### Cuadro. 6: Programas educativos de Microsoft

Del sitio web de Microsoft: <http://www.microsoft.com/unlimitedpotential/programs/default.aspx>

"Los programas pueden dividirse en cuatro áreas principales:

##### Contenido educativo

**Digital StudyHall** es un proyecto de investigación diseñado para mejorar las oportunidades educativas en áreas urbanas de renta baja a través de una base de datos de lecciones grabadas que los docentes pueden utilizar y proyectar en clase.

**Microsoft Digital Literacy** (Programa de alfabetización digital de Microsoft) es un plan de estudios en línea para estudiantes adultos sin nociones de informática que les proporcionará un conocimiento general de las ventajas y aplicaciones de la informática y que enseña las competencias básicas para realizar tareas rutinarias.



**Microsoft information and communications technology (ICT)** curriculum and certification programs (programas de certificación y de planes de estudios de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) de Microsoft) permiten obtener diplomas valorados por el sector de la industria en relación con funciones informáticas específicas.

### Programas educativos

**Imagine Cup** permite a estudiantes de todo el mundo dar salida a su pasión y creatividad en aras de la innovación tecnológica para crear un mundo mejor.

**Partners in Learning** (Alianza por la Educación) es una iniciativa mundial diseñada para incrementar el acceso a la tecnología para las escuelas, fomentar unos enfoques innovadores para la enseñanza y ofrecer a los responsables educativos unas herramientas que atraigan más a los estudiantes y mejoren sus resultados de aprendizaje. Incluye programas para Docentes Innovadores, Escuelas Innovadoras y Estudiantes Innovadores, que incluyen el Microsoft Student Innovation Suite, un paquete de software destinado a administraciones públicas que compren ordenadores con Windows para que los estudiantes lo utilicen en casa.

El **Microsoft Inspire Program** promueve la interacción entre profesores universitarios de África, Europa y Oriente Medio e identifica estudiantes con resultados excelentes de los países en desarrollo que deseen embarcarse en una carrera de investigación.

El **Microsoft IT Academy program** pone en contacto a educadores, estudiantes y comunidades y, además, comienza a familiarizar a los estudiantes con la informática a través de un modelo de aprendizaje a lo largo de la vida, favoreciendo así una mejora y un desarrollo de carrera continuos.

### Tecnologías educativas

La **Microsoft Managed Interactive Learning Platform and Application (Milpa)** (una aplicación y plataforma de aprendizaje interactivo gestionadas por Microsoft) es una solución de aprendizaje que permite acceder a un plan de estudios de formación y aprendizaje y además ofrece tutorías de profesores a los estudiantes que no puedan asistir a clase. La solución está compuesta por una aplicación enriquecida (rich client) ubicada en un ordenador personal, conectada a un servicio de Internet que facilita interacciones en tiempo real y un acceso de aprendizaje disponible cuando la conectividad de Internet es irregular. Los estudiantes que se encuentren en zonas alejadas pueden obtener la educación y las competencias necesarias para mejorar sus vidas y beneficiar a su comunidad. Los docentes y los formadores pueden utilizar Milpa para ofrecer el contenido del curso, controlar el progreso de los estudiantes y ofrecerles apoyo personal. Las Content authoring tools (herramientas de creación de contenidos) denominadas **Grava** son un conjunto de herramientas que permiten a la comunidad educativa crear, recopilar y presentar contenidos interactivos enriquecidos que permitirán a los estudiantes ir a su propio ritmo y seguir su propio estilo de aprendizaje.

**Learning Essentials for Microsoft Office** ofrece unas plantillas y barras de herramientas basadas en los planes de estudio para los estudiantes y los formadores que les permiten sacar el máximo partido a los programas del sistema Microsoft Office. Learning Essentials se encuentra disponible en 15 idiomas.

**Microsoft Math** es una colección de herramientas, guías de autoaprendizaje e instrucciones diseñadas para ayudar a los estudiantes a resolver paso a paso problemas de matemáticas y ciencias (desde preálgebra hasta cálculo).

### Informática asequible

**Los Ultra Low Cost PCs** (Ordenadores personales de muy bajo coste) son una nueva clase, cada vez mayor, de dispositivos cuyo objetivo es hacer que la tecnología básica sea accesible y asequible para más personas de todo el mundo. Estos dispositivos suelen presentar unas especificaciones de software de menor calidad y un precio inferior a los 300 dólares. Microsoft trabaja con muchos fabricantes de hardware para hacer llegar los beneficios del sistema operativo de Windows a unos segmentos más económicos y apoyar una experiencia de Windows de alta calidad.

Las **Starter editions of Windows** operating systems (ediciones para principiantes de los sistemas operativos de Windows) ofrecen a las personas que utilizan por primera vez un ordenador y viven en países en desarrollo unos ordenadores asequibles y fáciles de utilizar con muchas funciones básicas. Adaptados a los mercados locales y disponibles en los idiomas locales con una atención personalizada, la edición para principiantes de Windows XP y el sistema operativo Windows Vista para principiantes son compatibles con una amplia gama de aplicaciones y dispositivos de Windows.

**Secondary PCs** (Ordenadores de ocasión) hace referencia al mercado informático de ordenadores usados, cuyo objetivo es alcanzar los objetivos de inclusión digital y gestión medioambiental. Microsoft y otras organizaciones públicas y privadas colaboran para crear programas que apoyen la donación, recuperación y redistribución de ordenadores a las comunidades que carezcan de ellos. Estos programas incluyen los programas Microsoft Authorized Refurbisher (MAR), Community MAR, Digital Pipeline y Fresh Start for Donated Computers.

**Shared PCs** (Ordenadores compartidos) ofrece a comunidades enteras el acceso asequible a la tecnología y la información a través de telecentros, ciber-cafés, bibliotecas y escuelas. Microsoft trabaja sobre todo en zonas rurales para encontrar modos de maximizar el acceso a la tecnología y mostrar enfoques sostenibles y escalables para el desarrollo de telecentros. La **tecnología Windows MultiPoint** favorece un aprendizaje de colaboración en clase desde un único ordenador. "El hecho de contar con varios ratones con cursores únicos ayuda a que los estudiantes pasen del aprendizaje pasivo al activo".

### **Cuadro. 7: Programas educativos de CISCO**

Del sitio web de CISCO: <http://www.cisco.com/web/strategy/education/index.html>  
"Los programas pueden dividirse en cuatro áreas principales:

**Escuelas** : Creación de escuelas del siglo XXI: Las soluciones de Cisco para las escuelas ayudan a integrar la tecnología en todos los aspectos de la organización a fin de mejorar el aprendizaje y la comunicación y simplificar las operaciones.

**Educación superior** : Creación de un campus del siglo XXI: Las soluciones de Cisco para la educación superior han sido diseñadas para ayudar a las universidades y los institutos a convertirse en instituciones de carácter global centradas en los estudiantes del siglo XXI.

#### **Programa Networking Academy de Cisco :**

Preparación de los futuros líderes tecnológicos: La inversión social más importante de Cisco comenzó en 1997, año en el que desarrollamos un plan de estudios para la formación de instructores, personal y estudiantes en el diseño, la instalación y el mantenimiento de redes en sus escuelas. Desde entonces, el programa Networking Academy de Cisco se ha estable-



cido en los 50 estados de Estados Unidos y en más de 165 países, impartiendo clases en nueve idiomas a más de dos millones de estudiantes. Mediante la formación del personal y los docentes locales, estas academias ofrecen modelos autónomos que dan continuidad a la enseñanza en estas comunidades.

**Investigación** : Creación de una nueva forma de educación en colaboración: Cisco TelePresence combina medios interactivos y enriquecidos con el potencial de las metodologías de aprendizaje centradas en los estudiantes a fin de crear nuevos entornos de enseñanza y aprendizaje y facilitar una experiencia educativa de mayor colaboración.

Ampliación de las fronteras del conocimiento: “Ya sea mediante el uso de rejillas de cálculo para la investigación avanzada del genoma o de herramientas de visualización para el estudio de acontecimientos geofísicos, los investigadores confían en redes que cuentan con tecnologías ópticas, de vídeo o de almacenamiento básicas para la investigación avanzada”.

#### **Cuadro. 8: Iniciativa educativa de Intel**

Del sitio web de Intel: [http://www.intel.com/education/index.htm?iid=ed\\_nav+home](http://www.intel.com/education/index.htm?iid=ed_nav+home)

“Intel invierte 100 millones de dólares anualmente para ayudar a los docentes a enseñar, a los estudiantes a aprender y a las universidades de todo el mundo a innovar, especialmente en los ámbitos de las matemáticas, las ciencias y la tecnología. Principales acciones:

##### **Intel Teach Program**

El Intel Teach Program ayuda a los docentes a enseñar cómo, cuándo y dónde integrar las herramientas y los recursos tecnológicos en sus clases. Durante una década, el Intel Teach Program ha ayudado a docentes de primaria y secundaria a mejorar su rendimiento como educadores ofreciéndoles formación acerca de cómo integrar la tecnología en sus clases, promover la resolución de problemas y desarrollar un pensamiento crítico y competencias de colaboración entre sus estudiantes. Hasta la fecha, el programa ha formado a más de cinco millones de docentes en más de 40 países y se ha comprometido a alcanzar la cifra de 13 millones en 2011.

##### **Ciencias y matemáticas**

Intel financia los programas Intel Science Talent Search (Búsqueda de Talentos Intel) e Intel International Science and Engineering Fair (Feria Internacional de Ciencia e Ingeniería Intel), ambos pertenecientes a la Society for Science & the Public y las Intel Schools of Distinction, con el objetivo de inspirar y desarrollar el conocimiento y entusiasmo de los estudiantes en los ámbitos de las ciencias y las matemáticas.

##### **Enseñanza superior**

El Intel Higher Education Program (Programa de Educación Superior de Intel) constituye un esfuerzo mundial que transmite la experiencia en la tecnología de última generación a las universidades a través de becas de investigación, foros tecnológicos para empresas y la mentoría de tecnólogos de Intel.

##### **Aprendizaje de la comunidad**

“El Intel Learn Program y la Intel Computer Clubhouse Network (Red de Cibercafés de Intel) son programas extraescolares que imparten clases de familiarización con la tecnología y enseñan competencias para la resolución de problemas a jóvenes con pocos recursos a nivel mundial”.

262. También existe otra opción a la que deberíamos prestar cierta atención: Asociaciones público-públicas. En ellas se incluirían las asociaciones educativas entre instituciones públicas, autoridades, sindicatos y ONG. Dichas asociaciones podrían utilizarse para ayudar a crear capacidades y mejorar los sistemas educativos, pero a través de la explicación y la defensa de la lucha contra la privatización. La South African Regional Network on Equity in Health (Red Regional de Sudáfrica para la Equidad en materia de Sanidad) ha encargado varios trabajos en relación con este concepto.

## Compromiso crítico

263. Este informe ha demostrado que la participación de empresas mundiales en la educación pública es, probablemente, mucho más amplia de lo que la IE y sus afiliadas habían reconocido previamente. Las agencias de la ONU también han establecido relaciones con algunas de las empresas más conocidas. La contribución económica que realizan es difícil de valorar. Cabe destacar que dichas entidades privadas tienen una presencia cada vez mayor en el desarrollo de estrategias para la reforma y el cambio de la educación. También aportan competencias. Las expectativas sobre la posibilidad de disponer de más recursos también podrían mejorar su capacidad para influir en los gobiernos y las agencias. En cualquier caso, su participación es un hecho.

264. El presente informe plantea ciertas cuestiones que deben abordarse, que los sindicatos nacionales de educación no deberían dudar en plantear a los gobiernos y que la IE deberían exponer a las agencias intergubernamentales. El reto consistirá en aprovechar el interés generalizado y palpable de los principales actores privados en la mejora de la educación pública de tal manera que algunos conceptos de importancia fundamental, incluida la equidad y la calidad en sentido amplio, adquieran consistencia.

265. El Consejo Ejecutivo de la IE, en la reunión que celebró en septiembre de 2008, adoptó la siguiente decisión, relativa a la iniciativa de las Asociaciones en materia de Educación FEM/UNESCO:

*Que la IE acepta la invitación a participar en reuniones del programa de las Asociaciones para la Educación (Pfe) FEM/UNESCO, de tal manera que la IE:*

- a. Intentará viabilizar un compromiso crítico con el FEM y la UNESCO para defender la política de la IE;*
- b. Se reservará su opinión sobre las políticas y principios que respaldan el Programa de las Pfe hasta la publicación del informe del Grupo de Trabajo de la IE sobre las PPP;*
- c. Obtendrá información sobre los diferentes modelos de participación e implicación de empresas privadas en la educación;*
- d. Evaluará de forma individual cada una de las iniciativas de las Asociaciones de actores múltiples para la Educación (MSPE).*

266. Mantenerse al margen de estos avances no parece ser una buena opción. Es más, existen cuestiones muy serias que deben plantearse al igual que hay aspectos positivos que deben desarrollarse. Por estos motivos, el camino hacia un compromiso crítico, inherente a esa decisión del Consejo, es el que deberían seguir los sindicatos de educación.



## CONCLUSIONES

El Consejo Ejecutivo de la Internacional de la Educación creó el Grupo de Trabajo sobre Asociaciones Público-Privadas (PPP) en la Educación en 2007 con el fin de fomentar un entendimiento crítico del compromiso de las sociedades del sector privado en la educación pública a través del fenómeno de las PPP. Este estudio se basa en el compromiso de la IE con la educación de calidad para todos/as mediante sistemas educativos financiados y regulados públicamente y la creencia de la IE de que la privatización y la comercialización de la educación representa una amenaza para la confianza de los ciudadanos en la educación pública. El informe estudia el funcionamiento de las PPP, cómo se representan dentro de la política, a nivel escolar y en otros ámbitos y, considerando las opiniones y las respuestas de las afiliadas de la IE, analiza cómo los acuerdos sobre las PPP afectan a largo plazo a la calidad de los sistemas de educación pública.

1. La participación privada en la provisión de la educación pública cuenta con una larga historia en muchos países. Sin embargo, en los últimos 15 - 20 años han ido surgiendo nuevas formas de participación privada en los servicios públicos, incluida la educación. Estas formas abarcan acuerdos contractuales bajo los cuales las entidades privadas crean o dirigen instituciones educativas públicas o les proporcionan servicios educativos. Se basan en la idea de que el sector privado contribuye con su capital y sus competencias a cambio de la posibilidad de crear beneficios. Estos son los acuerdos que generalmente se describen como asociaciones público-privadas (PPP).
2. A lo largo de la última década, el sector privado también se ha comprometido de forma más sustancial con la educación pública de formas que, si bien no son contractuales, sí son significativas. La filosofía en que se basan es fundamentalmente la responsabilidad social corporativa. A fin de distinguir estos tipos de compromiso de las PPP contractuales, se describen como Asociaciones de actores múltiples para la Educación (MSPE).
3. Si bien es cierto que es muy útil entender las diferencias entre las PPP con ánimo de lucro y contractuales y las MSPE, también es verdad que en muchas ocasiones las dos formas se superponen.
4. Otro tipo de interacción entre público y privado en la educación, en ocasiones incluida en el debate sobre las PPP, es la participación de entidades sin ánimo de lucro, como las organizaciones no gubernamentales (ONG) o las fundaciones, en la creación o la dirección de las escuelas públicas. Las ONG son particularmente activas en los países en desarrollo y pueden participar en operaciones de MSPE.

### Un amplio abanico de acuerdos

5. El término "PPP" describe un amplio abanico de acuerdos, por lo que no existe una definición única. Se trata de un "concepto paraguas". El término "asociación" implica una participación igual, o al menos comparable, de dos o más partes. Pero en realidad, el término "asociación" se utiliza frecuentemente para dar un efecto positivo a una

relación contractual en la que no existe una verdadera división de poder. En algunos casos, puede ser una forma de “privatización oculta”, en la que el término “asociación” se utiliza para darle un toque más aceptable a esta “privatización” ante la opinión pública. En términos generales, las PPP en materia de educación son varios tipos o formas de acuerdos a largo o corto plazo, con ánimo de lucro o no, entre una entidad pública y una privada para la provisión y/o dirección de una infraestructura o un servicio educativo.

6. Existen argumentos sólidos para que el desarrollo de políticas de las afiliadas y de la propia IE se centre en tipos específicos de los acuerdos agrupados bajo la denominación de Asociaciones Público-Privadas (PPP). Sería conveniente para fomentar la transparencia, dadas las diferentes formas de entender el concepto de PPP entre las afiliadas. El término privado incluye organizaciones comerciales y sin ánimo de lucro.
7. En la educación se han identificado cinco tipos principales de **PPP contractuales**:
  - a. **PPP en materia de infraestructura**
  - b. **Dirección privada de escuelas públicas**
  - c. **Subcontratación de servicios educativos**
  - d. **Subcontratación de servicios de apoyo no educativos significativos**
  - e. **Asociaciones para la innovación y la investigación**

Estos tipos son el motivo principal de preocupación de los miembros de la IE.

También se hace referencia a otras formas de interacción público-privada, pero no se estudiarán detalladamente en este informe. En ellas se incluyen los cheques, las subvenciones y la recaudación de fondos.

### **Las PPP en materia de infraestructura**

8. Las PPP en materia de infraestructura son quizás las más conocidas. Los gobiernos las han fomentado en todo el espectro político como un medio para movilizar los recursos privados para la construcción o la renovación de las instalaciones educativas públicas. No es una coincidencia que estas PPP hayan pasado a primer plano en un momento de serias limitaciones en los presupuestos públicos y de restricciones en los empréstitos del gobierno, ya que parecían presentar una forma innovadora para salir de la tensión creada entre las crecientes necesidades en materia de infraestructura y los pobres, si no cada vez más bajos, recursos públicos.
9. Las PPP en materia de infraestructura se han combinado frecuentemente con la dirección privada de las escuelas públicas, casi siempre mediante el proceso de construcción-operación-transferencia (BOT, por sus siglas en inglés). El argumento de la necesidad de capital se combina con el de que la gestión privada mejoraría la efectividad escolar. Pero, precisamente, es esta combinación de construir y dirigir la institución la que suscita la mayor preocupación. En el mejor de los casos, la sociedad privada lograría beneficios, mientras que el contribuyente, a través del gobierno, podría diferir sus gastos. Pero estos gastos tendrían que ser sufragados en algún momento en el futuro, con intereses y un



margen de beneficios añadidos. De modo que el gasto total del erario público aumentaría con el paso del tiempo. El informe proporciona ejemplos específicos de casos en los que las PPP en materia de construcción-operación-transferencia han resultado en situaciones verdaderamente escandalosas para las comunidades concernidas. En los momentos en que las instalaciones se han encontrado por debajo de las normas, las posibilidades de recurso también se han visto limitadas. Los contribuyentes han tenido que pagar más para realizar las reparaciones, y mucho más para el proyecto en su conjunto que si se hubiera seguido un procedimiento estándar de adjudicación de contratos. La lógica comercial de las sociedades privadas podría incluso resultar en el cierre de muchas instalaciones. En realidad, el riesgo no se transmite al empresario privado, porque se sigue manteniendo la obligación del gobierno de proporcionar la educación. En resumen, los argumentos presentados a favor de las PPP en materia de construcción y dirección simplemente no se sostienen. Este informe proporciona material para ayudar a los sindicatos de docentes a demostrarle a los gobiernos y al público en general la falsedad de tales argumentos.

10. El estudio a las organizaciones miembro de la IE demuestra que las PPP en materia de infraestructura son las más conocidas. Pero sorprendentemente, existe una gran preocupación sobre ellas. La opinión de las organizaciones miembro sobre si estas PPP proporcionan o no el apoyo financiero y técnico necesario está dividida, pero la mayoría rechaza los otros argumentos que los gobiernos suelen presentar, como una mayor disciplina en la adjudicación de contratos, la mejora de la calidad de la educación o el ahorro de fondos públicos. Es importante observar el abrumador rechazo por parte de los sindicatos de docentes del argumento de que las PPP en materia de infraestructura proporcionan una gran disciplina en la adjudicación de contratos. No cabe duda de que la experiencia de los sindicatos de la educación deja entrever que no es así. Por otro lado, muchos sindicatos de la educación (una ligera mayoría de los encuestados) creen que estas PPP modifican el papel de los docentes y los valores de la educación pública. Los anteriores son algunos de resultados más importantes del estudio de la IE, que generalmente no se habían destacado en los estudios sobre PPP realizados anteriormente.

### **Dirección privada de escuelas públicas**

11. El segundo tipo de PPP, muy conocido, y también motivo de gran preocupación, es la dirección privada de las escuelas públicas, o las contract schools. Como ya hemos visto, este tipo de PPP se puede asociar con las PPP en materia de infraestructura mediante un proceso de construcción-operación-transferencia (BOT). Los argumentos presentados a favor de estas PPP se basan menos en la posibilidad de movilizar recursos privados y más en los beneficios obtenidos por el hecho de aplicar principios de gestión del sector privado para la provisión de un servicio público fundamental. Llegado este punto, todo indica que las PPP son el inicio de un proceso de privatización similar a las líneas expuestas en el estudio de la IE de 2008 sobre "Privatización oculta".

12. El estudio a las organizaciones miembro de la IE mostraba menos países con este tipo de PPP (alrededor del 40%, comparado con el 70% para las PPP en materia de

infraestructura). Pero también mostró que la mayoría de los sindicatos rechazan los argumentos de sus gobiernos, como: que estas PPP mejoran las normas de gestión, proporcionan innovación en materia de gestión, proporcionan apoyo financiero para la reforma educativa o para ahorrar fondos públicos. Por otro lado, no se puede pasar por alto que una minoría significativa de sindicatos (alrededor del 25%, fundamentalmente de países con ingresos bajos) estaba dispuesta a aceptar estos argumentos. Sin embargo, no ocurre lo mismo con respecto del argumento de “mayor disciplina en la adjudicación de contratos”, que también fue rechazado por una mayoría extraordinaria.

### **Subcontratación de servicios**

13. La subcontratación de servicios educativos origina varios problemas distintos. En este caso, una clara mayoría de sindicatos consideraba que estas PPP proporcionaban apoyo financiero y técnico, mientras que la cantidad de sindicatos que rechazaba los otros argumentos era menor. Sin embargo, no cabe duda de que la gran mayoría de las organizaciones miembro de la IE consideraba que estas PPP estaban modificando el papel de los docentes y, especialmente, los valores de la educación pública. El alto nivel de estas últimas respuestas merece mayor atención.
14. Hoy hay menos sindicatos, si bien todavía son una mayoría, que perciben la subcontratación de servicios de apoyo no educativos significativos como un factor que está teniendo efectos negativos en el papel de los docentes. Como cabe esperar, sí modifican el papel del personal de apoyo. La mayoría de los sindicatos rechazaron los argumentos que los gobiernos suelen aportar, al igual que para los otros tipos de PPP.

### **Asociaciones para la innovación y la investigación**

15. Las asociaciones para la innovación y la investigación entre la industria y los gobiernos o la industria y las instituciones públicas tienen lugar especialmente al nivel de educación más alto. Si bien la opinión de los sindicatos sobre si estas PPP proporcionan o no apoyo financiero y técnico está dividida, la mayoría rechaza los argumentos de que proporcionan una mayor disciplina en la adjudicación de contratos, que aportan un apoyo financiero para las reformas educativas o que proporcionan un ahorro de fondos públicos.

### **Impresión general**

16. La impresión general de las PPP contractuales entre las organizaciones miembro de la IE es negativa, ya que rechazan en varios grados los argumentos presentados a su favor, y consideran que tienen un impacto negativo en el papel de los docentes y los valores de la educación pública, una opinión que muchas veces se apoya con comentarios detallados. Sin embargo, las impresiones varían significativamente según los niveles de ingresos de los países y las regiones. Los sindicatos de la educación africanos, en particular, consideran que las PPP proporcionan apoyo financiero y técnico (80%), ayudan a proporcionar una educación de calidad (65%) o proporcionan un apoyo financiero para las reformas educativas (ligeramente por encima de un 50%).



17. Parece haber una estrecha relación entre el porcentaje que cada país invierte en educación y el hecho de si los sindicatos aceptan o no las PPP. En los países con un reducido porcentaje de inversión en educación, sería razonable suponer que los sindicatos consideran que las PPP son la única alternativa posible si se necesitan mejorar la provisión del servicio educativo y la infraestructura educativa. Esta postura no modifica la realidad objetiva de las PPP ni la importancia del asesoramiento de la IE, pero sí destaca la necesidad de comprender las circunstancias a las que se enfrentan los sindicatos individualmente.

### **Impacto en las condiciones laborales**

18. El estudio del grupo de trabajo ha proporcionado datos que anteriormente no estaban disponibles sobre el impacto de las PPP en las condiciones laborales. Dos tercios de los sindicatos indicaron que las PPP resultaban en contratos temporales o contratos que no cumplían la normativa. Estos efectos estaban estrechamente relacionados con los cambios en los valores de la educación pública, y muchos sindicatos observaron impactos negativos en la calidad de la educación. Algunos más de la mitad observaron impactos negativos sobre las docentes mujeres, y dos tercios indicaron que las PPP hacían más difícil la organización sindical. No se debe olvidar tampoco que un tercio de los sindicatos indicaron que las entidades privadas comprometidas con las PPP eran las que determinaban los salarios y las condiciones laborales, de modo que, como consecuencia, las autoridades públicas habían abandonado esta responsabilidad a favor de sus socios privados. Sin embargo, aunque más de un tercio de los sindicatos indicaron que las PPP dañaban las condiciones laborales, cerca de una quinta parte consideraba que en realidad las mejoraban; ello muestra, como en otros casos, la dificultad a la hora de generalizar sobre la cuestión del impacto de las PPP en los diferentes países.

### **Participación sindical**

19. La necesidad de transparencia en la adjudicación de contratos de PPP, los procedimientos y los detalles de los contratos es incuestionable, y dos tercios de los sindicatos así lo afirman.
20. La cuestión de la participación sindical es más compleja. Alrededor de la mitad de los sindicatos nacionales consideran la participación sindical, al menos en materia de evaluación y, en menor medida, en materia de aplicación, como una condición necesaria para mejorar el impacto de las PPP en la educación. Pero dos tercios de los sindicatos sostienen que tal participación no existe (y el nivel no varía mucho entre los diferentes tipos de PPP). En algunos casos, esta no participación es el resultado de la política sindical; en otros, tiene lugar porque los sindicatos son excluidos o simplemente porque las autoridades públicas y sus socios privados no los invitan a participar.
21. Entre los sindicatos, casi el 60% dispone de alguna política sobre PPP, pero el 40% restante no cuenta con ninguna de ellas. Sin embargo, ello varía enormemente de región a región. Todos los sindicatos de América Latina que han respondido disponen de alguna política, al igual que el 70% de los sindicatos europeos y la mitad de los sindicatos de Asia-Pacífico, pero tienen en menor número en la región de Norte América-Caribe y, especialmente, en África.

22. Una cuestión clave es si los sindicatos estarían dispuestos a considerar su participación en las PPP. Menos de la mitad del total de 51 organizaciones que respondieron detalladamente a esta pregunta afirmaron que sí lo harían. Aproximadamente la mitad estaría de acuerdo con participar hasta cierto punto, y el resto muestra un fuerte escepticismo o una rotunda oposición al respecto.
23. El estudio ha demostrado que es difícil llegar a un consenso entre las organizaciones miembro de la IE sobre cómo responder del mejor modo al fenómeno de las PPP en la educación. Ello se debe en parte a las diferentes experiencias en cada región concreta, los debates actuales sobre los fines de la educación y el significado de la calidad, y las diferentes posturas entre las organizaciones sobre las estrategias políticas y de negociación. En este sentido, el estudio ha confirmado la diversidad de posturas expresadas en el Congreso Mundial, que llevó a ordenar el establecimiento de un grupo de trabajo en primer lugar. Lo que el grupo de trabajo ha sido capaz de lograr, a través de la investigación de los estudios existentes, y especialmente la encuesta, es proporcionar un mejor entendimiento de los límites que enmarcan estas diferencias.
24. El grupo de trabajo ha sido capaz de demostrar el punto hasta el que las PPP se han convertido en un fenómeno a considerar en la educación, empezando por un gran número de países industrializados de la OCDE, y siguiendo con todas las regiones. Evidentemente, no podemos ignorar este fenómeno y tampoco es suficiente manifestarlo de forma abierta. Y las PPP resultan atractivas en una región como África, donde, hasta ahora, la asistencia al desarrollo oficial ha fracasado a la hora de avanzar en la ayuda a otras naciones a alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de la Educación para Todos.
25. Este informe proporciona pruebas sólidas de que las PPP en materia de infraestructura o de tipo operacional están basadas en premisas que no se sostienen al analizarlas, y que deberían ser cuestionadas de forma rotunda y convincente en el ámbito público y político. En particular, los argumentos sobre el ahorro del capital de los contribuyentes están claramente infundados. Más arriba se han expuesto también otras consecuencias de estos tipos de PPP en materia de educación. Esperamos que las pruebas recogidas por el grupo de trabajo sean útiles para las organizaciones miembro a la hora de participar en este debate en cada país.
26. Para otros tipos de PPP en materia de educación, particularmente la subcontratación de servicios de apoyo educativos o significativos, la situación es más compleja. Sin embargo, existen muchos indicios de que estos tipos de PPP no están a la altura de las reivindicaciones que ellos mismos hacen y, especialmente, de que modifican de forma negativa el papel de los docentes y otros trabajadores de la educación y, especialmente, los valores de la educación pública.
27. Cuando los sindicatos de la educación deciden participar en alguna PPP, ya sea en su planificación, en su implementación o en su evaluación, es importante ser claro sobre los objetivos de tal participación. Un objetivo fundamental debe ser garantizar que las PPP no se utilicen como un medio para degradar las condiciones laborales ni de apren-

dizaje. Otros objetivos clave relacionados son garantizar que se mantengan las normas de calidad y los valores de la educación pública como servicio público.

28. También es importante la naturaleza de la participación del sindicato. En primer lugar, la participación basada en una política adoptada democráticamente siempre será más efectiva. Esperamos que el informe ayude a los sindicatos miembro a elaborar esta política. En segundo lugar, todos los sindicatos deberían ser claros a la hora de indicar lo que consideran un modo de participación aceptable. El simple hecho de ser informado por las autoridades sobre un plan que introduce alguna forma de PPP no es suficiente. Debe haber una consulta real, y el sindicato debe estar preparado para organizar los hechos y los argumentos de forma coherente y convincente. Más allá de esto, cada sindicato debe decidir por sí mismo si desea presionar para obtener consultas regulares o una participación más estructurada mediante entidades conjuntas (comisiones, comités, grupos de trabajo y similares) establecidas para ello. Dadas las pruebas presentadas en este informe, el grupo de trabajo considera que la clave de una participación sindical efectiva, independientemente de su forma, debe ser “un compromiso crítico”.

### **La crisis económica y financiera**

29. También debemos tener en cuenta la crisis económica y financiera actual. La crisis incrementa enormemente el riesgo de que las PPP en materia de infraestructura a gran escala fracasen, y que las autoridades públicas tengan que intervenir para rescatarlas. Por eso, son los gobiernos los que siguen asumiendo todos los riesgos. Riesgos similares pueden darse en las escuelas dirigidas por parte de entidades empresariales con ánimo de lucro mediante contratos. En los países en desarrollo, y especialmente en África, cualquier posibilidad de movilizar recursos privados a través de las PPP se reducirá significativamente. Sería una ilusión predecir lo contrario. Más allá de estas reflexiones prácticas y realistas, la crisis actual pone en tela de juicio muchos de los fundamentos ideológicos de las PPP, especialmente la idea de que el sector privado compensaría las supuestas deficiencias del sector público. El grupo de trabajo considera que los sindicatos deberían tener en cuenta que este es precisamente el momento de alcanzar un “compromiso crítico” con los gobiernos sobre las PPP en la educación. Un “compromiso crítico” permitiría a los sindicatos presionar a los gobiernos tanto para lograr cambios significativos en la dirección de las PPP (que requieren una transparencia total respecto de los contratos y la regulación), como para abandonarlas completamente.
30. La crisis financiera mundial ha demostrado el error político que han cometido los gobiernos y las instituciones multinacionales en las últimas décadas al limitar artificialmente la deuda pública apoyándose en las supuestas virtudes del mercado para regular la cantidad y la calidad de la deuda privada. El resultado ha sido obligar a muchos gobiernos a utilizar la deuda pública de bajo riesgo para financiar económica y socialmente una infraestructura productiva en la educación y otros ámbitos, mientras que la combinación de bajar las normas de crédito para los préstamos privados y la elevada exigencia de seguros por parte de las instituciones financieras privadas ha generado una burbuja de activos. Ahora, la verdadera deuda de muchos gobiernos ha estallado de forma masiva debido a que han asumido o financia-

do gran parte de la deuda tóxica (de alto riesgo) del sector privado para mantener la estabilidad de su sistema. Todo ello conlleva consecuencias contradictorias tanto a corto como a medio plazo. Posiblemente existan menos PPP en materia de infraestructura debido a la mayor dificultad a la que se enfrentan las compañías de infraestructura para obtener créditos de los bancos y, posteriormente, para asegurar la deuda. Pero los gobiernos que han aceptado la deuda tóxica del sector privado pueden citar ese hecho, junto con el descenso en los ingresos fiscales y el aumento en el gasto causado por la recesión, como limitaciones adicionales para que los créditos del sector público puedan llegar a proporcionar educación y otra infraestructura.

### Asociaciones de actores múltiples para la Educación (MSPE)

31. La cada vez mayor participación de las corporaciones en la educación pública mediante acuerdos no contractuales y no comerciales, sino basada más bien en el concepto de la Responsabilidad Social Corporativa (CSR, por sus siglas en inglés), trae consigo cuestiones de una naturaleza algo distinta. El grupo de trabajo estima útil utilizar la expresión "Asociaciones de actores múltiples para la Educación" (MSPE) para distinguir este tipo de interacción público-privada de las PPP contractuales, a la vez que se hace hincapié en el hecho de que su distinción no suele estar bien definida en la práctica, y los términos MSPE y PPP se utilizan a veces indistintamente.
32. La investigación iniciada por el grupo de trabajo ha revelado que la participación del tipo MSPE ha aumentado considerablemente en muchos países (tanto en el Norte como en el Sur), hasta un punto que la mayoría de los sindicatos de la educación no habrían imaginado nunca. Los organismos internacionales como la UNESCO, el Banco Mundial, el PNUD y UNICEF participan en asociaciones con importantes sociedades, no sólo a través de la Iniciativa Mundial de Educación del FEM y las Asociaciones para la Educación FEM/UNESCO, sino también directamente con muchas de ellas. En muchos países existen varios programas conjuntos significativos en curso.
33. Hay algunas cuestiones sobre este reciente fenómeno que merecen ser planteadas, como la posibilidad de solapamiento entre el tipo de RSC y la actividad comercial directa, y la sustitución de la filantropía por contribuciones a las comunidades mediante el establecimiento de impuestos justos y razonables. Sin embargo, también hay algunas características positivas, como un alto grado de transparencia gracias a la utilización de sitios web detallados y programas pedagógicamente responsables y dirigidos principalmente por docentes profesionales, algunos de ellos vinculados a la actividad sindical. También la franqueza y la buena voluntad para dialogar con los sindicatos de la educación, y la sensación de que se habla el mismo idioma. Sin embargo, es difícil tener una visión general de todas las contribuciones financieras aportadas a través de las MSPE y obtener los fondos y los detalles operativos de algunos proyectos específicos. Al parecer, según algunas declaraciones públicas, la contribución de las compañías de mayor importancia en el sector de la tecnología de la información, especialmente Microsoft, INTEL y CISCO, se eleva a un total de mil millones de dólares americanos que se destinarán a programas en al menos 50 países de todo el mundo, pero es necesario obtener más información.



34. Además de la participación directa de las empresas, también existe la participación de las fundaciones más importantes, siguiendo una larga tradición de donaciones en la educación, especialmente en la educación superior, así como de contribuciones al desarrollo. Por naturaleza, las fundaciones se mantienen separadas de sus fuentes corporativas de fondos, hasta tal punto que incluso se dice que se minimizan los efectos comerciales indirectos (spillover). Pero como ejercen una influencia sobre la política, sí existe el riesgo de que el propio desarrollo de políticas se vea privatizado.
35. Debemos establecer diferencias entre las entidades, y ser prudentes a la hora de generalizar cuando hablamos de los papeles de estas sociedades y fundaciones. Algunas de ellas pueden tener objetivos y enfoques orientados al desarrollo de la educación pública comparables a los objetivos, los valores y la postura de los sindicatos de la educación. Otras no.
36. La contribución filantrópica de una sociedad mercantil a una institución de educación pública en forma de cooperación para la construcción de un edificio nuevo podría tener algún tipo de beneficio en el ámbito de las relaciones públicas para esa sociedad, pero aún así es diferente al caso de una sociedad mercantil que construye el inmueble, lo dirige y lo mantiene durante 25 años. Por otro lado, cualquier donación para la construcción de un edificio que esté sometida a la necesidad de hacer publicidad para esa sociedad y la provisión exclusiva de sus productos en la institución se considera un acuerdo comercial.
37. Las asociaciones de actores múltiples (MSP) propuestas, ya sea a escala nacional o internacional, también merecen un análisis sobre si legitiman una comercialización adicional o la privatización de la educación. La participación de representantes corporativos en las MSP o en las fundaciones conjuntas gobierno-empresa para la educación pueden proporcionar recursos y experiencias útiles, especialmente para los países donde los Ministerios de Educación dispongan de recursos escasos. Sin embargo, su contribución puede venir acompañada de oportunidades comerciales o efectos indirectos asociados. Además, la elaboración de los planes de estudio para las instituciones públicas debería seguir formando parte de las responsabilidades de las autoridades de la educación pública.
38. A pesar de las excepciones que se puedan manifestar abiertamente, muchas de estas sociedades y fundaciones también pueden trabajar juntas en actividades de sensibilización relacionadas con la educación de calidad. Los sindicatos de la educación no sólo pueden trabajar con ellas como fuentes y movilizadores de recursos, sino también como socios en actividades de sensibilización relacionadas con la educación pública de calidad para todos. Ello no significa que la compatibilidad de objetivos e intereses sea perfecta, ni que se cree una idea falsa sobre la necesidad de crear grandes intercambios de opiniones. Pero negar el interés creciente de estas sociedades y fundaciones, y los vínculos de sus programas con las agencias de la ONU, podría ser poco rentable para algunos progresos importantes. El “compromiso crítico” debe ser una vez más la

clave de nuestra perspectiva (comprometerse con estos grupos para estar mejor informados sobre sus actividades, pero también para influir sobre sus políticas y sus acciones, y para añadirlos como socios potenciales en actividades de sensibilización).

39. Muchas sociedades han declarado estar trabajando con organizaciones miembro de la IE a escala nacional. La IE debería intentar obtener información de sus afiliadas sobre estas colaboraciones, incluidas sus experiencias y su evaluación.
40. Una estrategia de "compromiso crítico" sería para la IE, por ejemplo, tomar la iniciativa para convocar reuniones de intercambio con sociedades y fundaciones seleccionadas que participen en MSP. Muchas de las sociedades que se deberían invitar a participar serían aquellas que ya estén activas a escala nacional en la P21 en Estados Unidos. Este enfoque proactivo de la IE en este caso sería similar a la iniciativa de la IE en el 1º Congreso Mundial para convocar reuniones de las organizaciones miembro con el Banco Mundial. La IE podría no sólo intentar lograr un "compromiso crítico" con el FEM y sus integrantes mediante la participación en las reuniones del FEM, sino también fijar el orden del día de estos intercambios organizando ella misma estas reuniones. Como en el caso de otras estrategias anteriores relacionadas con el Banco Mundial, la IE debería involucrar a las organizaciones miembro directamente en el proceso, ya que es muy importante para poder ir más allá de los intercambios de opiniones generales sobre las realidades a las que se enfrentan nuestras organizaciones miembro a escala nacional.

### Posibles desarrollos futuros

41. En vista de la crisis financiera, puede haber menos proyectos de infraestructura y los ya comenzados podrían diferir del modelo establecido de PPP en materia de infraestructura. Podrían aparecer proyectos de infraestructura mixtos, en los que los gobiernos prestaran directamente una cantidad significativa del capital necesitado para financiar la infraestructura o financiarla avalando una parte considerable del capital recaudado por la compañía de infraestructura a través de instituciones financieras privadas. Si bien esta perspectiva sugiere que las afiliadas a la IE que se oponen a las PPP en materia de infraestructura tendrían más dificultades para convencer a los gobiernos de que utilicen los préstamos públicos tradicionales, también es posible que en algunos países los gobiernos incrementen el número de proyectos de infraestructura financiados de forma tradicional debido al nuevo escepticismo surgido sobre el valor de estas PPP. Incluso los proyectos mixtos arriba mencionados supondrían una mayor participación del gobierno, con la posibilidad de que se amplíe más una vez finalice la recesión.
42. Por otro lado, el intento de los líderes políticos, teniendo en cuenta la crisis financiera mundial, de construir un nuevo orden económico internacional ofrece una oportunidad política para desafiar la ortodoxia restrictiva de los empréstitos públicos. Si bien para las afiliadas de la IE se trata de una cuestión nacional, también se trata de un asunto relacionado con la IE y con su compromiso con las instituciones internacionales y las reuniones intergubernamentales.



43. Ese compromiso también debe tener en cuenta las necesidades específicas de los países en desarrollo que ya se ven afectados por un nivel muy alto de deuda pública, ya sea como parte del producto nacional bruto o en términos de costes de los servicios, es decir, la parte del presupuesto anual asignado al pago de deudas. Si bien ha habido algunos progresos en el alivio de la deuda, muchos de los países de la OCDE no han cumplido sus promesas de alivio o sólo lo han hecho en parte. La crisis financiera mundial incrementa el riesgo de que esta cuestión se retrase todavía más y se reduzcan las contribuciones de ayuda de los países de la OCDE, resultando en un mayor índice de desempleo e ingresos fiscales más bajos para los países deudores. La opción de las PPP para estos países tiene la ventaja de que no están catalogadas como deuda. Sin embargo, a menos que el gasto se transfiera a los estudiantes y sus familias en forma de cuotas escolares, se añadirá una PPP en materia de infraestructura a la carga del gobierno, porque tanto la tasa de retorno comercial utilizada por la compañía de infraestructura como el riesgo de impago del socio comercial en caso de crisis presupuestaria se reflejarán en la asignación anual por parte del gobierno en la educación. Si bien pueden haber algunos tipos de ayuda provisionales, como instrumentos de deuda nuevos financiados especialmente con un interés más bajo de lo que se suele requerir dado el nivel general de deuda y capacidad de pago del gobierno, el alivio de la deuda y una mayor ayuda siguen siendo la solución clave para los países en desarrollo en esta situación. La IE debería seguir desarrollando sus actividades de sensibilización relacionadas con el alivio de la deuda y la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) junto con sus Sindicatos Mundiales socios y sus socios en la Campaña Mundial por la Educación.

## RECOMMENDACIONES

1. Que la IE apruebe la conclusión del grupo de trabajo sobre que no existen pruebas de que las PPP en materia de **infraestructura educativa** proporcionen ahorros a largo plazo en los gastos relacionados con los presupuestos públicos, ni proporcionen una mayor eficiencia, innovación ni una mayor disciplina en la adjudicación de contratos.
2. Que la IE haga una campaña a favor de la eliminación de los límites inapropiados para los empréstitos públicos para la financiación de la infraestructura educativa.
3. Que la IE apoye la conclusión del Grupo de Trabajo según la cual los argumentos utilizados para preconizar la **gestión privada de escuelas públicas** son de validez dudosa y que las ventajas supuestas de una gestión por el sector privado no han sido demostradas y podrían implicar iniciativas muy importantes de privatización.
4. Que la IE apruebe la conclusión del grupo de trabajo de que las PPP en materia de **innovación e investigación** pueden limitar la investigación del personal académico y la diseminación de los resultados de las investigaciones, y que no proporcionan una mayor disciplina en la adjudicación de contratos.
5. Que la IE se oponga a la **subcontratación de servicios educativos y servicios relacionados** tradicionalmente proporcionados por los sistemas y las instituciones de educación pública.
6. Que la IE recomiende que las afiliadas que no hayan adoptado una **política sobre las PPP** en la educación inicien urgentemente el desarrollo de políticas en este ámbito.
7. Que la IE reconozca la distinción entre las PPP y las **Asociaciones de actores múltiples para la educación** y considere su participación en las MSPE estudiando cada caso individualmente, a condición de que la MSPE no dé pie ni justifique la privatización ni la comercialización de la educación, ni merme la responsabilidad pública con respecto de la gobernanza, la elaboración de los planes de estudio ni tenga otras consecuencias negativas en la educación.
8. Que la IE tome la iniciativa para crear intercambios con corporaciones y fundaciones seleccionadas activas en el ámbito de las MSPE. Los objetivos de tales intercambios deben ser claros, estar basados en la política de la IE y estar orientados a la movilización de la sensibilización política y los recursos para una educación pública de calidad para todos.
9. Que la IE establezca un protocolo para la participación en las MSPE basado en la política de la IE que recuerda:
 

*“que los sistemas educativos deben ofrecer oportunidades a todas las personas sin importar su edad. Estas oportunidades deben así mismo incluir la preparación para la vida en tanto que ciudadanos/as activos/as en una sociedad democrática; la transmisión de conocimientos, de competencias y aptitudes con espíritu crítico y la preparación para el mundo del trabajo, que incluya la recalificación de trabajadores/as y ciudadanos/as de edad. Los sistemas educativos de calidad deberían ofrecer un buen equilibrio entre estas tres dimensiones de la educación” (Congreso Mundial, Porto Alegre 2004).*

Este protocolo debería incluir una disposición de abstención de participar en una MSPE cuando el balance de poder se incline a favor de los intereses corporativos y el conflicto de valores y perspectivas sobre los objetivos de la educación entre esos intereses y la política de la IE sea demasiado grande.



10. Que la IE reconozca el valor de las contribuciones filantrópicas a las instituciones de educación pública a condición de que estas contribuciones no estén vinculadas a la publicidad exclusiva ni al suministro exclusivo de productos por parte de la sociedad cooperante, a la imposición de restricciones para la investigación y la diseminación de los resultados de las mismas, ni al control del cooperante sobre la gobernanza, el contenido de la educación ni el personal educativo.
11. Que la IE reconozca que la crisis financiera mundial podría reducir la capacidad de las compañías de infraestructura privadas para prestar capital y asegurar la deuda resultante, e incite a los gobiernos a rechazar las propuestas de financiar préstamos nuevos por estas compañías. En su lugar, los gobiernos deberían responsabilizarse de la financiación pública y la provisión de una infraestructura de educación pública nueva.
12. Que, cuando los gobiernos insistan en las PPP en materia educativa, la IE recomiende que los sindicatos de la educación intenten comprometerse con ellos para proteger las condiciones laborales y de aprendizaje, el profesionalismo de los docentes, los valores de la educación pública y lograr la transparencia en los contratos de PPP.
13. Que la IE recomiende a los sindicatos de la educación que cuestionen el uso inapropiado del término “asociación” para disfrazar formas de comercialización y privatización de la educación.
14. Que la IE destaque que algunos gobiernos de los países en desarrollo se han visto limitados debido a sus altos niveles de deuda pública y han recurrido a las PPP, que simplemente sustituyen los grandes pagos anuales de los presupuestos educativos por una deuda. La IE insta a los países de la OCDE a que reduzcan estas limitaciones cumpliendo plenamente sus compromisos sobre el alivio de la deuda y manteniendo en términos reales sus programas de ayuda, a pesar de la crisis financiera mundial. Como acción provisoria, la IE también debería instar a las instituciones internacionales a estudiar otras opciones para financiar préstamos nuevos a estos gobiernos para la infraestructura educativa, con vistas a ayudarles a acceder a una financiación de la deuda a un tipo de interés razonable.
15. Que en la sensibilización a todos los niveles, mundial, regional, nacional y local, la IE y sus afiliadas destaquen que la educación y la formación son fundamentales para la recuperación económica, que la inversión en la educación y la formación se debe incluir como un elemento integrante en los paquetes de estímulos, y que se deben proteger los derechos de los más vulnerables.
16. Que este informe se publique y distribuya ampliamente entre las afiliadas de la IE, así como entre los Sindicatos Mundiales y los socios de la Campaña Mundial por la Educación, para que lo puedan utilizar como material de recurso en las negociaciones y las campañas nacionales y locales; que todos los documentos de referencia se publiquen en el sitio web de la IE y su Centro de Investigación en línea, y que estén disponibles también para la Red de Investigación del Movimiento Sindical Internacional (GURN); que la IE colabore con la ISP para mantener y actualizar los trabajos sobre PPP a través de GURN, incluido el apoyo al sitio web de GURN sobre las PPP en materia de educación y salud.

## LISTA DE ACRÓNIMOS

|        |   |
|--------|---|
| AVEC   | Asociación Venezolana de Educación Católica   |
| BNPP   | The Bank of Netherlands Partnership Programme (Programa de Asociación del Banco de los Países Bajos)                          |
| BOT    | Build-Operate-Transfer (Construcción-Operación-Transferencia)   |
| CEART  | Comité de Expertos de la OIT-UNESCO sobre la Aplicación de Recomendaciones  |
| RSE    | Responsabilidad Social Corporativa  |
| CUPE   | Canadian Union of Public Employees  |
| DFBO   | Design-Finance-Build-Operate (Diseñar-Crear-Financiar-Operar)   |
| EPT    | Educación para Todos y Todas  |
| EEES   | Espacio Europeo de Educación Superior   |
| IE     | Internacional de la Educación   |
| EMO    | Organizaciones de Gestión Educativa   |
| ESC    | Educational Service Contracting (Contratación de Servicios Educativos)  |
| UE     | Unión Europea   |
| FTI    | Iniciativa Acelerada  |
| PIB    | Producto Interior Bruto   |
| GEI    | Iniciativa Mundial para la Educación  |
| PNB    | Producto Nacional Bruto   |
| IFC    | Corporación Financiera Internacional  |
| IIEP   | Instituto Internacional de Planificación de la Educación  |
| OIT    | Organización Internacional del Trabajo  |
| FMI    | Fondo Monetario Internacional   |
| ODM    | Objetivos de Desarrollo del Milenio   |
| MSPE   | Asociaciones Multiactores para la Educación   |
| NASUWT | National Association of Schoolmasters Union of Women Teachers (Asociación Nacional de Maestros Sindicato de Mujeres Docentes) |
| ONG    | Organizaciones No Gubernamentales   |
| OCDE   | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  |
| PACES  | Program for Expansion of Secondary Education Coverage (Programa para la Expansión de la Cobertura de la Educación Secundaria) |
| IFP    | Iniciativa de Financiación Privada  |
| PPP    | Asociación Público-Privada  |
| TUAC   | Comité Consultivo Sindical  |
| UCU    | University and College Union (Sindicato de Universidades e Institutos)  |
| PNUD   | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  |
| UNESCO | Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura  |
| UNFPA  | Fondo de Población de las Naciones Unidas   |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia   |
| UNISON | Public Service Union of Britain (Sindicato del Servicio Público de Gran Bretaña)  |
| USAID  | United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)           |
| BM     | Banco Mundial   |
| FEM    | Foro Económico Mundial  |



## REFERENCIAS/BIBLIOGRAFÍA

- Amnesty. 2006.** «China: Amnesty accuses Yahoo!, Microsoft and Google of hypocrisy in China and urges users to take actions against them». [http://www.amnesty.org.uk/news\\_details.asp?NewsID=17041](http://www.amnesty.org.uk/news_details.asp?NewsID=17041)
- Audit Commission. 2003.** "PFI in schools". [http://www.audit-commission.gov.uk/Products/NATIONAL-REPORT/D7701D4F-C130-4BA6-B10D6D0644BDAA98/pfi\\_briefing.pdf](http://www.audit-commission.gov.uk/Products/NATIONAL-REPORT/D7701D4F-C130-4BA6-B10D6D0644BDAA98/pfi_briefing.pdf)
- Ball, Stephen J. and Youdell, Deborah. 2007.** "Hidden Privatisation in public education", preliminary report presented in the 5th World Congress of Education International.
- Banco Mundial. 2003.** «New Challenges facing the education sector in MENA». [http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/EDU\\_03-Chap03-Education.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/EDU_03-Chap03-Education.pdf)
- Banco Mundial. 1998.** "World Bank facilitates Public-Private Partnerships for Education in Latin America". <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/EXT-LACREGTOPEDUCATION/0,,contentMDK:20013263~menuPK:444475~pagePK:2865114~piPK:2865167~theSitePK:444459,00.html>
- BBC. 2002.** "Blair: no compromise on PFI". <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/2290311.stm>
- BBC. 2007.** « Cisco raided in tax dodge probe». <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7048305.stm>
- BNPP. Undated.** "Public-Private Partnerships and Giving Voice to Communities for Improving Health and Education". <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:21550596~isCURL:Y~menuPK:2448342~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282386,00.html#details>
- Cassidy Tom. 2007.** "The Global Education Initiative (GEI) Model of Effective Partnership Initiatives for Education". [http://www.weforum.org/pdf/GEI/GEI\\_model.pdf](http://www.weforum.org/pdf/GEI/GEI_model.pdf)
- CEART report** (Joint ILO/UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel). 2006. <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb298/pdf/ceart-10.pdf>
- Centre for European Studies. 2006.** "Public – Private Partnerships. National experiences in the European Union". Study requested by the European Parliament on Internal Market and Consumer Protection". [http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602\\_ppp02\\_briefingnote\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602_ppp02_briefingnote_en.pdf)
- CUPE. 2005.** "Secretive, risky, unaccountable: How Public-Private Partnerships are bad for democracy". This paper was written for the Canadian Union of Public Employees – CUPE from Blair Redlin. [http://cupe.ca/updir/rptbr\\_Secretive\\_Risky\\_Unaccountable\\_P3\\_Bad\\_for\\_Democracy\\_1.26.05.pdf](http://cupe.ca/updir/rptbr_Secretive_Risky_Unaccountable_P3_Bad_for_Democracy_1.26.05.pdf)
- Davidson, Keneth.** «The PPP Mafia». <http://evatt.org.au/news/92.html>
- Deloitte and Touche. 2007.** "Public Private Partnership – Dispelling the Myths". [www.2007winnipegipac.ca/ppt/Saad\\_Rafi.ppt](http://www.2007winnipegipac.ca/ppt/Saad_Rafi.ppt)
- Downes, S. Andrew. 2006.** «Best Practices of Public Private Partnerships on Education and Skills Training in the Caribbean». Prepared for the organisation of American States. [http://www.dttc.oas.org/PSF/Miami/Groups/Education/Education\\_caribbean\\_e.pdf](http://www.dttc.oas.org/PSF/Miami/Groups/Education/Education_caribbean_e.pdf)

- Draxler, Alexandra.** "New Partnerships for EFA: Building on Experience"  
<http://www.weforum.org/pdf/GEL/Partnerships.pdf>
- Evans, John. 2008.** "Organizing workers globally: the need for public policy to regulate investment". Trade Union Advisory Committee to the OECD, Paris.
- Fennell, Shailaja. 2007.** "Tilting at Windmills: Public-Private Partnerships in Indian Education Today".  
[http://www.educ.cam.ac.uk/recoup/WP5-SF\\_PPPs.pdf](http://www.educ.cam.ac.uk/recoup/WP5-SF_PPPs.pdf)
- FMI. 2004.** «Public Private Partnerships».  
[http://www.servicesforall.org/html/Privatization/IMF\\_Public\\_Private\\_Partnerships.pdf](http://www.servicesforall.org/html/Privatization/IMF_Public_Private_Partnerships.pdf)
- Foro Económico Mundial (FEM). 2006.** «Harnessing Private Sector Capabilities to Meet Public Needs: The Potential of Partnerships to Advance Progress on Hunger, Malaria and basic Education».  
[http://www.weforum.org/pdf/Initiatives/Harnessing\\_private\\_sector.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Initiatives/Harnessing_private_sector.pdf)
- Foro Económico Mundial (FEM). 2005.** «Building on the Monterrey Consensus: The growing Role of Public-Private Partnerships in Mobilizing Resources for Development».  
[http://www.weforum.org/pdf/un\\_final\\_report.pdf](http://www.weforum.org/pdf/un_final_report.pdf)
- Fredriksson, Ulf. Undated.** "Quality Education: the teachers' key role".  
<http://www.ibe.unesco.org/International/ICE47/english/Organisation/Workshops/Background%20at-4%20ENG.pdf>
- Froese-Germain, Bernie. 2004.** "Getting a read on Education Privatisation".  
[http://www.ctf-fce.ca/e/publications/pd\\_newsletter/PDVVolume4-1English.pdf](http://www.ctf-fce.ca/e/publications/pd_newsletter/PDVVolume4-1English.pdf)
- Gerson, Jack. & Miller, Steven. 2006.** "Personal Opinion Paper: Exterminating Public Education". [www.ncte.org/about/issues/slate/126874.htm](http://www.ncte.org/about/issues/slate/126874.htm)
- Granof, Michael H and Zeff, A. Stephen. 2002.** «Generally accepted accounting Abuses».  
[http://www.mcombs.utexas.edu/news/pressreleases/granof\\_accounting.asp](http://www.mcombs.utexas.edu/news/pressreleases/granof_accounting.asp)
- Gosling, Paul. Undated.** "PFI: Against the public interest. Why a 'licence to print money' can also be a recipe for disaster". This report was researched and written for UNISON.  
<http://www.unison.org.uk/acrobat/B1457.pdf>
- Hall, David. De la Motte, Robin. Davies, Steve. 2003.** "Terminology of Public-Private Partnerships (PPPs)". [www.epsu.org/IMG/doc/PPPs-defs-2.doc](http://www.epsu.org/IMG/doc/PPPs-defs-2.doc)
- Hall, David. 2004.** "PPPs: a critique of the Green Paper". Paper written from PSIRU on behalf of European Federation of Public Services Unions (EPSU).  
[www.psiru.org/reports/2004-07-U-ECPPP.doc](http://www.psiru.org/reports/2004-07-U-ECPPP.doc)
- Henry, Peter. 2007.** "The case against standardized testing".  
<http://www.mcte.org/journal/mej07/3Henry.pdf>
- ICFTU. 2006.** "Having Their Cake and Eating it too".  
[http://www.icftu.org/www/pdf/taxbreak/tax\\_break\\_EN.pdf](http://www.icftu.org/www/pdf/taxbreak/tax_break_EN.pdf)
- IFC handbook 1. Undated.**  
<http://www2.ifc.org/edinvest/doc/Handbook2.pdf>
- IFC handbook 2. Undated.**  
<http://www2.ifc.org/edinvest/doc/Handbook2.pdf>
- InfraNews, 2005.** "Global PPP/Infrastructure Yearbook 2005".  
[http://www.pwc.com/Extweb/service.nsf/docid/6FDD654BE69A4B3385256BD\\_C00527C30/\\$file/Charles\\_Lloyd\\_Adrian\\_Howcroft\\_Yearbook\\_05\\_Article.pdf](http://www.pwc.com/Extweb/service.nsf/docid/6FDD654BE69A4B3385256BD_C00527C30/$file/Charles_Lloyd_Adrian_Howcroft_Yearbook_05_Article.pdf)



- Irving, Sarah. 2006. «Beneath the Gloss».  
<http://www.newint.org/features/2006/09/01/gloss/>
- Katz, Alison. 2007. «New Global Health : A Reversal of Logic, History and Principles».  
<http://journals.sfu.ca/socialmedicine/index.php/socialmedicine/article/view/193/352>
- Kingdon, Geeta Gandhi. 2007. «Public Private Partnerships in education : Some policy questions». Policy Brief in Research Consortium of Educational Outcomes.  
<http://www.educ.cam.ac.uk/recoup/pb1.pdf>
- Kohn, Alfie. 2000. "The case against Standardized Testing: raising the scores, ruining the schools".  
<http://www.alfiekohn.org/books/tcast.htm>
- Kuehn, Larry. 2003. "School District Business Companies".  
<http://bctf.ca/publications/NewsmagArticle.aspx?id=9064>
- LaRocque Norman. 2008. "Public-Private Partnership in Basic Education: an International Review".  
[http://www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/PPP\\_Report\(v3H\)Web%20FINAL%202021\\_05\\_08.pdf](http://www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/PPP_Report(v3H)Web%20FINAL%202021_05_08.pdf)
- LaRocque Norman. 2007. «Public Private Partnerships in Education».  
<http://www.adb.org/Documents/Events/2007/Optimizing-ICT-Education/N-LaRocque.pdf>
- LaRocque, Norman. 2006. "Contracting for the delivery of Education Services".  
[http://www.educationforum.org.nz/documents/publications/contracting\\_education.pdf](http://www.educationforum.org.nz/documents/publications/contracting_education.pdf)
- Lindsay, Hillary Bain. 2006. «Shell Shocked: People of Niger Delta fight back against violence and corruption».  
<http://www.lookingglassnews.org/viewstory.php?storyid=5511>
- Maciocco, Gavino. 2008. "From Alma Ata to the Global Fund: The history of International Health Policy".  
<http://journals.sfu.ca/socialmedicine/index.php/socialmedicine/article/download/186/380>
- McAdie, Pat. 2004. "Public money for public education: fundraising, corporate sponsorships, and other entrepreneurial endeavours".  
[www.ctf-fce.ca/e/publications/pd\\_newsletter/PDVOLUME4-1English.pdf](http://www.ctf-fce.ca/e/publications/pd_newsletter/PDVOLUME4-1English.pdf)
- Meyer, Manulani Aluli. 2005. "Remembering our Future: higher Education Quality Assurance and Indigenous Epistemology".  
<http://www.win-hec.org/docs/pdfs/Journal/Manulani%20Meyer.pdf>
- Miller, Steven & Gerson, Jack. 2008. "The Corporate Surge Against Public Schools".  
<http://www.educatorroundtable.net/showDiary.do?diaryId=718>
- Monbiot, George. 2002. «PPPs are Public Fraud».  
<http://evatt.labor.net.au/news/57.html>
- Mora, José-Ginés. 2005. "Public-Private Partnerships in Latin America: A Review Based on Four Case Studies". Preliminary draft for the conference: "Mobilizing the Private Sector for Public Education".  
<http://www.ksg.harvard.edu/pepg/PDF/events/MPSPE/PEPG-05-08Mora.pdf>
- Nordtveit, Bjorn Harald. 2005. "The Role of Civil Society Organisations in Developing Countries: A Case Study of Public-Private Partnerships in Senegal".  
<https://drum.umd.edu/dspace/bitstream/1903/2193/1/umi-umd-2190.pdf>
- NASUWT. Undated. "Academy Schools: Case Unproven".
- NUT. 2003. «Private Finance Initiative/Public Private Partnerships».  
<http://www.teachers.org.uk/resources/word/priv2c.doc>
- OCDE. 2008. «Public-Private Partnerships: in Pursuit of risk sharing and value for money». Paper for the PPP seminar in Zurich.
- OCDE. 2007. Draft report on Public Private Partnership in Educational Facilities – Governing Board.

- OCDE. 2005.** "The role of market-type mechanisms in the provision of public services".  
OECD Symposium, Paris, 3-4 March 2005.
- OCDE. 2004.** "Modernising government: the synthesis".  
[http://www.olis.oecd.org/olis/2004doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00007C92/\\$FILE/JT00171829.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2004doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00007C92/$FILE/JT00171829.PDF)
- OCDE. 2003.** "Public-Private Partnerships for Research and Innovation: an Evaluation of the Dutch Experience".  
[http://www.polymers.nl/export/sites/dpi/galleries/files\\_to\\_download/OECD\\_2003.pdf](http://www.polymers.nl/export/sites/dpi/galleries/files_to_download/OECD_2003.pdf)
- OIT. 2008.** Paper prepared on Public-Private Partnership for decision for the Governing Body.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documentsmeetingdocument/wcms\\_090364.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documentsmeetingdocument/wcms_090364.pdf)
- OSSTF/FEESO. 2004.** « Just say «No» to Privatisation and P3 schools».  
<http://www.osstf.on.ca/adx/aspx/adxGetMedia.aspx?DocID=848,543,541,442,Documents&MediaID=369&Filename=response-better-tomorrow.pdf>
- Patrinos, Harry Anthony. 2006.** «Public-Private Partnerships : Contracting Education in Latin America».  
[http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079934475/547667-1135281523948/PPP\\_contracting\\_edu\\_in\\_LAC.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079934475/547667-1135281523948/PPP_contracting_edu_in_LAC.pdf)
- Patrinos, Harry Anthony. 2005.** "Education Contracting: Scope of Future Research".  
<http://www.hks.harvard.edu/pepg/PDF/events/MPSPE/PEPG-05-23patrinos.pdf>
- Quiggin, John and Sheil Christopher. 2002.** «PPP: Beneath the Rhetoric».  
<http://evatt.org.au/news/23.html>
- Savas, E. S. 2005.** "Privatisation and Public Private Partnerships".  
[http://www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601\\_MD02\\_IN.pdf](http://www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601_MD02_IN.pdf)
- Shaker, Erika. 2003.** «The Devil in the Details : The P3 Experience in Nova Scotia Schools».  
<http://www.policyalternatives.ca/index.cfm?act=news&do=Article&call=950&pA=F4FB3E9D&type=6>
- Sheil, Christopher.** «The trouble with PPPs : an un-holy alliance».  
<http://evatt.labor.net.au/publications/papers/51.html>
- Shut, Harry. 1998.** "The trouble with Capitalism: an Enquiry into the causes of global economic failure".
- UNESCO. 2007.** «Teachers and educational quality : Monitoring Global Needs for 2015».  
<http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/Teachers2006/TeachersReport.pdf>
- UNESCO. 2005.** «EFA Global Monitoring Report 2005».  
[http://www.unesco.org/education/gmr\\_download/chapter1.pdf](http://www.unesco.org/education/gmr_download/chapter1.pdf)
- Unite. 2007.** «Valuing Public Services».  
<http://www.amicustheunion.org/PDF/Valuing-Public-Services.pdf>
- USAID. 2008.** "Dynamics of Private Sector Support for Education: Experiences in Latin America".
- USAID. 2006.** "Public Private Partnerships for Development: A Handbook for Business"  
[http://www.ced.org/docs/2006usaid\\_partnership.pdf](http://www.ced.org/docs/2006usaid_partnership.pdf)
- USAID. 2005.** "Education Quality in the Developing World". USAID periodic newsletter.  
[http://www.equip123.net/EQ\\_Review/3\\_1.pdf](http://www.equip123.net/EQ_Review/3_1.pdf)
- Whitfield, Dexter. 2007.** «Financing infrastructure in the 21st Century : The Long Term Implications of Public Private Partnerships in Britain and Australia».  
<http://www.european-services-strategy.org.uk/news/financing-infrastructure-in-the-21st-century-t/ppp-press-release.doc>



## ANNEXO I: TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE PPP

*Resolución sobre EDUCACIÓN DE CALIDAD: PRESENTE Y FUTURO*

**EL CONGRESO:**

*Encomienda al Consejo Ejecutivo la creación de un grupo de trabajo que examinará las repercusiones de la colaboración público-privada en la provisión de la educación pública y consultará con la red de investigación de la IE para desarrollar de la política de la Internacional en este ámbito.*

### TÉRMINOS DE REFERENCIA

El Consejo Ejecutivo encomienda al grupo de trabajo la tarea de:

2. Identificar las diferentes definiciones de las asociaciones público-privadas que existen en las diferentes partes del mundo o que se utilizan en ocasiones con terminología distinta, entre las agencias gubernamentales y otras organizaciones mundiales o regionales.
3. Pedir información a las afiliadas a la IE sobre su experiencia hasta hoy con las PPP o conceptos similares, las políticas que han adoptado al respecto, su decisión sobre las respuestas sindicales y cualquier otra opinión.
4. Revisar los programas y las actividades que incluyan PPP o conceptos relacionados con agencias internacionales como la UNESCO, el banco Mundial, UNICEF y el PNUD (socios de la IE en la campaña de Educación para Todos), así como los socios de la IE en la Campaña Mundial, Sindicatos Mundiales y el Foro Económico Mundial.
5. Revisar la extensa documentación sobre las PPP y los conceptos relacionados, así como los informes oficiales, los estudios académicos y los informes de las organizaciones de la sociedad civil.
6. Invitar, como establece la resolución del Congreso, a la Red de Investigación de la IE a una participación activa en este trabajo.
7. Preparar un informe para el Consejo Ejecutivo de la IE. Aunque el grupo de trabajo dispondrá de total libertad para estructurar el informe y sus contenidos como estime más adecuado, sí debería incluir:
  - una descripción de los resultados del grupo de trabajo sobre las cuestiones de definición;
  - las experiencias y opiniones de las organizaciones miembro de la IE;
  - una evaluación de los programas de las agencias internacionales y la sociedad civil;
  - un análisis de las tendencias actuales en materia de interacciones público-privadas que afectan o podrían afectar a la educación a todos los niveles;
  - propuestas de acción de la IE y sus organizaciones miembro.

El Consejo Ejecutivo de la IE requiere que el grupo de trabajo presente el informe en la primavera de 2009 con vistas a examinar sus conclusiones. El Consejo determinará entonces la distribución futura del informe a la membresía de la IE y el público en general.

## **ANEXO II: RESOLUCIÓN DE LA IE**

### *EDUCACIÓN DE CALIDAD: PRESENTE Y FUTURO*

**El Quinto Congreso Mundial de la Internacional de la Educación (IE),  
reunido en Berlín (Alemania) del 22 al 26 de julio de 2007,**

#### **Educación pública de calidad**

1. Afirma que la Internacional de la Educación se ha comprometido con la realización de la educación de calidad para todos mediante sistemas educativos financiados y regulados por el Estado;
2. Constata que los que combaten la calidad de la educación pública son aquellos que promueven la privatización de determinados aspectos de los sistemas educativos públicos con el fin de minar la confianza de la opinión pública en la educación pública y justificar el recorte de las inversiones públicas;
3. Advierte que la mayoría de las instituciones internacionales es favorable a ampliar el proceso de privatización al sector social -a la sanidad y la educación, en particular- y está intensificando la presión para la desinversión del Estado y el recorte del gasto público;
4. Recuerda el compromiso activo de la Internacional de la Educación con la asignación de al menos el 6% del producto nacional bruto (PNB) para políticas públicas de educación;
5. Constata que, en gran número de estudios comparativos realizados sobre los logros de los estudiantes en los sistemas educativos públicos y privados, no hay ninguna prueba que demuestre que los resultados de los estudiantes en el sistema privado sean superiores a los del sistema público, cuando se tienen en cuenta los entornos socioeconómicos de los alumnos y el carácter selectivo de la educación privada;

#### **Evaluación**

6. Observa que la evaluación de la enseñanza y el aprendizaje es una herramienta importante para impartir una educación de calidad y que ha sido utilizada eficazmente desde siempre en la educación pública;
7. Considera que toda evaluación de la calidad de la educación impartida por las instituciones de educación pública no debe basarse solamente en la puntuación obtenida por



los estudiantes, sino que debe tener en cuenta toda una serie de factores relacionados con el entorno escolar y didáctico, como, por ejemplo, la capacidad de los estudiantes, las competencias, las circunstancias socioeconómicas, los recursos financieros y pedagógicos, las instalaciones, la administración escolar, el tamaño de las clases y el modelo organizativo de los centros;

8. Reconoce que los sistemas de evaluación podrían convertirse en herramientas políticas y económicas de promoción de la privatización: los organismos privados de evaluación utilizan instrumentos de evaluación inadecuados, diseñados para la empresa y no para la escuela;

### **Asociaciones Público-Privadas**

9. Afirma que la provisión de educación pública es competencia de las autoridades públicas, que, a través de las estructuras democráticas de gobierno, deben rendir cuentas a la comunidad, la cual les ha dado mandato para determinar la política y principios de educación, y el marco regulador de funcionamiento de las instituciones educativas;
10. Alerta de las consecuencias negativas que puede tener el creciente uso de las asociaciones público-privadas para la accesibilidad, el control democrático y la calidad de la educación pública;
11. Constata que la colaboración público-privada puede resultar atractiva cuando se establece como solución para suplir la escasez o inexistencia de recursos financieros públicos, y siempre que se le asignen unos objetivos educativos claramente definidos. Ahora bien, la colaboración público-privada también entraña el riesgo de que la consiguiente reducción de la inversión estatal en los servicios públicos de educación acabe impulsando la privatización y comercialización de la educación;
12. Insiste en que las autoridades públicas deben consultar a los interlocutores sociales sobre la inclusión de propuestas de asociación público-privada en la educación pública;

### **Fuga de cerebros**

13. Constata la tendencia cada vez mayor de los países industrializados, a atraer al personal docente de los países en desarrollo ofreciendo condiciones de vida y de trabajo significativamente mejores. Esta práctica perjudica a los países de origen, que pierden inevitablemente a sus mejores docentes cualificados en cuya formación han invertido; estos recursos humanos resultan imprescindibles para mantener y mejorar la calidad de la educación en los países de origen;
14. Hace hincapié en que la fuga de cerebros, o éxodo intelectual, en la enseñanza de los países en desarrollo a los países industrializados crea un mercado de trabajo internacional en el sector de la educación, particularmente en la enseñanza superior y la investigación. Se requiere un sistema de regulación internacional que incluya formas de compensación para proteger los intereses de los países en desarrollo en este competitivo mercado de trabajo;

### **Brecha digital**

15. Constata que, en nuestras complejas sociedades modernas, la adquisición de competencias en el uso de herramientas tecnológicas es de vital importancia y que los docentes tienen la responsabilidad de ayudar a los jóvenes a adquirir los necesarios conocimientos y competencias tecnológicas;
16. Insiste en que las autoridades educativas deben invertir en las instalaciones, sistemas de formación de docentes y recursos necesarios para que las escuelas públicas puedan hacer frente a este desafío;
17. Reconoce que el acceso a la tecnología, y a la formación necesaria para utilizarla, no es universal y que la actual brecha digital está socavando los esfuerzos dirigidos a lograr una Educación para Todos de calidad. Los gobiernos, las instituciones y organizaciones internacionales deben garantizar la enseñanza del uso de la tecnología a todos los estudiantes y la accesibilidad universal de las herramientas tecnológicas apropiadas;

### **Educación para la ciudadanía global**

18. Constata que la preparación de los jóvenes para la ciudadanía activa y productiva en la aldea global es un elemento importante de su educación. El pensamiento crítico, las habilidades de resolución de conflictos, el respeto a la diversidad, la igualdad de género, los valores artísticos y deportivos, así como la sensibilización medioambiental son algunos de los comportamientos que se deben desarrollar en los jóvenes a través de oportunidades reales de aprendizaje;
19. Insta a los responsables de los sistemas educativos a animar a los jóvenes a aprender otros idiomas además del suyo de modo que puedan desarrollar aptitudes de comunicación, comprender mejor los valores culturales que nutren estos idiomas y favorecer una mejor comprensión entre los pueblos;
20. Constata que, en un mundo donde la coexistencia pacífica está amenazada por el terrorismo, la invasión y ocupación de países soberanos, la violencia religiosa y racista, y la guerra, los sistemas educativos deben fomentar la paz, la democracia, el mutuo entendimiento y la diversidad cultural;
21. Advierte, a la luz del reciente informe de la ONU sobre el daño ecológico y las repercusiones del cambio climático en el futuro del planeta, que la sensibilización medioambiental debe ser un elemento esencial de todo sistema educativo de calidad.

### **Visto lo cual, el Quinto Congreso Mundial de la IE:**

22. Encomienda al Consejo Ejecutivo la promoción, ante las organizaciones internacionales, de los conceptos y recomendaciones recogidos en la presente resolución, entre ellos las estrategias encaminadas a impartir a los docentes una educación y una formación iniciales y permanentes orientadas a la consecución, para 2015, de los objetivos de la Educación para Todos y a apoyar a las afiliadas en todas sus actividades dirigidas a los respectivos gobiernos;



23. Encomienda al Consejo Ejecutivo la contratación de un estudio sobre el contenido y las modalidades de formación inicial y permanente de los docentes que mejor se ajusten a la necesidad de resolver los múltiples desafíos presentados por la enseñanza en un marco global;
24. Encomienda al Consejo Ejecutivo la creación de un grupo de trabajo que examinará las repercusiones de la colaboración público-privada en la provisión de la educación pública y consultará con la red de investigación de la IE para desarrollar de la política de la Internacional en este ámbito;
25. Encomienda al Consejo Ejecutivo, con el fin de paliar los efectos de la fuga de cerebros en la enseñanza, la promoción de la aplicación, en todo el mundo, de los principios recogidos en el Protocolo de la Commonwealth sobre la migración de docentes;
26. Encomienda al Consejo Ejecutivo:
  - a. la realización de un estudio de los efectos de la migración en el sector educativo y, particularmente, sus repercusiones en las cuestiones de género;
  - b. la sensibilización de las organizaciones afiliadas sobre los efectos de la migración internacional en su propio trabajo, con especial atención a la dimensión de género; y
  - c. la búsqueda de la plena ratificación del Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes.
28. Encomienda al Consejo Ejecutivo la incorporación, en el Programa y Presupuesto, de iniciativas de apoyo a la acción de información interna y de sensibilización y lucha sobre el cambio climático de las afiliadas a la IE. Las iniciativas deben situarse en los ámbitos individual, comunitario, nacional (a nivel de organización miembro) e internacional.
29. Encomienda al Consejo Ejecutivo la movilización de las organizaciones internacionales para la ratificación, por todos los países, del Protocolo de Kioto.
30. Alienta a las organizaciones miembros a buscar la inclusión de la ciudadanía global, la sensibilización medioambiental, la educación para la paz y los valores sociales positivos en los programas de formación de docentes y los planes de estudio escolares;
31. Anima a las organizaciones miembro a desarrollar relaciones con afiliadas de distintos entornos culturales, lingüísticos y étnicos para fomentar la amistad y el mutuo entendimiento;
32. Quiere facilitar a las organizaciones miembros el acceso a una información actualizada de tendencias y encuestas internacionales, informes de pruebas comparativas y decisiones adoptadas en cumbres y conferencias internacionales que afecten a la educación a nivel mundial, nacional y regional, incluida la información sobre el desarrollo de las políticas de las entidades financieras internacionales y sus repercusiones en la política educativa y la aplicación de las normas fundamentales del trabajo.

## ANEXO III: RESOLUCIÓN DE LA IE

### EDUCACIÓN – ¿SERVICIO PÚBLICO O MERCANCÍA ?

#### El Cuarto Congreso Mundial de la Internacional de la Educación, reunido en Porto Alegre, Brasil, del 22 al 26 de julio de 2004:

1. Constata que en el curso de estos últimos años se han hecho numerosas propuestas innovadoras por parte de organizaciones intergubernamentales, gobiernos y sindicatos para reformar los sistemas públicos educativos a fin de hacerlos más eficientes, pero al mismo tiempo se han hecho otras propuestas para someter los sistemas educativos a las reglas del mercado;
2. Constata que actualmente todo el mundo coincide en considerar que los sistemas educativos públicos a todos los niveles, deben preparar a los/as jóvenes para que desarrollen una actitud socialmente responsable, un enfoque crítico, una actitud positiva frente a la innovación y una capacidad al diálogo;
3. Constata que los sistemas educativos deben ofrecer oportunidades a todas las personas sin importar su edad. Deben asimismo incluir la preparación para la vida en tanto que ciudadanos/as activos/as en una sociedad democrática; la transmisión de conocimientos, de competencias y aptitudes con espíritu crítico y la preparación para el mundo del trabajo, que incluya la recalificación de trabajadores/as y ciudadanos/as de edad. Los sistemas educativos de calidad deberían ofrecer un buen equilibrio entre estas tres dimensiones de la educación;
4. Constata también que la existencia de recursos humanos adecuadamente capacitados y el uso de las nuevas tecnologías se han convertido en factores estratégicos dentro de la encarnizada competencia a la que se libran las empresas a nivel internacional y que ciertos actores de la vida política y económica están cuestionando la capacidad de la enseñanza pública para superar estos desafíos;
5. Constata que la mundialización no se limita sólo a la producción e intercambio de bienes materiales sino que se extiende actualmente a la producción de bienes inmateriales, como la enseñanza, que es considerada por algunos inversores como un nuevo ámbito de inversiones rentables. Esto conduce a la privatización de la educación y la investigación por medio de la OMC y el AGCS;
6. Nota además que la comercialización internacional de la educación tiene los siguientes resultados negativos:
  - a. Conduce a una mayor homogeneización y a un predominio continuo de las lenguas coloniales en detrimento de las culturas y lenguas nacionales y locales;
  - b. Debilita y neutraliza los sistemas educativos nacionales y locales que no pueden competir con los mayores recursos puestos a disposición y con la oferta de cursos confeccionados, iguales para todos y - a primera vista - relativamente baratos;
  - c. Amenaza con socavar el papel muy especial que la educación desempeña en la cohesión nacional de las sociedades históricamente divididas, en la promoción de los valores democráticos, de la reconciliación y del respeto de la diversidad;



- d. Asimismo representa un desentendimiento masivo y una abdicación por parte del Estado frente a una de sus responsabilidades principales - a saber, proporcionar una educación de calidad para todos y todas.
7. Constata que el sector de la enseñanza, comparado con otros sectores profesionales, todavía utiliza escasamente las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) y que las oportunidades y desafíos que éstas suscitan no son plenamente mensurables todavía;
8. Constata, sin embargo, que cada vez más los responsables políticos ven en las nuevas tecnologías una herramienta ideal para la comercialización de la formación y la enseñanza vía internet, en la educación primaria, secundaria, superior y a lo largo de la vida.

#### **El Cuarto Congreso Mundial de la Internacional de la Educación:**

9. Otorga prioridad al fortalecimiento de las acciones de las organizaciones miembro contra las amenazas que pesan sobre la educación pública, y que están representadas en la economía neoliberal y las políticas que en materia de educación preconizan los organismos internacionales, en particular el Banco Mundial, el FMI, la OMC y la OCDE;
10. Recuerda que la enseñanza pública es un sistema gratuito, abierto a todos/as, sin discriminación de género, religión, cultura y nivel social, financiado por fondos públicos, gestionado y evaluado conforme a los objetivos y principios democráticamente fijados por las autoridades públicas;
11. Reafirma que el acceso de todos, y en particular de las niñas, a una educación de calidad es un derecho fundamental reconocido jurídicamente por la comunidad internacional, pero que todavía está lejos de traducirse en hechos;
12. Reafirma que las autoridades públicas tienen la responsabilidad capital de asegurar a todos y todas, el acceso a la educación y que la transferencia total o parcial de esta responsabilidad a las organizaciones no gubernamentales debe considerarse solo de manera provisional a fin de hacer frente a situaciones de emergencia;
13. Otorga mandato al Consejo Ejecutivo para que en el curso del próximo trienio tome las iniciativas pertinentes a fin de que se eliminen las desigualdades entre niños y niñas en la enseñanza primaria y secundaria para 2005, así como para lograr la igualdad de género en la educación en los siguientes diez años, tal como está previsto en el Marco de Acción de la EPT adoptado por el Foro de Dakar en abril de 2000;
14. Afirma que la educación debe ser un lugar común para compartir y transmitir saber, donde las personas deben aprender a vivir juntas, sin discriminación basada en el origen étnico, la religión y la cultura, y que el replanteamiento de la enseñanza pública por políticas de privatización modificará profundamente la naturaleza de nuestras sociedades democráticas y reforzará las desigualdades de acceso a la educación;
15. Afirma que la educación como servicio público debe continuar con sus esfuerzos de modernización y hacer cuanto pueda para obtener una mejor calidad y mayores nive-

les de éxito con el fin de responder a la inquietud de padres y madres y de los/as jóvenes víctimas de la inseguridad que en ellos/as generan los cambios económicos y sociales;

16. Afirma que la educación debe ser gratuita y su financiación fundamentada en el concepto de la solidaridad fiscal: los individuos deben contribuir a la financiación de los servicios públicos en función de sus medios y no de sus necesidades, la gestión de estos fondos públicos debe llevarse a cabo con la mayor transparencia y la mala gestión y de las eventuales prácticas de corrupción deben ser denunciadas y sancionadas públicamente.

#### **El Cuarto Congreso Mundial de la Internacional de la Educación:**

17. Otorga mandato al Consejo Ejecutivo para que continúe abogando ante las organizaciones intergubernamentales, internacionales sindicales y políticas sobre la naturaleza y seriedad de nuestras propuestas en la materia;
18. Pide a las organizaciones afiliadas que continúen su reflexión sobre las reformas que deben llevarse a cabo para que el sistema público educativo se convierta en una escuela del éxito que garantice por una parte la libertad pedagógica del/la docente de acuerdo a la recomendación conjunta OIT/UNESCO de 1966 y por la otra, los derechos de los/as jóvenes y los/as adultos/as a una formación inicial y continua digna de ese nombre. Asimismo, pide que inicien con sus gobiernos respectivos, los medios de comunicación, las organizaciones de padres y jóvenes, el diálogo necesario para alcanzar estos objetivos;
19. Reitera que la educación no es una mercancía y no debe ser privatizada, y exige la exclusión de la educación, la investigación, el desarrollo y de los otros servicios sociales, del AGCS y de las negociaciones de los acuerdos comerciales, bilaterales, multilaterales y regionales;
20. Reconoce la importancia de promover iniciativas y acciones entre las reuniones ministeriales relacionadas con el AGCS y los acuerdos comerciales regionales, bilaterales y multilaterales, a fin de dar seguimiento e influir en las cuestiones relativas al comercio, en particular aquellas que afectan a la educación, otros servicios públicos y a las normas laborales comunes;
21. Encomienda al Consejo Ejecutivo continuar y ampliar la labor de la IE sobre el AGCS mediante campañas en favor de que la educación y la investigación sean excluidos del AGCS y de los acuerdos regionales y bilaterales de libre comercio;
22. Otorgar mandato a la IE para que sensibilice a las organizaciones miembro sobre la relevancia, los efectos y la importancia que tienen los acuerdos de comercio internacionales para el trabajo de las organizaciones nacionales que representan a trabajadores/as de la educación.

Más información sobre este y otros documentos políticos de la Internacional de la Educación en: [www.ei-ie.org/library](http://www.ei-ie.org/library)



# ANEXO IV: CUESTIONARIO: ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y SU IMPACTO EN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

15 de mayo 2008

Identificación del estudio

EducPPP

Encuestado N°.

## INTRODUCCIÓN

Un grupo de trabajo establecido por el Consejo Ejecutivo de la IE está llevando a cabo un estudio, junto con el Instituto de Investigación y la Red de Investigación de la IE, sobre el impacto de las asociaciones público-privadas en la educación. Este estudio analizará cuestiones relacionadas con la calidad y la igualdad de acceso.

**PPP es un término general utilizado para describir colaboraciones mediante las cuales el sector privado participa en la provisión y/o la gestión de la educación pública. No existe una definición precisa de PPP y se considera que los diferentes tipos de participación del sector privado en la educación se engloban en la categoría de las PPP. Estos acuerdos pueden incluir, por ejemplo:**

a) **PPP en materia de infraestructura** - el tipo más común es el de Construcción-Operación-Transferencia (BOT), en el que a un operador privado se le proporciona una franquicia (concesión) para que financie, construya y dirija una instalación educativa, como una escuela pública, un edificio universitario o una residencia durante un periodo que suele durar entre 25 y 35 años.

b) **Operación de instituciones educativas públicas** - Las sociedades u organizaciones privadas las dirigen bajo un contrato con un órgano público; siguen siendo públicas y financiadas públicamente, dirigidas por un operador privado a cambio de una comisión de gestión.

c) **Subcontratación de servicios educativos** - Contratos del gobierno con el sector privado para la provisión de servicios relacionados con la educación, tales como: desarrollo del plan de estudios y/o su puesta en práctica; evaluación o gestión de los exámenes; evaluación, revisión, inspección de la escuela y/o programas de mejora escolar.

f) **Subcontratación de un número importante de servicios de apoyo**

e) **PPP para la innovación y la investigación** - Programas gubernamentales que incitan las asociaciones entre la industria y los institutos de investigación, y promueven la comercialización de la investigación pública.

**Estas definiciones han sido extraídas de la extensa documentación existente sobre las PPP. Pero, ¿cuál es la experiencia de su país? Uno de los objetivos principales de este cuestionario es analizar la experiencia de su país con las PPP.**

Apreciaríamos enormemente que nos diera su opinión. Puede introducir su respuesta pinchando dos veces en el cuadro respectivo. Si responde por fax, le rogamos escriba sus respuestas.

Envíe el cuestionario completado a [edlira.xhafa@ei-ie.org](mailto:edlira.xhafa@ei-ie.org) o por fax al número: +41 22 365 2197, antes del **15 de junio de 2008**. Gracias.

NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN: .....

PAÍS: .....

NOMBRE DEL ENCUESTADO: .....

FUNCIÓN DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN : .....

## I. PERFIL DE LA ORGANIZACIÓN

**P1** ¿Con cuántos miembros cuenta su organización?

Total: .....

Hombres: .....

Mujeres: .....

**P2** ¿Quiénes son sus miembros? De la membresía total de su sindicato, indique el número de miembros de acuerdo con sus funciones.

[No complete las casillas que no sean aplicables]

| Función del miembro            | Público | Privado |
|--------------------------------|---------|---------|
| Docentes                       |         |         |
| Personal de apoyo no docente   |         |         |
| Personal directivo/supervisión |         |         |

Otras: especifique \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**P3** Indique su membresía en forma de porcentaje (%) de todos los docentes/empleados que trabajan en cada una de las categorías siguientes:

[No complete las casillas que no sean aplicables]

| Niveles educativos              | Público | Privado |
|---------------------------------|---------|---------|
| Preescolar                      |         |         |
| Primaria/básica                 |         |         |
| Secundaria obligatoria          |         |         |
| Secundaria postobligatoria      |         |         |
| Profesional/educación posterior |         |         |
| Enseñanza superior              |         |         |

Otras: especifique \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_



## II. INFORMACIÓN SOBRE EL PAÍS

**P4 ¿Qué nivel(es) de gobierno es/son responsables de la financiación de la educación pública en su país?** Nota: Se entiende que los diferentes niveles de gobierno podrían tener varios tipos de función con respecto de la financiación.

[Marque todas las casillas aplicables y deje vacías aquellas que no lo sean]

| Nivel(es) de gobierno | Educación pública |
|-----------------------|-------------------|
| Nacional/federal      |                   |
| Autonómico/provincial |                   |
| Regional              |                   |
| Local/municipal       |                   |

Utilice este espacio para indicar cualquier información relevante sobre las responsabilidades sobre la financiación de la educación.

---

---

---

---

---

---

**P5 Según el conocimiento que tenga su organización, ¿cuál es el porcentaje medio (%) de PNB y el porcentaje (%) de inversión pública (todos los niveles) en educación (véase la nota a pie de página)?**

|   | Educación pública | Educación privada | Todos los tipos de educación | Año de referencia |
|---|-------------------|-------------------|------------------------------|-------------------|
| % del PNB                               |                   |                   |                              |                   |
| % de la inversión pública (presupuesto) |                   |                   |                              |                   |

Indique sus comentarios \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

<sup>53</sup> Para responder a esta pregunta se puede proporcionar ayuda con referencia a: (a) **OECD Education at a Glance** ([http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en\\_2649\\_39263294\\_39251550\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2649_39263294_39251550_1_1_1_1,00.html)) and (b) **UNESCO y el Banco Mundial: EdStats** (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/EXTDATASTATISTICS/EXTEDSTATS/0,,menuPK:3232818~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:3232764,00.html>)

### III. EXISTENCIA DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (PPP)

**P6** Su organización, ¿está familiarizada con el término PPP en materia de educación (véase la Introducción)?

- Sí  
 No

En faso afirmativo, describa la forma en que entiende el término. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**P7** A continuación indicamos varias características comúnmente asociadas a las PPP en materia de educación (véase la Introducción de la encuesta). Indique qué características existen en su país (estén o no descritas como PPP). [Marque todas las casillas aplicables]

- PPP en materia de infraestructura: construcción de edificios y mantenimiento  
 Gestión privada de instituciones educativas públicas

**Subcontratación de:**

- Diseño del plan de estudios  
 Puesta en práctica del plan de estudios  
 Evaluación, inspección escolar o administración de los exámenes  
 Servicios de apoyo significativos (no educativos)

Asociaciones entre la industria y el gobierno para la innovación y la investigación

Otras, especifique \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**P8** Según su opinión, ¿cuáles son los actores principales que inician/promueven las PPP en su país? Detalle su respuesta con comentarios sobre los beneficios/intereses financieros de estos actores

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_



**P9 ¿Qué actores participan en las PPP en materia de educación mencionadas arriba en su país? [Marque todas las casillas aplicables]**

- Entidades privadas con ánimo de lucro nacionales .....
- Entidades privadas con ánimo de lucro extranjeras .....
- ONG y organizaciones religiosas nacionales .....
- ONG y organizaciones religiosas internacionales .....
- Instituciones financieras y de desarrollo internacionales .....
- No lo sé .....
- Otros, especifique .....

---

---

---

---

**P10 A continuación indicamos algunos de los motivos que los gobiernos suelen utilizar para promover y participar en las PPP en materia de educación. Indique si el gobierno de su país utiliza alguno de ellos. [Marque todas las casillas aplicables]**

- Limitaciones presupuestarias/necesidad de una mayor financiación para el sistema educativo
- Limitar la deuda pública .....
- Elevar los estándares de gestión de las instituciones de educación pública .....
- Innovar en la gestión y la prestación de servicios .....
- Proporcionar una mayor disciplina en la adjudicación de contratos.....
- La necesidad de regular la operación de los proveedores del sector privado .....
- Financiar reformas educativas .....
- Mejorar la calidad de la educación .....
- Mejorar el acceso a la educación .....
- No lo sé .....
- Otros, especifique .....

---

---

---

**IV. PERCEPCIONES DE LOS SINDICATOS SOBRE EL IMPACTO DE LAS PPP EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS**

**P11** ¿Cómo define su organización la educación de calidad? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**P12** En general, ¿cómo percibe su sindicato las PPP en la educación pública?  
[Marque solamente una respuesta por pregunta]

a. ¿Proporcionan el apoyo financiero y técnico necesitados al sistema educativo?

|          |                          |
|----------|--------------------------|
| Sí       | <input type="checkbox"/> |
| No       | <input type="checkbox"/> |
| No lo sé | <input type="checkbox"/> |

En caso afirmativo, su organización, ¿apoya otros medios? Aporte detalles para cada tipo de PPP si lo estima necesario \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

b. ¿Elevan los estándares de gestión de las instituciones de educación pública?

|          |                          |
|----------|--------------------------|
| Sí       | <input type="checkbox"/> |
| No       | <input type="checkbox"/> |
| No lo sé | <input type="checkbox"/> |

Aporte detalles para cada tipo de PPP si lo estima necesario \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

c. ¿Proporcionan innovación en la gestión y la prestación de servicios?

|          |                          |
|----------|--------------------------|
| Sí       | <input type="checkbox"/> |
| No       | <input type="checkbox"/> |
| No lo sé | <input type="checkbox"/> |

Aporte detalles para cada tipo de PPP si lo estima necesario \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

d. ¿Proporcionan una mayor disciplina y transparencia en los procesos de adjudicación de contratos/licitación?

|          |                          |
|----------|--------------------------|
| Sí       | <input type="checkbox"/> |
| No       | <input type="checkbox"/> |
| No lo sé | <input type="checkbox"/> |

Aporte detalles para cada tipo de PPP si lo estima necesario \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



e. ¿Proporcionan una calidad de la educación adecuada y aceptable?

|          |                          |
|----------|--------------------------|
| Sí       | <input type="checkbox"/> |
| No       | <input type="checkbox"/> |
| No lo sé | <input type="checkbox"/> |

f. ¿Proporcionan apoyo financiero en las reformas educativas?

|          |                          |
|----------|--------------------------|
| Sí       | <input type="checkbox"/> |
| No       | <input type="checkbox"/> |
| No lo sé | <input type="checkbox"/> |

g. ¿Ayudan a ahorrar en capital público?

|          |                          |
|----------|--------------------------|
| Sí       | <input type="checkbox"/> |
| No       | <input type="checkbox"/> |
| No lo sé | <input type="checkbox"/> |

h. Las PPP, ¿modifican el papel de los docentes?

|          |                          |
|----------|--------------------------|
| Sí       | <input type="checkbox"/> |
| No       | <input type="checkbox"/> |
| No lo sé | <input type="checkbox"/> |

En caso afirmativo, detalle de qué modo lo hacen

---

---

---

i. Las PPP, ¿modifican el papel del personal de apoyo?

|          |                          |
|----------|--------------------------|
| Sí       | <input type="checkbox"/> |
| No       | <input type="checkbox"/> |
| No lo sé | <input type="checkbox"/> |

En caso afirmativo, detalle de qué modo lo hacen

---

---

---

j. Las PPP, ¿modifican los valores de la educación pública?

|          |                          |
|----------|--------------------------|
| Sí       | <input type="checkbox"/> |
| No       | <input type="checkbox"/> |
| No lo sé | <input type="checkbox"/> |

En caso afirmativo, detalle de qué modo lo hacen

---

---

---

k. Otras percepciones sobre las PPP: especifique \_\_\_\_\_

---

---

---

**V. IMPACTO DE LAS PPP U OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA, LA CONTRATACIÓN Y LAS CONDICIONES LABORALES EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN**

**P13** En una escala del 1 al 5, donde 1 indica un gran impacto y 5 ningún impacto, ¿hasta dónde llega el impacto de las PPP con respecto de la precariedad laboral (contratos a corto plazo y otras formas de contratación no reguladas) en el sector de la educación?

|                            |                            |                            |                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|

Detalle \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**P14** En una escala del 1 al 5, donde 1 indica un gran impacto y 5 ningún impacto, ¿hasta qué punto afectan las PPP a las docentes mujeres o a las trabajadoras de la educación ?

|                            |                            |                            |                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|

Detalle \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**P15** En una escala del 1 al 5, donde 1 indica un gran impacto y 5 ningún impacto, ¿hasta qué punto afectan las PPP a la sindicación de los docentes y otros empleados del sector educativo?

|                            |                            |                            |                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|

Detalle si lo estima necesario \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**P16** ¿Quién establece los salarios y las condiciones laborales en los contratos de PPP?

- Entidad privada                       Entidad pública                       No lo sé

Aporte detalles para cada tipo de PPP si lo estima necesario \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**P17** ¿Qué impacto tienen las PPP en las condiciones laborales en general?

- Las mejoran                       Las dañan                       No lo sé

Detalle si lo estima necesario \_\_\_\_\_



---

---

---

---

**P18 Para minimizar cualquier impacto negativo de las PPP en materia de educación, o para que el impacto sea positivo, ¿cuáles son las condiciones necesarias?**  
[Marque todas las casillas aplicables]

- Participación de los sindicatos en la puesta en práctica de las PPP
- Participación de los sindicatos en la evaluación de las PPP
- Transparencia en la adjudicación de contratos y los procesos de las PPP
- Identificación y participación efectiva de otros actores en la fase de planificación y puesta en práctica de las PPP
- No lo sé
- Otros: especifique \_\_\_\_\_

---

---

---

---

## VI. POLÍTICAS SOBRE PPP DE LAS ORGANIZACIONES

**P19 Su organización, ¿dispone de alguna política sobre las PPP en general o algún tipo de PPP en particular?** [Marque solamente una respuesta]

- Sí                       No                       No lo sé

**P20 Si su respuesta a la P19 es Sí, indique todas las declaraciones políticas relevantes.**

---

---

---

---

---

**P21 Con respecto de la P19: Si su respuesta es No, ¿por qué no existe ninguna política sindical sobre las PPP en materia de educación?**

---

---

---

---

---

**VII. EXPERIENCIA Y PARTICIPACIÓN EN LAS PPP**

**P22** Su organización, ¿participa o ha participado en algún programa o proyecto de PPP?  
 [Marque solamente una respuesta]

- Sí [Pase a la P23 y P24] .....
- No [Pase a la P25 y P26] .....

**P23** Aporte detalles sobre las PPP de cualquier tipo con las que su sindicato haya participado, directa o indirectamente, y la naturaleza de dicha participación:

| Tipo de PPP | Naturaleza de la participación |
|-------------|--------------------------------|
|             |                                |
|             |                                |
|             |                                |

**P24** Indique su opinión sobre el impacto hasta la fecha de la participación sindical en las PPP:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**P25** Con respecto de la P22: Si su organización no ha participado/participa en ninguna PPP, ¿cuáles son los motivos? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**P26 a.** Si existiera alguna posibilidad de que su sindicato pudiera participar en alguna PPP, ¿la consideraría? [Marque solamente una respuesta]

- Sí                       No                       No lo sé

**b.** En caso afirmativo, ¿en qué tipos de PPP participaría su sindicato? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**c.** En caso afirmativo, ¿en qué calidad? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



**P27 Comente las tendencias actuales y previsibles de las PPP en materia de educación en su país**

---

---

---

---

---

---

**P28 Utilice este espacio para escribir cualquier comentario sobre la postura de los sindicatos con respecto de las PPP en materia de educación.**

---

---

---

---

---

---

## ANEXO V : INFORME TÉCNICO

Se recibieron los cuestionarios completados de 79 organizaciones, a saber:

**África:** CSC – Enseignement; EER; FETRASSEIC; GNAT; GTU; KNUT; NANTU; NAPTOSA; S.Y.E.CO; SNNEPPCI; STEB; SYNESCI; SYNTRA; TUM; ZNUT.

**Asia/Pacífico:** AEU; IEU; NTEU; CITA; AUSPS; HKPTU; AIPTF; JTU; KTU; NUTP; NZPPTA; STU; NTA; ACT.

**Europa:** ACOD; COC; SEB; OELMEK; KTOEOS; BUPL-DK; DM; OAJ; SNES; UNSA; BLBS; GEW; VBE; OLME; ASTI; TUI; ITU; FLC; MUT; AOb; UEN; NSZZ Solidarnost; ZNP; FenProf; FNE; ESEUR; ESTUS; FE.CO.oo; FETE UGT; Lärarförbundet; SER; Egitim Sen; ATL; EIS; NASUWT; NUT; UCU.

**América Latina:** CNTE; CPC; SITEK; ADP; ANPROTED

**América del Norte y Caribe:** BSTU; BUT; CAUT; CSQ Canada; FQPPU; JTA; AFT; NEA.

Al cuestionario de Túnez (enviado por fax) le faltaban más de 4 páginas y la persona responsable no pudo recuperarlo y volverlo a enviar.

5 organizaciones contestaron por correo electrónico que las PPP en su país o en el nivel educativo que ellas cubren todavía no están presentes o se encuentran en una fase inicial. Estas organizaciones eran:

1. Argentina: CTERA – Indicó que no existían PPP del tipo indicado en el cuestionario. Sin embargo, conocen casos en los que el sector público paga los salarios de los docentes del sector privado.
2. Irlanda: INTO – Indicó que no existen PPP en el nivel educativo que el sindicato representa
3. Nicaragua: CGTEN ANDEN – se negó a completar el cuestionario.
4. Corea del Sur: KFTA – Indicó que no existen datos suficientes sobre las PPP en Corea y que el sindicato no tiene ninguna opinión oficial sobre esta cuestión.
5. Trinidad t Tobago: ERO TTUTA – Las PPP descritas en el cuestionario no existen en el país, pero sí hay unos primeros intentos en la administración de los exámenes.

**Tabla 1: Distribución regional de las organizaciones encuestadas**

|   |  |
|---|--|
| <b>África (13 países, 15 organizaciones – 18,9%)</b>                  | Benín (1); Burundi (1); Congo (1); RD Congo (2); Costa de Marfil (2); Ghana (1); Kenia (1); Malawi (1); Mauricio (1); Namibia (1); Ruanda (1); Sudáfrica (1); Zambia (1);  |
| <b>Asia-Pacífico (12 países, 14 organizaciones – 17,7%)</b>           | Australia (3); Cambodia (1); Fiji (1); Hong-Kong (1); India (1); Japón (1); Corea del Sur (1); Malasia (1); Nueva Zelanda (1); Singapur (1); Taiwán (1); Filipinas (1).  |
| <b>Europa (23 países, 37 organizaciones – 46,8%)</b>                  | Alemania(3); Bélgica (2); Bulgaria (1); Chipre 2); Dinamarca (2); Eslovenia (1); España (2); Finlandia (1); Francia (2); Grecia (1); Irlanda (2); Israel(1); Italia(1); Malta(1); Noruega (1); Países Bajos(1); Polonia (2); Portugal(2); Reino Unido (5); Rusia(1); Suecia(1); Suiza(1); Turquía (1); |
| <b>América Latina (4 países, 5 organizaciones – 6,3%)</b>             | Chile (1); República Dominicana (2); Curaçao (1), Brasil (1);  |
| <b>América del Norte y Caribe (5 países, 8 organizaciones- 10,1%)</b> | Barbados (1); Bahamas (1); Canadá (3); Jamaica (1); Estados Unidos (2);  |

**Tabla 2: Clasificación según los ingresos de las organizaciones encuestadas**

|  |  |
|--|--|
| <b>Países con ingresos bajos (10 países, 12 organizaciones – 15,1%)</b>        | Benín (1); Burundi (1); Congo (1); RD Congo (2); Costa de Marfil (2); Ghana (1); Kenia (1); Malawi (1); Zambia (1); Cambodia (1);  |
| <b>Países con ingresos medios-bajos (5 países, 6 organizaciones – 7,5%)</b>    | Namibia (1); Ruanda (1); India (1); Filipinas (1); República Dominicana (2);   |
| <b>Países con ingresos medios-altos (12 países, 14 organizaciones – 17,7%)</b> | Sudáfrica (1); Fiji (1); Malasia (1); Turquía (1); Jamaica (1); Brasil (1); Chile (1); Mauricio (1); Polonia (2); Portugal (2); Rusia (1); Bulgaria (1);   |
| <b>Países con ingresos altos (30 países, 47 organizaciones – 59,4%)</b>        | Alemania (3); Australia (3); Bahamas (1); Barbados (1); Bélgica (2); Canadá (3); Chipre (2); Corea del Sur (1); Curaçao (1); Dinamarca (2); Eslovenia (1); España (2); EE.UU. (2); Finlandia (1); Francia (2); Grecia (1); Hong Kong (1); Irlanda (2); Israel (1); Italia (1); Japón (1); Malta (1); Noruega (1); Nueva Zelanda (1); Países Bajos (1); Reino Unido (5); Singapur (1); Suecia (1); Suiza (1); Taiwán (1); |

El estudio proponía siete variables clave que podrían explicar características comunes y/o variaciones de percepción relacionadas con las experiencias de los sindicatos con las PPP en materia de educación. Estas variables independientes eran:

- clasificación según los ingresos de los países de los encuestados;
- nivel de PNB dedicado a la educación;
- ubicación regional de los países de los encuestados;
- tipos de PPP en el país de los encuestados;
- familiaridad con las PPP en materia de educación;



- percepción de los sindicatos de los motivos que los gobiernos indican para participar en las PPP;
- impacto de las PPP en materia de precariedad laboral.

Cada variable principal tendía a influir de forma significativa en una serie específica de variables auxiliares. Por ejemplo, la clasificación según los ingresos de un país puede determinar el tipo dominante de PPP en ese país, la familiaridad de los sindicatos con el término PPP en materia de educación, la percepción del sindicato de las PPP en materia de educación y la naturaleza o el alcance de la participación de los sindicatos en las PPP en materia de educación. Asimismo, la forma en que los sindicatos perciben el impacto de las PPP en materia de educación en la precariedad laboral puede estar influida de forma significativa por su percepción del impacto general de las PPP en una educación aceptable y de calidad, en el papel de los docentes y el personal de apoyo, y en los valores de la educación pública.

Primero, los sindicatos se agruparon según sus posturas con respecto de las PPP. A continuación se analizaba cada grupo/postura con el objetivo de encontrar características comunes que pudieran permitirnos encontrar algunos patrones:

1. las formas de PPP dominantes en cada grupo
2. el nivel de participación de los sindicatos de cada grupo
3. el impacto general descrito por los sindicatos de cada grupo
4. el índice de PNB per capita y el porcentaje de PNB invertido en educación, junto con la distribución regional de los sindicatos de cada grupo.

Estos pasos nos permitieron identificar la existencia de correlaciones como las siguientes:

- a. ¿existe alguna superposición de las mismas variables en cada grupo que pudiera ayudarnos a explicar las posturas de los sindicatos?
- b. Por lo tanto, las mismas condiciones, ¿implican posturas similares con respecto de las PPP o existen otros factores?

El objetivo era encontrar patrones en relación con:

- si existe o no una diferencia entre los países desarrollados y los países en desarrollo;
- la reacción de los sindicatos con respecto de las PPP en los diferentes contextos, es decir, si está surgiendo algún patrón y si el enfoque que toman los sindicatos es estratégico o táctico;
- qué formas de PPP son aceptables (en caso de haberlas), bajo qué condiciones los sindicatos las aceptarían, y qué formas parecen ser totalmente inaceptables.

Este análisis nos permite:

- a. ayudar a los docentes a entender estos desarrollos, con vistas a proporcionarles las herramientas necesarias para adoptar una postura más estratégica con respecto de las PPP, teniendo en cuenta la "situación general";
- b. extraer conclusiones y recomendaciones para que la IE elabore una política coherente y a largo plazo en materia de PPP.

## ANEXO VI: RESUMEN DE LOS RESULTADOS MÁS IMPORTANTES DE LA ENCUESTA A LAS AFILIADAS A LA IE

### Características/perfil de los sindicatos

1. Los docentes del sector público parecen ser el grupo más sindicado del sistema educativo. La gran mayoría (73%) de las organizaciones encuestadas hacen referencia a este grupo como la base de su membresía.
2. Según el nivel educativo, la mayor parte de la membresía sindical procede de la enseñanza pública primaria/básica (49,3%) y la enseñanza pública secundaria obligatoria (49,3%).

### Financiación y PNB para la educación pública

3. Si bien la financiación de la educación pública suele llegar del gobierno nacional/federal, los gobiernos autonómicos/provinciales y, en menor medida, los gobiernos regionales también proporcionan financiación.
4. La mayoría de los encuestados (32) invierten menos del 6% del PNB en la educación pública; 5 de ellos invierten un 6%; y solo 4 de ellos indican un nivel de PNB superior al 6% (el más alto es un 14,40%).

### Familiaridad con el término PPP aplicado a la educación

5. Una gran mayoría de las organizaciones encuestadas (78,5%) dicen estar familiarizadas, aunque la forma en que los sindicatos entienden el término PPP varía notablemente, confirmando así en parte la percepción genérica y a la vez ambigua del término. También existen varios niveles de participación entre el sector público y el privado, nacional, federal, autonómico, municipal, etc. El sector privado que participa en las PPP estaba formado por empresas/consorcios, bancos, instituciones religiosas y fundaciones de caridad, ONG y padres.
6. En cuanto a la agrupación según el PNB, hay muchísimos más encuestados de los países que aportan menos del 6% del PNB a la educación que dijeron estar familiarizados con el término PPP aplicado a la educación.

### Tipos de PPP en la educación

7. En los países de los sindicatos encuestados existe una gran variedad de PPP en la educación. Las PPP en materia de infraestructura y las asociaciones entre el gobierno y la industria para la innovación y la investigación parecen ser el tipo más común en los países de los encuestados.
8. Se ha observado una tendencia general a que, excepto en los países con ingresos altos, las asociaciones entre la industria y el gobierno se hacen más evidentes o presentes cuando los ingresos de un país se incrementan.



9. Excepto en África, la mayoría de los encuestados de cada región reconoce la existencia de las PPP en las asociaciones entre el gobierno y la industria, comparado con los que afirman lo contrario.
10. Entre las organizaciones que afirmaban estar familiarizadas con el término PPP, la mayoría también identificó la existencia de las PPP en materia de infraestructura en sus respectivos países. Por otro lado, entre los que no están familiarizados con el término, más de la mitad indican que este tipo de PPP no existe.

#### **Actores de las PPP**

11. Se ha identificado a una gran variedad de actores que inician y/o promueven las PPP en los diferentes países. El actor dominante eran las entidades con ánimo de lucro nacionales, citadas por aproximadamente el 80% de los encuestados, seguidas por las ONG y las organizaciones religiosas nacionales, que aparecen como el segundo actor principal, citadas por el 60% de los encuestados.
12. Las entidades nacionales privadas con ánimo de lucro son actores dominantes en todas las regiones, excepto en Norteamérica y el Caribe.
13. Las IFI son más dominantes en los países con un índice del PNB dedicado a la educación inferior al 6%, comparado con los países que invierten un 6% o más.

#### **Motivos de los gobiernos para participar en las PPP**

14. Los tres motivos más citados son: límites presupuestarios (78,5%), mejora de la calidad educativa (57%) e innovación en la gestión educativa (50,8%).
15. El motivo de mejorar el acceso a la educación está relacionado con la agrupación según los ingresos. La mayoría de los encuestados de los países con ingresos altos citan este argumento del gobierno.
16. El motivo de mejorar el acceso a la educación también está muy relacionado con la agrupación regional. Como era de esperar, la mayoría de los encuestados de África señalaron este motivo (86,7%), seguidos por los encuestados de Asia (50%). Sin embargo, en América Latina fue un motivo que sólo citó una minoría de los encuestados (20%).
17. Entre los sindicatos que dicen estar familiarizados con el término PPP, la mayoría señala también que el gobierno argumenta que las PPP "proporcionan innovación en la gestión" para embarcarse en ellas.

#### **Definición de educación de calidad**

18. En general, parece que en términos de principios básicos, los encuestados entienden la educación de calidad del mismo modo. Principios como educación gratuita y financiada públicamente y educación accesible para todos son los conceptos más comunes o recurrentes identificados en la educación de calidad.
19. Los objetivos y los resultados relacionados con la educación de calidad parecen ser más variados y diversos, más centrados individualmente, como la adquisición de competencias relevantes para el mercado laboral y la empleabilidad con el objetivo más amplio

de construir una sociedad más justa y democrática. Esta divergencia podría explicar de alguna forma la diversidad de respuestas entre los sindicatos al tratar cuestiones relacionadas con su percepción de la educación de calidad.

20. Algunas de las definiciones presentadas también incluyen algunos componentes, requisitos o indicadores de educación de calidad. Los tres más citados son:
- alta calidad, un número suficiente de docentes y personal educativo bien formado
  - instalaciones e infraestructuras de calidad, seguras y adecuadas
  - financiación adecuada/administración justa del presupuesto nacional

### Percepción sindical del impacto de las PPP

21. En general, la percepción de que las PPP modifican los valores de la educación pública y proporcionan apoyo financiero y técnico (en la educación pública) es la más citada. Sin embargo, las opiniones sobre el impacto de las PPP en la educación pública varían y pueden depender de otros factores.
22. La opinión de los sindicatos sobre si las PPP proporcionan apoyo financiero y técnico está influida por su nivel de PNB. Los países que invierten menos del 6% del PNB en educación suelen estar de acuerdo con que las PPP proporcionan apoyo financiero y técnico, mientras que los que invierten un 6% o más de su PNB tienden a oponerse a esta opinión.
23. Independientemente del nivel del PNB, la percepción sindical sobre si las PPP elevan los estándares de gestión es abrumadoramente negativa. Entre los encuestados que invierten menos del 6% de su PNB en educación, el 42,3% opinan que las PPP no elevan los estándares de gestión. El 92,9% de los encuestados del grupo de países con un PNB del 6% o superior también comparte esta opinión.
24. La mayoría de los encuestados (56,3%) de los países que invierten menos del 6% de su PNB en educación opinan que las PPP no ayudan a ahorrar en capital público. Por otro lado, existe una división clara entre los encuestados con un PNB del 6% y superior, ya que el número de encuestados que está de acuerdo con esta opinión es el mismo que el de aquellos que tienen una opinión negativa. Entretanto, la proporción de encuestados que no saben si las PPP ayudan a ahorrar en capital público es mayor (más del total de los que están de acuerdo y en desacuerdo con esta opinión).
25. Con respecto de los encuestados procedentes de países con un PNB inferior al 6%, la mitad de ellos opina que las PPP modifican el papel de los docentes, y el 43,8% opina lo contrario. Los encuestados de los países con un PNB del 6% o superior presentan una tendencia opuesta, ya que solo el 11,1% de ellos creen que las PPP modifican el papel de los docentes. Una enorme mayoría de este grupo de encuestados está dividida igualmente entre aquellos que no constatan cambios en el papel de los docentes y los que no lo saben.
26. La percepción de los encuestados sobre el impacto de las PPP en materia de infraestructura en diferentes ámbitos, si bien es variada, tiende a ser más bien negativa. La mayoría de los sindicatos consideran que las PPP en materia de infraestructura no: (1) pro-

- porcionan una mayor disciplina en la adjudicación de contratos (69,1%); (2) proporcionan apoyo financiero para las reformas educativas (58,1%); (3) ayudan a ahorrar en capital público (56,4%); (4) proporcionan una educación de calidad adecuada y aceptable (48,4%); ni (5) proporcionan innovación en la gestión educativa (41,9%). Más encuestados opinan que las PPP en materia de infraestructura: (1) modifican los valores de la educación pública (43,6); y (2) modifican el papel de los docentes (41,8%). La dirección del cambio es predominantemente negativa.
27. En general, los encuestados piensan que la dirección privada de las instalaciones educativas: (1) no proporcionan una mayor disciplina en la adjudicación de contratos (64,5%); y (2) no proporcionan apoyo económico en las reformas educativas (58,1%). Una parte significativa de los encuestados tampoco está de acuerdo con el hecho de que este tipo de PPP: (1) ayuden a ahorrar capital público (48,4%); (2) eleven los estándares de gestión (48,4); (3) proporcionen innovación en la gestión (41,9); o (4) proporcionan apoyo financiero y técnico (38,7%).
28. El único aspecto que una proporción más alta de encuestados acoge positivamente es la provisión del apoyo financiero y técnico necesitado en el sistema educativo y la subcontratación del diseño del plan de estudios.
29. En general, los resultados nos revelan que para todos los tipos de PPP, el único ámbito donde la mayoría de los encuestados indican un impacto positivo de las PPP es la provisión de un apoyo financiero y técnico a la educación pública.
30. La percepción de que las PPP proporcionan el apoyo financiero y técnico necesitado parece estar muy extendida entre los sindicatos de África. Aproximadamente el 80% de los encuestados responde afirmativamente. Europa ocupa el segundo lugar, aunque no todos los encuestados comparten esta percepción. En Asia-Pacífico, cerca del 35% de los encuestados indican un impacto positivo de las PPP a la hora de proveer el apoyo financiero y técnico necesitado. Sin embargo, los sindicatos de América Latina y Norteamérica y Caribe no opinan que las PPP provean el apoyo financiero y técnico necesitado.
31. En general, los encuestados de África indican tres impactos positivos de las PPP en la educación: proporcionan el apoyo financiero y técnico necesitado, proporcionan una educación de calidad adecuada y aceptable, y proporcionan apoyo financiero en las reformas educativas. La mayoría de los encuestados de otras regiones no comparten esta percepción.

#### **Entidad que determina los salarios y las condiciones laborales en las PPP**

32. De acuerdo con el 34,2% de los encuestados, las entidades privadas determinan los salarios y las condiciones laborales. Este acuerdo influye de algún modo la percepción de los sindicatos sobre el impacto de las PPP en las condiciones laborales.

#### **Impacto de las PPP en materia de precariedad laboral**

33. En general, no existe una percepción común entre los encuestados sobre el impacto de las PPP en la precariedad laboral.

34. La variable "impacto de las PPP en la precariedad laboral" parece estar estrechamente relacionada con tres ámbitos de la percepción sindical sobre el impacto de las PPP en general, a saber: modificar el papel de los docentes, modificar los valores de la educación pública y ayudar en la provisión de una educación de calidad.
35. Un gran número de encuestados que indican que la PPP modifican el papel de los docentes señala que las PPP tienen un gran impacto en la precariedad laboral. Se podría suponer que la percepción del impacto de las PPP sobre el papel de los docentes influye en la percepción del alcance del impacto de las PPP en la precariedad laboral.
36. Del mismo modo, la percepción sobre el alcance del impacto de la precariedad laboral viene determinada por la percepción de si las PPP modifican los valores de la educación pública. Si las PPP modifican verdaderamente los valores de la educación pública, es probable que las PPP tengan un gran impacto en la precariedad laboral.
37. Entre los encuestados que señalan que las PPP no ayudan a proporcionar una educación de calidad, aquellos que indican que las PPP tienen un gran impacto en la precariedad laboral superan claramente a los que opinan que tienen un impacto menor. Se podría suponer pues que las PPP tienen un impacto mayor en la precariedad laboral porque no ayudan a proporcionar una educación de calidad.

#### **Impacto de las PPP en la sindicación**

38. Cuando se pregunta si las PPP tienen algún impacto en la sindicación, la falta de percepción común entre la mayoría de los encuestados es evidente. Ello se podría deber a la diversidad de opiniones y consideraciones sobre el concepto de educación de calidad.
39. Sin embargo, entre los encuestados que indicaron que las PPP modifican el papel de los docentes, casi el 40% indicó también que las PPP tienen un gran impacto en la sindicación.
40. Aquellos que indican que las PPP modifican el papel del personal de apoyo, también creen que tienen un gran impacto en la sindicación.
41. En tanto en cuanto las PPP no modifican los valores de la educación pública, tampoco tienen ningún impacto en la sindicación, es decir, que no obstaculizan ni limitan la sindicación. Por otro lado, si las PPP sí modifican los valores de la educación pública, también tienen un gran impacto en la sindicación.

#### **Impacto de las PPP en las condiciones laborales**

42. Un número más alto de encuestados, el 36,7%, indica que las PPP dañan las condiciones laborales, frente al 21,5% de los encuestados que indican que mejoran las condiciones en general. Alrededor del 28% responde "no lo sé".
43. Los encuestados que indican que las PPP dañan las condiciones laborales y también destacan que tienen un gran impacto en la sindicación. En tanto en cuanto las PPP no tienen ningún impacto en la sindicación (casi siempre negativo) o, en otros términos, no obstaculizan ni limitan la sindicación, es más posible que sí mejoren las condiciones laborales. Si las PPP tienen un gran impacto (negativo) en la sindicación, entonces es más probable que también dañen las condiciones laborales.



### Condiciones para minimizar/paliar el impacto negativo de las PPP

44. Los encuestados indican varias opciones como condiciones necesarias para minimizar o paliar el impacto de las PPP. Con una clasificación establecida según el número de encuestados en orden descendente, estas condiciones son:
- Transparencia en la adjudicación de contratos y los procesos de las PPP (68,4%);
  - Participación del sindicato en la evaluación de las PPP (56%);
  - Participación de los sindicatos en la puesta en práctica de las PPP (50,7%),
  - Identificación y participación efectiva de otros actores en la fase de planificación y puesta en práctica de las PPP (41,8%).
45. Sin embargo, varios encuestados que detallaron su respuesta, mantuvieron su opinión de que los sindicatos deberían luchar contra la introducción de las PPP en la educación.

### Existencia de una política sindical sobre las PPP en materia de educación

46. La mayoría de los encuestados dicen tener una política sindical sobre las PPP, frente a un 38% que no dispone de ninguna. Solo el 2,5% responde "no lo sé".
47. Todos los encuestados de América Latina indicaron que tienen políticas sobre las PPP. Una gran mayoría de los encuestados europeos (70,3%) y la mitad de los encuestados de Asia-Pacífico disponen de políticas sobre las PPP. Sin embargo, la mayoría de los sindicatos de África (73,3%) y Norteamérica y Caribe (62,5%) no disponen de políticas sindicales sobre las PPP.
48. Sin embargo, aunque la existencia de una política sindical puede limitar el alcance del impacto de las PPP en la sindicación, no lo elimina totalmente.

### Participación sindical en las PPP

49. Podría decirse que la participación sindical en las PPP podría limitar el impacto (negativo) de las PPP en la sindicación. Una cuestión importante al respecto es el tipo de participación que los sindicatos tienen en las PPP.
50. Solo el 22,8% de los encuestados dicen participar en un programa o un proyecto de PPP, frente al 67,1% que dice no participar en ninguno. El nivel de participación por tipo de PPP es más bien bajo, el más alto es la subcontratación de servicios de apoyo significativos (27%) y el más bajo es la subcontratación de la puesta en práctica del plan de estudios (13,6%). La participación sindical es limitada por dos motivos principales, a saber: (a) muchos sindicatos simplemente se oponen a las PPP, y (b) las PPP son relativamente nuevas o limitadas.
51. La falta de participación de los sindicatos en programas o proyectos de PPP trasciende todas las categorías de ingresos de los países. Sin embargo, excepto en los países con ingresos medios-bajos, varios encuestados de otras regiones dicen que su sindicato sí participa en algún programa o proyecto de PPP.
52. Generalmente, las declaraciones sobre la participación sindical en las PPP son positivas. Los ámbitos principales en los que los sindicatos piensan que existe algún impacto son:

- La protección de las condiciones laborales;
  - La ralentización del proceso de las PPP; y
  - El cambio de dirección de las PPP para que estén menos centradas en los beneficiarios.
53. Alrededor del 48% de los encuestados indican que considerarían la participación sindical en las PPP si tuvieran oportunidades de hacerlo. Alrededor del 22% contesta negativamente, y el 17,7% se mostraba indeciso. Formas o tipos de PPP en las que los sindicatos desean participar:
- PPP en materia de infraestructura
  - PPP que mejoran la cualificación de los docentes y la calidad de la enseñanza
  - Subcontratación de servicios educativos
  - Innovación y gestión

#### **Tendencias previsibles de las PPP en materia de educación**

54. En general, las tendencias indican un uso mayor y continuo de las PPP en el sector de la educación. Alrededor de 52 (o el 80% de 65) sindicatos prevén esta tendencia en sus países. En términos de frecuencia de menciones, los encuestados prevén:
- Un uso creciente de las PPP en materia de infraestructura - mencionado 13 veces;
  - El uso de cheques educativos – mencionado 2 veces;
  - La subcontratación de la formación y los cursos para los docentes y los estudiantes – mencionado 2 veces;
  - Gestión y mantenimiento privados de las infraestructuras – mencionado 2 veces;
  - Otras tendencias mencionadas: Evaluación, estimación, desarrollo de tecnologías innovadoras y restauración.

#### **Postura de los sindicatos con respecto de las PPP en materia de educación**

55. No existe una postura común sobre las PPP. Casi el mismo número de encuestados se opone y acepta bajo condiciones las PPP en materia de educación.
56. Los encuestados que se oponen rotundamente a las PPP en materia de educación superan a los que las aceptarían bajo algunas condiciones (20 frente a 12). Seis sindicatos declaran aceptarlas totalmente. Dos sindicatos desean ver los resultados primero y el impacto de las PPP antes de definir su postura. Siete sindicatos parecen tener un enfoque más bien de compromiso crítico. Cuatro sindicatos siguen desconfiando, se mantienen escépticos o no se fían de las PPP, aunque la tendencia general de su postura es inclinarse hacia la oposición.



# Internacional de la Educación

---

5, boulevard du Roi Albert II  
B-1210 Bruselas  
[www.ei-ie.org](http://www.ei-ie.org)

Este es un informe del estudio encomendado por la **Internacional de la Educación**, la federación sindical mundial que representa a 30 millones de docentes y trabajadores y trabajadoras de la educación en 173 países y territorios del mundo entero.

ISBN 978-92-95089-41-9 (PDF)

ISBN 978-92-95089-43-3 (CD)