

# LA EDUCACIÓN PÚBLICA BAJO LA LÓGICA DEL MERCADO

Ignasi Brunet y Alejandro Pizzi\*  
Universidad Rovira i Virgili

## RESUMEN

Este artículo desarrolla el contexto político-ideológico por el que se han legitimado las propuestas de reforma del sistema escolar español. Propuestas que bajo el supuesto de que la eficacia es un atributo exclusivo del sector privado, han aplicado una concepción de mercado a la función pública. Esta concepción, inducida por un modelo de desarrollo caracterizado por el «Estado mínimo», 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.

**PALABRAS CLAVE:** reforma, eficacia, calidad, sistema educativo.

## ABSTRACT

«The public education under the market logic». This article develops the political and ideological context in which the proposals to reform the Spanish school system were legitimated. These proposals have implemented a conception of market to the public service under the assumption that efficiency is an exclusive attribute of the private sector. This conception induced by a model of development characterized by the «Minimal State» takes as a goal the transformation of the culture of the public sector by approaching it to the values of private business world, replacing normative models of citizenship by others based on the exchange between server and client.

**KEY WORDS:** reform, efficiency, quality, educational system.

## 1. INTRODUCCIÓN

El fracaso escolar, el absentismo y el abandono prematuro han constituido, en las últimas décadas, el pretexto por el que se han legitimado las propuestas de reformas del sistema escolar español. Reformas que pretenden, bajo el supuesto de que la eficacia es un atributo exclusivo del sector privado, un funcionamiento mercantil de los sistemas educativos (Pereyra *et al.*, 2000; Brunner, 2001; Laval, 2004; Bonal *et al.*, 2007; Díez, 2007; Chossudovsky, 1998). Las formas de privatización en los sistemas de educación pública se apoyan y legitiman en la falta de interés y motivación por el trabajo escolar, por la percepción negativa de la escuela, por las conductas disruptivas del alumnado, etc. (Ball, 2007; Molnar, 2005; Ball y Youdell,



2007). Estos cambios son consecuencia de una política deliberada que importa ideas, técnicas y prácticas del sector privado para que el sector público sea más eficiente y más eficaz, adquiriendo un carácter más de empresa (Crump y Ree, 2005). Esta política ha impuesto, así, un replanteamiento de la acción pública que se enmarca en un contexto político-ideológico de «Estado mínimo», y en que se otorga cada vez más importancia a la competición meritocrática y credencialista. Competición definida como el instrumento idóneo para asegurar la eficacia de la educación o su calidad, y siempre que se crea un mercado público de bienes y servicios, los denominados cuasi-mercados. Esta última expresión 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 (Bonal, 2002). De este modo, mediante la introducción de formas de elección de escuela en el sistema educativo estatal se establece una competencia que se espera conduzca a la mejora de la calidad en todo el sistema escolar, así como la apertura de los servicios de la escuela pública a la participación del sector privado sobre una base lucrativa, y la utilización del sector privado para concebir, gestionar u ofrecer aspectos de la enseñanza pública (Catlaks y Dekoning, 2009).

La aplicación de una concepción privatizadora a la función pública tiene como marco legitimador las grandes transformaciones políticas, económicas y sociales que asociamos con la globalización neoliberal (Cerny, 1997; Carnoy y McEwan, 1997); transformaciones que conllevan nuevas y pragmáticas condiciones educativas y laborales, y particularmente la introducción de mecanismos de mercado en la gestión de los servicios públicos, y que 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. Se trata de remplazar por elementos de competencia y mercado los viejos modelos jerárquicos y burocráticos (Saltman, 2000; Gillborn y Youdell, 2000). Esta lógica, de la que la reforma educativa británica de 1988 constituye el mejor ejemplo, se apoya en la consideración de que el sector público resulta más eficaz en sus actividades cuando sus mercados son competitivos o disputables. Así, se sostiene que un mayor uso de las reglas de mercado ha sido y es un elemento clave de mejora del servicio público, pues cuando se crea una situación en la que las organizaciones del sector público han de enfrentarse a la competencia, se fomenta notablemente la mejora de la calidad y de la eficiencia y el control de los costes (Banco Mundial, 1994, 1995, 1999; OCDE, 1995).

Bajo esta lógica modernizadora, cada vez más globalizada, no hay que sorprenderse de que tanto los sistemas educativos como 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,

---

\* Universidad Rovira i Virgili (Tarragona, España). Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Gestión de Empresas, Área de Sociología.

evaluados con un sistema de indicadores justificados por la responsabilidad ante 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 (Hoogvelt, 2001). 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. Así, por ejemplo, los indicadores Pisa evalúan a todos los jóvenes de todos los países del mundo con las mismas pruebas, elaborando después una lista sobre la calidad educativa de cada país. De este modo, el ranking de los resultados de los informes Pisa acaba decidiendo qué es calidad, y, de manera indirecta, acaba orientando los currículos, pues todos los países desean adelantar puestos en el ranking y, por tanto, acaban imponiendo unos conocimientos coincidentes con aquellos que Pisa evaluará (Cañadell, 2008).

## 2. DEL ESTADO DE BIENESTAR AL ESTADO NEOLIBERAL

El capitalismo regulado desarrollado en las democracias occidentales después de la Segunda Guerra Mundial es descrito con el término Estado de Bienestar y caracterizado como el «periodo de oro» del capitalismo (Ávila, 2002; Antón, 2009). El artífice político del desarrollo del Estado de Bienestar fue la Social-Democracia en cuanto forma ideológica, y el artífice económico fue la gestión de la demanda agregada defendida por Keynes. La combinación de socialdemocracia y keynesianismo recoge los ejes interrelacionados sobre los que van a girar los derroteros del modelo de Estado a lo largo de la segunda mitad del siglo xx, y que permitió alcanzar el pleno empleo, altas tasas de beneficios, crecimiento continuado de salarios, así como una red de cobertura de riesgos para todos los ciudadanos (Alonso, 2007, 2009). No obstante, en el largo periodo de vigencia de este modelo de Estado, se distingue una primera etapa, correspondiente a los primeros quince años en los que tiene lugar el despliegue y creciente consolidación del Estado de Bienestar —a lo largo de la década de 1950 y hasta mediados de la década de 1960—, y una segunda etapa —hasta mediados de los años setenta— en la que la riqueza de las diversas experiencias de políticas sociales en los distintos países lleva a ir reconociendo diferentes modelos y tipos de Estado de Bienestar (Esping-Andersen, 1993, 2002, 2006).

Diversidad de Estados de Bienestar que explica que no exista una única perspectiva teórica sobre el mismo, porque este Estado obedece más a una realidad práctica que a una mera teoría. En todo caso, se habla de teorías sobre el Estado de Bienestar vinculadas a distintas posiciones político-ideológicas. Posiciones que derivan de dos cuestiones, la primera hace referencia a si el Estado de Bienestar es un tipo de Estado que no se ha de limitar a salvaguardar una sociedad de mercado supuestamente autorregulada, sino que ha de ser, apoyándose en la teoría de los fallos del mercado, el regulador decisivo de una sociedad del bienestar y ha de asumir la obligación de constituirla e institucionalizarla. La segunda plantea si resulta posible



la existencia de una sociedad del bienestar en el marco de una sociedad de mercado, es decir, de una sociedad regulada por la lógica capitalista del beneficio individual, ya que el problema de hacer viable la democracia en el interior de un sistema social en el que el valor personal está íntimamente asociado con la propiedad de bienes muebles e inmuebles, y con la obtención de poder y riqueza, se presenta como un problema fundamental que no puede ser soslayado pues afecta al modelo de sociedad en el que queremos vivir (Alvarez-Uría y Varela, 2004).

Problema clave que, con el advenimiento de la crisis de acumulación que se inicia en 1973, explica el cuestionamiento del Estado de Bienestar, y que tuvo lugar mediante los siguientes criterios: 1) criterios de índole práctica y presupuestaria, y que respondían a la repercusión de las empresas públicas y monopolios estatales en las cuentas anuales, por su escasa rentabilidad económica y su potencial de endeudamiento público, así como la búsqueda de ingresos para el saneamiento de las cuentas públicas; 2) criterios de índole teórico-comparativo, al producirse una corriente de opinión tendente a la comparación entre los costes y la efectividad de las actividades desarrolladas por los poderes públicos y aquéllas efectuadas por entidades privadas, comparación que arrojaba una importante desventaja de las primeras respecto de las segundas; 3) criterios de índole dogmática provenientes de planteamientos neoconservadores y neoliberales que establecieron una alianza (denominada alianza de la Nueva Derecha), y que llevaron a un cuestionamiento muy fuerte del tamaño y la eficiencia estatal, en oposición al mercado, el cual se elevó, como reino de la libertad, a la categoría de non plus ultra en materia de asignación creciente de recursos (Muñoz del Bustillo, 2000; Moreno, 2004).

Los anteriores criterios supusieron una redefinición del papel del Estado hacia una concepción de Estado liberal mínimo y, por ende, de sus políticas, entre las cuales la política educativa y curricular asume un proceso de redefinición y ajustes de los pactos socioeducativos que sustentaron las reformas comprehensivas y que se establecieron en el contexto del capitalismo regulado y/u organizado. Proceso de redefinición y ajustes en el sentido de orientar estos pactos a las necesidades de la acumulación del capitalismo global y a la legitimación de su nueva estructura social. Estos pactos fueron dos: 1) el pacto keynesiano en educación, que redefinió la orientación de la política educativa en los países de capitalismo avanzado, estableciendo un marco de formación de capacidades y competencias para atender las demandas de las escalas de cualificación requeridas por la estructura ocupacional del capitalismo regulado, y 2) el pacto socialdemócrata en educación, con el que amplía la cobertura y derecho a la educación (como derecho social, esto es, como expresión jurídica del principio político de igualdad, es decir, de igualación social) y que fue parte de la estrategia de legitimación del pacto entre trabajo y capital, y que se concretó en la unificación de la enseñanza secundaria, es decir, en la pérdida de su carácter selectivo.

El núcleo ideológico central de este proceso de redefinición y ajuste es que cuanto menos Estado más puede florecer la iniciativa individual en el mercado, es decir, la libre competencia, real y efectiva, de los sujetos privados (Rodríguez Cabrero y Sotelsek, 2002). De hecho, los efectos que los procesos de globalización de la economía tienen en los mercados laborales nacionales y las transformaciones

industriales se manipularon a fin de modificar los pactos de solidaridad del bienestar en los ámbitos internos de los Estados. Incluso el alejamiento de las tradicionales políticas económicas de corte keynesiano fue desplegado en la década de 1990 por los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea con el fin de favorecer el consumo y el crecimiento. Con esta excusa, la erosión del macroconsenso ideológico tras la Segunda Guerra Mundial dio paso a un nuevo Estado schumpeteriano y/o neoliberal (Jessop, 2008), que establece como prioridad la libertad del mercado como condición *sine qua non* para el éxito económico, y subordinando las políticas de bienestar a las demandas de flexibilidad e incentivando la autorresponsabilización de los ciudadanos de su propio bienestar.

En este marco, los cambios y las reformas de las políticas fueron justificados por la mayoría de los gobiernos de la Unión Europea como requisitos ineludibles a fin de cumplir los criterios establecidos en el Tratado de Maastricht. Criterios sociales en la posición neoliberal, que asume que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas. Esta teoría neoliberal, en tanto que valora el intercambio del mercado como una ética en sí misma, enfatiza, por un lado, la quiebra del Estado de Bienestar, en el sentido de Estado fiscal-redistribuidor y, por otro lado, la declinación del Estado-nación, convertido en un sujeto más en el mercado financiero y, especialmente, el monetario. Un mercado que se convierte, por la magnitud de su poder, en el agente privilegiado de actuación y control no sólo de los sistemas financieros privados, sino también, a causa del endeudamiento público y las instituciones públicas internacionales, de los gobiernos soberanos (Chesnais, 2001). De aquí que, las dos facetas que presenta la globalización neoliberal (apuesta por la competencia y liberalización de los mercados), y en especial la segunda (Purcalla, 2008), acentúan el fenómeno de la subordinación de la sociedad a las exigencias del mercado global, en tanto las decisiones en la sociedad de la economía global se toman en instituciones supranacionales que están al margen de responsabilidad política y se incentiva la búsqueda de mercados, receptores de capitales y tecnología, donde la fuerza de trabajo tenga menor coste, disminuyéndose los estándares de vida y trabajo. La ideología que predica el dominio del mercado mundial (de forma que éste sustituye o desaloja al quehacer político), acarrea lo que Beck (1998) llama globalismo o imperialismo de lo económico bajo el cual las empresas exigen las condiciones básicas con las que poder optimizar sus objetivos. La globalización de la economía supone, así, para Beck, la desnacionalización de la misma, y la declinación del Estado soberano tradicional.

En el contexto de las dos anteriores facetas se apuesta por *Estado mínimo*, cuya actividad se limita al suministro de los considerados bienes públicos puros, como son la defensa, la justicia, el orden público, la salud básica de los ciudadanos y el marco normativo y legal requerido para el funcionamiento de las actividades económicas. Entonces, bajo esta lógica, los gobiernos nacionales han de servir como fuerza motriz y como filtro para la imposición de la «agenda transnacional» de los



intereses del capitalismo neoliberal global. Añádase a esta afirmación que dichos gobiernos realizan tres funciones esenciales: 1) adoptan las políticas monetarias y fiscales que aseguran la estabilidad macroeconómica; 2) proveen la infraestructura básica, necesaria para la actividad económica global (puertos y aeropuertos, redes de comunicaciones, sistemas educativos, etc.); 3) proporcionan orden social, esto es, estabilidad, lo que requiere instrumentos de sostén de la coerción directa y aparatos ideológicos de diverso cuño. Por ejemplo, uno de estos aparatos es la planificación de la formación. Planificación desde un punto de vista curricular, es decir, de organización de los procesos de enseñanza-aprendizaje y de selección de contenidos con arreglo a una determinada orientación sociopolítica y curricular. Orientación que pone de manifiesto cómo las tendencias y las motivaciones a las que responde la política educativa (y por consiguiente la política curricular) se definen como una reacción a los problemas de legitimación del nuevo orden neoliberal, y ello en una sociedad que invalida y desacredita continuamente sus propias premisas igualitarias, originadas en la crisis de racionalidad del Estado de Bienestar. Esta crisis produjo la introducción en la escena política de discursos educativos alternativos a la concepción de la escuela como vía de regulación social, como los que han venido preconizando la Nueva Derecha, en aras a restablecer los sistemas educativos hacia la selectividad y ello por la urgencia de establecer bases sólidas para consolidar su programa político y económico neoliberal y la acomodación de la estructura de acumulación del capitalismo global. En efecto, en el centro del debate ideológico y político que surge a partir de la crisis de acumulación de capital y la necesidad de reestructurar los aparatos ideológicos y sus prácticas está el de la producción, selección y difusión cultural del conocimiento (oficial) acorde con las necesidades derivadas de la reestructuración del capital. Reestructuración que deviene, al mismo tiempo, en un requisito fundamental para la acumulación de capital, la división social del trabajo y la permanencia de la hegemonía política y cultural del capitalismo global (Miranda, 2007).

Mediante la convicción neoliberal de que el Estado es el problema y el mercado la solución, la Administración Pública actúa con la lógica de la empresa mercantil, es decir, de que el papel del ciudadano es el de un consumidor, las formas de control han de estar basadas en la productividad /competitividad y el contexto organizativo ha de ser el de un plural conjunto de competidores. Más específicamente, bajo este modelo de gestión se cambia el foco de las convicciones y comportamientos de los agentes públicos, optándose por poner en marcha un rediseño del sector público que lo alinee al sector privado, pasando de la preponderancia de políticas de intervención abiertamente desmercantilizadoras —generadoras de espacios públicos no regulados de manera directa por la ley del valor y la rentabilidad— a políticas estatales remercantilizadoras, generadoras de las bases y los medios de rentabilidad para el sector privado. La introducción de estas políticas tiene su apoyo en el principio de eficiencia, que exige a la Administración Pública que no sólo obre o actúe, sino que, al hacerlo, resuelva los problemas sociales, es decir, que produzca, en cada caso, un determinado resultado efectivo, es decir, una obra, cabalmente la pretendida y señalada como fin u objetivo al diagnosticar el problema de que se trate. Surge así la «efectividad» o, si se prefiere, el éxito como criterio de legitimidad de la Administración Pública. Se



trata, entonces, de una estrategia que antepone el cómo (la forma de gestionar) al qué (el modelo de Estado que se desea implantar), pensando la modernización de la administración exclusivamente como un requisito técnico destinado a perfeccionar los medios sin prestar atención al problema de los fines. También, en el marco acotado de este planteamiento, los conflictos entre los actores políticos y la burocracia se asocian a una concepción estrictamente productivista de las organizaciones. Por el mismo motivo, los propios ciudadanos pasan a ser concebidos como clientes, alentados por el único propósito de demandar opciones diferenciadas de servicios a una administración centrada en los resultados y capaz de satisfacer las elecciones individuales como lo promete el mercado.

### 3. CALIDAD EN LA ENSEÑANZA Y COMPETENCIAS AL CURRÍCULO

Uno de los aspectos claves del modelo de Estado «pro-mercado» es su política educativa acorde con su proyecto político-económico. En este sentido, los cambios normativos educativos que reflejaba la LOCE del Partido Popular y refleja la LOE del Partido Socialista, forman parte de las reformas educativas que en Occidente comparten la preocupación por la eficacia y la mejora escolar, por cómo aumentar el desempeño, la calidad y la competitividad de las escuelas y su actuación responsable frente a sus clientes (Gimeno Sacristán, 1998). Por ejemplo, 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. Por otro lado, la creación de este observatorio reflejaba cómo la Gestión de la Calidad Total ya se había convertido en las nuevas Tablas de la Ley, tal como se explicitaba en un defensor de este pensamiento-gestión managerial: «Las referencias a este respecto contenidas en la filosofía de Gestión de la Calidad y de la Calidad Total son transponibles, con escasas modificaciones, del ámbito de lo privado al de lo público» (López Rupérez, 1994: 90).

Esta transposición debía y ha de contribuir al cambio en la Administración, a la mejora de su eficacia, de la calidad, en fin, de sus servicios. Se trata, en el ámbito escolar, de hacer un servicio de más calidad, adjudicándole la finalidad de contribuir a una vida exitosa y al buen funcionamiento social. Pero para ello se acota y reduce el significado general de la educación de calidad a Gestión de la Calidad Total, en el sentido de que se pretende movilizar los centros educativos para obtener una mejor satisfacción de los usuarios/clientes al menor coste. Así, desde las opciones ideológicas más neoliberales, «se defiende y trata de imponer un modelo de sociedad en el que la educación acabe reducida a un bien de consumo más; su lógica sería la de convencer a las personas para que elijan centros escolares, titulaciones y profesorado de la misma manera que se eligen y compran otros productos en y entre diferentes supermercados» (Torres, 2001: 41).

Desde esta perspectiva, se establece que hay que movilizar y orientar la energía de la organización educativa hacia la satisfacción de las necesidades reales



del cliente, utilizando de forma óptima los recursos de la organización y teniendo en cuenta el contexto competencial. Es aquí donde se une el discurso de la competitividad económica y el de mejora de la calidad de la enseñanza, y que tiene su reflejo en el mundo de la educación. Este reflejo estaba ya formalmente recogido en el Preámbulo y en el Título IV de la Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990), y es que la LOGSE española respondió también en buena parte «a la creciente preocupación por la *eficacia* de los sistemas públicos de educación que ya se abrió paso en los Estados Unidos y en el Japón desde comienzo de los años ochenta, y que en Europa tendría su punto de arranque particularmente a partir de 1988, cuando fue promulgada la ley de educación inglesa. Tal concepto de eficacia tiene sin duda fuertes raíces economicistas o, más propiamente hablando, mercantilistas, insistiendo en la idea de *competitividad* (de y entre los centros educativos) como elemento clave» (García Garrido, 2002: 27). Tras examinar estos aspectos positivos introducidos por la LOGSE en 1990, lo inmediato, indica Garrido (2002: 29 y 31), es preguntarse si algunos de ellos, o todos, quedan ahora amenazados al promulgarse la *Ley de Calidad* —la LOCE—. La respuesta «que considero obvia, por interesadamente que se lea el texto de la nueva *Ley*, es rotundamente negativa. Ninguno de estos aspectos positivos vienen desdibujados o amenazados por ella». La LOCE «ha conservado íntegramente la estructura establecida por la LOGSE, incluso con sus reconocidos defectos, y no se ha metido en la tentación de operar un nuevo reformismo estructural. Se ha limitado, en este sentido, a retocar levemente la organización interna del segundo ciclo de la ESO, permitiendo en mayor medida una diversificación que ya la propia LOGSE contemplaba de algún modo».

El deseo de introducir la calidad en la educación arranca, entonces, con la LOGSE y se concreta con la LOCE y la LOE, al considerarse que ha llegado la hora de reformar el sistema de enseñanza. La motivación está en la necesidad de la reconversión de la sociedad industrial en sociedad del conocimiento, y que constituye un hecho cierto que afecta de lleno a los sistemas de educación y de formación de los países más desarrollados. De modo que, en la actualidad, gobiernos, empresas e instituciones con funciones de análisis y prospectiva en el ámbito internacional reconocen ampliamente el impacto económico y social del rendimiento de los sistemas educativos en tanto que instrumentos de cualificación, instancias generadoras de capital humano y soportes últimos de la capacidad de innovación y de generación de valor añadido de las sociedades del conocimiento. En este sentido, por ejemplo, en 2002, la Comisión Europea en el Programa «2010» establece la necesidad de actualizar la definición de las «capacidades básicas» para la sociedad del conocimiento, y son aquellas que proporcionan al individuo una base sólida para la vida y el trabajo. Comprenden, según la Comisión, tanto las de carácter profesional y técnico como las de carácter personal y social, incluida la sensibilización ante el arte y la cultura, que permiten a la persona trabajar en compañía de otras y ser un ciudadano activo. El ritmo creciente al que cambian la sociedad y la economía y, en particular, la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación, exigen revisar la definición de las capacidades pertinentes, adaptarla periódicamente a los cambios que se producen, y asegurándose de que las personas que dejaron la



educación o la formación antes de que se generalizara la enseñanza de las nuevas capacidades tengan más adelante la oportunidad de adquirirlas.

Bajo esta luminosa preocupación, 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. 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 era la vía para conseguir, de modo visible, el progreso social y económico. Reforma que hay que situar en un contexto, por otro lado, 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 les 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.

El objetivo de la LOCE estaba, pues, 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 LOCE establecía que la estructura profesional y las competencias definidas debían responder a las necesidades de las empresas y ser relevantes en el mercado de trabajo. Y es que se juzgaba 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 que observa a los alumnos como futuros trabajadores que formar en función de las necesidades de la economía.

La LOCE tenía también como meta atacar la enseñanza comprensiva de la LOGSE; para ello se asumía que, una vez implantados mecanismos de mercado, la educación se convertiría en el instrumento objetivo a través del que asegurarse un puesto de trabajo y legitimar, como función latente, 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 constituían dos de las principales armas con las que la LOCE pretendía atacar a las propuestas de comprensividad, reforzando, así, la legitimación meritocrática de la desigualdad social. Por otro lado, bajo esta legitimación, la imagen del ciudadano como libre consumidor ha reemplazado a la del ciudadano situado en unas relaciones de poder, generadas estructuralmente. En esencia, 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 y cuestionamiento del Estado de Bienestar, 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 constituía, 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 la LOCE planteaba que era necesario un liderazgo visible de la dirección. Un liderazgo basado en el compromiso con la calidad<sup>1</sup>, 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, 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.

---

<sup>1</sup> La LOCE —Art 57.2— afirmaba 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».

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.

Con el discurso a favor de las competencias, la LOCE, pero especialmente la LOE, ofrecen una nueva tabla de salvación frente al fracaso escolar y el abandono prematuro de estudios: las competencias. La incorporación de las competencias básicas al currículo se produce en el proyecto Sócrates-Erasmus titulado *Tuning Educacional Structures in Europe*. El concepto de competencia manejado en el proyecto Tuning pone el énfasis en los resultados del aprendizaje, en lo que el alumno es capaz de hacer al término del proceso educativo y en los procedimientos que le permitirán continuar aprendiendo de forma autónoma a lo largo de su vida. El resultado final del proyecto ha sido una lista de treinta competencias, y en el proyecto se entiende por competencias básicas aquellas que entran a formar parte como componente de otras competencias más complejas. Estas competencias están agrupadas en categorías: cognitivas (conocimiento básico y específico, análisis y síntesis, organizar y planificar, solución de problemas, toma de decisiones y capacidad de aprender) y motivaciones y valores (motivación de logro, iniciativa y espíritu emprendedor, preocupación por la calidad y compromiso ético).

Además, en este proyecto las competencias de intervención de carácter social incluyen las habilidades interpersonales, el liderazgo, el trabajo en equipo. Entre las competencias de intervención culturales se incluyen la capacidad de apreciar la diversidad, el conocimiento de culturas y el trabajo intercultural. Respecto al proyecto Tuning, Martínez (2008: 107) señala que es el resultado histórico de las experiencias en la elaboración de taxonomías, arrojadas por el inicio de la psicología cognitiva y las aplicaciones racionales de la filosofía racional, «al abordar categorías y procesos propios del conocimiento filosófico o intelectual: capacidades de síntesis, análisis. Se ha partido del desarrollo ampliado de los ámbitos de las taxonomías y los modelos filosóficos formales del conocimiento. Se ha dado lugar a competencias específicas que muchas de ellas se han elaborado siguiendo los ámbitos ya tradicionales: cognitivas (saber), procedimentales o instrumentales (saber hacer) y actitudinales (ser). Otra vez es recreada la famosa taxonomía de Bloom, cuando las nuevas competencias pretenden marcar un espacio de ejecución que no delimite entre capacitaciones formales imposibles de aislar».

El término competencia también ha sido definido en el proyecto «DeSe-Co» —Definition and Selection Competencies— (OCDE, 2001). A partir de este proyecto, la mayoría de los países de la OCDE, entre ellos la Unión Europea, ha comenzado a reformular el currículum escolar en torno al concepto de competencias. Las competencias propuestas en el proyecto son: «comunicación en lengua materna, comunicación en una lengua extranjera, competencia matemática y competencias



básicas en ciencia y tecnología, competencia digital, aprender a aprender, competencias interpersonales y cívicas, espíritu emprendedor y expresión cultural. El conjunto de competencias se concibe como un sistema de acción complejo que engloba las habilidades intelectuales, las actitudes y otros elementos no cognitivos; también propone que las competencias se agrupen por constelaciones dadas sus interacciones y reconoce que su importancia relativa depende del contexto socioeconómico y cultural» (Martínez, 2008: 108).

En el proyecto DeSeCo se fortalece, por tanto, el concepto de competencia profesional, referida a la amplitud de tareas que corresponden al profesional docente y a la calidad de las mismas. De hecho, en el ámbito europeo y desde perspectivas más académicas, se discute y propone la necesidad de hacer explícitas las competencias necesarias para un buen ejercicio docente. Para ello urge el diseño de una educación de calidad (léase, dar empleabilidad al alumnado de cara al mercado externo). Esto ha llevado a plantear el conjunto de tareas y funciones de dirección de recursos humanos que ofrecen una base para profesionalizar los diferentes perfiles docentes, con el objetivo de enriquecer la función del educador con lo que la literatura de dirección de recursos humanos atribuye al responsable de dicha dirección, y ello a efectos de extraer el máximo provecho de los recursos humanos (léase, alumnado), en base a la consideración de que los modelos de enseñanza-aprendizaje han de permitir alcanzar el desarrollo de las competencias que el sistema productivo está buscando. Este aspecto es desarrollado en las reformas educativas efectuadas en Europa, y que plantean una enseñanza basada en el desarrollo de competencias y su certificación (léase, educación de calidad), atacando, por ejemplo, las estructuras tradicionales de financiación de la enseñanza universitaria con contratos programa, sistemas de incentivos, controles de evaluación. Para ello se apoya en la idea de la necesidad de aprender constantemente para mantener siempre actualizados los propios conocimientos, y con los cambios de profesión y empleo que ahora más que nunca experimentan los trabajadores. Es una justificación «más o menos admisible para una certificación regular de las competencias», concluye Martínez (2008: 112).

El modelo de competencias identifica desde el principio las destrezas y comportamientos, esto es, objetivos de conducta que el alumno ha de demostrar. Un currículum basado en el desarrollo de competencias está sometido a una estrategia de certificación, acreditación y evaluación continua. Dicha estrategia refuerza la individualización de la enseñanza ya que las competencias vienen caracterizadas por el carácter de individualidad y todo ello con el argumento de que el déficit de competencias constituye un inhibidor del desarrollo de una sociedad basada en el conocimiento y la información. Una sociedad que precisa funciones humanas (léase, trabajadores) de alto desempeño, de análisis, de flexibilidad y creatividad, para la generación de productos y servicios de calidad —léase para competir mejor— (Barnett, 2001). Como argumenta Martínez (2008), la competencia laboral concebida en el mundo laboral y productivo se orienta deliberadamente y casi exclusivamente a una situación del trabajo realizado. Impera el saber pragmático, instrumental, técnico, automatizado. Las habilidades se ligan a las funciones. La competencia se traduce en la adquisición de habilidades que se deben demostrar y que aseguran la producción económica para la mayor rentabilidad del capital y obtener el mayor beneficio.



El conocimiento tiene un sentido: el rendimiento, la ganancia. La formación tiene sentido en el desempeño funcional de las operaciones concretas de las empresas. Esta concepción complica las relaciones sociales, las interacciones humanas y el ejercicio de la ciudadanía. Es el saber técnico, el saber cómo (*know-how*) lo que interesa, por eso se definen las competencias pragmáticamente de cara a un foco de atención: la obtención de resultados. La evaluación es económica. Se promueve un aprendizaje experimental con meta-operaciones, organizando una comunicación estratégica y unas normas organizativas como valor de supervivencia económica y para la mejor eficacia práctica.

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN

En una economía globalizada, la necesidad de asegurar la competitividad de la economía es el objetivo clave, esencial del Estado. Esto constituye un punto de referencia fundamental para entender, en la actual etapa de globalización neoliberal, la apuesta por un sistema educativo organizado, gestionado y administrado como un elemento más de consumo privado y al servicio de la economía, a las necesidades del mercado de trabajo. Así resituada, la escuela queda expuesta a las libertades del mercado y a la disciplina de los indicadores de rendimiento. Lo que resulta ser políticamente peligroso al escamotear el hecho de que la educación obligatoria universal es, desde sus orígenes, un sistema de asignación y preparación de los niños, adolescentes y jóvenes para el trabajo que han de desempeñar y la clase social a la que están destinados (Varela y Álvarez-Uría, 1990). De hecho, las instituciones escolares no han cumplido, ni cumplen predominantemente, «funciones de transmisión cultural o reproducción social, sino que son sobre todo instituciones eminentemente productivas que sirven para concebir a los sujetos una determinada ‘naturaleza’ y para dotar de identidad social a determinados grupos, especialmente en períodos históricos de cambios acelerados» (Varela, 1999: 740).

De este modo, el éxito de la escuela ha sido extraordinario en cualquiera de los cambios que se han producido a lo largo de los años en lo que se refiere a la selección de clases. Y es que, en todas partes, la educación ha desempeñado un papel básico en la distribución del éxito y el fracaso, funcionando como un torniquete (acreditador) para la enseñanza superior y la fuerza de trabajo cualificada y profesional. Como señala Slee (2001), la política educativa actual no cuestiona los viejos supuestos sobre las deficiencias de clase, culturales y familiares y/o de las patologías fisiológicas de los alumnos. Hoy la política reafirma y amplía las explicaciones patológicas del fracaso del alumno, y es que a medida que se agudiza la competencia credencialista, se impone la creencia en que si suben los niveles de logros en determinadas formas de conocimientos mejorará la ventaja económica competitiva del Estado-nación.

Desde esta perspectiva, la educación de calidad y la educación por competencias han constituido el cemento articulador del discurso legitimador de las reformas educativas iniciadas en la década de 1990 con la LOGSE. En estas reformas se vindica que lo que importa son los resultados, reduciéndose el contenido a los métodos y los principios a los resultados. Bajo este planteamiento, se efectúa, bajo la



suposición de que las escuelas son instituciones neutras y la educación una inversión de los individuos, más que un derecho universal, la conversión mercantilista de la educación, esto es, la aplicación de criterios mercantilistas, de rentabilización de costos a la educación, bloqueándose las dimensiones sociales, culturales, valorativas y políticas de la formación y de la enseñanza. Se entierra, de este modo, la política y se vuelve a nuevos tecnocratismos como las reformas educativas basadas en la mejora de la calidad (LOCE) y en las competencias (LOE). Reformas que aparecen como el remedio a una pobreza detectada en las prácticas de aula, en los modelos didácticos con los que se viene o venía trabajando. Reformas que presentan, como valores universales, valores ligados fundamentalmente a nuevas clases medias en lucha por la hegemonía social, lo que pone «de manifiesto el interés existente entre las diferentes fracciones de la clase media por legitimar sus formas de percibir el mundo y sus estilos de vida a través de la escuela» (Varela, 1999: 744).

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ-URÍA, F. y J. VARELA, *Sociología, capitalismo y democracia*. Morata, Madrid, 2004.
- ALONSO, L. *Prácticas económicas y economía de las prácticas. Críticas del postmodernismo liberal*, Madrid, Catarata, 2009.
- *La crisis de la ciudadanía laboral*, Barcelona, Anthropos, 2007.
- ANTÓN, A. *Reestructuración del Estado de Bienestar*, Talasa, Madrid, 2009.
- ÁVILA, J. *Estado de Bienestar y socialdemocracia: ideas para el debate*, Madrid, Alianza, 2002.
- BALL, S. *Education Plc: private sector involvement in public sector education*, Londres, Ed. Routledge, 2007.
- BALL, S. y D. YOUDELL. *Privatización encubierta en la educación pública*, Instituto de Educación, Universidad de Londres, 2007.
- BANCO MUNDIAL. *Higher education: be lessons of experiences*. World Bank, Washington, DC, 1994.
- *Policies and strategies of education: a World Bank Review*, World Bank, Washington, DC 1995.
- *Education sector strategy*, World Bank, Washington, DC, 1999.
- BARNETT, R. *Los límites de la competencia. El conocimiento, la educación superior y la sociedad*. Gedisa, Barcelona, 2001.
- BECK, U. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós, Barcelona, 1998.
- BONAL, X. «Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina», en *Revista Mexicana de Sociología*, 3, 2002, pp. 3-35.
- BONAL, X; A. TARABINI-CASTELLANI y A. VERGER, *Globalización y Educación. Textos fundamentales*. Miño y Dávila, Madrid, 2007.
- BRUNNER, J. *Globalización y el futuro de la educación, tendencias, desafíos y estrategias*, UNESCO, Madrid, 2001.
- CAÑADEL, R. «Cómo afecta la globalización a la educación», *El Viejo Topo*, 243, 2008, pp. 41-45.

- CARNOY, M. y P. McEWAN. *Public investments or private schools? A reconstruction of educational improvements in Chile*, Stanford University School of Education, Stanford, 1997.
- CATLAKS, G. y DEKONING, M. «La privatización oculta de la enseñanza pública», en VV.AA, *Estrategias mundiales de capital y respuestas sindicales ¿hacia una negociación colectiva transnacional?*, OIT, Ginebra, 2009.
- CERNY, P. «Paradoxes of the competition state: the dynamic of political globalisation», en *Government and Opposition*, 32, 1997, pp. 251-271.
- CLARKE, J. y Gerwitz, S. *New managerialism*, Londres, Ed.Sage, 2000.
- CHESNAIS, F. *La mundialización financiera. Génesis, coste y beneficios*. Losada, Buenos Aires, 2001.
- CHOSSUDOVSKY, M. *The globalisation of poverty. Impacts of IMF and World Bank Reforms*, Zed Books, Londres, 1998.
- CRUMP, S. y R. SEE. «Robbing public to pay private? Two cases of refinancing education infrastructure in Australia», en *Journal Education Policy*, 20 (2), 2005, pp. 243-258.
- DÍEZ GUTIÉRREZ, E. *La globalización neoliberal y sus repercusiones en la educación*. El Roure, Barcelona, 2007.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Alfons El Magnànim. Burjassot, 1993.
- *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press, Oxford, 2002.
- «Prioridades del Estado de Bienestar para la Europa del siglo XXI», en VVAA. *El Estado de Bienestar ante los retos de los nuevos riesgos sociales*, Vitoria, Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, 2006.
- GARCÍA GARRIDO, J. «La nueva Ley de Calidad: reflexiones en la perspectiva internacional», *Revista de Educación*, 329, 2002, pp. 23-37.
- GILLBORN, D. y D. YOUDELL. *Rationing education: policy, practice, Reform and Equity*, Buckingham, Open University Press, 2000.
- GIMENO SACRISTÁN, J. *Educación y convivir en la cultura global*. Morata, Madrid, 2001.
- «Nuevos liberales y viejos conservadores ante de la educación», en Álvarez-Uría (comp.), *Neoliberalismo versus democracia*, Madrid, La Piqueta.
- HOOGVELT, A. *Globalisation and the postcolonial World. The new political economy of development*, McMillan, Londres, 2001.
- JESSOP, R. *El futuro del Estado Capitalista*. Los libros de la Cátedra, Madrid, 2008.
- LAVAL, C. *La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública*. Paidós, Barcelona, 2004.
- Ley Orgánica 5/2002, del 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional*. BOE de 20 de junio de 2002.
- LOCE, Ley Orgánica de Educación 10/2002, de Calidad de la Educación*, 23 diciembre 2002.
- LOE, Ley Orgánica de Educación 2/2006, de Calidad de la Educación*, 4 de mayo de 2006.
- LOFAGE, Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, 4 abril de 1997.
- LOGSE, Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo*, aprobada el 3 de octubre. BOE 4 de octubre de 1990.
- LÓPEZ RUPÉREZ, F. *La gestión de la calidad en educación*. La Muralla, Madrid, 1994.



- MARTÍNEZ, J. «La ciudadanía se convierte en competencia: Avances y retrocesos», en GIMENO SACRISTÁN, J. *et al.*, *Educación por competencias ¿qué hay de nuevo?* Morata, Madrid, 2008, pp. 103-142.
- MIRANDA, G. «Política Curricular, crisis de legitimación y hegemonía neoliberal. Una visión desde la sociología de la educación crítica», *Revista Ciencias Sociales*, 115, 2007, pp. 13-34.
- MOLNAR, A. *School comercialismo: from democratic ideal to market commodity*, New York, Routledge, 2005.
- MORENO, L. *Reforma y reestructuración del Estado de Bienestar en la Unión Europea*, Madrid, Documento de Trabajo 04-09, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), 2004.
- MUÑOZ DEL BUSTILLO, R.L. *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza, 2000.
- OCDE. *Definition and selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations*. DeSeCo Background Paper. 2001.
- *Governance in transition: public Management reforms in OCDE countries*, Paris, 1995.
- PEREYRA, M.; J. GARCÍA; A. GÓMEZ y M. BEAS, *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Pomares-Corredor, Barcelona, 2000.
- PÉREZ GÓMEZ, A. *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Morata, Madrid, 1999.
- PURCALLA, M. *El trabajo globalizado: Realidades y propuestas*. Thompson Reuters, Aranzadi, Pamplona, 2008.
- 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, Madrid, 1999.
- REIMERS, F. «Educación, desigualdades y opciones de política en América Latina en el siglo XXI», en *Revista Iberoamericana de Educación*, 2000, 23, pp. 21-50.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y D. SOTELSEK. *Apuntes sobre bienestar social*, Universidad de Alcalá, 2002.
- SALTMAN, K. *Collateral damage: corporatizing public schools. A threat to democracy*, Lanham, Maryland, Ed. Rowan and Littlefield, 2000.
- SLEE, R. «Organizaciones muy solventes y alumnos insolventes. La política del reconocimiento», en SLEE, R.; G. WEINER y S. TOMLINSON (eds.): *¿Eficacia para quién? Crítica de los movimientos de las escuelas eficaces y de la mejora escolar*. Akal, Madrid, 2001, pp. 135-152.
- TORRES, J. *Educación en tiempos de neoliberalismo*. Morata, Madrid, 2001.
- VARELA, J. «Una reforma educativa para las nuevas clases medias», en ENGUITA, M. (comp.) *Sociología de la Educación*, Barcelona, Ariel, 1999.
- VARELA, J. y F. ÁLVAREZ-URÍA. *Arqueología de la escuela*, La Piqueta, Madrid, 1990.

