

Evaluación y privatización del Sistema Educativo

Algunas paradojas explicables

J. Félix Angulo Rasco

Dept. Didáctica y Organización Escolar. Universidad de Málaga

En ocasiones tenemos tendencia a utilizar causas personales para explicar ciertos acontecimientos que nos suceden. Aunque en nuestra vida cotidiana este tipo de enfoque nos pueda resultar fructífero, en cuanto nos permite confeccionar un mapa que podría parecerse a un sociograma vital, en lo relativo a las reformas educativas este tipo de explicaciones se muestran, desafortunadamente, poco rigurosas y poco profundas.

Es cierto, desde luego, que las decisiones las toman personas, o grupos de personas, de una forma activa o por inercia o incluso por situarse sistemática y abiertamente a favor de algunos grupos o en contra de otros. Pero aunque esto sea verosímil e incluso cierto, reducir las actividades sociales a patrones psicológicos o a circunstancias individuales nos impide apreciar con mayor precisión el marco en general en el que pueden ser incluidas y desde el que pueden ser explicadas. Pero no pretendo aquí solventar el viejo dilema entre micro y macro análisis de la acción humana y social. La intención de estas páginas es mucho más modesta, y se centra en la constatación de que el análisis político-económico de fenómenos sociales tan importantes y, a su manera, trascendentales, como las políticas educativas, son escasamente problematizados con respecto a las tendencias y a las visiones generales que representan. Dicho de otra manera, del mismo modo que los análisis económicos e históricos exigen perspectivas amplias como ha señalado **Wallerstein (1)**, las características, elementos y factores que conllevan las reformas educativas también lo necesitan.

DE LA CANTIDAD A LA CALIDAD

Cualquier reforma educativa, y especialmente si se sustenta en una ley orgánica, es una entidad compleja, compuesta y estructurada a través de lo que podría denominarse micro-leyes que afectan a sectores puntuales del mismo sistema. Como lo fue en su momento la ley del 70, este es el caso, sin duda, de la LOGSE; una ley que ofrece una particularidad propia y novedosa. Me refiero a que por primera vez en la historia del ordenamiento jurídico educativo de nuestra nación, se dedica un título entero (título IV) a la calidad de la enseñanza. Con independencia de la extensión de la escolaridad por arriba hasta los 16 años, la regulación de las enseñanzas de régimen especial, el intento, todavía en el aire, de organizar y asentar una adecuada formación profesional, hemos de reconocer que son los artículos sobre la calidad de enseñanza, junto con la extrema regulación curricular que la misma ley plantea (2), los que terminarán efectivamente, distinguiendo y cualificando a esta ley orgánica. Es aquí, pues, donde quisiera plantear mi análisis, concretándolo, en uno de los artículos menos desarrollados, pero no por ello menos importantes del citado título: el que hace referencia a la evaluación del sistema educativo. Pero antes convendría

preguntarnos, tal como acabamos de señalar en la introducción, por qué este nuevo interés en una cuestión, en principio, tan importante como la calidad de la enseñanza (3), pero que sólo en la última década ha cobrado vigor y preponderancia internacional.

UN POCO DE HISTORIA

Para responder a esta pregunta tenemos que echar un vistazo a la evolución histórica de los sistemas de escolarización obligatoria, principalmente en occidente y, también tomar en consideración la situación político-económica actual, con sus debidas repercusiones sociales. En lo primero, destaca de manera sobresaliente la juventud de dichos sistemas. Las leyes de educación obligatoria comienzan a aparecer en los países occidentales a mediados del siglo pasado (con las excepciones de Prusia y Dinamarca, en donde fueron anteriores); el establecimiento de autoridades educativas centrales es también un hecho reciente, así, por ejemplo, en 1870 menos del 40% de los países occidentales había establecido dicha figura, lapso de tiempo que se retrasa hasta 1930 en el continente americano y Europa oriental; sólo desde 1870 la tasa de escolaridad supera el 60%

en países como Canadá, USA y Australia; en Alemania, Bélgica, Austria y Dinamarca hay que esperar hasta principios de siglo, y en España todavía a finales de los años sesenta dicha tasa de escolaridad se movía en un intervalo entre el 30% y el 40% del que un 60% aproximadamente, estaba en manos de, la enseñanza privada (4). Así pues, como estos mínimos indicadores señalan, la consolidación cuantitativa de los sistemas educativos ha sido, en general, un proceso lento, paulatino y cercano, que acaba de concluir muy recientemente en los países con mayor desarrollo económico, y que se encuentra en vías de terminación en el resto.

En sí mismo, podríamos afirmar que en los años setenta, y especialmente para un grupo de países mayoritarios, concluye un ciclo cuantitativo de consolidación estructural, aunque puntualmente cada Estado-nación haya podido a lo largo del siglo XX, elaborar e introducir orientaciones y regulaciones cualitativas, como la política del New Deal lanzada por la administración Kennedy y Johnson en USA, el, hoy olvidado desarrollo curricular que comienza a tomar cuerpo en el Reino Unido casi por esas mismas fechas y, por supuesto, el intento frustrado de cambio cualitativo emprendido por la Ley del 70 en España.

LA LEY 70

Quizás éste último sea un ejemplo más significativo de lo que pudiera parecer. Es bien sabido que en la Ley del 70, tan compleja si cabe como la LOGSE, concurrían conjuntados aspectos e iniciativas cualitativas y cuantitativas. Entre las primeras destaca una cierta concepción comprensiva en la enseñanza y la introducción (que no institucionalización) de la evaluación; entre las segundas, están desde luego la pretensión de regulación moderna del sistema educativo en su totalidad (incluida la universidad) para adaptarlo a las nuevas exigencias internacionales y a las necesidades nacionales, junto al deseo de asentar definitivamente una escolarización general y gratuita para todos los ciudadanos entre los 6 y 14 años. De todas estas medidas, únicamente las segundas tuvieron algún éxito, pero las primeras, por varias razones, entre las que destacan la falta de legitimidad de la dictadura, el deterioro de la formación docente y la falta de financiación, pueden ser tenidas como un completo fracaso (5). Pero el éxito de dichas medidas cuantitativas, probablemente las

únicas que estaban destinadas a implantarse, supuso no sólo la permanencia de una estructura jurídica que ha regulado al sistema hasta prácticamente los años ochenta, sino, lo que era más importante entonces, la participación de la educación en la ampliación de la clase media.

Tras este primer ciclo de consolidación cuantitativa, los sistemas educativos tienen que reorientar sus objetivos y metas, empujados por políticas con las que los Estados-nación han de hacer frente a la crisis económica global, a un fuerte período de recesión y a un "desorbitado crecimiento del déficit público". Tras la bonanza económica de las dos décadas anteriores y el consiguiente desarrollo, a veces espectacular, del Estado de Bienestar, la década de los ochenta se inaugura con la entrada de Gobiernos conservadores en los Países Occidentales situados en los puestos de cabeza del desarrollo industrial y económico.

EL CICLO CUALITATIVO Y LA IMPORTANCIA DEL MERCADO

Si el largo ciclo anterior se fortalece en sus últimos momentos gracias a la expansión del Estado de Bienestar, el nuevo ciclo es hijo legítimo de los intentos de desmantelamiento de dicho Estado de Bienestar; desmantelamiento que, no lo olvidemos, encabezan las administraciones conservadoras, pero que imitan muchas administraciones socialdemócratas, como es el caso español.

Es aquí en donde quería situar la cuestión de la calidad de la enseñanza. Quiero decir que, la preocupación efectiva, material y generalizada por la calidad, no aparece como un problema exclusivamente local, circunscrito a los problemas internos de cada sistema educativo, sino, más bien, como un objetivo internacional, liderado, fundamentalmente, por una organización económica con tanto peso como la OCDE. Como tal objetivo supone la traducción adaptada al sistema educativo de las políticas que las distintas administraciones han comenzado a implantar desde principios de los años ochenta con respecto a otros servicios públicos ya establecidos por el Estado de Bienestar.

La reducción sostenida de la provisión estatal de servicios sociales universales, se genera, no sólo por la vía de la reducción del gasto público, sino, principalmente, a través de la privatización de dichos servicios y prestaciones; es decir, su absorción por entidades privadas y su concurrencia en el mercado. Pero de todos los servicios susceptibles de ser privatizados la educación es, comparativamente, el menos adecuado. Y ello por dos razones: en primer lugar, la privatización completa del servicio educativo no produciría unos beneficios tan considerables como los ha producido y produce en otros (i.e. comunicaciones y sanidad). El mercado sería ciertamente incapaz de absorber en su totalidad las responsabilidades y niveles que componen la escolaridad institucional. Añádase a ello, la existencia real de parcelas ya privatizadas y orientadas a un sector selectivo de la sociedad.

Lo que parece ocurrir entonces es que se acentúa la privatización sectorial de la enseñanza reglada y se incrementa considerablemente la iniciativa privada en las enseñanzas no regladas. La primera en razón de aumentar selectivamente la cobertura de las necesidades, siempre cubiertas por otro lado, de las clases altas y de las clases medias altas en ascenso (reforzamiento de centros de primaria y secundaria privados no concertados; aparición de universidades privadas; proliferación de masters universitarios, etc.); la segunda, en razón de satisfacer la educación extraescolar de los sectores de clases medias incentivados por la importancia de dotar con una formación extra y

competitiva a sus hijos e hijas (enseñanza de idiomas, música, deportes, etc.), y siempre que puedan afrontar con sus presupuestos familiares el gasto añadido.

LABOR NO RENTABLE, AUNQUE NECESARIA

En segundo lugar, y con independencia de la formación general -clasista- que el circuito privado provee a las clases altas y medias altas, el capitalismo necesita, para su propio funcionamiento, cultural e ideológico, la existencia de un grado mínimo de cohesión y homogeneización cultural y social de todos los ciudadanos, pero especialmente de la mayoría que no accede a la esfera de influencia de la enseñanza privada, es decir, los de origen social bajo y medio bajo (6). Esta es una labor no rentable aunque necesaria para el capitalismo. Esta segunda vía es la que puede explicar una paradoja actual que define a la mayoría de las políticas públicas en materia de educación.

La reducción de la intervención de la administración estatal con respecto a gran parte de los servicios públicos, ha sido un movimiento paralelo al aumento de regulación y la intervención estatal en educación. Es decir, incluso en las administraciones conservadoras, la intervención centralizadora de la administración no ha disminuido, sino que, por el contrario, ha aumentado de modo importante. Dicha regulación se ha realizado en dos ámbitos relacionados: el curricular y el control de- la gestión del sistema. En el primero hemos asistido en la última década (desde principios de los años 80) a la aparición de currícula nacionales, allí en donde no había existido previamente, al reforzamiento de los mismos en los países con una tradición en este sentido ya acrisolada históricamente y, lo que resulta mucho más preocupante, a una estandarización internacional de los contenidos curriculares (7). En lo segundo se están experimentando formas indirectas de privatización del sistema educativo. Me explicaré.

FUNCIONAR COMO EMPRESA

Ante la imposibilidad, como decíamos antes, de privatizar toda la compleja estructura educativa y escolar, los gobiernos y sus administraciones, conservadoras o socialdemócratas, han elegido una vía indirecta que lleva a los mismos resultados. Esta vía no es otra que introducir en el funcionamiento del sistema educativo criterios de mercado. El lema, no siempre reconocido, es muy elocuente: si no se puede privatizar haz que funcione como una empresa (8). La evaluación se convierte en el instrumento privilegiado para conseguir dicho objetivo. Quiero decir que aunque los procesos de evaluación institucional continúen manteniendo de modo retórico funciones informativas, de movilidad social y motivación individual, han comenzado a acentuar funciones como la del control administrativo y la de gestión productivista del sistema. Ello es fácilmente detectable en su, más que probable, extensión de la evaluación a lo largo de la escolaridad en edades claves; la potenciación de la evaluación de centros y de docentes, la utilización de exámenes y pruebas nacionales e internacionales y de indicadores de calidad, y la aparición de instituciones tecno-burocráticas a través de las que vehicular e implantar todas estas propuestas, como el reciente aprobado Instituto de Evaluación y Calidad.

Todos estos diferentes procesos, téngase en cuenta, necesitan de un paso previo, es decir, exigen la presencia de un currículum nacional que especifique los objetivos a cumplir por el sistema; o, dicho de otra manera, los objetivos de rendimiento y producción. Por ello,

ha sido la aprobación de dicho currículum nacional una de las primeras iniciativas en política educativa adoptadas.

Sin embargo, limitaríamos nuestro análisis si no advertimos otra nueva paradoja que se está produciendo. La introducción de criterios de mercado en el funcionamiento del sistema, como acabamos de ver se apoya en la especificación de los objetivos y en la actuación de un sistema de control externo de la gestión. Pero, con ser absolutamente importantes, estas dos orientaciones íntimamente relacionadas necesitan, además, un último eslabón. Me refiero a los centros escolares.

PARADOJA

A nadie se le escapa la relativa autonomía que la LOGSE ha "otorgado" a los centros y a los docentes que en ellos trabajan. Cuestión que aparentemente se contradice con el establecimiento de currícula nacionales y sistemas de evaluación fuertes. Pero ésta es como acabo de señalar, una nueva paradoja también explicable. Como todos sabemos, en una situación de mercado, los que "venden" el producto compiten por su cuota de mercado. Una vez regulado lo que se considera un producto pertinente, es decir, estándares, rendimientos de aprendizaje o rendimientos mínimos, y una vez establecido el mecanismo de su medición y control, sólo se necesita que los centros docentes -en cuanto entidades de producción- seleccionen por sí mismos los medios adecuados para generar un producto vendible.

Las tendencias predominantes en política educativa han comenzado a fusionar estas iniciativas, en apariencia, contradictorias, pero, en el fondo, complementarias. En la mayoría de los sistemas educativos occidentales conviven situaciones de regulación externa fuerte, con situaciones de desregulación y autonomía parcial internas. Y es esta convivencia la que está dando lugar abiertamente a lo que antes denominaba privatización indirecta de la educación, como el cheque escolar, la elección de centros, y algunas formas de descentralización espuria.

Con ello se pueden realizar dos aspiraciones básicas del capitalismo post-industrial. Primero, y tal como recomendó en su momento anticipándose a los tiempos, la trilateral: reducir las parcelas de decisión democrática de la sociedad civil (9). Como ejemplo, baste recordar, que ni los docentes ni los grupos sociales afectados han participado en la elaboración de nuestros mínimos curriculares, ni viene recogida su presencia en el Instituto de Evaluación y Calidad antes mencionado; quedando ambas cuestiones en manos de grupos de tecnócratas (algunos por convicción y otros por cooptación) de la administración central y autonómica. Segundo, confundir lo estatal con lo público y lo público con lo privado, por este orden; con lo que política e. ideológicamente, se cerraría el círculo. Pasaríamos, entonces, de ofrecer un servicio público a los ciudadanos a ofrecer una mercancía rentable a nuestros clientes. Es en esta tesitura en donde es necesario interpretar las recientes 77 medidas, al menos, para que no confundamos los parámetros políticos en los que nos movemos. Pero ésta es otra historia que necesitaría un tratamiento propio que dejo para otra ocasión.

Notas

(1) I. Wallerstein (1.989). El moderno sistema mundial. 2 vols. Siglo XXI. Madrid.

(2) Angulo, J. F. (1992) "Descentralización y evaluación del Sistema Educativo Español. Algunas claves para el pesimismo". Escuela Popular, n° 3, págs. 23-87.

(3) Nótese que se hace referencia a la calidad de la enseñanza, no a la calidad educativa. Con ello parece que son los directamente implicados en la enseñanza los primeros (y únicos) responsables de la misma; no los que están relacionados con la educación de los ciudadanos, en donde habría que incluir a las administraciones educativas.

(4) Los datos han sido extraídos de los siguientes trabajos: Boli, J. F, Ramírez, F. O. y Meyer, J (1.985) "Explaining the Origins and Expansion of Mass Education" Comparative Education Review, Vol. 29, págs. 145-170; Soysal, Y. N. y Strang, D. (1989) "Construction of the First Mass Education Systems in Nineteenth-Century Europe" Sociology of Education, Vol 62, October, págs. 277-288; Ramírez, F.O. y Ventresca, M.J. (1992) "Institucionalización de la escolarización masiva: Isomorfismo ideológico y organizativo en el mundo moderno" Revista de Educación, n° 298, págs. 121-139; Puelles Benítez, M. de (1986) Educación e ideología en la España contemporánea. Labor. Barcelona.

(5) No obstante, como ha señalado Beltrán Llavador, E (1992) "Política y reformas curriculares". Universitat de València, Servei de Publicacions, Valencia, "también puede considerarse un éxito la extensión de una mentalidad técnica en la concepción de la enseñanza, la docencia y el currículum."

(6) Angulo, J.F (1993) "Evaluación del sistema educativo. Algunas respuestas críticas". Cuadernos de Pedagogía, n° 219, págs. 8-15.

(7) Como ejemplo de lo primero basta tener presente el currículum nacional implantado por la administración conservadora en Inglaterra y Gales. España, sería un ejemplo de lo segundo; en la medida en que nuestros mínimos curriculares, continúan una tradición histórica que el franquismo se encargó de naturalizar. Véanse los siguientes trabajos: Chitty, C. (1989) "Towards a new education system. The victory of the new right?". Falmer Press. Londres; Angulo, J. F. (1.992) "Descentralización y evaluación en el sistema educativo español: Algunas claves para el pesimismo". Escuela Popular, n° 3, págs. 23-87; Angulo, J.F. (1984) "El gato por la liebre o la descentralización en el sistema educativo español". Cuadernos de Pedagogía, n° 222, págs. 74-83; Benavot, A. et al (1991) "El conocimiento para las masas: modelos mundiales y currícula nacionales". Revista Educación, n° 295, págs. 317-334.

(8) Un claro ejemplo y un futuro manual es el trabajo, recientemente traducido al castellano de Osborne, D. y Gaebler, T. (1994) "La reinención del, gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público". Paidós. Barcelona.

(9) Angulo, J.F. (1993) "Anotaciones al Instituto de calidad y evaluación". Cuadernos de Pedagogía, n° 219, págs. 33-39; Crozier, M.J. al. (1.975) "The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. New York. N. Y. University Press.