

Reformas Educativas y Modelo de Mercado

Ignasi Brunet Icart (URV - Tarragona)
Eugenia Altaba Dolz (URV - Tarragona)

Resumen

El propósito de este artículo es plantear la necesidad de desbloquear el universo político-ideológico de la reforma, contrarreforma y reforma de la reforma, en tanto que el obstáculo epistemológico fundamental del científico social es este universo. De hecho, parte de lo que acaece en los centros educativos depende de las prescripciones legislativas y de la postura o posicionamiento que el profesorado adopta tanto respecto a las leyes educativas como a la calidad de la escuela y la calidad de la enseñanza. Reformas que son inexplicables sin hacer referencia al contexto histórico y al universo político-ideológico que reflejan.

Palabras clave: Reforma, mercado, eficiencia.

Abstract

The purpose of the article is to critically analyse the political and ideological assumptions that underlie the educational reform and its over time changes and that also constitute the fundamental epistemological obstacle for social scientists researchers in this field. In fact, most of these changes in educational centres depend on the legislative requirements and on teachers' attitudes towards education laws on one hand and teaching quality on the other hand. These reforms cannot be adequately explained with no reference to the historical context and political and ideological framework.

Key words: Reform, market, efficiency.

1. Introducción

Las consignas y el lenguaje sobre la competencia, el rendimiento, la eficiencia y la eficacia de los centros escolares se ajustan a la racionalidad instrumental y tecnológica de esta forma histórica del sistema de enseñanza que denominamos técnico o tecnocrático. Una nueva modalidad de

organización del sistema escolar que se implantó con la Ley General de Educación de 1970 y que se ha renovado/ reajustado/ reestructurado con las cambiantes realidades sociales de una época caracterizada por los recortes sociales y la reducción del sector público. En este contexto urge deconstruir las formas de discurso y las prácticas educativas que producen auténticas injusticias y desigualdades al estructurar de una forma determinada las experiencias pedagógicas, pero también hay que reconstruir formas de práctica pedagógica que permitan a alumnos y profesores asumir el papel reflexivo y crítico de intelectuales transformativos. Teniendo en cuenta los mecanismos disciplinarios “que actúan en la estructura de las universidades occidentales, la praxis en cuestión ha de ser necesariamente contradisciplinaria, en el sentido de que se oponga a la idea de que el estudio de la cultura es la acumulación de conocimientos acerca de la misma. En nuestra opinión, el estudio adecuado de la cultura está intrínsecamente comprometido con aquello que se ha de hacer en las sociedades anegadas en la opresión. La condición previa de tal acción es la resistencia crítica a las prácticas dominantes. Sin embargo, la resistencia carecerá de eficacia si es fortuita y aislada; a los intelectuales les corresponde el papel crucial de desplazar esta resistencia hacia una praxis que tenga impacto político” (Giroux, 1990: 201). Intelectuales, entonces, necesariamente transformativos, y que son aquellos que “pueden salir de y trabajar con todos aquellos que constituyen su formación social. Los intelectuales transformativos pueden ejercer el liderazgo moral, político y pedagógico en favor de aquellos grupos que toman como punto de partida la crítica orientada a transformar las condiciones de opresión” (Giroux, 1990: 202).

2. Reforma, contrarreforma y reforma de la reforma

Con la Constitución de 1978 tuvo lugar uno de los hitos de la historia de la educación española moderna, que se plasmó en el art. 27, el precepto constitucional que, junto con los artículos 16, 20 y 24, constituyen la base del ordenamiento del sistema educativo. Al contener los aspectos fundamentales de las regulaciones superiores en las que se basa la nueva orientación sociopolítica española que seguirá la política educativa desde el último cuarto del Siglo XX hasta la actualidad, el art. 27 será un referente fundamental que contribuirá, señala Miranda (2006), a la definición de los fundamentos políticos e ideológicos con que se irán configurando los nuevos procesos hegemónicos educativos que, desde el punto de vista de la socialización política-ideológica, servirán de base legitimadora para la implantación de los futuros sistemas hegemónicos, tanto de la izquierda como de la derecha. En este sentido, ¿cuáles fueron los aspectos de consenso y cuáles fueron las concesiones recíprocas que se realizaron y quedaron aprobados en el art. 27? El consenso se logró en torno a los siguientes principios: a) el derecho a la educación y el reconocimiento de la

Reformas Educativas y Modelo de Mercado

libertad de enseñanza; b) el principio de que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana, junto con el respeto de los principios propios de la vida democrática y de los derechos y libertades fundamentales; c) el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica; d) la potestad de los poderes públicos de inspeccionar y homologar el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes; e) el reconocimiento de la autonomía de las universidades

La derecha (UCD) reivindicó los siguientes principios: a) el derecho de los padres de que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones; b) la libertad de las personas físicas y jurídicas de crear centros docentes, y la ayuda del Estado a los centros en tanto éstos reúnan los requisitos establecidos por la ley. Por su parte, la izquierda (PSOE) logró elevar a preceptos constitucionales: a) el derecho a la educación, por medio de una programación general de la enseñanza, la participación de todos los sectores y la creación de centros docentes; b) la participación de los profesores, los padres y los alumnos en el control y gestión de todos los centros educativos públicos.

Así, pues, como resultado final de un proceso de discusión y negociación, surgió el denominado “pacto escolar” o “pacto educativo”, que orientará la política educativa de la democracia española. En esta negociación estaba en juego la legitimación de los intereses económicos, políticos y culturales de las clases sociales, los grupos de presión y los partidos y sus programas políticos. Como señala De Puelles (1989), el art. 27 fue el resultado de una complicada negociación entre la derecha y la izquierda y lo concibe como un mecanismo delicado de pesos y contrapesos, un equilibrio difícil entre derechos y libertades, que va a orientar obligadamente toda política educativa posterior. Por lo tanto, el art. 27 estipula los aspectos educativos centrales en que, ineludiblemente, se basarán las futuras orientaciones de los proyectos educativos que los partidos políticos incluirán en sus respectivos programas. Proyectos que hay que situar, también, en el marco del fracaso escolar. Esto es así en tanto que, según sucesivos informes del propio Ministerio de Educación, el fracaso escolar no está disminuyendo. Al contrario, va en aumento actualmente, por ejemplo. El fracaso escolar y el abandono prematuro de estudios son dos de los problemas más importantes del sistema escolar español. Pues bien, esta endémica cuestión escolar –“el fracaso escolar y el abandono prematuro de estudios”- ha traído a España un inacabable baile de reforma educativa, su contrarreforma, la reforma de la reforma... y, así, sucesivamente. La Ley General de Educación de Villar Palasí (LGE), la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de Maravall, la LOCE de Pilar del Castillo y la LOE de San Segundo, levantan la intocable letanía de la reforma educativa, haciendo factible un paisaje educativo, como afirman Apple y Beane (1997), alfombrado, por un lado, con los restos de reformas escolares fracasadas y, por otro lado, con el fracaso escolar, que constituye el motor de la permanente situación de reforma del sistema escolar español.

Esta situación ha impuesto y sigue imponiendo, en el marco del pacto escolar, un replanteamiento de la acción pública que se enmarca, actualmente, en un contexto político-ideológico en que se otorga cada vez más importancia a la competición meritocrática y credencialista. Competición definida como el instrumento idóneo para asegurar ya sea la eficacia o la calidad de la educación, y siempre que se crea un mercado público de bienes y servicios, los denominados cuasi-mercados.

La expresión cuasi-mercados se utiliza para caracterizar la introducción de las fuerzas de mercado y las formas de decisión propias del sector privado en la provisión de la educación y de los servicios de bienestar. Las características distintivas de un cuasimercado en relación con un servicio público son la separación entre comprador y proveedor y un elemento de elección del usuario entre distintos proveedores. En otras palabras, la provisión del servicio se separa de su financiación, de manera que distintos proveedores, incluyendo, a veces, a grupos de los sectores privado y voluntario, puedan competir por la prestación del servicio, aunque, a menudo, el cuasimercado sigue estando muy reglamentado, manteniendo el gobierno el control de cuestiones como la entrada de nuevos proveedores, la inversión, la calidad del servicio y el precio que, frecuentemente, para el usuario es cero. La falta de un nexo convencional de dinero en efectivo y la fuerza de la intervención gubernativa distingue, entonces, los cuasimercados de la visión idealizada del mercado libre, aunque pocos mercados contemporáneos, en cualquier terreno, están realmente exentos de la intervención gubernativa, y muchos de ellos cuentan con algún elemento de ayuda explícita o encubierta.

La creación de los cuasi-mercados se legitima en un contexto político en el que el sector privado tiene una determinada receptividad, y sobre la base de que nos encontramos ante la descomposición del modelo de planificación central-propiedad pública de los medios de producción, donde todo pasaba por las manos del Estado, que lo gestionaba según un modelo administrativo-burocrático (en muchas ocasiones de gestión burocrática y monopolística). Además, la aplicación de una concepción de mercado a la función pública remite a un nuevo paradigma o enfoque de gestión pública con el que se pretende efectuar la transición del modelo burocrático de gestión hacia un modelo postburocrático, que basa sustancialmente la legitimación de la acción pública en los resultados o performances, bajo la presunción de que los rasgos del proceso interno están estrechamente relacionados con los resultados de la organización, y entendiendo por tales la atención a las demandas de los ciudadanos y de sus grupos de una forma no sólo económica, eficaz y eficiente, sino también con calidad de servicio y a satisfacción de aquéllos, tanto si son considerados en general como si lo son segmentadamente, desde la perspectiva sectorial de las distintas actividades y servicios públicos.

La transición al modelo postburocrático constituye el reto que la gestión pública debe afrontar. Representa, para la OCDE (1997), un desafío

Reformas Educativas y Modelo de Mercado

decisivo aplicar marcos apropiados tanto para la actividad del sector público como para la del privado, en una situación caracterizada por una interdependencia mundial creciente, por incertidumbres considerables y por una transformación cada vez más veloz. Y para ello es preciso reconsiderar las razones que justifican la intervención del Estado, así como revisar la relación coste-eficacia de las instituciones del sector público, de sus programas y de sus actividades de regulación. Los Gobiernos deben dedicarse a hacer las cosas mejor usando menos recursos y, sobre todo, actuando de otra manera. Las instituciones y las prácticas anticuadas deben reemplazarse por otras que conjuguen mejor las realidades y las exigencias de unas dinámicas economías de mercado con los objetivos y las responsabilidades de los Estados democráticos. Si se pretende que el sector público siga siendo receptivo de las necesidades de aquellos a quienes sirve, los Gobiernos deben estimular el desarrollo de organizaciones que se reestructuren y se adapten permanentemente a la evolución de las necesidades de sus “ciudadanos-clientes”, y que también sean capaces de adaptarse a un mundo cambiante.

Para la OCDE (1997), los Gobiernos deben poder y querer renovar las instituciones educativas en tanto que éstas han de jugar un importante papel en una economía basada en el conocimiento. El reto de la renovación es que ésta se produce mediante una subyugación de las finalidades de la educación a la racionalidad económica, contemplada como una de las estrategias óptimas para ajustar el mundo de la educación a las demandas de mercado. De aquí, por ejemplo, el desafío de convertir las universidades en instrumentos de la economía basada en el conocimiento. Como actores centrales en la economía basada en el conocimiento, se espera que las universidades desempeñen un papel activo en promover los cambios tecnológicos, la innovación, y que encaucen el desarrollo de las competencias del alumnado hacia los requerimientos laborales.

Esta visión nos evoca a Bowles y Gintis (1981), cuando planteaban que las relaciones sociales de la educación son y han de ser una réplica de la división jerárquica del trabajo, mediante una constante evaluación y clasificación ostensiblemente meritocrática. Una evaluación que acostumbra a los jóvenes a una serie de relaciones sociales similares a las del lugar de trabajo. Cuando esto ocurre, la institución escolar encauza el desarrollo de las necesidades personales hacia los requerimientos del lugar de trabajo. En este sentido, los discursos de Bolonia y la convergencia en el Espacio Europeo de la Educación Superior se han apoderado de las políticas educativas con esta finalidad, y por ello uno de los conceptos con el que se trata de convencernos es el de que con las competencias se van a comenzar a resolver todos los problemas de ajuste entre el sistema educativo y el sistema productivo. De hecho, el debate acerca de cómo vincular la escuela, el instituto o la universidad a la sociedad se formula en términos de la empleabilidad, o sea, en términos de someter los colegios,

institutos, la universidad y sus centros de investigación a las demandas y necesidades de las industrias y empresas, sean multinacionales o no.

La empleabilidad se basa, por otra parte, en la creencia de que la principal función del sistema educativo es su contribución a la adquisición y desarrollo de competencias adquiridas en competición justa y abierta en los cuasi-mercados educativos. El mérito escolar, es decir, quien vale lo demuestra por medio del rendimiento y de los certificados escolares, permite superar la adscripción familiar, de tal modo que las desigualdades dejan de ser una propiedad estructural –y por tanto social- para convertirse en una recompensa (social) de la desigual valía (individual). Esta “psicologización” y “biologización” de la vida social atribuye a la institución escolar un papel decisivo en la producción y distribución de logros, con las implicaciones ocupacionales y estratificacionales que ello conlleva. Y es en virtud de esta nueva función como la escuela se convierte en la única instancia legitimada para promover el cambio social y canalizar la movilidad social. Según Bowles y Gintis (1981: 154) la orientación meritocrática del sistema educativo “no promueve su función igualitaria, sino más bien su papel integrador. La educación produce la desigualdad, justificando los privilegios y atribuyendo la pobreza al fracaso personal”.

3. La cultura de la calidad y de mercado

La introducción de mecanismos de mercado en la gestión pública tiene como meta la transformación de la cultura de lo público acercándola a los valores del mundo privado empresarial, sustituyendo los modelos normativos de ciudadanía por los de intercambio entre servidor y cliente, introduciendo elementos de competencia y mercado frente a los viejos modelos jerárquicos y burocráticos. Esta lógica emplea como discurso legitimador la consideración de que el sector público resulta más eficaz en sus actividades cuando los mercados de sus productos son competitivos o disputables. Aunque la intensificación de la competencia en el sector público no sea siempre posible u oportuna, se sostiene que un mayor uso de las reglas de mercado ha sido y es un elemento clave, pues cuando se ha creado una situación en la que las organizaciones del sector público deben enfrentarse a la competencia, se ha fomentado notablemente la mejora de la calidad y de la eficiencia y el control de los costes, confirmándose, así, las posturas de aquellos que propugnan que las experiencias pedagógicas se gestionen progresivamente mediante enfoques empresariales, contribuyendo, de este modo, a la reproducción y legitimación de las relaciones sociales de la producción capitalista.

Bajo esta nueva legitimación no hay que sorprenderse de que las políticas educativas se debatan desde la perspectiva de la garantía de calidad, de los incentivos laborales como motor para obtener un buen rendimiento, del rendimiento de cuentas o accountability, de la formación por competencias y sus estándares correspondientes, evaluados con un sistema de indicadores

Reformas Educativas y Modelo de Mercado

justificados por la responsabilidad, por los resultados de administradores y ejecutores de las tareas de enseñanza, y de la especificación de aquello que se necesita para funcionar bien en una sociedad que debe competir en buenas condiciones y que requiere, para ello, de un buen ajuste entre la educación y el trabajo. Estos enfoques, a su vez, se traducen en políticas dirigidas a la evaluación comparativa de los resultados individuales, grupales, institucionales, nacionales e internacionales del sistema educativo.

Para el nuevo discurso legitimador la intensificación de la competencia impone una reingeniería organizativa e institucional denominada Nueva Gestión Pública, que con su énfasis en los métodos, costes y resultados, se carga de valores gerencialistas, tanto para el qué como para el cómo en la provisión de los servicios públicos. Una provisión que mediante una concepción gerencialista de la responsabilidad pública, se aleja del control del procedimiento por centrarse en el control de los resultados de la gestión. Al respecto, se indica que la concepción gerencialista de la responsabilidad pública tiene las siguientes tres características: 1) frente al control detallado sobre las operaciones que lleva a cabo la organización pública, se propone un control estratégico de las mismas que atienda más al establecimiento exhaustivo de cada uno de los pasos que han de seguirse para alcanzar los objetivos marcados; 2) la concepción gerencialista de la responsabilidad pública incorpora la auto-evaluación de las tareas de gestión de la organización; 3) los directivos públicos no son responsables de implementar los objetivos generales establecidos por sus superiores políticos, sino de alcanzar objetivos concretos externa e imparcialmente evaluables por agencias profesionales de auditorías.

Este control gerencialista se sostiene en un modelo de Estado “supermercado” o Estado neoschumpeteriano, en el que la Administración actúa con la lógica de las empresas privadas. Bajo esta lógica, el papel del ciudadano es el de un consumidor, las formas de control están basadas en la competitividad y el contexto organizativo es el de un plural conjunto de competidores. Y, más específicamente, la de una sociedad formada por un inmenso conjunto de mónadas, cada una con su propio interés, compitiendo unos con otros y, sorprendentemente, derivándose de tal egoísmo efectos positivos para la sociedad. Bajo este modelo de Estado que niega legitimidad social al Estado del Bienestar se insiste en que la Administración Pública ha de estar atenta al entorno, consciente de que está compitiendo en un mercado en el que los ciudadanos exigen la “máxima calidad”¹, ya que el factor determinante de esta situación reside en la fuerza y

¹ Así en la Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), ya se afirma que: 1) el servicio a los ciudadanos es el principio básico que debe presidir la actividad administrativa; 2) los ciudadanos tienen el legítimo derecho a saber cuáles son las competencias de cada Administración y a recibir servicios públicos de calidad.

protagonismo adquiridos por los “ciudadanos-clientes”. Con todas las matizaciones que se deseen, desde este discurso, el reto de la Administración Pública está en que su legitimación contemporánea depende de la respuesta que de a los requerimientos que emanan de los “ciudadanos-usuarios o clientes”; Administración que no puede sustraerse a la implantación en su seno de la cultura de la calidad y sus técnicas de gestión, tanto en las relaciones directas con los clientes como en el desarrollo de sus procesos internos en función de los mismos.

Para este discurso –ya ortodoxo- estar expuesto a la competencia da legitimidad a la imprescindible modernización de la Estructura y Procesos Administrativos Públicos, adaptándolos a la evolución de su entorno, y que implica reorganizar la administración de los servicios públicos en unidades que han de obtener resultados y vertebrados por procesos creadores de valor añadido, por lo que se hace necesario introducir mecanismos de cuasi-mercado. Los objetivos perseguidos por estos mecanismos son sobre todo el incremento de la productividad a fin de controlar mejor los gastos públicos, fortalecer las relaciones de responsabilidad e incrementar la flexibilidad y la adaptabilidad. Objetivos que, en última instancia, persiguen evaluar el rendimiento de la Administración Pública en base a indicadores empíricamente pertinentes e introducir modelos de *cut-back management* que permitan reducir los costes, llevar a cabo políticas de austeridad presupuestaria y valorar la calidad de los servicios, el mantenimiento de los estándares mínimos y la sensibilidad hacia los “ciudadanos-clientes”. Objetivos claros y medibles que permitan realizar una evaluación clara de resultados y que han de constituir la base de la rendición de cuentas ulterior. Por lo demás, la introducción del modelo de gestión por competencias proporciona una mayor autonomía a los servicios para perseguir eficientemente sus objetivos, estimulando y recompensando los comportamientos adecuados, eficaces.

En definitiva, el instrumento más eficaz para generar los incentivos apropiados es introducir la competencia entre las organizaciones públicas y que hagan creíble la posibilidad de pérdida de la prestación. Así, el Estado garantizaría el mantenimiento del servicio, pero no la subsistencia de organizaciones concretas. Se acabaría, así, con la anomalía presupuestaria que implica que las organizaciones mal gestionadas son las que reciben mayores recursos y, en cambio, aquéllas que destacan por su eficacia y eficiencia fueran penalizadas presupuestariamente. Los ciudadanos, por su parte, podrían dirigirse a un mercado o cuasi mercado público (o público/privado) de servicios, eligiendo entre proveedores distintos aquél que más se ajuste a sus necesidades o a sus preferencias. Un beneficio suplementario de este modelo vendría representado por su flexibilidad, su agilidad y su capacidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes, tanto de las preferencias de los clientes como de los requerimientos técnicos de los servicios. La innovación y la adaptabilidad, la capacidad

Reformas Educativas y Modelo de Mercado

para aprender del entorno, estarían garantizadas en un sistema orientado al cliente.

4. Las leyes educativas

Desde la óptica de la interrelación entre la política educativa y la normatividad jurídica, las leyes educativas son parte integrante de una política de educación determinada. Como corpus legal, representa una intencionalidad de política educacional por parte del Estado, que contiene, por lo demás, un ideal social, por ser parte de un proyecto hegemónico político e ideológico en el cual se ofrece una respuesta, desde el Estado, a las demandas educativas que emanan de la sociedad (de las clases dirigentes, de las clases subalternas, sectores o grupos sociales, partidos políticos o grupos de interés político, etc.). Al emanar de un determinado contexto social, la normativa educativa está condicionada por factores que, o bien trascienden desbordando la realidad en la que se dicta la ley, o bien escapan al espíritu inicial de la norma jurídica, “pero que han de ser considerados si se quiere no ya sólo diseñar una política determinada, sino también entenderla” (Fernández, 1999: 21).

Las normativas educativas pueden ser expresión de un consenso social amplio, alrededor de expectativas o necesidades educativas, compartidas por la mayoría del conjunto social, como resultado de la legitimación de un poder constituido mediante la negociación o la concertación social. O, por el contrario, son la expresión “de una imposición encubierta del grupo social dominante para implantar un sistema hegemónico acorde con su proyecto político-económico” (Miranda, 2006: 16). Por lo demás, los cambios normativos educativos (en cualquiera de sus niveles) se formulan discursivamente, por lo que se requiere, para entenderlos, de un acercamiento hermenéutico a dicha formulación: diagnósticos, propuestas de reforma... y en textos legales, que se constituyen en los objetos de interpretación desde una aproximación hermenéutica. Tal es el caso de las reformas educativas que pretendemos analizar y que se concretan en una formulación jurídica, y, por lo tanto, requieren de un análisis interpretativo, como aproximación crítica.

Pues bien, la argumentación anterior nos lleva a efectuar un acercamiento hermenéutico a la formulación de los proyectos de reforma educativa, es decir, a la LOCE del Partido Popular y la LOE del Partido Socialista. Ambos proyectos, ajustados al “pacto educativo” del art. 27, adoptan el modelo de mercado, pues parece que, igual que en otros países, la relación entre la autogestión escolar y la elección de los padres respecto a la creación de cuasimercados se ha convertido en la idea luminosa de las reformas

educativas en Occidente. Proyectos preocupados por cómo aumentar el desempeño, la calidad y la competitividad de las escuelas y su actuación responsable frente a sus clientes. En este sentido, en España se construyó, ya en 1992, un Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, que culminó con la aprobación de un Real Decreto (RD 1259/99), de 16 de Julio, por el que se establecían las “Cartas de Servicios y Sistemas de Evaluación de la Calidad” en la Administración General del Estado. Así, el Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos (2000), establecía que la reforma tenía los siguientes objetivos: 1) promover la gestión de calidad en las Administraciones Públicas; 2) mejorar la atención a los ciudadanos y establecer un sistema integral de comunicación con la Administración; 3) configurar una organización flexible y eficaz; 4) definir una nueva política de dirección y desarrollo de las personas; 5) integrar la Administración Pública en la Sociedad de la Información y del Conocimiento; 6) favorecer la competitividad del sistema económico y hacer sostenible el progreso.

En este contexto, el reto de la reforma del Partido Popular –la LOCE- era lograr la calidad en educación, y ello sobre la base de la convicción de que la educación española tendría dificultades para adaptarse a los nuevos tiempos si no se llevaba a cabo una reconceptualización de los centros escolares como organizaciones, así como de sus prácticas de gestión. Se resaltaba, también, entre los partidarios de la reforma y a nivel de lograr su legitimidad, que el logro de mejores niveles de calidad para todos y todas era la vía para conseguir, de modo visible, el progreso social y económico. No obstante, la interpenetración de intereses públicos/privados que caracteriza al nuevo modelo de gestión se ha ejercido en provecho de los intereses privados, quedando el ciudadano “más indefenso que bajo las antiguas burocracias. Puede que las organizaciones prestadoras, que ahora se presentan ante el ciudadano como parte de un mercado de bienes y servicios, sean más eficientes y productivas, pero el beneficiario final de las mismas no son los usuarios sino un entramado de compañías e intereses muy poderosos y difíciles de controlar” (Olías de Lima, 2005: 128).

Si tenemos en cuenta la anterior consideración, hay cuatro aspectos a destacar:

- 1) El universo simbólico neoliberal contiene toda una defensa de la imitación del mundo de la empresa por los centros escolares, alegando que dicha imitación es para evitar y para superar los vicios instalados en el funcionamiento burocratizado del sistema educativo. Entre ellos, el del docente funcionario, acostumbrado a actuar sólo para el cumplimiento de la normativa, desanimado por la inoperancia del sistema y socializado en una cultura del poco esfuerzo y de la poca importancia que para el engranaje de la institución escolar tiene su trabajo, lo haga bien o mal. En razón de este tipo de análisis, lo que se espera es, argumenta Contreras (1997: 208 y 209), que el espíritu empresarial pueda ser la solución a este síndrome del funcionario. Para ello, el “futuro del profesorado

Reformas Educativas y Modelo de Mercado

(ya sea su posibilidad de mantener su empleo, o el salario que reciba) debe depender de su éxito profesional (esto es, de los resultados que obtenga, o de las iniciativas que sea capaz de llevar a cabo), así como de un liderazgo fuerte (es decir, una dirección con más autoridad sobre el alumnado)". Es así como se espera pasar del profesorado corporativo y funcionario al profesor competitivo. Si es cierto este análisis del paso del profesor funcionario al profesor competitivo, ya que no se puede hacer una lectura romántica sobre la realidad del mundo profesional docente, y si a ello unimos que este paso, en la reforma, "viene conducido mediante un extraño juego en el que la supuesta libre iniciativa está hiperregulada, en el que junto con el aumento de cierta capacidad de iniciativa se mantiene la lógica burocrática del sistema y se refuerza la jerarquía en el interior de los centros, y en el que muchos enseñantes lo que de verdad acaban encontrando es que lo único cierto que aumenta es su responsabilidad, más que su capacidad de acción, lo más probable es que lo único que varíe sea su angustia personal y profesional, o que incluso se exacerbén ciertos vicios dirigidos a obtener ventajas particulares, en un contexto en el que el autointerés ahora puede parecer legítimo".

2) Desde la perspectiva neoliberal, el sistema escolar ha de potenciar y desarrollar los conocimientos, habilidades y actitudes de los individuos para favorecer el desarrollo competitivo de las empresas y, por extensión, de la economía nacional. De ahí que el problema que se plantea, dados los efectos de la jerarquización e individualización que provoca el funcionamiento del sistema escolar, es el siguiente: ¿cómo afecta dicho discurso a la educación obligatoria, como factor de cohesión social, (re)construcción nacional y (re)creación de la ciudadanía?, y ¿cómo se encubren y velan las relaciones de poder asociadas al acto de enseñar, y qué papel juegan en ello los principios pedagógicos que hablan de "aprender a aprender", "de aprender a lo largo de toda la vida", "de formación orientada a la empleabilidad", "de cartas de competencias", etc.?

Las anteriores preguntas hay que situarlas en un contexto en el que un porcentaje alto de los desempleados menores de 25 años provienen del abandono de los estudios y del fracaso escolar, y para los cuales se propone más formación como antídoto al paro. Por ejemplo, en un escenario de paro y exclusión social, la inserción profesional de los jóvenes constituyó el fundamento principal de la reforma educativa del Partido Popular. Una reforma planteada como necesaria al garantizar la eficacia escolar en dicha reinserción, y que va acompañada de una representación que insiste sobre la potencial amenaza que supone al orden social el desempleo prolongado y continuo de los jóvenes. De ahí que, por ejemplo, las

medidas de inserción profesional aparezcan como una necesidad inevitable, pues, el trabajo, como actividad productiva mercantilizada, se convierte en exclusiva esfera normalizadora haciendo aparecer a los sujetos excluidos de ésta bajo un carácter deficitario. Esta noción de sujetos deficitarios en referencia, por ejemplo, a la juventud, caracteriza las intervenciones políticas frente al desempleo juvenil. Además, la concepción de juventud como defecto (de formación, de empleabilidad, de socialización, de experiencia) está contenida en la noción de proceso que explica y legitima el espacio de transición profesional. Esta concepción “ha inspirado la orientación gubernamental de las políticas de gestión del empleo juvenil, haciendo de la inadecuación del joven trabajador a las características de los trabajos ofrecidos (sea por falta de formación, de experiencia o de disponibilidad de los jóvenes) el principal ángulo de combate del desempleo juvenil” (Serrano, 1999: 58-59).

Si tenemos en cuenta lo anterior se explica que el objetivo de la LOCE estaba en adaptar la política educativa al mercado de trabajo, y que la propia “Ley de Cualificaciones y de la Formación Profesional” (Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio) explicita al entender por cualificación profesional el conjunto de competencias profesionales con significación para el empleo. La propia ley establece que la estructura profesional y las competencias definidas han de responder a las necesidades de las empresas y ser relevantes en el mercado de trabajo. Y es que se juzga a la formación como uno de los remedios más importantes ante los problemas de inserción de los jóvenes. La crisis de trabajo es observada como una inadecuación de la demanda a la oferta de trabajo, en vez de plantearlo desde el ángulo de la oferta, esto es, escasez de ofertas de trabajo para toda la población activa. En este sentido, los discursos sobre las necesidades de formación deifican e idealizan el desarrollo de las nuevas tecnologías o de las necesidades del mercado de trabajo. Incluso al proponer, como solución al desempleo, el aumento de formación de los desempleados y la profesionalización de la educación, se efectúa una representación “dogmática y exclusiva”² que observa a los y las alumnos(as) como futuros trabajadores que formar en función de las necesidades de la economía.

A este objetivo, en el que la formación constituye, también, un bien de salvación por excelencia de la exclusión social, contribuye, en términos de legitimación, la Teoría del Capital Humano al afirmar que la educación formal sería un factor productivo –un capital- que

² Laval (2004).

Reformas Educativas y Modelo de Mercado

incrementaría la productividad de las empresas. La diferencia entre países —o individuos— ricos y pobres se explicaría esencialmente por su diferencia en capital humano: para desarrollarse, una nación debería invertir en educación. Educación que hay que gestionar aplicando las estrategias privadas de gestión a efectos de renovar e innovar la propia gestión de este servicio público, y ello en un contexto laboral que en España se caracteriza por unas altas tasas históricas de desempleo, cambios bruscos de ciclo económico y carencias en cuanto a la cualificación de los trabajadores. En concreto, mientras que en Europa, como promedio, el 49% de la población ocupada tiene una cualificación profesional intermedia, en España este porcentaje sólo alcanza el 23,1%. En contraste, los niveles bajos de cualificación resultan mucho más numerosos en España (42,4%) que en Europa (23,2%), así como también son ligeramente más numerosos los niveles más altos (33,5% frente a 27,8%). Asimismo, el porcentaje de personas en situaciones de subocupación (lo que se podría denominar tasa de pérdida de talento) llega en Cataluña al 22,7% (y a más del 28% si sólo se considera a las mujeres). Por lo demás, el escaso número de personas cualificadas en el mercado de trabajo corresponde también a una débil demanda de cualificación por parte de las empresas, con lo cual se ha producido históricamente un proceso de mutua adaptación a la baja entre el sistema formativo y sistema productivo. Tradicionalmente, las empresas se han acostumbrado a no exigir un alto nivel de especialización en los trabajadores que contratan, sino más bien un determinado nivel de capacidad de aprendizaje. La especialización del trabajador se lleva a cabo en la propia empresa, pero en muchas ocasiones resulta muy específica y poco generalizable, cosa que perjudica la movilidad del trabajador en el mercado de trabajo.

3) La reforma del Partido Popular tenía como meta atacar la comprensividad de la LOGSE. Una reforma legitimada por la contribución que efectuaría, acorde con la Teoría del Capital Humano, a la competitividad de la economía y al mantenimiento del empleo, pues la educación, una vez implantados mecanismos de mercado, era presentada como el instrumento objetivo a través del que asegurarse un puesto de trabajo y legitimar los privilegios de clase social, y es que una vez que el mercado de trabajo escasea, las credenciales son el mecanismo que se considera debe repartir esa escasez. De este modo, el vocacionalismo y el credencialismo son dos de las principales armas con las que se va a pretender atacar a las propuestas de comprensividad. El vocacionalismo y el credencialismo refuerzan, asimismo, la legitimación meritocrática de la desigualdad social, en el que la imagen del ciudadano como libre consumidor ha reemplazado a la del ciudadano situado en unas relaciones de poder, generadas estructuralmente. En esencia, como

diría Apple (1996), en la imagen meritocrática las definiciones de libertad e igualdad ya no son democráticas sino comerciales, competitivas. En este sentido, el derecho a la educación se satisface, básicamente, a través del ajuste de dicho sistema a las necesidades del mercado de trabajo, acentuándose, así, la lógica de la diferenciación y la distinción sobre la lógica de la igualdad social.

La lógica de la diferenciación social precisa, en los tiempos de globalización neoliberal, de la transformación de la educación en un mercado y a las escuelas convertirlas en fábricas de competencias profesionales mediante su diversificación, agencialización, descentralización y adaptación a la demanda. Dicha adaptación constituye, para la LOCE, un instrumento imprescindible para un mejor ejercicio de la libertad individual, para la realización personal, para el logro de cotas más elevadas de progreso social y económico, y para conciliar, en fin, el bienestar individual y el bienestar social. Además, al considerarse que el protagonista principal del proceso de enseñanza-aprendizaje es el alumno, se requiere para ello que la institución educativa sienta la necesidad de determinar el grado de satisfacción de sus alumnos con el servicio que el centro presta, como indicador, predictor, de la calidad de este servicio. La satisfacción de los “alumnos-clientes” constituye, por tanto, un indicador de eficacia de los centros, y para ello es necesario un liderazgo visible de la dirección. Un liderazgo basado en el compromiso con la calidad³, y que sitúe las necesidades sociales reducidas a las necesidades empresariales e industriales como objetivos primordiales del centro. Se utiliza, así, el sistema educativo como una institución bancaria en la que se realizan inversiones en estudios y títulos con los que luego será más factible encontrar un puesto de trabajo y obtener beneficios económicos y sociales.

Por ejemplo, en el documento “Competencias y saberes para la sociedad del siglo XXI” (2004) se describe de la siguiente manera el fin que había de buscar la futura ley educativa del gobierno socialista, es decir, la LOE: “Esta situación necesita ser modificada, aunque el cambio sólo pueda realizarse a medio plazo. Se requiere, por una parte, que los ciclos de grado medio de la formación profesional sean percibidos por los alumnos que finalizan la ESO como una vía atractiva para continuar sus estudios. Por otra parte, el bachillerato, que es elegido por un número elevado de alumnos para continuar su formación, lo que debe valorarse positivamente,

³ La LOCE -art. 57.2- afirma que “los programas de formación permanente del profesorado deberán contemplar las necesidades específicas relacionadas con la organización y dirección de los centros, la coordinación didáctica, la orientación y tutoría, con la finalidad de mejorar la calidad de la enseñanza y el funcionamiento de los centros”.

Reformas Educativas y Modelo de Mercado

debe permitir a todos los alumnos las salidas posteriores más adecuadas según sus intereses y las ofertas reales del mundo laboral y de la sociedad avanzada hacia la que nos encaminamos". Lógicamente, en base a esta cuestión se garantizarían las salidas profesionales de los egresados, preparados, es decir, clasificados ya para la formación/socialización exitosa en la empresa. Se trataría de aspirar a cualificaciones determinadas para empleos y situaciones profesionales acordes con los requerimientos de los nuevos modelos de producción, distribución y comercialización. De ahí el sentido managerial de la formación, no sólo de empresa, sino también en la empresa, y es que si se organiza la empresa como verdadero centro educativo, se tiene, como pretende el gerencialismo, por un lado, una solución para incrementar las competencias profesionales, pero, por otro lado, bajo la coartada de aumentar el capital humano de los trabajadores, se obtienen importantes efectos a nivel de control de la fuerza de trabajo, ya que bajo la coartada de la formación, se jerarquiza a los trabajadores en función de su sumisión, es decir, de su adecuación al contenido de unos cursos donde lo fundamental no es la capacitación técnica, sino actitudinal –la aquiescencia a los argumentos de la dirección, a la cultura de la empresa.

4) Con el discurso a favor de las competencias el conocimiento se convierte en recurso que garantiza el crecimiento económico, ya que es necesario para garantizar el crecimiento de las economías basadas en el conocimiento. Con ello se pretende formar fuerza de trabajo cualificada de alto nivel, según recoge el documento "Las competencias clave". Subyace y se percibe, entonces, que bajo el paraguas de las reformas educativas es el Estado quien se ve únicamente legitimado para ofrecer soluciones. Hace unos años "se le decía al profesorado que la clave de la mejora de la calidad de la educación radicaba en saber formular adecuadamente los objetivos, recurriendo para ello a mitificar el modelo de taxonomías de aprendizaje. Unos años más tarde se descarta ese modelo -cuya inadecuación ya habían demostrado la investigación pedagógica y la práctica docente hacía ya años-, y se propone la buena nueva del constructivismo. Éste sería el modelo que ayudaría a resolver, definitivamente, todos los problemas del aula y de los aprendizajes del alumnado. Las dos leyes siguientes, la LOCE, pero especialmente la LOE, desbarran los esquemas vigentes y ofrecen una nueva tabla de salvación: las competencias" (Torres, 2008: 171).

Estamos, en definitiva, ante el patrón de una Administración que siempre sabe qué tipo de conocimiento profesional es el que necesita el profesorado para resolver cualquier problema con el que se pueda encontrar en las

aulas; qué teorías y modelos pedagógicos son los adecuados e, implícitamente, cuáles no. Algo que choca con las comunidades científicas implicadas en el estudio e investigación de estos temas en los que no existen tales consensos. Son reformas centralizadas, justificadas con un lenguaje “dominantemente tecnocrático, pero en el que, al menos en las dos últimas, LOCE y LOE, no se hacen visibles los expertos y expertas que las diseñan y, obviamente, avalan. Se imponen políticas que prescriben hasta el más mínimo detalle lo que el profesorado debe hacer en los centros: materias, objetivos de etapa, de área, procedimientos, competencias básicas; cómo realizar las programaciones y cuándo, cómo evaluar, así como los comportamientos que debe manifestar el alumnado”. Además, en la medida en que, en los últimos años la Administración está convirtiendo en gratuitos los libros de texto, en esa medida también el profesorado “constata que ya le dan todo hecho, que no tiene que tomar decisiones, o al menos no aquéllas que hasta no hace tanto tiempo eran las que caracterizaban su profesionalidad: cómo enseñar, con qué recursos, con qué estímulos, de qué modo debe organizar el aula, la gestión de los tiempos, cómo realizar una evaluación continua y formativa, qué rol desempeñaría él o ella en el aula, y con cada estudiante en particular, etc. Todas esas tareas ya vienen diseñadas y decididas por los libros de texto; libros autosuficientes, en los que hasta el profesorado se convierte en un estudiante más” (Torres, 2008: 172).

5. A modo de conclusión

En este contexto ideológico-político de reforma, su contrarreforma, la reforma de la reforma, hemos pretendido destacar que el proceso de aprobación de normas educativas está sujeto a factores estructurales, es decir, a factores sociohistóricos, culturales, políticos, demográficos, a las crisis económicas de acumulación de capital, a las crisis de legitimación y las sistémicas, y a factores condicionantes, como los modelos de organización administrativa del Estado. Estos factores explican que las leyes educativas sean la expresión (una suerte de retrato) de las luchas políticas, tensiones, pugnas, presiones o consensos que surgen alrededor de intereses particulares de las clases sociales, grupos o sectores que han participado en su formulación, en su debate y su aprobación parlamentaria. Como observa Viñao (2002: 108-109) observa que el paso de la teoría a la legalidad representa un proceso de negociación y toma de decisiones en el que intervienen intereses, ideologías, actitudes y opiniones. A la vez, advierte que la necesaria adaptación de las disposiciones legales a nuevos contextos genera, por la enorme complejidad de los procesos de cambio, efectos no buscados ni queridos. Por lo demás, a este planteamiento habría que añadir que no todos los preceptos son susceptibles de aplicación directa o inmediata; antes bien, la mayoría de ellos necesitan una

Reformas Educativas y Modelo de Mercado

intermediación del legislado (o en la aprobación de las leyes específicas) para que resulten efectivamente operativos. Por ello, en las democracias occidentales es el propio Estado el responsable de la(s) reforma(s) educativa(s), y sobre el que recae, en la actualidad, la responsabilidad de asumir la ideología del Estado mínimo y de transmitir la responsabilidad de llevarla a cabo y de transferir responsabilidades desde el Estado al mercado, y que es una forma de dismantelar ideales de construcción de una sociedad más justa, de manera democrática, contando con la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas, para dejar que sean ahora sólo quienes tienen más recursos económicos e información los que orienten la vida social (comunitaria) para ponerla al servicio de sus intereses privados.

Todo parece indicar, además, que estos procesos se mantienen vinculados a las funciones del Estado de facilitar la acumulación de capital garantizando unos necesarios índices de credibilidad (en otras palabras, de legitimación), y que la estrategia de legitimación en este caso viene dada por la pretensión de ofrecer calidad. De aquí que los preceptos educativos, como postulados, alberguen aspectos teleológicos y axiológicos, formulados en un discurso, que dan cuenta de un ideal de vida social y un ideal de persona humana⁴, con arreglo a un determinado sistema social hegemónico. En efecto, esta dimensión responde al hecho de que la neutralidad ideológica con que en apariencia se pretenden presentar las leyes educativas, "no es más que un artificio sutil para esconder las reales intenciones que subyacen a sus aspectos formales. La normatividad educativa, como expresión normativa legal, es objeto de un proceso de reificación: un proceso por el cual el mundo social se presenta como algo inevitable, despojándolo de su dimensión histórica y de la participación de los sujetos sociales (construcciones humanas) en los procesos sociohistóricos" (Miranda, 2006: 18). En consecuencia, hay que destacar que las acciones e instrumentos de política que el Estado ejecuta adquieren una expresión de funcionamiento concreto, a través de la formulación e implementación de la normatividad educativa (dimensión macro) que sistematiza jurídicamente las reformas educativas, las políticas educativas, y las diversas prácticas educativas concretas en los centros escolares (dimensión micro).

⁴ Fernández (1999)

6. Bibliografía

APPLE, M. (1996). "El conocimiento oficial. La educación democrática en una era conservadora". Barcelona: Paidós.

APPLE, M. & BEANE, J. (comps.) (1997). "Escuelas democráticas". Madrid: Morata.

BOWLES, S. & GINTIS, H. (1981). "La instrucción escolar en la América capitalista. La reforma educativa y las contradicciones de la vida económica". México: Siglo XXI.

CONTRERAS, J. (1997). "La autonomía del profesorado". Madrid: Morata.

DE PUELLES, M. (1989). "Una década de política educativa (1978-1988)", en Paniagua, J. y San Martín, A. (Eds.). *Diez años de educación en España (1978-1988)*. Valencia: UNED-Diputación de Valencia.

FERNÁNDEZ, J.M. (1999). "Manual de política y legislación educativa". Madrid: Síntesis.

GIROUX, H. (1990). "Los profesores como intelectuales. Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje". Madrid: MEC/Paidós.

LAVAL, C. (2004). "La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública". Barcelona: Paidós.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (1970). Ley General de Educación 14/1970 aprobada el 4 de agosto de 1970. BOE de 6 de agosto de 1970.

LEY (2002). Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional de 19 de junio. BOE de 20 de junio de 2002.

LIBRO BLANCO (2000). "Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos. Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos". Madrid: MAP.

LOCE (2002). Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación, aprobada el 23 de diciembre. BOE de 24 de diciembre de 2002.

LOE (2006). Ley orgánica de Educación. Ley Orgánica 2/2006, aprobada el 3 de mayo. BOE, nº. 106 de 4 de mayo de 2006.

LOFAGE (1997). Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 4 de abril.

LOGSE (1990). Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo, aprobada el 3 de octubre. BOE 4 de octubre de 1990.

MIRANDA, G. (2006). "Interpretación hermenéutica crítica de un caso de normatividad educativa. La Constitución española de 1978 y la ruptura del pacto constitucional educativo", *Revista Ciencias Sociales*, (113), 15-35.

Reformas Educativas y Modelo de Mercado

OCDE (1997). La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.

OLIAS DE LIMA, B. (coord.) (2005). La gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas. Madrid: Ed. Complutense.

REAL DECRETO (1999). Real Decreto 1259/1999 de 16 de julio por el que se regulan las cartas de servicios y los premios de calidad en la Administración General del Estado. BOE del 10 de agosto.

SERRANO, A. (1999). "Juventud como déficit, juventud como modelo: la construcción de la transición laboral de los jóvenes", en Cachón, L. (Ed.): Juventudes, mercados de trabajo y políticas de empleo. Valencia: Ed. 7 i Mig.

TORRES, J. (2008). "Obviando el debate sobre la cultura en el sistema educativo: Cómo ser competentes sin conocimientos", en Gimeno Sacristán, J., Educar por competencias, ¿qué hay de nuevo? Madrid: Morata.

VIÑAO, A. (2002). Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Madrid: Morata.

