

EL CONCEPTO NEOLIBERAL DE CALIDAD DE LA ENSEÑANZA: SU APLICACIÓN EN ESPAÑA (1996-1999)¹

D.L. MU 783-2001
ISSN 1577-7995

Antonio Viñao Frago
Universidad de Murcia

El discurso sobre la calidad y la insistencia en ella constituyen un tema recurrente en la casi totalidad de las reformas educativas emprendidas en las décadas de los años 80 y 90 (como antes lo fueron los discursos sobre la participación y la idea de comunidad educativa, la democratización de la enseñanza y la educación compensatoria), junto a los discursos sobre la descentralización, la autonomía de los centros docentes o la evaluación. No somos en esto una excepción. Si la calidad de la enseñanza fue uno de los objetivos básicos de la reforma socialista de 1990 o de su revisión, en 1994, con las famosas 77 medidas para su mejora (Ministerio de Educación y Ciencia, 1994), “La calidad como eje de las políticas educativas” sería el título del discurso con el que la ministra de Educación y Cultura, Esperanza Aguirre, abrió las I Jornadas sobre “Enseñanza pública y gestión de calidad” organizadas por dicho ministerio en abril de 1997 (Calleja, 1997). Asimismo, “la mejora de la calidad de la enseñanza” sería, tras “la potenciación de la libertad de enseñanza”, entendida como “Libertad de Elección de colegio o instituto para todos los padres”, “el segundo gran propósito de la actuación del PP en materia educativa”, según palabras de la misma ministra en el discurso de presentación pública de la política educativa del partido popular, pronunciado en el Club Siglo XXI el 26 de mayo de dicho año (Aguirre, 1997a: 10-11).

El carácter polisémico y ambiguo del término calidad y sus connotaciones positivas -¿quién no está a favor de la calidad de la enseñanza?- explican su uso generalizado con propósitos y fines diversos, cuando no opuestos. Uno de estos usos es el que se efectúa desde las políticas educativas neoliberales. El análisis - en este caso crítico- de las políticas de calidad de la enseñanza y del mismo concepto de calidad en la nueva derecha neoliberal exige, como primer paso, algunas referencias al neoliberalismo como filosofía o modo de organización social. A continuación -siempre utilizando textos de quienes defienden tales posiciones, es decir, sus propias palabras- expondré el diagnóstico que los neoliberales hacen de las cuestiones o problemas educativos, así como sus propuestas básicas en este campo en función del diagnóstico efectuado, los

¹ Este texto ha sido elaborado a partir de la intervención oral, del mismo título, que tuvo lugar en el IV Encuentro Regional de la Asociación para la Mejora y Defensa de la Escuela Pública en la Región de Murcia (AMYDEP) celebrado el 23 de enero de 1999. Dicha intervención se produjo, pues, pocos días después del cese de Esperanza Aguirre como ministra de Educación y Cultura y del nombramiento, como ministro, de Mariano Rajoy. Todo ello explica algunas de las alusiones a este acontecimiento, en especial en las últimas páginas, así como las huellas de oralidad presentes en el texto y la ausencia de referencias bibliográficas a libros o artículos sobre el neoliberalismo educativo tales como los de Tomaz Tadeu da Silva y Pablo Gentili (1996), Jaume Carbonell (1996), José Gimeno Sacristán (1998), Ángel Pérez Gómez (1998) o Félix Angulo y otros (1997), por no citar más que algunos de los que me parecen más importantes en relación con este tema.

modelos de actuación que proponen (no hay un solo modelo, sino varios) y las consecuencias prácticas o efectos reales producidos por la aplicación de las políticas neoliberales. Por último, me referiré a la política educativa neoliberal aplicada en España por el partido popular desde su llegada al poder en 1996 hasta el final del ministerio Aguirre en 1999.

El neoliberalismo como filosofía y modo de organización social

El neoliberalismo no es sólo un discurso, ideología o política determinada en un ámbito específico. Es mucho más que eso. Es toda una filosofía acerca de cómo organizar la sociedad y las relaciones entre los individuos, las asociaciones, corporaciones y empresas y los poderes públicos; entre el mundo de lo privado y el mundo de lo público. Es, pues, algo más que un simple discurso que unas determinadas personas hacen desde un punto de vista económico o sobre cuestiones estrictamente económicas o relativas a la gestión empresarial.

Esta filosofía nace en un contexto dado y este contexto es la crisis del Estado del bienestar, una expresión asimismo muy utilizada, pero que yo prefiero sustituir por la de revuelta fiscal, crisis fiscal o ruptura del pacto social que implica el Estado del bienestar. Una ruptura que procede no de quienes ocupan las posiciones social y económicamente inferiores, sino de aquellos que no hacen uso de los servicios públicos de enseñanza o sanidad, por ejemplo, optando por servicios privados alternativos que pagan desde su mayor capacidad financiera. ¿Por qué tengo que pagar dos veces, dicen, por un servicio que privadamente, alternativamente, ya pago? Nadie debe pagar impuestos por un servicio que no recibe y que, además, produce un ahorro a las arcas públicas al financiarse privadamente. Como indica uno de los más conocidos representantes, en España, del neoliberalismo económico,

“se da la situación inconstitucional, de que la gente que dice que sus hijos vayan a colegios independientes que no son escuelas públicas ni centros concertados, tienen que pagar doble. Es decir, no tienen gratuidad porque pagan la factura del colegio y, paralelamente, pagan sus impuestos, de los cuales provienen precisamente los fondos para que las escuelas públicas sean gratuitas y las escuelas concertadas tengan un alto grado de gratuidad.

Por tanto hay que eliminar esa situación de inconstitucionalidad y hacer posible que la gente que elige que sus hijos vayan a colegios, tengan por lo menos la devolución de una parte de la factura a través de una reducción fiscal o que reciban unos cheques escolares para que lleven a sus hijos donde quieran” (Tamames, 1997: 40).

Los ricos, por decirlo de algún modo, no están dispuestos a pagar por los servicios públicos que pueden suministrarse privadamente; no están dispuestos a pagar dos veces por ello ni, por tanto, a sufragar los gastos que supone el uso de dichos servicios públicos por quienes privadamente no pueden costeárselos. Esta es la revuelta fiscal o ruptura del pacto social que sustenta el Estado del bienestar.

A esta revuelta fiscal se suma la crisis de legitimidad de los Estados, de la idea de lo público. El pensamiento neoliberal desconfía de lo público. Lo público, se dice, es ineficaz y costoso. En consecuencia procede reducir del tamaño y la intervención de los poderes públicos estatales, regionales o locales, desregular la sociedad, y privatizar, mediante la venta y gestión privada, los servicios públicos o, cuando ello no sea posible, aplicar al sector público los modos de gestión propios del sector privado. En palabras de Francisco López Rupérez -uno de lo más significados ideólogos del neoliberalismo educativo en España y Director General de Centros Educativos durante el ministerio Aguirre- escritas al comentar lo que él denomina “la enfermedad de lo público”,

“En los tiempos que corren -tiempos de descrédito del Estado en tanto que administrador de bienes y servicios- abundan las voces que reclaman la privatización, entendida en sentido estricto, como eficaz remedio terapéutico para atajar, de raíz, el origen de la enfermedad. Si bien es cierto que existen amplios sectores de actividad tutelados por el Estado en los que una operación de semejante naturaleza es posible, y por supuesto necesaria, existen otros muchos en los cuales una perspectiva de privatización resulta, cuando menos, escasamente realista y el sector educativo se encuentra precisamente entre ellos. No obstante lo anterior, cabe otorgar a la noción de privatización un significado “blando”, consistente en la implantación en el ámbito de lo público de los procedimientos que se han revelado eficientes en la gestión de lo privado” (López Rupérez, 1994: 12).

Es en este contexto en el que el discurso neoliberal se plantea como una alternativa de poder que presenta una propuesta de organización social con reformas en lo económico, por supuesto, pero también en lo político, jurídico, educativo, etc. En este sentido, el neoliberalismo constituye una filosofía que postula una determinada ordenación social y económica que se apoya en un discurso o retórica que forma parte de una estrategia dirigida a imponer unos determinados diagnósticos de los problemas sociales, y a ofrecer unas alternativas que se presentan como las únicas sensatas, las únicas responsables, las únicas serias y, además, por inexorables, las únicas posibles. De ahí la expresión de pensamiento único con la que se ha caracterizado esta ideología, y de ahí, asimismo, que cualquier otro discurso o alternativa sea tachado de utópico, obsoleto, anacrónico o irreal.

La exposición efectuada de la ideología neoliberal puede parecer distorsionada o exagerada. Para probar que esto no es así recurriré de nuevo a los textos de dos de los más destacados representantes en nuestro país del neoliberalismo económico, en el primer caso, y educativo, en el segundo. El primero corresponde a un artículo de Pedro Schwartz, “Tímida ministra”, publicado en *El País* el sábado 21 de julio de 1997, en el que se comentaba el ya referido discurso que en el Club Siglo XXI había pronunciado Esperanza Aguirre:

“La única forma de conseguir que las instituciones de enseñanza, tanto públicas como privadas, se esfuercen por ofrecer una educación de mejor calidad es que tengan que

competir entre sí y que tanto padres como alumnos puedan elegir libremente el establecimiento preferido” (Schwartz, 1997).

Esta es la única forma de mejorar la calidad de la enseñanza. No una forma más entre otras, sino la única: no hay otra. Eso es el pensamiento único.

El segundo párrafo -en este caso más breve- procede del libro *La Libertad de elección en educación*, editado en 1995 por la Fundación FAES, una fundación dependiente o ligada al partido popular, cuyo autor, Francisco López Rupérez, ha sido, en su condición de Director General de Centros Educativos, el diseñador, gestor y responsable de la política del ministerio Aguirre en todo lo relativo a la organización de los centros docentes y la calidad educativa. En dicho libro, tras referirse a lo que en las páginas anteriores ha denominado “movimiento internacional de la libre elección de centro”, califica de “inexorable” el cambio de paradigma inducido por el mismo (López Rupérez, 1995: 10). En otras palabras, si las cosas no pueden ser de otro modo, carece de sentido plantear otras alternativas. Si necesariamente, si inexorablemente, tenemos que ir por el camino que en este libro se nos decía en el año 1995 - como efectivamente se ha intentado desde 1996 hasta al menos 1999- cualquier otra propuesta es irreal y anacrónica.

A un diagnóstico que se presenta como inexorable, unas propuestas excluyentes, únicas, y unas pretensiones hegemónicas respecto de cualquier otra alternativa, corresponde una solución “natural” para todos los problemas: un orden social regulado, en teoría, por los principios del libre mercado, sin la interferencia de organizaciones tales como los sindicatos o los poderes públicos. Como se decía en el texto citado de Pedro Schwartz, sólo el libre juego de las fuerzas del mercado y de la competencia puede asegurar la mejora de la calidad de la enseñanza. Esta divinización del mercado, cuyos resultados o efectos no sólo serán más eficaces sino también más justos, supone, como se verá, la entronización -asimismo teórica- de sus usuarios o clientes y la oposición a cualquier política de signo redistributivo o compensador. Frente a estas últimas ideas priman, por el contrario, las de competitividad, meritocracia e individualismo. Para el neoliberalismo cada uno es responsable de lo que le sucede y cada uno tiene lo que se merece en función de las decisiones que adopta. El éxito social, en competencia con otros, es, de este modo, el mejor índice de que se está en el camino correcto -incluso desde un punto de vista ético o moral- y de que las decisiones tomadas han sido, social e individualmente, las adecuadas. El trasfondo ideológico del neoliberalismo es un neodarwinismo en el que la sociedad selecciona “naturalmente” a los mejores, en el que la cuestión de la desigualdad deja de ser un asunto social que deba preocupar a los gobiernos, y en el que el éxito y el fracaso sociales son una responsabilidad individual, privada. Los mejores triunfan porque saben competir y porque son mejores, o, si se prefiere, la prueba de que son mejores es precisamente que triunfan. Los peores, a su vez, fracasan porque no saben

competir y no toman las decisiones adecuadas. La prueba de que son peores es justamente esa: que fracasan. La responsabilidad es suya y cada uno, en el fondo, tiene lo que se merece.

El diagnóstico neoliberal sobre la educación

Para la ideología neoliberal los sistemas educativos y la educación atraviesan hoy una profunda crisis. Y esta crisis no es de generalización o extensión, es decir, de cantidad, sino de calidad, de eficiencia, eficacia y productividad. Tampoco es una crisis producida por la falta de recursos. Estos son suficientes, incluso más que suficientes ya que cada vez llegan a las aulas menos niños y niñas. Se trata de una crisis gerencial, de gestión, cuya solución precisa un empleo eficaz y productivo de los recursos asignados, no su incremento. No hacen falta más recursos. Sólo hay que gestionar mejor los existentes y, en todo caso, utilizar la imaginación para buscar nuevas fuentes de recursos en el sector privado. Así al menos se expresan, de nuevo, Ramón Tamames y Francisco López Rupérez, dos, como dije, de los más significados representantes del pensamiento neoliberal en España en los ámbitos económico y educativo:

“Yo no sé como se pueden atrever a decir que hay que tener más gasto educativo, si tenemos una población educativa en rápido declive (.....) la población que está llegando a las escuelas es algo más de la mitad de hace veinticinco años, a pesar de lo cual se sigue fomentando el gasto en EGB, se sigue disminuyendo la *ratio* de alumnos por profesor.

Se está demandando más financiación para la educación pero, en realidad, se está encubriendo un proteccionismo abusivo a favor de los profesores, porque en vez de hacerse una regulación de empleo que es lo que se hace cuando la gente ya está en situación de plétora, lo que se hace es protegerlos, se sigue bajando la *ratio*, aumentando el número de profesores y eso es escandaloso. Además se congela la cantidad dedicada a las escuelas públicas en el 65 % aproximadamente del pago total del sistema educativo, quedando para las entidades privadas sólo un 35 % del sistema de conciertos.

Por tanto hay un doble proteccionismo, el de los profesores públicos, que se mantiene su número e incluso crece a pesar de que la población infantil va cayendo de manera dramática, y en segundo lugar los presupuestos para las escuelas públicas que se mantienen en un 65 % permanente del total de pagos del Estado por este concepto.

En una situación en la que no hay dinero se dedica a la enseñanza en España un 5% del PIB. Es una cifra absolutamente ya suficiente, lo que pasa es que se está empleando mal” (Tamames, 1997: .40-41).

“Ni el tamaño de las clases, ni la experiencia de los profesores, ni su nivel retributivo, ni el currículo de la escuela se pudieron identificar como variables especialmente relevantes a la hora de explicar el rendimiento académico de los Centros escolares. Por el contrario, la calidad en la gestión se ha revelado como fundamental en todos los estudios sobre escuelas eficaces, capaz de influir positivamente sobre una amplia colección de factores relacionados directamente con la efectividad de los procesos de enseñanza/aprendizaje” (López Rupérez, 1994: 103-104).

¿Cómo entiende la ideología neoliberal que puede conseguirse un mejor aprovechamiento de los recursos y, en definitiva, una mejora de la calidad?. Como antes se dijo, sólo, exclusivamente, mediante la construcción de un mercado educativo competitivo que premie y aliente, con el éxito en dicho mercado, a los mejores, y que castigue, con la amenaza de su desaparición, a los peores. Dicha construcción exige, a su vez, la libre concurrencia de ofertas, y sobre todo -esta es la cuestión clave-, la libertad de elección de centro por los padres. Desde esta perspectiva la educación se convierte no en un asunto político, que afecta a los derechos sociales o a la igualdad social, sino en un asunto individual, en una mercancía más en el contexto de un mercado supuestamente libre.

Las propuestas neoliberales en el ámbito educativo y el concepto de calidad de la enseñanza

Las propuestas básicas que se deducen de tales supuestos ideológicos son la desestatalización de la educación, las políticas de privatización y apoyo a las escuelas privadas y el establecimiento de un clima de competitividad entre los centros docentes mediante la implantación de la libertad de elección de centro. Que sean los padres, como usuarios o clientes, los que elijan el centro docente que prefieren para sus hijos, configurando de este modo, con sus opciones, quien debe seguir en el mercado y quién no. Este es el “movimiento internacional”, el “paradigma”, cuya implantación es, para López Rupérez, como vimos antes, “inexorable”.

Otro tipo de políticas aplicable, dentro de tales supuestos, serían el uso neoliberal de la evaluación de los centros docentes como un instrumento para la asignación de recursos en función de los resultados -dar más al que mejores resultados obtiene, bajo la creencia de que al poner la zanahoria delante de los conejos todos se esforzarán al máximo por alcanzarla-, y el establecimiento de un “ranking” público de los centros docentes, en función de los resultados académicos obtenidos por los alumnos, a fin de orientar a los padres en sus opciones.

La versión neoliberal de la autonomía de los centros docentes constituye un aspecto más de este tipo de políticas. Una autonomía que desplaza la cuestión de la calidad de la educación del ámbito político o público al privado. La calidad deviene, de este modo, algo cuya responsabilidad corresponde, en exclusiva, a los centros docentes, es decir, a los profesores, a los padres y, sobre todo, a la dirección del centro docente. El director se convierte en un manager o gerente, cuyo éxito se mide comparando los resultados académicos de su centro con los de otros y, sobre todo, con la mayor o menor demanda o cuota de mercado que se alcanza. El centro docente, con independencia de su titularidad pública o privada, pasa a ser considerado como una empresa en un mercado en el que compiten los centros privados con los públicos y todos ellos entre sí, y en el que los mejor gestionados son, teóricamente al menos, los más demandados (o en el

que, si se prefiere, los más demandados son los mejor gestionados y los que mejores resultados obtienen).

Toda esta serie de propuestas políticas -luego veremos en la práctica cómo se aplican y qué consecuencias tienen- hay dos conceptos de calidad distintos que, sin embargo, se manejan conjunta e indistintamente.

Uno es el de la calidad como satisfacción de los clientes, un concepto que resalta la importancia del marketing, de la publicidad. Lo importante, lo único importante, es que el cliente se sienta satisfecho con el producto que recibe. Esta es, por ejemplo, la concepción que predomina en el libro de López Rupérez, *La gestión de calidad en educación*, cuando afirma que la “calidad es la satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes”, o que “la satisfacción de los clientes” constituye “la primera y principal meta” de las instituciones educativas (López Rupérez, 1994: 43 y 57). Es cierto que a continuación distingue entre clientes externos, los padres, las familias, e internos, los profesores, pero queda muy claro cual es su concepto de la calidad: si el cliente está satisfecho la calidad es alta, si no lo está, la calidad es baja. La calidad, por tanto, no es algo que se refiera al producto en sí mismo, sino a una sensación o satisfacción subjetiva de las personas que demandan el producto en cuestión, en este caso la educación. Si uno no está contento con él producto lo que tiene que hacer es dejar ese centro docente y comprar, elegir, otro.

Pero hay otro concepto de calidad al que también se recurre en este tipo de políticas. Me refiero a la calidad como rendimiento académico, resultados o nivel de conocimientos. Y es justamente este concepto de calidad, de índole supuestamente objetiva, el que sirve, como antes se dijo, para establecer un “ranking” de los centros privados y públicos que oriente a los padres, o para tomar decisiones en la asignación de recursos públicos dando más a los que mejores resultados obtienen. Este es, además, el concepto de calidad que está detrás de la tesis del descenso del nivel académico que la nueva derecha viene planteando reiteradamente en las últimas décadas. Y es esta tesis, precisamente, la que justifica, para sus promotores, esas intervenciones gubernamentales en el ámbito del currículum, tan típicas de los gobiernos neoliberales, que contradicen los principios, asimismo mantenidos, de desregulación, no intervención pública en los asuntos educativos y descentralización o autonomía de los centros docentes.

Así, nos encontramos con que en 1988 el gobierno neoliberal de la señora Thatcher establece por primera vez en Inglaterra un currículum nacional básico, rompiendo de este modo una tradición de autonomía académica opuesta a cualquier intervención gubernamental de este tipo. Por otra parte, no hace falta ir a Inglaterra para observar estas contradicciones entre los discursos y las prácticas. En España también tenemos ejemplos recientes de tales contradicciones cuando desde el gobierno se pretende establecer un currículo mínimo obligatorio en el ámbito de las humanidades y una concepción determinada de las mismas. Por supuesto, en nuestro país la normativa vigente,

y la tradición al respecto, permiten y legitiman dicha intervención, pero si un gobierno neoliberal quiere ser consecuente con sus principios debe renunciar a esa posibilidad de intervención dando a los centros docentes plena autonomía académica. Desregulación, por tanto, sí, se dice, pero cuidado, en unos ámbitos no en otros, no en el ámbito del curriculum. La nueva derecha interviene, en este caso, porque parte de un concepto de calidad como rendimiento académico que se opone a la autonomía de gestión de los centros necesaria para que exista una oferta diferenciada de productos en función de las necesidades y expectativas de los clientes. En este caso, el Estado, los poderes públicos, interpretan y determinan dichas necesidades en función de un supuesto descenso del nivel académico, o sea, de la calidad así entendida.

Los modelos de políticas de libre elección de centro

La libertad de elección de centro docente constituye, como se ha visto, el núcleo básico de las políticas educativas neoliberales. Aunque puedan hallarse propuestas en tal sentido en épocas y siglos anteriores, la implantación de políticas que tienden a favorecer la libre elección en diversos países, y el éxito relativo del movimiento internacional en favor de la misma, constituyen fenómenos nuevos. Dicha libertad ha sido entendida, sin embargo, de diversos modos y ha dado origen a políticas diferentes que podrían ser agrupadas, como ha indicado Elchanan Cohn (1997: 3-4), en cuatro modelos distintos:

- El primero (denominado “public school choice”) se refiere o afecta sólo al sector público e implica la desaparición de cualquier tipo de zonificación; es decir, la posibilidad de solicitar las escuelas existentes en el conjunto de la localidad, provincia, distrito, comunidad, etcétera, sin sujeción a una zona determinada. Esta sería, digamos, la política más blanda, el primer paso hacia otras políticas de libre elección más amplias.
- El segundo -el normalmente aplicado- implica también la libre elección pero aplicada tanto a los centros privados como a los centros públicos, con la adición, en relación con el modelo anterior, de algún tipo de subvención o ayuda a quienes asisten a los centros privados, sea bajo la forma de exenciones fiscales, sea bajo la forma de bonos o ayudas directas a los padres o a los centros docentes. Las posibilidades son varias, pero la finalidad es la misma: que el que lleva a sus hijos a un centro privado no tenga que pagar por ello, pudiendo solicitar aquel centro que desee -público o privado- sin límite territorial alguno.
- En el tercer modelo (“government-funded privatization”), que ha llegado a aplicarse en muy pocos casos, el sector público se privatiza. Estamos ante una privatización total del sistema educativo, que, no obstante, se financia con fondos públicos. El sector público desaparece, así como cualquier tipo de zonificación, y el sistema se financia mediante cheques o bonos a las familias, por el importe del puesto escolar, que de este modo pueden elegir libremente -al menos en teoría- el centro docente que prefieren para sus hijos.

- El cuarto modelo (“outright privatization”), mantenido sólo teóricamente como propuesta, supone la eliminación del sector público, así como de cualquier otro tipo de ayuda, ya sea a los centros docentes o a las familias. Los padres, en este sistema, deben buscar por sí mismos los recursos que destinan a la educación de sus hijos como los buscan para alimentarles o proporcionarles vivienda, ropas, etcétera. El resultado final sería la máxima privatización.

Del discurso a la realidad o de la teoría a la práctica

Detrás de todo este discurso, detrás de todas estas políticas, hay una ideología. Utilizo esta palabra en uno de los sentidos que Marx le asignaba: una falsa representación de la realidad, una representación que no coincide con lo que realmente sucede, que oculta la realidad, pero que pese a ello se mantiene porque es un modo de legitimar un tipo de dominación social y unos intereses concretos.

Es prácticamente imposible entrar en la mente del que habla o escribe y saber, en este caso, si quienes defienden la aplicación de políticas neoliberales creen realmente que puede establecerse un mercado puro y libre, en condiciones iguales para todos. Incluso resulta a veces difícil entender como sigue manteniéndose un discurso, unos principios teóricos, que, como se verá, la realidad y la práctica niegan cuando se observa, en la aplicación real de estas políticas, que la libertad de elección no existe y que sus consecuencias son justamente las contrarias de las que se dice buscar o defender. El que la realidad no lleve a modificar el discurso teórico sólo se explica, salvo casos individuales de buena fe o cerrazón mental, por la fortaleza y capacidad simultánea de atracción y ocultación que posee dicho discurso. Una fortaleza que reside precisamente en su carácter liberal -estamos ante un discurso de las libertades- y en la invisibilidad social de las desigualdades que genera. Su fuerza reside en que es un discurso donde se habla de libertades, contra el que, como tal discurso teórico, no es posible oponer otro de signo opuesto. ¿Quién va a estar en contra de la libertad? ¿Quién va a propugnar, frente a ella, un sistema en el que las familias no puedan elegir para sus hijos el centro docente que deseen, o que restrinja su capacidad de elección?. Cualquiera que lo hiciera perdería de inmediato el apoyo de amplios grupos sociales. El discurso neoliberal encuentra, por ello, una audiencia muy amplia no sólo entre quienes ya ejercen o pueden ejercer la libre elección de centro docente, sino también entre ciertos sectores de la clase media y media-baja a los que no les basta la escolarización generalizada -la han conseguido ya-, sino que buscan una enseñanza de calidad que les ofrezca la posibilidad de una movilidad social ascendente para sus hijos. Y es ahí, en ese modelo de calidad, donde determinados centros, por lo general privados, aparecen como el paradigma capaz de proporcionársela, por ser aquellos centros a los que acuden normalmente los hijos de aquellas clases y grupos sociales con los que quieren que sus hijos se relacionen y a los que

quieren que sus hijos pertenezcan en el futuro. Esta es la causa de que tanto la idea del cheque escolar, como la de las desgravaciones fiscales, encuentren una amplia audiencia social y de que sean tan sugestivas, económica y socialmente, para muchas familias de clase media y media-baja.

Al discurso neoliberal sobre la libertad de elección de centro sólo puede oponerse el discurso de la realidad, es decir, el análisis de las consecuencias o efectos reales de las políticas de libre elección de centro. Sólo desde esta perspectiva es posible apreciar, y por tanto desvelar, su carácter de ideología que oculta o disfraza la realidad, así como entender el porqué de su mantenimiento teórico pese al divorcio entre los objetivos o fines explícitos de dichas políticas y sus efectos reales. Sólo desde esta perspectiva es desde la que uno puede legitimamente plantearse, a modo de hipótesis, si los objetivos realmente buscados por estas políticas son los expresados en el discurso teórico que las fundamenta u otros -los efectivamente producidos- no dichos de modo expreso e incluso opuestos en ocasiones a los manifestados.

¿Cuáles son los objetivos que los defensores de las políticas de libre elección de centro dicen pretender con ellas?. Fundamentalmente cuatro: a) la mejora de la calidad, b) el incremento de la variedad de ofertas, c) la reducción de los costes, y d) una mayor igualdad de oportunidades. La mejora de la calidad, gracias al establecimiento de la libre competencia entre los centros docentes; es decir, al esfuerzo de estos por asegurarse una clientela que garantice su existencia, una cuota de mercado lo más amplia posible, un prestigio social o el acceso a determinados fondos públicos. La diversidad de ofertas, a consecuencia de la necesidad, impuesta por el mercado, de diferenciar el producto ofrecido. La reducción de los costes, gracias a la mayor eficiencia del sector privado y a la mejora de la gestión de los recursos existentes mediante la introducción de técnicas de gestión empresarial. Y la igualdad de oportunidades, por la posibilidad que las políticas de libre elección ofrecen a los sectores sociales más desfavorecidos para elegir mejores escuelas que las que actualmente tienen. En palabras de Caroline Cox (Lady Cox), promotora y defensora de la política educativa del gobierno Thatcher y de la introducción de mecanismos de mercado en la educación, publicadas en el *Times Education Supplement* en 1988, los “dos conceptos clave de la filosofía conservadora” que sustentaban la reforma planteada por dicho gobierno eran los de “elección” y “accountability”. Ambos conceptos, decía,

Pueden ser medios para dar a las buenas escuelas la oportunidad de ser mejores aun; pero, aun más importante, pueden dar más poder e influencia a aquellos padres y alumnos que son más vulnerables y para los cuales el sistema educativo está fracasando. Poder para el pueblo. Políticas más justas y más democráticas. Estas son nuestras preocupaciones”(Cox, 1988).

Ésta no es una opinión aislada ni restringida al ámbito político. Puede hallarse también en quienes defienden, desde posiciones académicas, los

postulados neoliberales. Así, por ejemplo, John E. Chubb y Terry M. Moe en un libro titulado *Politics, Market, and America's Schools*, publicado en 1990, argumentaban, frente a la posición del partido laborista inglés, opuesto por aquel entonces a la política thatcheriana de libre elección de centro, que

“La gran ironía es que el hombre común es la víctima del sistema tradicional. La gente con dinero se arregla bien. Pueden desplazarse a los suburbios en busca de buenas escuelas o pagar escuelas privadas. Pero la gente normal, que vive en el interior de las ciudades, especialmente los pobres y las minorías, es la perjudicada. El sistema les proporciona escuelas miserables y ellos no tiene adonde ir” (Chubb y Moe, 1990: 46).

En síntesis, la libertad de elección de centro, argumentan sus defensores, favorecerá a las clases y grupos sociales inferiores que no tienen más remedio, con el sistema de zonificación, que acudir a centros docentes de baja calidad educativa. La libertad de elección, dicen, les permitirá salir de su entorno y elegir centros de mayor calidad. Ello favorecerá la igualdad social y hará que los centros con menos demanda se esfuercen por mejorar ante el peligro de verse sin alumnos.

Esta es la teoría. Ahora hace falta saber si ello sucede en la práctica. Por fortuna contamos ya hoy con un número de estudios suficientes sobre las políticas de libre elección de centro como para hacer un balance de las mismas. De todos los que conozco -en su mayoría coincidentes en sus conclusiones básicas- sólo me referiré a tres de ellos. Uno relativo al ámbito europeo, otro circunscrito al caso escocés y otro, por último, sobre las diversas experiencias llevadas a cabo en Estados Unidos en relación con este tema. Estimo que estos tres estudios son suficientes para mostrar el divorcio existente entre la teoría y las prácticas, aunque quien lo desee puede acudir, como es obvio, a otros textos y publicaciones de índole general o específica que en general coinciden, con matices, con los elegidos.

El primer estudio es el llevado a cabo por John S. Ambler sobre las experiencias inglesa, francesa y holandesa de libertad de elección de centro (tres países, con tres políticas diferentes, en los que el sector privado tiene pesos distintos, desde un 5 por ciento hasta un 70 y tantos por ciento) en un trabajo titulado *Who Benefits from Educational Choice? Some Evidence from Europe*. Las conclusiones sintetizadas de dicho estudio son terminantes: las políticas de libre elección son particularmente beneficiosas para las clases altas, por ser éste el grupo social que más se da cuenta, que mejor se entera e informa de las oportunidades que surgen, y el que más se aprovecha de ellas cuando surgen. La libre elección en educación intensifica las desigualdades sociales existentes creando nuevas oportunidades para los padres mejor informados que son los que llevan sus hijos a las mejores escuelas. Para reducir los efectos negativos de estas políticas el autor del estudio recomienda la implantación de programas específicos para informar y educar a los padres, la introducción de restricciones a la elección y la consignación de ayudas financieras adicionales para las

escuelas que aceptan -o que no tienen más remedio que aceptar- estudiantes de coste más alto. O sea, para aquellos centros con mayor número de estudiantes con dificultades, con problemas, o necesitados de apoyo y atención educativa específica (Ambler, 1997: 372-375).

Por su parte, el estudio de Pamela Munn, titulado *Consejos Escolares, responsabilidad y control*, en el que analiza los efectos del establecimiento en 1981, en Escocia, de la libre elección de centro, cuestiona los supuestos teóricos de dicha política tanto en lo que se refiere a sus efectos prácticos como a las razones que mueven a los padres para elegir un centro docente determinado:

“Se dice que el derecho de los padres a elegir hará que las escuelas respondan mejor a los intereses paternos, aumenten la responsabilidad de las escuelas de cara a los padres, y, en general, alcancen niveles superiores. Las investigaciones indican que el modelo de fuerzas de mercado no tiene nada que ver con todo ello y que no parece probable que se establezca una relación causal entre dichos factores.

(...) En aquellos centros educativos que se han visto afectados negativamente por el derecho de los padres a elegir escuela para sus hijos, por cuanto su matrícula ha disminuido, no hay prácticamente pruebas de que presten hoy mayor atención a aquellos temas que preocupan a los padres.... Esto no debe sorprendernos, dado que los principales criterios a los que se atienden los padres para escoger una determinada escuela son su emplazamiento y la composición social del alumnado....y las escuelas no controlan dichos factores.También parece difícil solucionar el problema del efecto de adhesión, en el sentido de que si disminuye la matrícula ello conlleva una pérdida de confianza en la escuela por parte de un número cada vez mayor de padres, así como una pérdida de moral entre el personal docente.

(...) Así pues, si bien el derecho de los padres a elegir escuela para sus hijos insiste en su retórica respecto a la mejora de la escuela y a una mejor respuesta a los intereses de los padres, las investigaciones realizadas sobre los efectos de la ley de 1981 parecen indicar lo contrario” (Munn, 1993: 13-14).

Por si acaso siguiera habiendo dudas sobre el contraste entre teoría y realidad en las políticas de libre elección de centro, resumo, en último término, las conclusiones de un libro colectivo, de significativo título (*Who Chooses, who Looses?. Culture, Institutions, and Unequal Effects of the School Choice*), publicado en 1996, del que son editores Richard F. Elmore, Bruce Fuller y Gary Orfield. A los dos primeros se deben las conclusiones y propuestas finales que sintetizo no sin advertir, previamente, de que se trata de un libro donde los investigadores son, en general, muy cautelosos en sus afirmaciones.

En el capítulo de conclusiones Elmore y Fully sintetizan, en cuatro proposiciones, los análisis efectuados en los ocho estudios sobre la aplicación de políticas de libre elección de centro en diversas ciudades y distritos estadounidenses de que consta el libro. La proposición primera es terminante y clara: “El incremento de las posibilidades de elección de centro docente probablemente incrementará la separación de los alumnos en función de su raza, clase social y contexto cultural”. La visión optimista del discurso teórico, dicen ambos autores, se desvanece cuando se enfrenta a la realidad. La elección parece tener un efecto estratificador en función de la clase social y la raza, incluso

aunque dichas políticas estén expresamente diseñadas para remediar la desigualdad. En otras palabras, aunque los políticos establezcan esta libertad de elección adoptando, al mismo tiempo, medidas que intenten paliar sus consecuencias negativas, los resultados seguirán siendo los mismos. Dichas políticas, añaden, tienden a diferenciar a los que eligen de los que no eligen e incrementan la estratificación social de las escuelas. Nadie niega que las familia de baja renta y las minorías necesitan mejores escuelas, afirman. Y que, asimismo, tienen derecho a las mismas posibilidades de elección que las demás familias. Eso no lo niega nadie. Pero las políticas de elección deben ser vistas en el contexto de otras investigaciones que muestran: a) que el contexto familiar es un predictor más fuerte del éxito académico que la calidad de la escuela, y b) que en los últimos quince años ha habido un incremento de la separación racial y económica de los estudiantes de las escuelas públicas norteamericanas.

Ambos autores, además, hacen, en aplicación de dichas conclusiones, una recomendación muy clara a quienes diseñan y aplican políticas de este tipo: no modificándose, dicen, otros aspectos, el incremento de la elección por los padres acelerará la estratificación social de las escuelas y las diferencias de calidad entre ellas. Si los fondos públicos son utilizados de modo que previsiblemente incrementen la segregación racial y la desigualdad, se está violando la Constitución. Por lo tanto, los diseñadores y políticos que implantan estos programas deberían prestar más atención a los problemas de los padres que no eligen, antes que atender las preferencias de los que eligen. Mientras no se atiende y resuelva este problema, concluyen, debe contemplarse con escepticismo la idea de que la libre elección de centro favorece la igualdad de oportunidades (Elmore y Fuller, 1996: 189-193).

Su segunda proposición no es menos terminante: “Es improbable que el establecimiento de una mayor libertad de elección en la educación pública incremente, por sí misma, la variedad de programas a disposición de los alumnos o los resultados globales de las escuelas”. Para que esto suceda, dicen, dicha libertad de elección ha de asociarse a fuertes medidas de mejora educativa. La causa, según ambos autores, de que una vez más la realidad contradiga la teoría reside en lo ya apreciado por Pamela Munn en su estudio sobre las razones que impulsan a los padres escoceses a elegir uno u otro centro docente. Como indican Elmore y Fuller, no parecen ser los programas o el currículo ofertado lo que determina las elecciones efectuadas por los padres, es decir, la calidad de la enseñanza o el tipo de oferta, sino la composición étnica y social del alumnado, la ubicación de la escuela, las características de los profesores o los recursos extraordinarios de que disponen los centros docentes (Elmore y Fuller, 1996: 193-195).

Sus palabras finales merecen ser transcritas:

“Así pues, el recurso a la elección para mejorar la educación es una tarea grave y compleja no fácilmente sujeta al gobierno de principios ideológicos simples. Hemos indicado

que la idea de que la elección producirá mejores resultados con menos autoridad pública y burocracia es altamente problemática.Los políticos deben tener en cuenta no sólo los efectos beneficiosos de la elección en aquellos que eligen, sino también los efectos perjudiciales en aquellos que, por cualquier causa, fracasan al elegir. Deben tener en cuenta no sólo la satisfacción incrementada, como consumidores, de aquellos que son ya electores activos, sino también la mejora global de las oportunidades y actuaciones de todos los alumnos. Estas responsabilidades democráticas -y el interés público, a la vez, en la equidad y efectividad de las escuelas- requiere que los responsables políticos sean escépticos y cuidadosos en el uso de la elección como un instrumento de reforma. Deberían plantearse las arduas cuestiones relativas a los efectos de las políticas de elección y desvelar la dura evidencia de a qué niños benefician y a quiénes no” (Elmore y Fuller, 1997: 200).

He traído aquí y comentado este tipo de estudios para que se vea que en aquellos países donde este tipo de políticas vienen aplicándose desde hace bastantes años, hay ya estudios que confirman que las consecuencias reales de tales políticas son justamente las opuestas a las que mantienen sus promotores y defensores. Y los he traído porque confirman algo que parece evidente sin necesidad de estudio o investigación alguna -lo que no pone en cuestión, como es obvio, la necesidad y utilidad de este tipo de trabajos, aunque sólo sea para confirmar lo que la lógica y el sentido común indican. Veámos, sino, un ejemplo hipotético, imaginado, de aplicación práctica de la libre de elección de centro por los padres.

Supongamos que en una localidad determinada hay 10.000 alumnos que se distribuyen entre 10 centros docentes a razón de unos 1.000 alumnos por centro. Dos de dichos centros ofrecen una enseñanza de más calidad -o sea, un rendimiento académico más elevado y una mejor imagen social o prestigio- y otros dos una calidad muy por debajo de la media total, si bien, como es lógico, en los centros de mejor calidad hay también unos pocos alumnos de bajo rendimiento y en los de peor calidad hay también unos pocos con un buen nivel académico. Dejo ahora a un lado que, por supuesto, el tipo de familias que acuden a unos y otros centros difieren sensiblemente (clase social media-alta y alta en el primer caso y media-baja y baja en el segundo) en razón del entorno o área en que se hallan ubicados o por otras razones. La implantación de la libre elección de centro hará, siguiendo la lógica de los defensores de la misma, que todas las familias demanden los dos mejores centros (los citados estudios nos dicen que las dos primeras razones que determinan la elección familiar de un centro docente son el emplazamiento y la composición social del alumnado, pero podemos también dejar a un lado este desajuste entre la realidad y el discurso teórico). Los 10.000 alumnos solicitarán, en buena lógica, acceder a estos dos centros. Como sólo caben 1.000 en cada uno lo que sucederá es que estos dos centros docentes podrán elegir los mejores alumnos del total de la población. Es decir, no sólo se quedarán, por supuesto, con los buenos alumnos que ya tenían, sino que sustituirán los de bajo rendimiento académico que antes acogían por los de alto rendimiento académico que antes acudían a los otros centros, incluidos los dos con niveles de calidad inferiores a la media. Donde la

teoría hablaba de libre elección de centro por los padres lo que la realidad muestra es la libre solicitud por los padres y la libre elección de alumnos por aquellos centros que, al tener una mayor demanda, pueden seleccionarlos. Los demás recogerán lo que éstos hayan desechado. No son, pues, los padres los que eligen centro, sino unos pocos centros docentes los que eligen a sus alumnos. De este modo, sólo los padres cuyos hijos hayan sido elegidos por los centros solicitados podrán considerarse electores, viéndose obligado el resto, los rechazados, a inscribir a sus hijos en los centros menos demandados. El resultado final será el incremento de las diferencias que ya existían entre los centros docentes, así como de las desigualdades sociales, y la aparición de guetos escolares -por lo general en el sector público- donde se confina a los alumnos conflictivos, de bajo rendimiento y necesitados de atención o apoyo educativo específico.

Pese a lo que la teoría neoliberal afirma, esos centros de baja calidad no desaparecen. Al contrario, pierden los mejores alumnos, y tienen que acoger a los de menos rendimiento académico, a los más conflictivos, a los más necesitados de atención individual y, en definitiva, a los que implican mayor coste y dedicación, sin disponer de medios y recursos para hacer frente a esta situación -puesto que, se dice, ellos son los responsables de dicha situación y los que han de afrontarla y resolverla-, con lo que su calidad desciende, degradándose todavía más.

La teoría neoliberal del mercado y la libre elección de centro no se corresponde con lo que realmente sucede allí donde se aplica. El mercado como algo espontáneo y natural no existe, ni siquiera en el ámbito económico donde las empresas privadas demandan a los poderes públicos exenciones fiscales, subvenciones y ayudas sufragadas con los impuestos de los contribuyentes, así como regulaciones e intervenciones administrativas que favorezcan su expansión o el mantenimiento de una determinada cuota de mercado. Por otra parte, en el ámbito educativo no es posible acomodar sin más, en un corto espacio de tiempo, la oferta a las evoluciones de la demanda. No se pueden construir o ampliar de pronto, en uno o dos meses, aquellos centros docentes que tienen una demanda más alta y cerrar aquellos otros poco demandados, nombrando nuevos profesores en los primeros y echando a la calle a los segundos por no haber sabido ofrecer una enseñanza que satisfaga a los consumidores. Como he dicho antes los centros de bajo rendimiento académico -una cuestión relacionada con el contexto familiar, social y cultural- no desaparecen. En todo caso, se reduce el número de los alumnos que asisten a ellos y se convierten en guetos. Su calidad -así medida- desciende.

El neoliberalismo educativo y su aplicación en España (1996-1999)

No voy a entrar, en mi exposición, en el debate acerca de si se pueden atisbar o no rasgos neoliberales en la política educativa de los gobiernos socialistas, sobre todo en sus últimos años. En mi opinión no puede hablarse de

neoliberalismo educativo en España, en un sentido estricto, hasta la llegada al poder del partido popular en 1996. En el programa electoral del año 1993 de dicho partido hay ya referencias a la libertad de elección de centro pero no desde los supuestos conceptuales e ideológicos del neoliberalismo, sino desde la defensa de la extensión del sistema de conciertos con los centros privados en función de la demanda de las familias. Es en *España. La segunda transición*, un libro publicado en 1994, del que es autor José María Aznar, donde ya aparece una clara opción por la terminología e ideas neoliberales cuando se afirma que

“El Estado no tiene por qué limitar la libertad de elección de centro en los niveles que tienen garantizado el derecho de gratuidad. No es la Administración la que debe fijar las plazas escolares de cada centro educativo, sino las necesidades y solicitudes de la sociedad. De este modo, además de satisfacer el ejercicio de un derecho esencial, se abrirán mecanismos de real concurrencia que favorecerán los estímulos hacia una mayor calidad e innovación. Porque es evidente que los padres querrán llevar a sus hijos a los centros que más calidad les ofrezcan” (Aznar, 1994: 139).

No creo que pueda rebatirse la opción ideológica neoliberal del partido popular en lo que a la educación se refiere, al menos si uno se atiene al discurso teórico, no a los hechos -y ello tanto en el ámbito de la educación como en el de la economía o los medios de comunicación, por referirme a otros dos campos en los que las proclamas neoliberales contrastan con el intervencionismo gubernamental. La publicación, en 1995, por la Fundación FAES (Fundación para el Análisis y los Asuntos Sociales) del ya mencionado libro de Francisco López Rupérez, *La Libertad de Elección en la Educación*, disipa cualquier duda al respecto. En especial cuando en su última página se lee la composición del patronato de la fundación en el que figura, como presidente, José María Aznar, como vocales, Esperanza Aguirre, Pío Cabanillas, Pedro Schwartz, Juan Villalonga, José María Michavila, Marcelino Oreja, Jesús Trillo-Figueroa, Félix Pastor Ridruejo y Juan Pedro Pérez-Llorca, entre otros, como secretario, Miguel Ángel Cortés, y en el consejo asesor, también entre otros, Eugenio Nassarre y Pilar del Castillo, es decir, buena parte del equipo que un año después ocuparía, además del autor, el Ministerio de Educación y Cultura además de otros organismos públicos o privatizados.

Este libro aparece en el año 1995, se publica en la fundación FAES y fue escrito por alguien que participó, junto a algunas de las personas citadas, en la elaboración del programa del partido popular, en lo que a educación se refiere, para las elecciones de 1996. Fue, además, saludado desde las páginas de *El País* (10 de octubre de 1995) por Pedro Schwartz, con un artículo titulado “El PP y la Educación”, en el que se afirmaba que éste era, en efecto, el libro que reflejaba las propuestas que en materia de educación tenía dicho partido. Su autor, vocal asimismo de la Fundación FAES, recogía, en este artículo de prensa, algo que me parece fundamental para entender eso que he llamado “neoliberalismo a la española” (Viñao, 1998), es decir, la aplicación de los principios neoliberales en

el ámbito de la educación durante el ministerio Aguirre (1996-1999). Algo que ya figuraba en el libro de López Rupérez en relación con los objetivos perseguidos por la implantación de la libre elección de centro. Los tres primeros, calificados de “mayores”, poco o nada nuevo nos dicen. Son a) el “derecho de los padres a elegir libremente la educación que consideren más adecuada para el desarrollo intelectual y moral de sus hijos”; b) “estimular la diversificación de la oferta pedagógica y, consiguientemente, mejorar la adecuación entre alumno y sistema educativo”; y c) “promover la mejora de la calidad de los centros poniendo en marcha en el seno del sistema escolar público *mecanismos de tipo mercado*”. El cuarto, calificado por Schwartz de “adicional”, es el que nos proporciona la clave peculiar de este neoliberalismo a la española: “asegurar la oferta de enseñanza de carácter confesional” (López Rupérez, 1995: 18-19) y, aunque no se diga, fortalecerla y extenderla. No sólo se toman, pues, los objetivos habituales de la política educativa neoliberal, tal y como ha sido formulada y aplicada en otros países, sino que se añade otra finalidad más que desvela el verdadero objetivo de la política educativa del partido popular.

Hay que advertir, no obstante, que en el partido popular existen, a mi juicio, distintas interpretaciones acerca de cómo entender y aplicar el principio de la libre elección de centro.

Hay una interpretación radical, más teórica o pura, partidaria de la aplicación inmediata y generalizada del cheque escolar, que muy bien podrían representar dos economistas, Ramón Tamames y Pedro Schwartz. Aquellos que tienen responsabilidades políticas suelen tener, sin embargo, los pies en el suelo y plantean, desde otra estrategia, otro tipo de medidas. Entre ellos parecen haber, a su vez, dos opciones o tendencias. Una de ellas podríamos calificarla como un neoliberalismo de implantación gradual, mitigado por la realidad, por lo que es posible en este momento, atendidas las actuales circunstancias, sin olvidar el objetivo final: la implantación de un mercado educativo. Esperanza Aguirre y Francisco López Rupérez representarían esta tendencia. Es en este sentido como hay que entender las referencias que hace este último, en su libro *La gestión de calidad en educación* (1994: 10, 12, 138-139, 158 y 296-297), a esa avanzadilla del cambio en la dirección apuntada que constituirían los “círculos de calidad”, esa fracción selecta de profesores -a los que califica de “ilustrados”, frente a los que no lo son-, en los que apoyarse, por coincidir con sus ideas, en esa implantación gradual -“gradualismo reformador”- de la libertad de elección de centro y de la mejora de la calidad en su acepción neoliberal. O las referencias de este mismo autor, realizadas en 1998 desde su condición de Director General de Centros Educativos, a un plan de “cuatro velocidades” para “introducir la calidad” en la gestión educativa: la “primera velocidad” serían los planes anuales de mejora, puestos en marcha en el curso 1996-97; la “segunda”, la adaptación, publicación y difusión del Modelo Europeo de Gestión de Calidad para los centros públicos -lo que se llevó a cabo en 1997-; la “tercera”, iniciada en el curso 1997-98, sería la aplicación de este modelo a los centros públicos y a

la administración educativa; y la “cuarta velocidad”, un plan sistemático de “formación en gestión de calidad” dirigido a los candidatos a las direcciones escolares, directores escolares, inspectores y administradores de la educación e impuesto a los Centros de Profesores y Recursos como modelo único y excluyente en sus cursos de formación y acreditación para la función directiva, por vía de hecho, a partir asimismo del curso 1997-98 (López Rupérez, 1998). Por último, hay una tercera tendencia en el partido popular, que podríamos calificar de democristiana, cuyo personaje más representativo sería el anterior Secretario de Estado para la Educación, Eugenio Nasarre. Su salida del ministerio ha de ser vista ahora, tras el reciente cambio ministerial, no tanto como el resultado lógico de una situación relativamente incomoda en el equipo anterior, sino como el prelude de dicho cambio y la llegada al ministerio de otra opción más de índole coyuntural, de gestión o tecnocrática, cuyo objetivo primordial es el de gestionar, con el mínimo de conflictos y desde una posición en apariencia más dialogante o flexible, las transferencias educativas. Una nueva imagen, en definitiva, que permita alcanzar objetivos concretos con el mínimo de conflictividad.

Dentro del partido popular hay pues, como puede apreciarse, distintas opciones y estrategias. Sin embargo, todo lo indicado -es decir, ese párrafo de José María Aznar que figura en el libro publicado en el año 1994; el que la Fundación FAES publicara el libro de López Rupérez antes citado, cuando según afirma Pedro Schwartz, uno de sus vocales, “las futuras publicaciones” de la fundación “se discuten en Seminario” (Schwartz, 1995); y el que el Patronato de esta fundación esté compuesto por los personajes que asimismo he citado, y que de él salieran buena parte de los ideólogos y responsables de la política educativa del partido popular-, me inclina a pensar que el reciente cambio ministerial no implica cambios fundamentales en dicha política.

¿Qué medidas, de signo neoliberal, se han aplicado en España durante el ministerio Aguirre, que sean una consecuencia de los supuestos y principios ideológicos indicados?.

A) La primera medida ha sido el descenso o estancamiento de los presupuestos del Ministerio de Educación y Cultura (Bas, 1997 y 1998). Una consecuencia derivada de la afirmación de que los fondos presupuestados son suficientes – como así lo reconoció la misma ministra en relación con el presupuesto de 1997 en declaraciones a la prensa ministerial (Girón, 1996)- y de que el problema, en este punto, es más de gestión que de insuficiencia de recursos.

B) El segundo rasgo neoliberal de la política del ministerio Aguirre ha sido la redistribución de los fondos presupuestados en favor de la enseñanza privada, reduciendo programas de mejora, inversiones y gastos de funcionamiento en los centros públicos, incrementado el número de centros concertados, en especial de confesionalidad católica -mediante la reducción de las exigencias para su

concesión y del control sobre los mismos-, y extendiendo a la educación infantil, un nivel educativo no gratuito, los conciertos. Nada extraño, asimismo, en quien se declara ferviente admiradora y lectora de los padres fundadores del neoliberalismo económico -Hayek, Mises, Friedman, Popper (Aguirre, 1997b)- y confiesa, en declaraciones a la prensa, que no le “aterra la palabra privatizar”, ya sea de un modo directo, ya bajo el eufemismo de adaptar la oferta a la demanda social (Arroyo, 1996).

C) La libertad de elección de centros podía y debía haber sido, de acuerdo con sus planteamientos teóricos, el tema o núcleo central de la política educativa del partido popular con vistas a la mejora de la calidad de la enseñanza. Sin embargo, el famoso y discutido Decreto de libertad de elección de centro, de 14 de marzo de 1997, no supuso, a mi juicio, cambios sustanciales en relación con la situación anterior. Los cambios legales fueron mínimos: se reducían, prácticamente, al debatido punto a otorgar discrecionalmente por los centros docentes. Si no se ha insistido más en ello ha sido porque, pese a la declaraciones y principios teóricos mantenidos, la libertad de elección de centros no existe ni se pretende que exista. Lo que se busca, más bien, es la libre elección o selección de alumnos por los centros docentes, en especial por los privados y, dentro de estos, por los confesionales. Y esta posibilidad de seleccionar, de elegir a los alumnos que se desean y, lo que es más importante, de excluir o rechazar a los que no se desean, existe ya, de hecho -por vías directas o indirectas-, en el ámbito de la enseñanza privada, en especial cuando la demanda supera a la oferta. Y como existe de hecho no es necesario introducir, en este punto, reformas legales que la establezcan. Si algunos centros privados -y también algunos centros públicos- pueden elegir sus alumnos porque tienen una demanda elevada o por las razones que sean, a través de vías indirectas, desechando a aquellos de bajo rendimiento académico, de aprendizaje lento o dificultoso, con problemas de inadaptación o disciplina o necesitados de atenciones educativas especiales que suponen un mayor coste, y los centros públicos necesariamente, por su condición de públicos, tienen que admitirlos ¿para qué modificar la legislación con todos los problemas que eso conlleva, los debates que origina y el desgaste político que implica? Es preferible dejar las cosas como están, porque, dejándolas como están, los centros privados que lo deseen -aunque haya una minoría que no haga uso de esta posibilidad- pueden trasladar hacia el sector público los alumnos más problemáticos o de bajo rendimiento, justo el objetivo perseguido, y no confesado -por inconfesable- de la política de libre elección de centro.

D) La implantación del llamado “Modelo europeo de gestión de calidad” es otra de las medidas de signo neoliberal introducidas. Este modelo, elaborado por un equipo técnico de funcionarios del ministerio en colaboración con el Club de Gestión de Calidad -una asociación representante en España de la “European

Foundation for Quality Management”-, que adaptó al ámbito educativo el Modelo europeo de gestión de calidad promovido por esta última entidad para las empresas privadas, no es sino una “guía para la autoevaluación” de los centros docentes del sector público (Ministerio de Educación y Cultura, 1997). En otras palabras, desplaza la cuestión de la calidad a los centros docentes. Son estos los que, a través de la autoevaluación -algo, por otra parte, siempre útil para todos-, tienen que ver qué pueden hacer, qué están dispuestos a hacer para mejorar la calidad con los recursos que reciben, con los que sean capaces de suministrarse, con los medios y las personas de que disponen y con el contexto en el que han de desarrollar su tarea. De este modo la administración ministerial al redactar, imprimir y difundir dicha “guía” traslada su parte de responsabilidad en la mejora de la calidad de la enseñanza a los profesores y los centros docentes. Unos centros docentes cuyos recursos humanos, físicos y financieros son establecidos por esa misma administración que les sugiere la autoevaluación como el instrumento clave de mejora. Una mejora y una calidad que en último término -no en balde se trata de un modelo originalmente elaborado para las empresas privadas- se miden por la satisfacción del cliente:

“El cliente es el árbitro final de la calidad de servicio que se presta. Un centro educativo público ha de conocer quiénes son sus clientes, cuáles son sus expectativas razonables, cuáles son sus opiniones y cuáles son sus deseos sobre cómo ha de recibir el servicio. La satisfacción del cliente también se puede medir y analizar” (Ministerio de Educación y Cultura, 1997: a-22).

Hubiera bastado con que los promotores del modelo hubieran diseñado otra guía de autoevaluación para sí mismos, que hubiera medido la satisfacción de los profesores -una parte fundamental de sus clientes-, para que hubieran advertido la inutilidad de su esfuerzo y del modelo elaborado, la más que probable inaplicación del mismo y su conversión en una propuesta o documento ministerial más que archivar o guardar, junto a otros anteriores o posteriores, hasta ser arrojado, algún día, a la papelera.

E) Los planes anuales de mejora son el complemento del modelo de gestión de calidad o, como se decía por las mismas autoridades ministeriales, “el instrumento adecuado para introducir en los centros públicos los planteamientos del modelo de calidad total” (Calleja, 1997: 5).

La comprensión de lo que significan o implican dichos planes exige releer las páginas del libro de López Rupérez, *La gestión de calidad en educación*, publicado en 1994, en las que define los “círculos de calidad” como

“grupos pequeños de empleados [léase profesores] que voluntariamente se constituyen en el seno de una misma unidad organizativa [léase centro docente] con el objetivo genérico de desarrollar actividades de mejora de la calidad” (López Rupérez, 1994: 138).

Dichos grupos

“habrían de incorporarse a un programa de gestión de calidad en el que fuera posible atender no sólo la parte de contribución del individuo a la organización sino también la aportación de ésta a aquél en términos de consideración, reconocimiento y recompensas. el desarrollo de este tipo de “unidades solucionadoras de problemas” constituiría un medio privilegiado de conseguir la articulación de carácter participativo de los Centros docentes en torno a actividades de mejora continua de la realidad escolar” (López Rupérez, 1994: 139).

La idea central de los planes anuales de mejora es la de un pacto o compromiso entre la administración educativa y los centros docentes. El mismo López Rupérez, en declaraciones a la revista *Muface*, efectuadas en 1998 en su calidad de Director General de Centros Educativos, decía lo siguiente:

“El desarrollo de un Plan Anual de Mejora conlleva la idea de pacto entre la Administración y aquellos centros que se deciden a mejorar de forma ordenada y sistemática. El Ministerio se implica de un modo singular con estos centros, proporcionándoles apoyo técnico y asesoramiento en cualquiera de las fases. También existe apoyo económico en función de la naturaleza del plan y apoyo de tipo humano, mediante una política de reconocimientos desarrollada a diferentes niveles, que empieza con el inspector del centro y termina en la propia Ministra” (Vila, 1998: 14).

La primera convocatoria pública de los planes anuales de mejora, en el territorio gestionado por el Ministerio de Educación y Cultura, que tuvo lugar en octubre de 1996, fue conocida, de modo crítico, por la convocatoria del “millón para el mejor”. Consistía, en efecto, en la ayuda económica de un millón de pesetas, además del reconocimiento y asesoramiento pertinentes por parte de la administración, y alcanzó a un total de 268 centros públicos, cifra que ascendió a 586 en la convocatoria de 1997 y a 782 en la de 1998 –sobre el 13 % de los centros docentes del territorio gestionado por el ministerio.

Quedan fuera de este análisis las características de dichos planes que en muchos casos eran experiencias didácticas, limitadas a una materia concreta, que no suponían cambios en la organización o gestión de los centros docentes (Ministerio de Educación y Cultura, 1998). Lo que me interesa subrayar es la filosofía o principios que subyace en ellos, así como el concepto de calidad que implican.

La filosofía o principios de esta política son claramente neoliberales. En el fondo la administración educativa, el gobierno, entiende que la calidad es un asunto de los centros docentes a los que considera independientes y autónomos hasta tal punto que pacta o contrata con ellos, como si fueran algo ajeno a la misma, la aplicación de un programa de mejora cuyas condiciones y alcance presupuestario -por otra parte, ridículo- son fijados por dicha administración. La calidad deja de ser una cuestión política, pública, para convertirse en un problema de gestión en el que todo reside en la acción o voluntad de los centros

docentes y con el que nada o poco tiene que ver la acción gubernamental. Por ello, la clave del modelo europeo de calidad, sin el que los planes anuales de mejora no se entienden, es la autoevaluación. Al cifrar exclusiva o primordialmente en ella la mejora de la calidad, esta cuestión, la de la calidad, se desplaza de la esfera política, de la esfera pública, a la de unos centros y unos profesores, teóricamente autónomos, que no pueden elegir ni sus profesores ni sus alumnos ni los medios de que disponen por depender presupuestariamente de esa administración con la que han de pactar. Una administración, por otra parte, con escasas ideas descentralizadoras y liberales por lo que a los contenidos de la enseñanza se refiere. El resultado final es la ausencia de una política activa y global de mejora de la calidad del sistema educativo -que, por otra parte, exige hoy el acuerdo del ministerio y de las comunidades autónomas-, en favor de una política selectiva y gradual, temporalmente limitada por la inminente transferencia de las competencias educativas a aquellas comunidades autónomas que todavía no las poseen, basada en un modelo privado de gestión empresarial, es decir, en aquella versión “blanda” de la privatización de la que hablaba López Rupérez en 1994, consistente en la aplicación, en el sector público, de técnicas de gestión del sector privado. Dicha ausencia ocasiona, a su vez, una progresiva, buscada y consentida degradación de un sector público abandonado a su suerte por la concentración en el mismo de los alumnos de las minorías étnicas y familias de inmigrantes o de bajo nivel educativo y cultural, así como de aquellos otros procedentes de familias de clase media y media-alta con bajo rendimiento y problemas de disciplina o aprendizaje. El progresivo desplamamiento de la demanda social de los centros públicos a los privados, a consecuencia de esta política, justificaría a la larga el cierre de buena parte de los primeros y la extensión de los conciertos a los segundos, es decir, la adecuación, como decía la ministra Aguirre, de la oferta a la demanda (Arroyo, 1996).

Todo ello, y esto hay que tenerlo en cuenta, en un sistema fiscal socialmente injusto por regresivo -un aspecto clave para entender la política educativa llevada a cabo durante el ministerio Aguirre-. Un sistema en el que el impuesto general sobre la renta es, en la práctica, un impuesto sobre las rentas del trabajo asalariado. Un sistema en el que el fraude fiscal consentido -o legalizado- es una realidad general. Y es en el contexto de este sistema en el que tiene lugar una “revuelta fiscal” de las clases acomodadas, que, apoyándose en el derecho a elegir para sus hijos el tipo de educación que deseen, no están dispuestas a seguir pagando los centros privados que han elegido para la educación de sus hijos y piden, como hemos visto, que el Estado les de dinero a través de subvenciones, del bono o cheque escolar o de exenciones fiscales.

En un contexto de este tipo cualquier propuesta de extender el sistema de conciertos a niveles no obligatorios, tales como la educación infantil, se convierte de hecho en una ayuda o subvención fiscal a las clases acomodadas,

que son las que más defraudan y las que, comparativa y proporcionalmente, menos aportan a la hacienda pública.

El modelo, en síntesis, de libre elección de centro hacia el que se nos quiere llevar en España de forma gradual es, de momento, el segundo de los que antes expuse, pero como vía, creo yo, hacia el tercero que es el que los neoliberales más radicales defienden. La única diferencia entre unos y otros está en el procedimiento, gradual o rápido, por el que se quiere ir hacia una privatización total. Como se decía en la ponencia redactada por Luisa Fernanda Rudi para el congreso del partido popular celebrado en enero de 1999,

“Objetivo permanente de las administraciones públicas ha de ser atender del mejor modo a las necesidades reales de los ciudadanos, pero buscando sin cansancio la forma de que sus prestaciones y su actividad sean cada vez menos necesarias o puedan reducirse hasta quedarse sólo en aquello que, por su naturaleza, sólo puede ser realizado adecuadamente por la autoridad pública” (Aizpeolea, 1999).

Por último, quien quiera conocer la política educativa, en cuanto a la calidad de la enseñanza, que el Ministerio ha llevado a cabo en los últimos años, no tiene nada más que leer los libros de Francisco López Rupérez editados en 1994 y 1995, antes de las elecciones de 1996. Todo estaba ya allí, dicho y programado. Nadie puede, por tanto, llamarse a engaño. Otra cosa es que sus propuestas se conocieran o no, que se leyeran o no antes de dichas elecciones. Pero, repito, todas las medidas adoptadas posteriormente -extensión de los conciertos, restricción de gastos en el sector público, conversión de éste en el lugar donde se acoge a los alumnos rechazados en el sector privado, modelo de gestión de calidad, planes de mejora, etc.- estaban implícita o explícitamente expuestas o se deducen de los libros citados.

La cuestión, la última cuestión, es si el reciente cambio ministerial -con todo los cambios personales que ello implica- va a suponer o no alguna modificación sustancial en la política hasta ahora seguida. No creo, como ya he expuesto, que ello suceda, pese a que, como han reflejado los medios de comunicación, la llegada al ministerio del nuevo equipo se haya asemejado, por su alcance e intensidad, al desembarco de personas de otro partido, algo que sólo puede entenderse desde la importancia de los clientelismos y relaciones personales -o sea, falta de profesionalidad- tan habituales en los partidos políticos en nuestro país. De ahí que lo sucedido con este cambio ministerial, que no de política gubernamental, es que, tal y como se ha producido, puede dar la falsa impresión de que implica cambios en la política educativa cuando ésta va a ser básicamente la misma. Se cambiará el estilo o talante, el modo de hacer las cosas, pero no los objetivos. La desventaja, en todo caso, para los que nos dedicamos al análisis de las políticas educativas, es que no vamos a tener un equipo ministerial que hable tan claro acerca de cuales son sus ideas y de lo que realmente piensa hacer. Con el equipo que entra ahora me parece que va a ser más difícil saber qué es lo que realmente piensa y qué opciones ideológicas

posee. Habrá que conocerlo no por lo que diga, sino por lo que haga. Esa desprofesionalización de la administración pública, que en España sigue siendo una de las asignaturas pendientes de la transición, y ese clientelismo que existe dentro de los partidos políticos, son los que en estos momentos abren una situación de espera, a ver lo que sucede. Repito, y acabo ya, aunque cambie el talante o manera de hacer las cosas -la causa del cambio es una pérdida de credibilidad e imagen de la exministra-, no creo que los objetivos básicos de la política educativa del partido popular se modifiquen.

Referencias bibliográficas

- AGUIRRE, Esperanza (1997a), *Educación y cultura: calidad y libertad*. Ejemplar multicopiado de la conferencia pronunciada el 26 de mayo de 1997 en el Club Siglo XXI de Madrid.
- AGUIRRE, Esperanza (1997b), "Esperanza Aguirre: <Hay que ampliar la libertad de elección de centro>", *Cuadernos de Pedagogía*, nº 255, pp. 8-14.
- AIZPEOLEA, Luis R. (1999), "El PP defenderá en su congreso reducir al mínimo las prestaciones de la Administración", *El País*, 7 de enero, p. 16.
- AMBLER, John S. (1997), "Who Benefits from Educational Choice?. Some Evidence from Europe. En Cohn, Elchanan (ed.), *Market Approaches to Education. Vouchers and School Choice*, Oxford, Pergamon, pp. 353-379.
- ANGULO, Félix y otros (1997), *Escuela pública y sociedad neoliberal*, Málaga, Ed. Aula Libre.
- ARROYO, C (1996), "Esperanza Aguirre: <A mi no me aterra la palabra privatizar>", *El País*, 2 de diciembre de 1996, p. 26.
- AZNAR, José María (1994), *España. La segunda transición*, Madrid, Espasa Calpe.
- BAS, Josep María (1997), "Presupuesto de 1997. El gasto educativo bajo mínimos", *Cuadernos de Pedagogía*, nº 254, pp. 86-89.
- BAS, Josep María (1998), "Apunte económico del bienio. El trasfondo de los traspasos", *Cuadernos de Pedagogía*, nº 270, pp. 81-86.
- CALLEJA, Rosaura (1997), "La escuela debe acometer procesos de mejora", *Comunidad Escolar*, 30 de abril, pp. 5-6.
- CARBONELL, Jaume (1996), "Neoliberalismo, Estado, mercado y escuela", *Cuadernos de Pedagogía*, nº 253, pp. 20-26.
- COHN, Elchanan (1997), "Public and Private School Choices: Theoretical Considerations and Political Evidences". En Cohn, Elchanan (ed.), *Market Approaches to Education. Vouchers and School Choice*, Oxford, Pergamon, pp. 3-20.
- COX, Caroline (1988), "What Makes People Like Us Tick?", *Times Educational Supplement*, 16 de septiembre.
- CHUBB, John E. y MOE, Terry M. (1990), *Politics, Markets, and America's Schools*, Washington DC., The Brooking Institution.
- ELMORE, Richard F. y FULLER, Bruce (1996), "Conclusion. Empirical Research on Educational Choice. What Are the Implications for Policy-Makers". En R. F. Elmore, B. Fuller y G. Orfield (eds.), *Who Chooses, who Looses?. Culture, Institutions, and Unequal Effects of the School Choice*, New York, Teacher's College Press, pp. 189-201.
- GIMENO SACRISTÁN, José (1998), *Poderes inestables en educación*, Madrid, Morata.
- GIRÓN, Margarita (1996), "Aguirre considera que el presupuesto del MEC es <riguroso, pero suficiente>", *Comunidad Escolar*, 27 de noviembre de 1996, p. 9.

- LÓPEZ RUPÉREZ, Francisco (1994), *La gestión de calidad en educación*, Madrid, La Muralla.
- LÓPEZ RUPÉREZ, Francisco (1995), *La libertad de elección en educación*, Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.
- LÓPEZ RUPÉREZ, Francisco (1998), “Por una mejora de la calidad en la gestión”, *Organización y Gestión Educativa*, nº 3, pp. 42-43.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1994), *Centros educativos y calidad de la enseñanza. Propuestas de actuación*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (1997), *Modelo Europeo de Gestión de Calidad*, Madrid, Ministerio de Educación y Cultura-Argentina.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (1998), *Planes anuales de mejora. Prácticas de Buena Gestión en Centros Educativos Públicos*, Madrid, Ministerio de Educación y Cultura.
- MUNN, Pamela (1993), “Consejos escolares, responsabilidad y control”, *Revista de Educación*, nº 300, pp. 7-23.
- PÉREZ GÓMEZ, Ángel I. (1998), *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*, Madrid, Morata.
- SCHWARTZ, Pedro (1995), “El PP y la educación”, *El País*, 14 de octubre, p. 38.
- SCHWARTZ, Pedro (1997), “Tímida ministra”, *El País*, 21 de junio, p. 46.
- SILVA, Tomaz T. y GENTILI, Pablo (eds.), *Escola S.A. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*, Brasília, CNTE.
- TAMAMES, Ramón (1997), “Libertad, financiación y competitividad en la educación. Entrevista con Ramón Tamames”, *Organización y Gestión Educativa*, nº 4, pp. 40-43.
- VILA, Daniel, (1998), “Iniciativas para el mejor funcionamiento de los centros. Una gestión de calidad”, *Muface*, nº 171, pp. 14-18.
- VIÑAO, Antonio (1998), “Neoliberalismo a la española. Límites, contradicciones y realidades”, *Cuadernos de Pedagogía*, nº 270, pp. 75-80.

Para citar este artículo en bibliografía

VIÑAO FRAGO, ANTONIO (1999). Revista Electrónica ESCUELA PÚBLICA, de la Asociación para la Mejora y Defensa de la Escuela Pública en la Región de Murcia (AMYDEP), v1(n2). [Disponible en <http://www.amydep.com/revista/numero2/v1n2a1.htm>]